



ACADEMIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR
CARLOS ANTONIO LÓPEZ
Año 10- Número 10 - Septiembre 2021

REVISTA
DIPLOMÁTICA

REVISTA DIPLOMÁTICA

Academia Diplomática y Consular
Carlos Antonio López

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Año 10 - Número 10 - Septiembre de 2021

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.

EDITORIAL SERVILIBRO



Pabellón “Serafina Dávalos”
25 de Mayo y México – Plaza Uruguaya
Telefax: (595-21) 444 770 CEL +595981415615
E-mail: servilibro@gmail.com
Web: www.servilibro.com.py Asunción, Paraguay

Dirección Editorial: Vidalia Sánchez

Portada: Obra de Ricardo Migliorisi “El nudo” 1998

Fotografías: Andrés Palacios - Servicio de Información y Prensa MRE

Impresión: Ediciones y Arte

ISSN 2304-3954

REVISTA DIPLOMÁTICA

Revista de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López
Ministerio de Relaciones Exteriores
Año 10, Número 10, septiembre 2021
Asunción, Paraguay
revistadiplomatica@mre.gov.py

Ministro de Relaciones Exteriores: Euclides Acevedo Candia

Director de la Revista: Juan Andrés Cardozo, Director General de la Academia
Diplomática y Consular Carlos Antonio López

Coordinación Editorial: Segundo Secretario Ignacio Cazaña (IX Concurso Nacional)

Tercer Secretario Gustavo Daniel Báez (X Concurso Nacional)

Tercera Secretaria Cristina Samaniego (XI Concurso Nacional)

Consejo Editorial: Primer Secretario Enrique Carrillo (II Concurso Nacional)

Segundo Secretario Jeronimo Sann (VI Concurso Nacional)

Segundo Secretario Héctor Laterza (VI Concurso Nacional)

Segundo Secretario Hugo Ferreira (VII Concurso Nacional)

Segundo Secretario René Figueredo (VII Concurso Nacional)

Segunda Secretaria Viviana Sanabria (VIII Concurso Nacional)

Segunda Secretaria Cristina Martínez (VIII Concurso Nacional)

Segundo Secretario Ignacio Cazaña (IX Concurso Nacional)

Tercer Secretario Gustavo Daniel Báez (X Concurso Nacional)

Tercera Secretaria Cristina Samaniego (XI Concurso Nacional)

Secretaría de Redacción: Terceros Secretarios: Lilian Rojas, Alfredo Blactler, Santiago Mainero,
Paola Balbuena, Sannie Portillo, Gabriela Ramírez, Marcelo Vera y Cecilia Sánchez

Memoria Diplomática - Entrevista al Embajador Eladio Loizaga: Terceros Secretarios Gustavo
Daniel Baez, Jessica Sosa, Moises Quintana, Emilio Cubas, Andrea Amarilla.

Documentos Relevantes: Segundos Secretarios Jeronimo Sann y René Figueredo

Publicaciones Recomendadas: Embajador Juan Andrés Cardozo y Segundo Secretario Ignacio
Cazaña

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
PREFACIO	13
MENSAJE DEL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES	17
Euclides Acevedo	
ARTÍCULOS	21
LOS PAÍSES EMERGENTES BRICS: SU DESARROLLO, CONTEXTO ACTUAL Y PROYECCIÓN. POSIBLES EFECTOS Y VENTAJAS PARA EL PARAGUAY	27
Luis Esteban Páez	
LOS ORÍGENES DE LA DOCTRINA MONROE Y SU EVOLUCIÓN HASTA LA GUERRA FRÍA	37
Helena Felip Salazar	
EL RÉGIMEN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA NUCLEAR COMO ELEMENTOS DE LA POLÍTICA MULTILATERAL Y BILATERAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (SEGUNDA PARTE)	45
Juan Francisco Facetti Alicia M. Gauto Vázquez	
RECURSOS HÍDRICOS Y ENERGÉTICOS DE LA CUENCA DEL RÍO PARANÁ: DESAFÍOS PARA UNA GOBERNANZA REGIONAL DE SUS MÚLTIPLES USOS	55
Victorio Enrique Oxilia Dávalos, Fredy Francisco Génez Báez y Manuel García	
LA HIDROPOLÍTICA EN LA GEOPOLÍTICA DE LA ENERGÍA. EL CASO DEL PARAGUAY EN EL CONO SUR.....	71
Christine Folch	
EL DERECHO INTERNACIONAL DE AGUAS, LA CONVENCION DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO SOBRE USOS DE CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS A LA NAVEGACION, Y EL TRATADO DE ITAIPU	79
Maria Antonia Gwynn R.	
LOS DERECHOS DE LOS ESTADOS SIN LITORAL EN EL DERECHO DEL MAR Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.....	95
Ximena Hinrichs Oyarce	
LOS EMPRÉSTITOS LONDINENSES DE 1871 – 1872 Y EL ROL DE LA DIPLOMACIA PARAGUAYA	109
Rodrigo Caballero Garay	
LA NORMALIZACIÓN DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE ISRAEL Y EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	119
José Agüero Ávila	
ENERGÍA COMPARTIDA: EL CASO DE LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA ITAIPÚ EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL	135
Cecilia Llamosas	

ANÁLISIS DE COYUNTURA	147
HONG KONG 2047: AUTONOMÍA Y SEGURIDAD NACIONAL	149
René Fabrizio Figueredo Corrales	
MEMORIA DIPLOMÁTICA	165
ENTREVISTA AL EX-CANCILLER EMBAJADOR ELADIO LOIZAGA REALIZADA EL 31 DE AGOSTO DEL 2018	167
Gustavo Daniel Baez, Jessica Sosa, Moises Quintana, Emilio Cubas, Andrea Amarilla.	
DOCUMENTOS RELEVANTES	177
INFORME DEL JEFE DE LA DELEGACIÓN PARAGUAYA SOBRE LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO 1945.....	179
RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD Y EXTENSIÓN DE LAS ISLAS DE APIPÉ Y YACYRETÁ	201
RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD Y EXTENSIÓN DE LAS ISLAS DE APIPÉ, Y YACYRETÁ CON UNOS CROQUIS (1848)	205
PUBLICACIONES RECOMENDADAS	217
ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR ELÉCTRICO PARAGUAYO: TRATAMIENTO SISTEMÁTICO-INTEGRAL	219
Fredy Francisco Génez Báez	
MANUAL PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	220
Fernando Ramón Ginzo Ruiz	
512 LA TIERRA SIN MAL.....	221
Manuel Vegega	
LA VIGILIA DEL ALMIRANTE EN LENGUA RUSA	221
Augusto Roa Bastos	

AGRADECIMIENTOS



Esta Academia agradece el ponderable apoyo de la Asociación de Funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular del Paraguay (ADEP) y la Cooperativa de los Funcionarios Diplomáticos Escalonados del Paraguay (COFUDEP), específicamente para la impresión de esta Revista.

Actitud coherente con su testimonial cooperación con esta casa de estudios para el cumplimiento de sus altos fines académicos y de investigación.

PREFACIO



Juan Andrés Cardozo

Director General de la Academia Diplomática y Consular

Tras un obligado intervalo volvemos a publicar la presente edición de la Revista. Si la vida humana se expone a las contingencias que inciden sobre su actividad, también influyen sobre la regularidad de lo previsto. Así las intencionalidades posibles gracias a la libertad son, según Hegel, tributarias del azaroso mundo. En nuestro caso, aun cuando ya disponíamos de los textos, nos vimos compelidos a demorar la impresión. Y ahora, todavía bajo el humeante fuego del Covid-19 que nos azota, retomamos los signos gráficos de la palabra.

Antes acaso habrá que resignificar lo aprendido en las relaciones internacionales durante la más grave situación de la pandemia. Y es que para enfrentar la incertidumbre se precisa avanzar hacia un mundo más equilibrado. No solo en lo económico sino especialmente en el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Pues de lo contrario las asimetrías agravan la vulnerabilidad de los países que aún no acceden a ese proceso. Los valores de la civilización en materia del derecho a la cooperación y de la ética de la solidaridad no bastan—con haber sido ignorados en la etapa más crítica—para subsidiar a las naciones dependientes. Estas enfrentan, una vez más en la historia, el desafío de la soberanía para su autosuficiencia. Razón por la cual el salto a la participación activa de la sociedad del conocimiento científico les apremia a no seguir postergando. Y sus respectivas políticas exteriores necesariamente deben integrar a su cultura la ambición de elevarse también a la

ciencia, la tecnología, la innovación y el pensamiento teórico y crítico.

Esta ha venido siendo una dirección que asumió la Revista en sus últimos números. Ir más allá de los artículos que reseñan descriptivamente la temática abordada. Y ello al mismo tiempo con la incorporación de los trabajos elaborados por autores de distintas categorías de nuestra diplomacia. De ese modo avanzamos no solo hacia la interdisciplinariedad de los contenidos, sino también en la pluralidad generacional de quienes escriben y forman parte del Consejo de Redacción.

Siempre la actualidad y sus prospectivas, sin dejar de mirar las influencias del pasado, importan en las reflexiones sobre la política internacional y el rol que desempeñan los distintos países en su contexto. En ese marco, la presente edición contiene unos relevantes trabajos. Al inicio, un análisis sobre los países “emergentes” y su proyección en el ámbito de la economía mundial, incluyendo las implicancias y las posibilidades que esta reconfiguración geoeconómica tiene para el Paraguay. Le sigue una lectura deconstructiva respecto a la Doctrina Monroe, su incidencia histórica y en particular para la hegemonía de los Estados Unidos de América. Y no solo en la reconstrucción de Europa sino igualmente para consolidar sus intervenciones en Latinoamérica.

Sobre la cuestión nuclear poco se sabe de la política exterior del Paraguay. Al respecto, se plantean consideraciones sobre el régimen de instrumentos internacionales que en la materia

adhiera nuestro país para su uso pacífico. En general, son de gran interés las contribuciones que presentan enfoques analíticos, conceptuales y de razonables propuestas sobre nuestros recursos hídricos y energéticos, así como en relación a la hidropolítica del Paraguay en el Cono Sur. Además, las referencias enunciativas y analíticas sobre los derechos de los Estados sin litoral marítimo y otras cuestiones relativas a la diplomacia.

Luego, siguen los textos ya prefigurados en calidad de documentos, de análisis coyunturales, de recensiones bibliográficas y la memoria diplomática. Precisamente esta sirve de hermenéutica al hilo conductor de nuestra diplomacia en las precedentes administraciones gubernamentales. Y, más aún, como una valiosa contribución destinada al fortalecimiento de las relaciones internacionales del Paraguay, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral. De igual manera, para el continuum sistemático de nuestra evolución institucional, y así también en el proceso de formación profesional.

Siempre es posible trabajar por un mundo mejor. La racionalidad interpela a nuestra inteligencia a seguir la escarpada pendiente de universalizar, por fin, la dignidad humana. Condición posible, claro está, si los ideales de la libertad, de la igualdad y del bien-estar se hacen generalizada realidad en todas las naciones.

MENSAJE DEL MINISTRO
DE RELACIONES EXTERIORES



DIPLOMACIA PARA EL DESARROLLO CON EQUIDAD

Dr. Euclides Acevedo

Los estudios y la experiencia diplomática me han enseñado la importancia de las relaciones entre los Estados y los pueblos, así como la relevancia de los órganos multilaterales. El desarrollo de un país depende determinantemente del factor interno, pero también de sus vínculos internacionales. Estas interacciones son cada vez más complejas y apremiantes. Es por ello que me valgo de esta publicación para señalar algunas de las ideas-fuerza que orientan el quehacer de nuestra diplomacia. Y a las que con rigor y profesionalismo nuestra gestión tiende a responder y a realizarlas, en el marco del irreductible patriotismo, y de una confraternidad alimentada por ideales y valores universales.

Somos de la idea de que hay que ir siempre hacia adelante. De sumar con nuestra actividad todo lo que fuere necesario para que el presente y el futuro no sean lo mismo que el ayer. Para que la inercia no congele la historia, y sí efectivamente nuestra acción contribuya a su avance hacia un mejor porvenir. De la patria y de ser posible del propio mundo. Por eso nuestra política exterior se orienta en el actual Gobierno a desarrollar una estrategia de activa presencia internacional. Y con un sello pluralista y pragmático capaz de dinamizar nuestras relaciones exteriores a favor de los supremos intereses de la República del Paraguay, a fin de promover exponencialmente su desarrollo inclusivo y el bienestar general. Y de la misma manera, para contribuir solidariamente al progreso del mundo en el marco de una civilización que apuesta por la paz, la libertad y la justicia social.

Para nosotros la democracia es más que un sistema político, con ser insustituible y mejorable

como tal. Es también, un sistema social, económico y cultural. Sus principios de bien común, de igualdad ante la ley, de respeto a la diferencia y a la diversidad, son transversales a la sociedad toda. Como esenciales son los derechos a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos. En razón de esta concepción estructural de la democracia, en el sentido de una totalidad articulada en las partes --en lo político, social, económico y cultural--, asumimos una política exterior como sistema interactivo. Seguiremos, y ya hemos dado los pasos rápidamente hacia esa dirección, una hoja de ruta que permita al Paraguay proyectarse con más protagonismo y eficiencia hacia el mundo. Y, a la vez, lograr que esa proyección internacional se traduzca en un reimpulso del crecimiento económico --a pesar de la pandemia del Covid-19 que de manera apremiante ha venido reclamando nuestros esfuerzos-- y de una modernización con rostro humano en todo el país.

Por consiguiente, no solo estamos profundizando las relaciones que hemos venido manteniendo tradicionalmente con los países amigos. Al tiempo de hacerlas más fecundas y sólidas con las cooperaciones recíprocas, el Paraguay activa, con planificación y racionalidad, su presencia en esas naciones. Y con el explícito objetivo de materializar positivamente los vínculos que nos unen. Coordina también, de forma preventiva y oportuna, las políticas internacionales que preservan y fomentan un orden más justo y una vida digna para y entre todos los pueblos.

En coherencia con estos propósitos, nos empeñamos en ampliar y diversificar nuestras relaciones internacionales. Nos encaminamos a establecer, y ya hemos comenzado a hacerlo, re-

laciones diplomáticas con los países que merecen nuestra consideración y amistad por la destacada posición que ocupan en el mundo. Y, en particular, porque estos vínculos coadyuvarán nuestro comercio internacional, nuestra mayor complementación e, incluso, nuestra presencia en civilizaciones inmanentes a la historia de la Humanidad. Y aún más, tenemos también la intención de re-significar nuestras relaciones con aquellos países que hoy se constituyen en la vanguardia de las tecnologías y las ciencias del mundo contemporáneo. Ello, porque el Paraguay saltará en este siglo XXI a ser igualmente protagonista de la Era del Conocimiento y la Innovación.

Una de las enseñanzas de la historia es la que nos recuerda que las más difíciles, trabajosas y complejas relaciones son las que tenemos con los países vecinos. El Paraguay acaso sea un testimonio ejemplar de esa experiencia. Pero en contrapartida también son las naciones con las que más tenemos intereses comunes. De ahí que nuestra política tiende a fortalecer unas relaciones proactivas capaces de comprometer a los gobiernos y a sus pueblos en un meta-proyecto de compartido desarrollo en democracia y con equidad. La realización de esa gran meta dependerá de nuestro avance real hacia la integración. Integración equilibrada y sin asimetrías. Y la que, a su vez, será la base paradigmática de la integración mayor, del Cono Sur y de la América Latina toda. A ese efecto, la superación de la retórica es fundamental para nuestra diplomacia. Cuestión que esperamos demostrar con nuestra política hidroenergética y con el histórico acuerdo de integración interregional Mercosur-Unión Europea. El que luego de 20 años de negociaciones logramos en principio consensuar y que, según las fundadas expectativas, al concretarlo formalmente contribuirá al desarrollo recíproco de ambas regiones de Occidente. Además, los sólidos vínculos socio-culturales nos impelen a edificar con urgencia este puente inter-comunitario de naciones.

No ha sido por azar que en el siglo pasado se diseñó y construyó el multilateralismo. Y que ahora la lucidez y la sensatez nos instan a los Estados a fortalecerlo. Si la ciega competencia por la hegemonía o la sombría ignorancia que aún

sobrevive ponen, sin remedios, en peligro a la “Patria-Tierra”, más que nunca nos apremia esas instancias transnacionales, como la ONU, para que luchemos contra la destrucción del medio ambiente. Y, a la vez, contra la violación de los derechos humanos. En este continente y donde sea. Y que sin cesar nos dediquemos a universalizar la educación, la calidad de vida, la tolerancia, la superación de todas las discriminaciones y el respeto entre los unos y los otros. Que hagamos del sueño de la libertad una realidad mundial. Y de tantos otros principios para que el imperio del Derecho evite la bárbara discrecionalidad de los hombres. Por lo enunciado, el Paraguay aboga –y abogará– en todos los organismos internacionales y en sus vínculos interestatales a favor del multilateralismo. Es decir, a favor del diálogo, la razón y la cooperación a escala planetaria.

Lo dicho, antecede y justifica nuestra política de activa presencia del Paraguay en el mundo. Pues de la interacción que existe entre lo interno y externo depende el desarrollo endógeno y exógeno. En virtud de esta lógica, pero sobre todo porque deseamos que nuestro país figure en los estándares superiores de progreso y evolución, de previsibilidad y transparencia, de elegibilidad y respetabilidad, abrazamos la vía de una diplomacia enteramente entregada al servicio de los innegociables intereses de la patria. Y forjadora a un tiempo de un mundo mejor, más justo y solidario.

Por lo expuesto, celebro una nueva edición de la Revista Diplomática. La que es fruto de una labor encomiable de los cursantes de la Academia Diplomática. Y que refleja los esfuerzos de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores por servir, con conocimiento, eficiencia y patriotismo, a los altos e irrenunciables intereses nacionales. A la vez, nos invita a reflexionar sobre el pasado, el presente y el futuro de la política exterior paraguaya.

ARTÍCULOS



LOS PAÍSES EMERGENTES BRICS: SU DESARROLLO, CONTEXTO ACTUAL Y PROYECCIÓN. POSIBLES EFECTOS Y VENTAJAS PARA EL PARAGUAY¹

Luis Esteban Páez²

Resumen

La investigación titulada “Los países emergentes BRICS: su desarrollo, contexto actual y proyección. Posibles efectos y ventajas para el Paraguay” plantea el comercio internacional en el contexto de la mundialización

como un proceso que genera oportunidades en diferentes niveles. En especial, el proceso del surgimiento de países denominados emergentes que posibilitan nuevas dinámicas en la economía mundial. El BRICS, como grupo de países “emergentes”, sirve de sólido apoyo para la conformación de nuevos polos de crecimiento. Se plantea así la posibilidad de Paraguay de un mayor acercamiento político-económico a este importante grupo conformado por Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica.

¹ Adaptación de la homónima tesis monográfica realizada por el Ministro Luis Esteban Páez en cumplimiento de los requerimientos académicos del Curso de Actualización de la Academia Diplomática y Consular “Carlos Antonio López”, defendida el 28 de enero de 2019, para el ascenso al rango de Embajador.

² Luis Esteban Páez nació el 2 de setiembre de 1960 en la ciudad de Asunción. Realizó sus estudios secundarios en el Colegio Goethe, egresó como Licenciado en Administración de la Universidad Nacional de Asunción en el año 1986 y realizó el Curso de Política y Estrategia Nacional del Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE) en 1999. En los más de treinta años de servicio diplomático, se desempeñó en el servicio local como Director de Legalizaciones, de Negociaciones Económicas, de Organismos Económicos Multilaterales, y de Infraestructura Física y Transportes Internacionales. Asimismo, en el servicio exterior, sirvió en las Representaciones Diplomáticas del Paraguay en Alemania, Suiza, Japón, Suecia, Bolivia y Argentina. Falleció el 12 de noviembre de 2020 en la ciudad de Buenos Aires.

³ Dedico este trabajo: A Maggy, mi esposa, por su apoyo constante, alegre y delicado. Agradezco a: al Dios Creador por darme la oportunidad de realizar este trabajo. A la Academia Diplomática y Consular “Carlos Antonio López” del Ministerio de Relaciones Exteriores, por brindar el espacio para el desarrollo del conocimiento. Al Lic. César Pappalardo y a todas aquellas personas que me brindaron sus conocimientos y enseñanzas para el desarrollo de la presente Investigación.

1- Introducción

En la década de 1990, la economía global atravesó un periodo de gran expansión. La caída del muro de Berlín, hito histórico que marcó el derrumbe de la Unión Soviética, abrió los sistemas económicos y políticos de los países de la órbita comunista (URSS)⁴, generando un imperativo neoliberal de comercio e inversión a través de las fronteras. En la búsqueda de reducción de costos, las compañías multinacionales aprovecharon la liberación comercial (movimientos de

⁴ La URSS fue un Estado federal que se caracterizó principalmente por instaurar un régimen de ideología marxista-leninista, que fue modelo referencial para los Estados socialistas del mundo hasta su caída. Su existencia se extendió por un periodo de 74 años, entre 1922 y 1991. URSS, como tal, son las siglas de Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, también conocida como Unión Soviética o, según sus siglas en ruso, CCCP. Cfr. Diccionario Enciclopédico Larousse, México, 2012 c URSS págs. 1757-1759.

bienes) y financiera (movimiento de capitales) para globalizar sus operaciones y relocalizar su producción hacia países en desarrollo. También, la innovación en las tecnologías y comunicación imprimió un vertiginoso cambio al proceso en la historia.

Así, la mundialización económica, fenómeno que se ha visto propulsado con la derrota de la Unión Soviética y la consiguiente desagregación del bloque socialista, ha provocado un ajuste sistémico de las principales unidades componentes –los Estados– en relación con los requerimientos y necesidades de la sociedad mundializada. La aceleración de la mundialización se enmarca en un proceso histórico que comenzó hace más de quinientos años, con la conformación del moderno sistema mundial tal como señala Wallerstein, I (1984) (Ferrer, 1996) (Sanahuja, 2008).

Desde una perspectiva sistémica en el sistema internacional (Gratius S., 2007), la mundialización como proceso genera contradicciones que se manifiestan en diferentes niveles. Por una parte, estructuralmente se plantea un proceso de convergencia económica mundial impulsada, principalmente, por Estados Unidos y, por la otra, surgen distintas regiones emergentes que viabilizan nuevas dinámicas en el capitalismo. Al modificarse estructuralmente el peso de los polos en el sistema se replantean la dinámica del poder, el papel de los emergentes en relación a los polos y al sistema y, la propia caracterización del sistema (Sanahuja, 2008) (O'Neill, 2012) (Sharma R., 2012).

Si bien como se señaló anteriormente, los países y regiones emergentes tienen una connotación económica y financiera, referida al desarrollo y las oportunidades de inversión, la propia dinámica ha generado consecuencias políticas derivadas del peso que van tomando algunos Estados-región en la estructura. El caso más notorio es el del bloque conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, cuyo acrónimo BRIC (sin Sudáfrica al inicio de su conformación), surgió a partir de un documento elaborado por Jim O'Neill, un director del grupo Goldman Sachs,

en el cual pronosticaba que Brasil, Rusia, India y China serían las potencias emergentes del mundo para el 2050 (Sharma R., 2012).

La principal diferencia de los BRICS (incluyendo a Sudáfrica), con otros emergentes que han sido manejados también como “paquetes de oportunidades” o como grupos de países con algunos indicadores comunes como son los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) o los MIST (México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía), es que los países BRICS conformaron un bloque político a partir de la primera cumbre que realizaron en Ekaterimburgo, Rusia, en junio de 2009. La cumbre de constitución del BRIC (Sudáfrica se incorporó en la tercera cumbre que se realizó en China) permitió formalizar algunas reivindicaciones en relación con las diferencias existentes en la orientación y toma de decisiones en el sistema internacional. En concreto, la primera cumbre apuntó al reconocimiento de Estados Unidos y el selecto Grupo de los Ocho (los siete más desarrollados y Rusia) y a la necesidad de un cambio en los porcentajes de votación de las organizaciones económicas internacionales.

La adaptación del Estado a las nuevas realidades de la economía mundial y en las relaciones con los demás Estados planteó una redistribución de recursos mundiales a partir de los resultados de la producción por regiones y Estados, convalidados por los flujos de comercio e inversión.

Para visualizar estos cambios y el impacto posible en la redistribución económica, en solamente veinte años, entre 1990 y 2010, el PIB del grupo de países BRIC (sin Sudáfrica) pasó de representar el 7,5 % a conformar un 17,7 % del total del PIB mundial.

Por otra parte, los países desarrollados representaron un 50 % de los productos manufacturados en el 2011 cuando en 1990 significaron el 70 % (Husson M., 2009). Este aumento de ingresos provenientes de la producción, comercio e inversión en los países emergentes posibilitaron entre otras cosas un incremento del gasto público

canalizado en innovación, investigación, educación y cultura.

En 2009, la decisión política de la República Federativa del Brasil, la Federación de Rusia, la República de la India y la República Popular China (RPC) al oficializarse el nuevo bloque, se denominó: BRIC, y generó un sinnúmero de expectativas a nivel mundial.

Llamó la atención a los analistas de relaciones internacionales y a los economistas ciertas cuestiones de esta consolidación de naciones: las asimetrías existentes entre los cuatro países, que se lanzaban así al mundo globalizado (VV.AA., 2008); la distancia geográfica entre ellos; la presencia de la RPC, pudiendo esta nación desenvolverse de forma solitaria en el contexto internacional sin menoscabar en absoluto sus valores económicos, comerciales, diplomáticos y políticos; y en el 2011, el ingreso de Sudáfrica a este bloque de países, que a partir de ese año pasó a denominarse BRICS (Turzi, 2011)⁵.

El progreso de los BRICS en los últimos años y su creciente protagonismo en el escenario global se constatan por el hecho de que los cinco países que lo integran representan el 43 % de la población mundial y el 25 % del PIB, y habiendo generado la mitad del crecimiento económico global de la pasada década. Estos datos y la concordancia que demuestran los cinco países ante cuestiones globales o ante conflictos internacionales discutidos en diferentes foros internacionales, como también el crecimiento de sus relaciones comerciales derivan en un atrayente análisis de los BRICS.

Con el paso del tiempo y sobre todo a través de la labor del servicio diplomático, los BRICS fueron ampliando los temas de manera progresiva que abarcan hoy día a casi todas sus carteras ministeriales, llegando incluso a la apertura de un banco para el desarrollo con aportes exclusivos de sus cinco miembros. En ese marco, ningún país

de los BRICS ha dejado de devolver los créditos concedidos, por ejemplo, por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese elemento puede primar fuertemente durante la evolución del banco de estos cinco países y, además, la posibilidad de incorporar modernos y ágiles instrumentos de cooperación en materia de finanzas. Este nuevo banco podría contribuir de manera efectiva, al dirigir su atención hacia nuevos polos de crecimiento y demanda.

Un país emergente tiene necesariamente uno o más potenciales económicos que, bien explotados, favorecen a que sus habitantes obtengan un ingreso per cápita medio acompañado de un constante crecimiento, que es casi siempre relativamente alto. O sea, tiene luces e igualmente sombras y a veces en gran número.

En este contexto, Paraguay, en su posición privilegiada, como país limítrofe con Brasil, Argentina y Bolivia y miembro fundador del Mercado Común del Sur (Mercosur), se convierte, por varios motivos, en un socio cercano a los BRICS. A parte de su situación geográfica, Paraguay está considerado a nivel mundial como el nuevo centro para las inversiones y negocios, mediante su economía en crecimiento, la inflación controlada, la baja presión impositiva, los mejores indicadores macroeconómicos de la región, el PIB en un crecimiento promedio del 5,5 % en una década, la situación fiscal que completó ocho años consecutivos de superávit fiscal que alcanzan a cubrir casi el 100 % de la deuda pública, el cuarto productor mundial de soja, el sexto exportador mundial de carne vacuna, la expansión del sector inmobiliario, el surgimiento de una atrayente clase media.

A la luz de la experiencia de estos países y de sus características, Paraguay, con su potencial energético y de recursos naturales, no puede estar ajeno a esta realidad, sino que, por el contrario, toda esta combinación de resultados crea un clima de negocios muy favorable, dejando de lado los preconceptos de una economía del pasado, abriendo nuevos horizontes a las inver-

⁵ A partir de la incorporación de Sudáfrica la denominación o acrónimo fue BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, en la tercera en China.

siones extranjeras directas, la cooperación financiera internacional y un incremento del intercambio comercial.

El objetivo de este trabajo es resaltar la oportunidad que Paraguay, como nación próspera y en un periodo de expansión económica. Valorizar esta situación de Paraguay ante los países emergentes, fundamentalmente los cinco que conforman el BRICS, poseedores del reconocimiento mundial por el número de sus emprendimientos conjuntos. La investigación presenta las características de los países emergentes, de la aparición y el avance de los BRIC/BRICS, los rasgos positivos y negativos de cada uno de sus miembros, y la búsqueda de conjugar intereses entre Paraguay y los BRICS.

2- El bloque de los BRICS

El BRIC, luego de su creación en 2001, ha demostrado que sus miembros no solo son hábiles como “centros de inversiones extranjeras con excelentes tasas de retorno y con un crecimiento anual constante de por lo menos 8 %”, sino que, al mismo tiempo, han iniciado un buen trabajo en otras áreas: la política y la diplomacia; y, en especial, dentro del G20, que es un foro de cooperación y consultas entre sus países miembros sobre temas que se refieren al sistema financiero internacional (Van Agtmael, 2007).

El BRIC se convirtió, utilizando esa plataforma de países, en un bloque que resuena y aparece con mayor intensidad en el sistema internacional (Sassen, 2007). Lógicamente, ese grupo de países emergentes no cuenta con el peso político de, por ejemplo, la Unión Europea (UE).

Durante la tercera cumbre de presidentes que se desarrolló en Sanya-Hainan, RPC, en abril de 2011, se produce el ingreso oficial de la República de Sudáfrica al BRIC. Desde ese momento el ahora ampliado grupo de países emergentes, creado por el experto en inversiones, Jim O’Neill, pasó a denominarse: BRICS. En el presente apartado se desarrollarán las características de

cada uno de los países que integran los BRICS: Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica.

2.1- Brasil

Brasil es uno de los países más atractivos de los BRICS, sobre todo en materia de inversión extranjera directa (IED) y, en ese sentido, Jim O’Neill, en el Mapa del Crecimiento. Oportunidades de negocio en los BRIC y más allá, afirma que Brasil ha sufrido una transformación de su economía con bases firmes, luego de ser un caso perdido hiperinflacionario a convertirse en una superpotencia latinoamericana del siglo XXI. Siempre ha sido denominado como el “país del futuro”, debido a su inmenso territorio y sus abundantes recursos naturales, que le brindan un extraordinario potencial económico. Desde mediados del siglo XX, Brasil atrajo a millones de migrantes, empezó a llegar la inversión extranjera directa y las multinacionales iban estableciendo sus oficinas en el territorio brasileño.

Pero el sueño del “país del futuro”, según el mencionado economista británico, se fue apagando con el paso de las décadas, teniendo en cuenta que Brasil tuvo continuas crisis económicas y políticas, alternando entre democracias y dictadura militar. La inflación y los líderes ineptos fueron los responsables de la inestabilidad económica que pasaban de un vibrante crecimiento económico a profundas recesiones.

Igualmente, Turzi (2011) en Mundo BRICS, en coincidencia con el artículo de The Economist, afirma que la pertenencia de Brasil en los BRIC fue cuestionada al principio por ser:

Un país con una tasa de crecimiento exigua, preso de cualquier crisis financiera que hubiese ahí, con inestabilidad política crónica y cuya capacidad de despilfarrar sus evidentes posibilidades es tan legendaria como su talento para el fútbol y los carnavales, no parece cuadrar junto a esos titanes en ascenso (Turzi, 2011, pág. 27).

Unos años más tarde, la misma publicación observaba que en ciertos sentidos Brasil le supera

a los otros BRIC. A diferencia de la RPC, es una democracia. A diferencia de India, no tiene insurgentes, conflictos religiosos ni vecinos hostiles. A diferencia de Rusia, no exporta solo petróleo y armas y trata a los inversores extranjeros con respeto.

El experto sobre países emergentes, Ruchir Sharma (2013), en su obra Países Emergentes, en busca del milagro económico, añade en este mismo sentido que Brasil ha buscado últimamente asegurar la “estabilidad económica a toda costa”, ya que su cautela se deriva de su largo historial de crisis financieras, en las que el exceso de gasto generó: deuda; hiperinflación, que comenzó en 1995 a una tasa anual vertiginosa de 2100 %, humillantes situaciones de impago y embarazosas devaluaciones de su moneda, así como la introducción de nuevas divisas, lo que sucedió cinco veces en diez años (cruzeiro, cruzado, nuevo cruzado, cruzeiro, cruzeiro real; y, real, que pervive hasta hoy).

2.2- Rusia

En opinión de muchos, Rusia tampoco debería figurar entre los BRICS, teniendo en cuenta su demografía desfavorable, la dependencia excesiva de energía y las materias primas y su desfavorable historial en lo referente a gobierno y estructuras legales que le convierte en un receptor poco merecedor de integrar este bloque de países.

De igual modo, Turzi dice que su dura visión geopolítica llevó a este país a abrazar el grupo BRICS. Rusia es diferente al resto de sus socios: es un Estado intrínsecamente conservador, en tanto busca preservar el statu quo del orden internacional. Rusia ofrece a los BRICS la inapelable condición de “gran poder” que le otorga su superioridad nuclear y, a cambio, puede mostrarse no como una potencia declinante sino como parte de las vibrantes economías emergentes y poderes ascendentes. El bloque es una instancia clave para recuperar el respeto internacional y para avanzar una agenda que busca más abiertamente socavar,

si no el sistema, al menos la posición que EE.UU. ocupa en él (O’Neill, 2012, págs. 60-61).

Rusia es una auténtica nación de contradicciones, confirma igualmente Sharma, ya que el gobierno controla en gran medida lo que dice la televisión, pero no en los periódicos. Los rusos tienen una renta media de cerca de 13 000 USD, y son probablemente el único pueblo con ese nivel de ingresos que vive bajo la amenaza de frecuentes apagones eléctricos. Muchos moscovitas circulan por la capital en elegantes coches alemanes, pero no existe un servicio taxi organizado. Rusia es uno de los principales exportadores de trigo del mundo, pero tiene que importar millones de toneladas de carne y aves de corral para su consumo nacional. Desde que abrió al resto del mundo en 1995, durante el primer periodo poscomunista, la bolsa rusa ha cerrado casi todos los años entre las tres del mundo con mejores resultados, o entre las tres peores (Sharma R., 2012, pág. 113).

Rusia podría convertirse en un país muy rico. Su demanda de productos de consumo podría crecer hasta llegar a la actual de muchos países desarrollados. En 2010, ya se creía que había más propietarios de automóviles que en Alemania, debido a su mayor población, pero también a causa del rápido crecimiento de la riqueza. Si los líderes políticos rusos pudieran proporcionar un entorno de apoyo, probablemente atraerían a las grandes multinacionales de fabricación de automóviles. Asimismo, podría convertirse en una ubicación deseable para otras multinacionales que buscan exportar a las antiguas repúblicas soviéticas, así como también a Irán, Irak y otras naciones de Oriente Medio. Rusia también debe mejorar sus infraestructuras, y si llega a tener un verdadero éxito en algún momento, no cabe duda de que sus aeropuertos y otras infraestructuras deban mejorar.

Finalmente, el sector reformista del gobierno ruso ha perdido su lucha por las innumerables batallas contra los proteccionistas. Durante muchos años se ha estado librando una guerra abierta

dentro del Kremlin, que es una característica única de Rusia. Esto no ha permitido un ejercicio de transparencia. Las disputas constantes por el poder parecen un fin en sí mismo y en la última instancia suponen un obstáculo para el progreso del país. En cualquier caso, Rusia aún desborda potencial. Su población hace que la del país más grande de Europa, Alemania, parezca diminuta. Si consigue adoptar lo mejor de la tecnología occidental y convertirse en un lugar más hospitalario para la inversión extranjera, podría así crecer muy de prisa (Sharma R., 2012, págs. 127-128).

2.3- India

La India ha pasado a ser considerado el país emergente por excelencia. Un modelo que recoge lo mejor y lo peor de las economías jóvenes y dinámicas. Las acciones indias suben y bajan, porque su mercado es complejo y diverso. Cuenta con más de 5000 compañías que cotizan en la bolsa, de las cuales más de 1000 tienen inversores extranjeros y casi 150 valores de cotización por encima de los 1000 millones de dólares. A diferencia de muchas empresas de otros países emergentes que cotizan en la bolsa que proceden de una única industria –petróleo en Rusia, tecnología en Taiwán–el mercado indio incluye de todo, desde coches hasta compañías farmacéuticas.

En este contexto y según O’Neill (2012), la demografía india es sorprendente, la más favorable del mundo. En los próximos veinticinco o treinta años, su población activa podría aumentar en el mismo número de personas que viven actualmente en los Estados Unidos, trescientos millones. Hacia 2050, su población podría alcanzar los 1700 millones, es decir, un 10 % o 20 % más que la de China, y con mucha más gente joven. Esto haría que la población trabajadora india alcanzase un volumen equiparable a la suma de la de China y Estados Unidos. Estos son hechos irreversibles y por sí mismos harán de la India uno de los países más influyentes del mundo.

La India también posee las grandes ventajas de un sistema legal creíble, un gran número de

angloparlantes y empresas de tecnología locales que se están expandiendo a escala mundial. En teoría, la India podría adelantarse al Japón en los próximos veinte o treinta años para convertirse en la tercera economía del mundo y, dada su demografía, tiene el potencial para aumentar su PIB real más rápidamente que cualquiera de los otros BRICS.

Este país se encuentra en el grupo de países emergentes que, de acuerdo con un informe del Banco Mundial de 2011, en 2025 aportarán más de la mitad del crecimiento mundial (junto con Brasil, China, Indonesia, Corea del Sur y Rusia). De igual manera, su peso creciente en el contexto internacional está contribuyendo a un cambio en las relaciones de poder tanto en el ámbito regional como en el global (Sharma R., 2013).

La India cuenta con la segunda fuerza laboral más grande del mundo, con casi 480 millones de personas económicamente activas. Se estimó que para el 2015 la población de entre 15 y 60 años habría aumentado casi en un 20 % y que tal tendencia se mantendrá hasta el 2025. Es decir, de acuerdo con estas estimaciones, en 2025 más del 67 % de la población india tendrá entre 15 y 65 años. Su comercio exterior aumentó en un 50 % en la última década y se pueden observar importantes exportaciones de software y un considerable ingreso de remesas de los indios que trabajan en el extranjero.

Diversos sectores de la economía de la India recibieron los beneficios de una mayor integración a la economía global, entre los que se incluyen a la industria farmacéutica, la de biotecnología y la especial. Sin embargo, la agricultura en general y otros sectores industriales y los servicios permanecen relativamente aislados y su integración a los mercados del mundo es una tarea pendiente de los próximos años (Castro, C. y Vigliero, S., 2015).

A este país aún le queda mucho trabajo por hacer, ya que se encuentra muy lejos de los índices del BM en cuanto a facilidad para hacer negocios, anticorrupción y transparencia. La infraes-

estructura requiere niveles de inversión colosales y un mercado de bonos estatales y de empresas más evolucionadas para financiarla. También necesita bajar las barreras a las importaciones y a la inversión extranjera. Sus importaciones siguen en aumento y, en ese sentido, la India precisa importar recursos naturales australianos, indonesios o de educación británica. Cuanto más sencillas se haga el proceso, más rápidamente podrá crecer. Mejorar sus sistemas de infraestructura y de asistencia sanitaria será esencial para dar un empujón a todo lo referente al futuro de este país (O'Neill, 2012).

Los inversores extranjeros quizás estén dispuestos a involucrarse en la India, pero les asustan las normas y amenazas legales que les dificultan la adquisición de participaciones significativas en empresas indias. Los líderes políticos entienden la necesidad de las IE para estimular el crecimiento, si bien parecen asustados por la reacción popular si admiten a más extranjeros en sus mercados. Pero, admitir la inversión extranjera mejoraría la experiencia del consumo para los indios y aumentaría la eficacia y la productividad de su industria agrícola (O'Neill, 2012).

2.4- La República Popular China (RPC)

Existe cierta disparidad de opinión en cuanto a si se debiera quitar la “C” del acrónimo BRICS, porque la RPC, por sí misma, ya tiene una enorme importancia. La opinión de mayor peso argumenta que si se le quita la “C”, no habría contenido para los demás. La RPC es el mayor tema dentro de esta concepción y no cabe exagerar la importancia de este país para todos, y no solo para los 1300 millones de chinos, sino para la economía global (O'Neill, 2012).

Si la RPC tiene tanto poder por sí sola, ¿por qué decide unirse a otros que podrían diluir su poder en un ámbito de decisión? A pesar de la asimetría existente dentro del bloque, el interés chino en el grupo BRICS tiene un componente táctico, que podría ser –como fue resaltado por *The Economist*– “esconder sus demandas nacionales detrás de una fachada multilateral”. Esa

observación tiene un contenido cierto, ya que el objetivo central de la política exterior china desde los años 70 ha sido mantener un orden internacional pacífico y estable que asegure las condiciones para un crecimiento sostenido. Cuando una nación acumula poder económico en tiempo breve, inmediatamente surge entre los demás Estados del sistema la pregunta de cómo se traducirá ese nuevo poder económico en seguridad militar. Participar en foros multilaterales aumenta la legitimidad del actor diferencial de poder, ya que los demás pueden conocer las intenciones del fuerte y tranquilizar sus propias sospechas. Los EE.UU. vienen alentando la integración de la RPC al sistema como un “actor responsable en la comunidad internacional”.

Un bloque como el BRICS ha permitido a la RPC presentarse como el actor principal del mundo emergente, que por capacidades materiales lo integra de todos modos (Turzi, 2011).

De modo general, se puede hablar de una RPC que dejó atrás el estigma de nación atrasada con que ingresó en el siglo XX, y se ha convertido en un país con una industria avanzada y con una participación activa en el escenario internacional. En los últimos tiempos, su postura ha sido más dinámica y comprometida, como la demostró su labor en las negociaciones por la crisis de Corea del Norte (el diálogo a seis bandas de Beijing, que consistió en las conversaciones entre las dos Coreas, EE.UU., Rusia, Japón y la RPC, como anfitriona, para conseguir la desnuclearización de Corea del Norte) (Sharma R., 2013, pág. 54).

La RPC prosperó a la manera antigua, construyendo carreteras para unir las fábricas a los puertos, desarrollando redes de telecomunicaciones para conectar unos negocios con otros y ofreciendo a campesinos desempleados puestos de trabajo mejores en fábricas urbanas. Ahora, todas estas medidas están llegando a su etapa de madurez, a medida que la oferta de mano de obra procedente de zonas rurales se agota, el empleo en las fábricas alcanza su máxima capacidad y la red de autopistas se acerca ya a los 75 000 kiló-

metros, la segunda más larga del mundo después de los EE.UU., con casi cien mil. La tendencia demográfica que en décadas recientes ha inclinado la balanza de población hacia los trabajadores jóvenes y en activo pertenece ya al pasado, y una cada vez mayor clase social de jubilados pronto empezará a hacer mella en el crecimiento económico (Sharma R., 2012).

Los líderes chinos son conscientes de lo que sucede actualmente e intentan gestionar la desaceleración y reconvertirla en una tasa de crecimiento saludable y propio de una renta intermedia. Todo ello hace menos probable un desplome económico. Una RPC más lenta significa también una RPC menos agresiva, que generará menos fricciones geopolíticas, menos batallas comerciales y menos miedo de despertar al “dragón”. Si en los próximos años la RPC entra en un ritmo de crecimiento de entre el 6 % y el 7 %, al principio su economía experimentará una recesión suave y desde luego no exenta de problemas, pero tampoco será un acontecimiento catastrófico para la economía mundial. El panorama general, que no debemos perder de vista, es que la economía china es ahora mismo tan gigantesca –alrededor de seis mil millones de dólares al año– que incluso a un ritmo de crecimiento del 6 %, continuará siendo el principal contribuyente al crecimiento global en los años que se avecinan. De manera que la conmoción será, al menos en parte, psicológica: países, políticos, e inversores que temían el auge o el desplome chino se sentirán inmensamente aliviados. Aquellos que han apostado todo a seguir la estela de la RPC mientras esta acrece a un 8 %, en cambio, se enfrentarán a una sorpresa más desagradable (Sharma R., 2013).

2.6- Sudáfrica

“Dejar atrás el pasado y seguir adelante” es una actitud reconciliadora de la mayoría de los sudafricanos desde hace más de veinte años. Después de mucho tiempo sin un verdadero progreso, esa actitud conciliadora empieza a estancarse. Durante los años del auge económico, entre 2003

y 2007, el crecimiento de Sudáfrica se aceleró, pero solo de un 3 % al 5 %, muy por debajo de la media de los mercados emergentes, y desde entonces ha caído de nuevo al 3 %. La economía necesita crecer el doble de rápido para paliar su problema más acuciante: el paro. Desde que el partido del Congreso Nacional Africano (CNA) llegó al poder en 1994, la tasa de desempleo ha permanecido en el 25 %, una cifra que casi con seguridad crearía inestabilidad social en otros países. Además, todo apunta a que la economía se va a volver aún menos dinámica y no al revés. La tasa de crecimiento del PIB sudafricano a largo plazo se situaría en solo 2 %, la cifra más decepcionante de todos los grandes mercados emergentes (Sharma R., 2012).

Sudáfrica es un mercado desarrollado disfrazado de mercado emergente y la diferencia de los ingresos entre blancos y negros se sigue constatando a simple vista. Normalmente, las familias blancas tienen dos coches y la movilidad en cuatro ruedas para las familias negras se torna más complicada. La cantidad de dinero en fondos de pensiones es muy alta: más de 7000 dólares por persona, comparados con los 277 dólares en Rusia, pero en su mayor parte está también en manos de blancos. La justicia económica, que fue una de las principales promesas de Mandela y el CNA, sigue siendo una esperanza lejana. Entre la población negra, la tasa de desempleo continúa siendo anormalmente alta (30 %), pero para los blancos es mucho más baja (6 %). Tres de cada cuatro negros viven en zonas rurales y no tienen trabajo. Mientras tanto, los profesionales urbanos no conocen el problema del paro (0,4 %). La desigualdad de rentas es tan grande hoy como lo era cuando el CNA derrotó al gobierno de apartheid hace más de dos décadas. El medidor estándar de desigualdad, el coeficiente Gini, sigue en 0,7 %, uno de los más altos del mundo. UN 0 en la escala de Gini supone que todo el mundo tiene la misma renta, y un 1, que la tiene toda una sola persona. De ahí que la extraña calma en la que parece vivir Sudáfrica resulte cada año más difícil de explicar.

En el 2011, tras la admisión de Sudáfrica en el grupo, las críticas no tardaron en llegar, sobre todo por las asimetrías latentes entre Sudáfrica y el resto de los BRICS. LA economía sudafricana es considerablemente menor que la de sus pares, con un crecimiento que ha sido afectado por la crisis financiera internacional en los últimos años y una dinámica que no la coloca entre los próximos “mercados emergentes”. Sudáfrica fue invitada por dos motivos principales: por su lugar en el continente africano, que la ubica como “puerta de enlace” al continente y portavoz de la región; y por su gran mercado de capitales, que es una excepción en África. Otro aspecto relevante del ingreso sudafricano al grupo de los BRICS encuentre sus principales en la figura de liderazgo que se le atribuye a Sudáfrica en el continente africano, a su diplomacia activa y a la visión del sistema internacional que comparte con los miembros originarios de este grupo.

Es innegable que la pertenencia de Sudáfrica en el grupo de los BRICS es una oportunidad de tener voz y voto en el proceso de toma de decisiones de las cuestiones globales junto a los poderes emergentes que procuran reestructurar el orden internacional. La interlocución sudafricana se expande también a aquellos países en desarrollo emergentes que están tendiendo sus intereses económicos y geoestratégicos en África. Por otra parte, no deben perderse de vista las dificultades que implica obtener consensos en un continente con grandes heterogeneidades regionales y países que hasta disputan el lugar de África en sus sub-regiones, como el caso de Nigeria en el oeste. Las limitaciones que debe enfrentar Pretoria para la creación de una diplomacia coherente y convincente respecto del panafricanismo son numerosas y la cuestión de los recursos escasos, tanto humanos como económicos, no es una limitación menor.

La ambiciosa política exterior sudafricana ha considerado un éxito el ingreso a los BRICS. De ahora en más, dependerá de cuán efectiva es para determinar objetivos prioritarios, acordes tanto al

interés nacional como al panafricanismo que pretende representar, y para desarrollar estrategias dentro de un grupo que no tiene la cohesión de IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y cuyas relaciones han sido caracterizadas como simultáneamente cooperativas y competitivas, particularmente en África.

3- Paraguay, con economía emergente

El Paraguay es el primer exportador mundial de energía eléctrica—único país en América del Sur con 1390 megavatios de potencia disponible y con menor costo comparativo—y de azúcar orgánica; líder mundial en la producción de barcasas; el segundo productor y exportador mundial de stevia y tung; el cuarto exportador mundial de soja, cabrón vegetal, almidón de mandioca y aceite de soja; y el sexto productor mundial de soja y carne; y está encaminado a mediano plazo a dirigirse con pasos firmes con dirección a la categoría de país emergente.

Conforme a las cifras publicadas por el Banco Central del Paraguay (BCP), el crecimiento del PIB fue del 4,8% en el 2017, 4 % en el 2016, 4,5 % en el 2015, 4,8 % en el 2014 y 14,2 % en el 2013. La inflación de 2016 alcanzó el 3,9 %. Dichos números son auspiciosos, considerando el contexto de desaceleración regional prolongada. Y sigue detallando ese organismo financiero que nuestra economía, a pesar de lo recién expuesto, se mantiene relativamente resistente mediante los sólidos fundamentos macroeconómicos, los menores precios del petróleo y la vigorosa actividad en el sector de la construcción y los servicios.

La IED es otro rasgo importante de las economías emergentes. Se resalta en esa dirección el asentamiento de multinacionales en el Paraguay: Fujikura Automotive Sudamérica, Imperial Shipping Group, Astilleros Tsuneishi, CAIASA (complejo agroindustrial), ADM e igualmente de inversionistas nacionales, argentinos, brasileños, alemanes, uruguayos, etc. Esa llegada de multinacionales y de inversionistas se produjo y se produce por la estabilidad de precios, o

sea, baja inflación; la fuerza laboral más joven de América Latina; la deuda externa más baja a nivel regional; el régimen tributario y beneficios fiscales más competitivo de la región; las interesantes oportunidades de negocios; el parque tecnológico de nivel internacional; la zona franca de multinacional de autopartes y servicios tecnológicos y financieros para el Mercosur; los parques industriales integrados a cadenas productivas en el Mercosur; el plan de reconversión de las fronteras a través del posicionamiento del nodo de negocios integrado por las ciudades de Ciudad del Este, Salto del Guairá y Pedro Juan Caballero con beneficios impositivos, know-how comercial de los empresarios de casi cincuenta años en hacer negocios (Informe del Banco Mundial, 2017).

Otro impulsor de la economía paraguaya es la maquila. Los sectores de autopartes, servicios intangibles, plásticos y sus manufacturas, confecciones y textiles, cueros, productos alimenticios y farmacéuticos, alimentos para mascotas, pigmento, pintura y colorantes, maderas, cauchos y calzados generaron cerca de 2000 nuevos puestos de trabajo en el Paraguay en los últimos tres años, sumándose a los 12 500 empleos ya existentes.

Paraguay se encuentra en el centro de la región con mayor ingreso de América del Sur, con una población de 281 millones de habitantes. En el Mercosur se tienen ventajas comparativas proveídas por el “Régimen de Origen” (40 % de componente nacional y 60 % de componentes importados de extrazona requeridos en el producto final con Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela y Bolivia, y con los siguientes países asociados: Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Asimismo, se reactivaron las negociaciones de Libre Comercio del Mercosur con la UE, Canadá, EFTA, Corea, Singapur, que darán ventajas y accesos a los productos nacionales en estos mercados, así como la captación de inversiones. Se está igualmente iniciando las negociaciones con la RPC, que tiene a disposición hasta el 2024 otras ventajas comparativas para la exportación a la Unión Europea (UE), utilizando el Sistema

Generalizado de Preferencias (SGP+), que otorga el acceso preferencial con arancel cero a cerca de 10 000 productos.

Se destaca asimismo el reciente ingreso del Paraguay como miembro del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es un foro de 34 países industrializados que desarrolla y promueve políticas económicas y sociales. Su misión es construir economías sólidas en sus países miembros, mejorar la eficiencia, los sistemas de mercado nacionales, ampliar el libre comercio y contribuir al desarrollo tanto en países industrializados como en desarrollo.

También respalda un marco económico de mediano plazo que promueve políticas fiscales sostenibles; una mejor recaudación de impuestos; una mejora de la efectividad de las políticas de protección social y su focalización; y la inclusión financiera más amplia (Informe del Ministerio de Industria y Comercio, 2017).

Paraguay ha logrado avances significativos en sus datos macroeconómicos luego de la implementación de importantes reformas económicas, tales como la ley de responsabilidad fiscal y las metas de inflación. Como derivación de estas reformas, se subraya que la deuda pública sigue en aumento, pero sigue siendo una de las más bajas de la región y que los niveles de tributación siguen siendo bajos y la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, inadecuados (Informe del Banco Mundial, 2017).

Se han logrado mejoras en el frente social, con una serie de reformas en este ámbito, que incluyen el acceso gratuito a la atención primaria de salud, la educación básica y la expansión de los programas de transferencias condicionadas para beneficiar a las poblaciones vulnerables, y bajar los niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo prioridades de relevancia del gobierno paraguayo (Informe del Banco Mundial, 2017).

3.1- Comercio e inversiones entre Paraguay y los BRICS

El comercio exterior es el intercambio de bienes o servicios existente entre dos o más países con el propósito de que cada uno pueda satisfacer sus necesidades de mercado, tanto interno como externo. La balanza comercial es la que determina los sucesos más importantes que se han originado en un periodo establecido. A partir de sus resultados se definen los efectos que pueden generar en las economías de los países. Este registro de importaciones y exportaciones produce una balanza comercial con superávit o déficit, acorde datos obtenidos del BCP.

3.1.1- Exportaciones

En el periodo 2011-2016, las exportaciones nacionales al grupo BRICS totalizaron cerca de USD 11 900 millones.

1. A pesar de la situación económica del Brasil, el monto de las exportaciones paraguayas a ese país en 2016 fue el mejor de los cinco años anteriores y su comportamiento fue estable, con totales anuales donde no existe mucha variación entre sus resultados. Los principales rubros nacionales exportados al mercado brasileño son: cereales y oleaginosas; maquinarias, artículos eléctricos y transporte; carne cuero y demás productos animales.
2. Rusia, desde el 2012, ha aumentado de manera considerable sus importaciones del Paraguay, llegando en 2014 a adquirir por más de USD 1000 millones. La contracción de la economía rusa afectó también a los productos paraguayos exportados a ese mercado emergente, ya que se perciben bajas considerables de los montos exportados en los dos últimos años. Los principales productos exportados al mercado ruso son: carne, cuero y demás productos animales; cereales y oleaginosas; aceites vegetales y animales.
3. Las exportaciones paraguayas al mercado de la India aumentaron en más del 200 % en

los últimos tres años. Ese aumento es alentador, debido a la importancia comercial que tiene este lejano país. Los principales rubros nacionales exportados al mercado indio son: aceites vegetales y animales; fármacos y cosméticos; y cereales y oleaginosas.

4. En los últimos años, ha bajado la exportación nacional a la RPC cerca del 59 %, la que alcanzó solamente una suma cercana a los USD 16 millones en 2016. Los principales rubros nacionales exportados al mercado chino son: cuero; madera; cereales y oleaginosas.

5. Aunque en 2016 las exportaciones paraguayas a Sudáfrica totalizaron más de USD 116 millones, el comportamiento de estas de los cinco años restantes es bastante bajo. Los principales rubros nacionales exportados al mercado sudafricano son: aceite de soja; pellets, forrajes y balanceados; cereales y oleaginosas; y almidón y fécula de mandioca.

3.1.2- Importaciones

En los últimos años las importaciones de Paraguay provenientes de los países BRICS totalizaron la suma aproximada de USD 35 000 millones. Con notoriedad, se observa que las importaciones realizadas del Brasil y la RPC son las más significativas. En ese mismo periodo, del Brasil se importó por un valor próximo a los USD 16 500 millones y de la RPC a los USD 17 500 millones. Existe una exigua diferencia porcentual del 6 % a favor de los productos chinos ingresados al país.

1. Los principales rubros importados del Brasil son: cerveza de malta; abonos minerales o químicos; tabacos en hojas secas. La balanza comercial entre Paraguay y Brasil del 2011-2016 tiene un resultado deficitario de USD (-) 10 280 millones y en 2016 arroja también un resultado deficitario de USD (-) 947 millones.
2. Los principales rubros importados de Rusia son: otros aceites combustibles (ga-

sóleo); abonos minerales o químicos; aleaciones de aluminio. La balanza comercial entre Paraguay y Rusia del 2011-2016 tiene un resultado superavitario de USD (+) 3828 millones y en 2016 arroja también un resultado superavitario de USD (+) 526 millones.

3. Los principales rubros importados de la India son: transformadores dieléctricos líquido; gasóleo; revestidos de aleaciones de aluminio y cinc. La balanza comercial entre Paraguay e India del 2011-2016 tiene igualmente un resultado superavitario de USD (+) 180 millones y en 2016 arroja, a su vez, un resultado superavitario de USD (+) 87 millones.

4. Los principales rubros importados de la RPC son: teléfonos celulares (móviles) y los de otras redes inalámbricas; máquinas y aparatos de aire acondicionado; videoconsolas y máquinas de juego. La balanza comercial entre Paraguay y la RPC del 2011-2016 tiene un resultado deficitario de USD (-) 17 100 millones y en 2016 arroja también un resultado deficitario de USD (-) 2475 millones.

5. Los principales rubros importados de Sudáfrica son: polímetros de propínelo; liques; coque de petróleo sin calcinar. La balanza comercial entre Paraguay y Sudáfrica del 2011-2016 tiene igualmente un resultado superavitario de USD (+) 142 millones y en 2016 arroja a su vez un resultado superavitario de USD (+) 112 millones.

3.1.3- Consideraciones generales

- Este balance comercial 2011-2016 tiene un resultado deficitario para Paraguay: USD 11 900 millones en exportaciones nacionales a los BRICS – USD 35 000 millones en importaciones de los BRICS = USD (-) 23 100 millones.
- Si dejamos de considerar los resultados de la balanza comercial de la RPC, Paraguay tendría un déficit comercial de USD (-) 6000 millones, con los demás miembros de los BRICS.

- Paraguay tiene con Rusia, India y Sudáfrica balanzas comerciales superavitarias; y con Brasil y la RPC, deficitarias.

El volumen de comercio 2011-2016 entre Paraguay y los BRICS: Total de exportaciones paraguayas USD 11 900 millones + Total de importaciones de los BRICS USD 35 000 millones = USD 46 900 millones.

Por el peso de China e India, los BRICS representan conjuntamente el 41,6 % de la población mundial y casi un quinto del PIB y las exportaciones mundiales, principalmente por el trascendente rol de la RPC. Las exportaciones intra BRICS representan 9 % de las ventas externas totales de estos países, y este coeficiente es mayor en el caso de Brasil y Sudáfrica por la importancia de China como destino de sus envíos.

Hasta el momento, no existen tratados comerciales de amplio alcance entre los BRICS. En el marco del Mercosur, Brasil ha suscripto acuerdos de preferencias fijas con India y Sudáfrica (junto con el resto de los países de la SACU), aunque este último no se encuentra en vigor. Estos acuerdos solamente implican la liberalización de un conjunto reducido de productos, pero en el futuro podrían constituir la base para suscribir tratados de libre comercio. Asimismo, China e India negocian junto con otros países de Asia la Asociación Económica Integral Regional, uno de los acuerdos regionales más relevantes que se están negociando en la actualidad, en tanto que India y Sudáfrica (también en el marco de la SACU) llevan a cabo tratativas para firmar un acuerdo de alcance parcial.

4- Conclusiones y recomendaciones

4.1- Conclusiones

El Paraguay tiene hoy una oportunidad de proyección, como país productor y exportador de materia prima, y de dar un paso más hacia la industrialización de sus productos para el valor agregado de estos.

El bloque de los BRICS es un espacio en el que el país se podrá ir fortaleciendo, en el relacionamiento de comercio de intercambios en un ámbito altamente competitivo sin sufrir asimetrías negativas como en el contexto del Mercosur.

La experiencia de Brasil y otros países, que suscriben acuerdos de preferencias fijas con diferentes países, permite superar ciertas barreras de mercados comunes que exigen acuerdos entre estos, como el caso del Mercosur y la Unión Europea. Si bien es cierto, estos acuerdos, en sus inicios, solamente implican la liberalización de un conjunto reducido de productos, pero en el futuro podrían constituir la base para suscribir tratados de libre comercio.

Además, el fortalecimiento de las características de un país emergente citadas y analizadas con los siguientes factores: la educación, que es una de las relevantes variables, porque conduce a la población activa hacia una mayor productividad, que va directamente ligada a aumentos salariales; la tecnología, que es transmitida y captada en los niveles primario, secundario, técnico y terciario y la que está al alcance de la mayor parte de la población en edad de recibir la educación respectiva, con su consecuencia en el aumento considerable de la producción y el bienestar.

Otro factor importante de un país emergente es su gobierno, porque es el que proporciona el marco jurídico legal, el sistema y los incentivos apropiados para el crecimiento. Un gobierno estable, que aplica el Estado de Derecho y combate la corrupción. El cumplimiento de estos puntos ayuda al gobierno de un país emergente a aumentar su credibilidad tanto a nivel nacional como internacional.

Paraguay, como país en desarrollo, tiene las condiciones y características para ir integrando estos países con economías emergentes.

4.2- Recomendaciones

Las grandes economías de los países BRICS surgen a partir de una visión de país que se instala en la población. Por tanto, la educación es la

piedra angular en el proyecto de una economía emergente para su participación en la comunidad internacional, en particular, del bloque BRICS. Es por ello que se propone, a partir de la investigación, cuanto sigue:

- El fortalecimiento de la Academia Diplomática y Consular con un rol protagónico y referencial en todo el ámbito de las relaciones internacionales y, sobre todo, en el ámbito del comercio internacional, en la defensa, protección y promoción de los intereses de un país emergente.
- La conformación de un cuerpo diplomático altamente calificado y estable en aquellas disciplinas que demanda un país con grandes oportunidades en el intercambio mundial, como ser en el ámbito económico, jurídico, social, político, de los recursos naturales, la producción y la industrialización.
- El fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, que también permite un crecimiento económico y equitativo, dando oportunidades a capital legal y auténtico.
- La apertura de una oficina comercial de Paraguay en la RPC podría facilitar y agilizar el comercio con dichos países; siendo potencias en lo económico y comercial y, al mismo tiempo, se podrá asistir, más de cerca y en caso de necesidad, a los connacionales que se encuentren en esa nación asiática.
- Convendría adoptar un rol activo, creativo, sostenible e incluyente con los BRICS en temas relacionados con la política, economía, y otras áreas relevantes, lo que apoyaría al horizonte internacional.
- Los cambios globales exigen diversificación de las relaciones con el exterior y fortalecimiento de un nuevo multilateralismo y regionalismo.
- Fortalecer y garantizar una clara seguridad jurídica de inversión, con los beneficios y las oportunidades.

- Que en convenio con el Ministerio de Educación y Ciencias se inserte una asignatura de Relaciones Internacionales en el currículo de la Educación Escolar Básica y Media, en donde los estudiantes en formación realicen su extensión escolar de formación en diferentes Centros de Relaciones Exteriores Internacionales.
- Que se ha podido apreciar en los últimos años la inyección de capital en la formación profesional de recursos humanos; aunque es incipiente y no lo suficiente para enfrentar el desafío como país emergente, en el concurso competitivo de las exigencias del mercado internacional.
- Que aún no es suficiente la inversión en la educación básica y secundaria, existen déficits que no nos permiten competir en unas relaciones comerciales y de inversiones, debido a la poca preparación de los diferentes mandos de trabajo, sobre todo la capacitación técnica.

5- Bibliografía

- Banco Central del Paraguay (2017). www.bcp.gov.py;
- Brown, A. (1999). *La Unión Soviética y después*. Barcelona: Planeta;
- Castro, C. y Vigliero, S. (2015). *Gigantes emergentes*. Buenos Aires: Carapachay. Lenguaje Claro Editora;
- Española, R. A. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa;
- Ferrer, A. (1996). *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Madrid: Herder;
- Gratius, S. (2007). *O Brasil nas Américas: Potencia regional pacificadora?*. Madrid: Fride;
- Husson, M. (2009). *Capitalismo puro*. Madrid: Maia;
- Informe de Itamaraty, Gobierno brasileño. (s.f.). www.itamaraty.gov.py/brics;
- Informe del Banco Central del Paraguay (2017). www.bcp.gov.py;
- Informe del Banco Mundial (2017). www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview;
- Informe del Ministerio de Industria y Comercio (2017). www.mic.gov.py;
- O'Neill, J. (2012). *El mapa de crecimiento. Oportunidades de negocio en los BRIC y más allá*. Barcelona: Deusto;
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Vergara;
- Ríos, X. (2005). *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*. Barcelona: Belaterra;
- Sampieri, H., Fernández, C., Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill;
- Sanahuja, J. (2008), *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar?* Buenos Aires: Zorzal;
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores;
- Sharma, R. (2012). *Países emergentes. En busca del milagro económico*. Madrid: Aguilar;
- Sharma, R. (2013). *Países emergentes. En busca del milagro económico*. Madrid: Santillana;
- Sharma, R. (2016). *El auge y la caída de las naciones: fuerzas de cambio en el mundo de pos-crisis*. Madrid: W. W. Norton & Company; 1ª ed;
- Tokatlian, J. (2007). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal;
- Turzi, M. (2011). *Mundo BRICS. Las potencias emergentes*. Buenos Aires: Capital Intelectual;
- Van Agtmael, A. (2007). *El siglo de los mercados emergentes*. Bogotá: Norma;
- VV.AA. (2008), *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea? Cursos de derecho internacional de Victoria*. Bilbao: Gasteiz;
- Wallerstein, I. (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía. Mundo europeo, 1600-1750*. Madrid: Herder;
- Ward, R. (2011). CIVETS, Mercados emergentes, *The Economist*, 17-23.

LOS ORÍGENES DE LA DOCTRINA MONROE Y SU EVOLUCIÓN HASTA LA GUERRA FRÍA

Helena Felip Salazar¹

En el emblemático año 2023, se cumplirán 200 años de la doctrina más antigua del continente, aquella cuya famosa frase “América para los americanos”, resonara tras más de una década de guerras independentistas en Hispanoamérica.

El momento de poner un punto final y resquebrajar la hegemonía de Europa había llegado. Con este objetivo en mente, los Estados Unidos de América resuelve intervenir en la cuestión y sepultar definitivamente las aspiraciones de las potencias europeas de continuar ejerciendo sus supuestos derechos en sus viejos dominios.

El 2 de diciembre de 1823, el Presidente de los Estados Unidos, James Monroe, pronuncia su célebre discurso, redactado por John Quincy Adams, entonces Secretario de Estado, ante el seno del Congreso.

El mensaje de Monroe se centró en la colonización y en la intervención europea. Con respecto a la colonización, la cuestión de límites pendiente entre el Imperio Ruso, Inglaterra y los Estados Unidos, suscitada por la intención de Rusia de ex-

pulsar de su territorio a partir del 51° de latitud a todos los extranjeros, motivó que Monroe se expresara en este sentido: “*La ocasión es propicia para proclamar como un principio vital de los derechos o intereses de los Estados Unidos, que los países del continente americano por la libertad e independencia que han alcanzado no pueden considerarse ya como propios para la colonización europea*”.² Considerando las circunstancias, se interpreta que la declaración se refiere a la adquisición de territorios por ocupación y no por donación, compra o transferencia voluntaria.

Se entiende también que la alusión guardaba relación tan sólo con los territorios litigiosos y posiblemente con los vastos e inexplorados territorios del continente, que al quedar sujetos a la jurisdicción de una potencia hubieran comprometido gravemente los intereses de los Estados Unidos.

Cabe recordar que la controversia suscitada entre Estados Unidos, Rusia e Inglaterra, quedó zanjada por el Tratado de San Petersburgo, suscrito en 1825, también conocido como la Convención anglo-rusa de 1825, que definió la frontera entre la América rusa (Alaska y los asentamientos más al sur, en California) y las posesiones y reclamos territoriales británicos en el Noreste del Pacífico de América del Norte, en 54 grados 40 minutos de latitud norte, las cuales habían sido establecidas en el mismo paralelo como el límite de los

¹ Abogada, Magister en Estudios Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE) y Postgraduada en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática de Madrid. Ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 1990 y al Servicio Diplomático y Consular en 1999. Primera Secretaria en París, Consejera en Ottawa y Ministra en Brasilia. Ocupó Direcciones y Direcciones Generales tanto en el área política como en el área económica de la Cancillería. Actualmente es Directora General de Política Multilateral.

² Discurso del Presidente de los Estados Unidos, James Monroe, ante el Congreso americano. (2 de diciembre de 1823)

reclamos territoriales estadounidenses sobre la misma región a través del Tratado ruso-estadounidense de 1824.

El mensaje de Monroe estaba dirigido a frenar el intervencionismo europeo y a dar una respuesta a las decisiones adoptadas por la Santa Alianza, en el Congreso de Verona de 1822, relativas a la restauración del dominio español sobre las colonias americanas en rebelión.

Considerando que los intereses comerciales de Inglaterra en dichas colonias hubieran quedado lesionados con la posición adoptada por la Santa Alianza, el Primer Ministro George Canning, envió el 16 de agosto de 1823, una “Propuesta de declaración conjunta británico-norteamericana sobre las colonias de España en América”, al embajador norteamericano en Londres, Richard Rush.

En su propuesta, Canning advertía sobre la necesidad de llegar a un entendimiento mutuo sobre las colonias españolas, bajo ciertos principios expuestos claramente:

“1. Concebimos la recuperación por España de las Colonias como un imposible.

2. Concebimos su reconocimiento como Estados Independientes como una cuestión de tiempo y de circunstancias.

3. No estamos, sin embargo, dispuestos a poner ningún impedimento a un arreglo entre ellas y la madre patria por medio de negociaciones amistosas.

4. No pretendemos nosotros la posesión de ninguna porción de ellas.

5. No podríamos ver con indiferencia la transferencia de ninguna porción de ellas a otra potencia.”³

Asimismo, Canning concluía su nota manifestando lo siguiente:

“Si estas opiniones y sentimientos son, como creo firmemente, comunes entre su Gobierno y el nuestro, ¿por qué hemos de vacilar en confiarnos mutuamente; y en declararlas abiertamente al mundo?

Si hay otra potencia europea que abriga otros proyectos, que mira a una empresa bélica para subyugar a las Colonias, por parte o en nombre de España, o que medita la adquisición para sí de alguna parte de ellas, por cesión o por conquista; tal declaración por parte de su gobierno y del nuestro sería el modo, a la vez el más efectivo y menos ofensivo, de intimar nuestra desaprobación conjunta de tales proyectos.

Ello a la vez pondría fin a todos los celos de España respecto de las Colonias que le quedan y a la agitación que prevalece en esas Colonias, una agitación que no sería sino humano calmar; estando decididos (como estamos) a no beneficiarnos de alentarla.

¿Concibe Ud. que esté autorizado, bajo los poderes que ha recibido recientemente, para entrar en negociaciones y firmar alguna Convención sobre este asunto? ¿Concibe que, si no está dentro de sus competencias, pueda Ud. intercambiar conmigo notas ministeriales sobre el tema?

Nada podría ser más satisfactorio para mí que unirme a Ud. en tal trabajo, y estoy persuadido que en la historia del mundo rara vez haya habido la oportunidad para que tal pequeño esfuerzo de dos Gobiernos amigos pueda producir un bien tan inequívoco y evitar unas calamidades tan amplias”.⁴

Inspirado por Canning y, teniendo en cuenta las circunstancias expuestas hábilmente por el Primer Ministro inglés, Monroe expresa que *“debemos a la buena fe reinante en nuestras relaciones con los Estados europeos afirmar que consideraremos lesiva a nuestra seguridad cualquiera de sus tentativas para ensanchar su do-*

³ Nota del Primer Ministro británico, George Canning, al embajador norteamericano en Londres (16 de agosto de 1823)

⁴ Nota del Primer Ministro británico, George Canning, al embajador norteamericano en Londres (16 de agosto de 1823)

*minio en una porción de nuestro hemisferio. No hemos intervenido ni intervendremos jamás en las colonias que aquellos Estados poseen en territorio americano, pero con respecto a las que han manifestado ya su independencia, hemos resuelto que toda medida encaminada a oprimirlas o a contrariar de un modo u otro su libre destino será considerada como un acto de hostilidad hacia los Estados Unidos”.*⁵

Monroe enviaba así un claro mensaje a las potencias europeas de que cualquier intento de extender su dominio político al continente americano sería considerado como peligroso para la paz y la seguridad de Washington.

No obstante, rescataba a la libertad como principio rector para rechazar la monarquía y la adopción del sistema republicano, lo cual constituyen también puntos centrales del mensaje de Monroe.

Esta primera intención con el tiempo fue cambiando y el desarrollo de la Doctrina Monroe se erigió en una de las más elocuentes manifestaciones del expansionismo que Estados Unidos desplegaría en América en las décadas siguientes, estrechamente ligada a la Doctrina del Destino Manifiesto.

“América para los americanos” repercutió en el contexto latinoamericano y si bien fue recibida con cierta aceptación, la frase, igualmente generó suspicacias por la falta de un apoyo concreto por parte de los Estados Unidos a América Latina, en su lucha por la independencia.

La Doctrina Monroe fue abordada por el Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar en el año 1826. El Congreso, cuyo propósito era alcanzar acuerdos que beneficiasen a todos los países independientes del hemisferio, incluía en su agenda, como uno de los temas a ser tratados, “Involucrar a Estados Unidos para hacer efectiva la Doctrina Monroe en contra de las tentativas es-

pañolas de reconquista”⁶, lo cual se traducía en invocar los principios de la mencionada Doctrina ante un eventual intento de recolonización.

El Presidente J. Q. Adams instruyó a los delegados americanos del Congreso de Panamá a invocarla, bajo la interpretación de los derechos de cada Estado a defender sus propios límites, no admitiendo ninguna autoridad que los representase en el derecho de obrar colectivamente en nombre de todos como fuerza de resistencia.

Sin embargo, los delegados norteamericanos no llegaron a formar parte en el Congreso de Panamá y, por lo tanto, quedó la cuestión en suspenso y así permaneció durante veinte años.

Tampoco el Congreso cumplió con sus objetivos y, al poco tiempo, la Gran Colombia y las Provincias Unidas del Centro de América se dividieron en diferentes naciones. La división benefició a Gran Bretaña, que acabó por establecer acuerdos comerciales con diferentes países.

La Doctrina Monroe fue adecuándose a las coyunturas históricas, adquiriendo diferentes interpretaciones.

En 1902, tras la Segunda Conferencia Panamericana en México, las costas de Venezuela fueron bombardeadas por navíos británicos, alemanes e italianos, a fin de exigir el cobro de las deudas del gobierno venezolano pendientes con entidades privadas europeas.

La intervención suponía un desafío a la Doctrina Monroe, sin embargo el gobierno de Theodore Roosevelt la justificó con el llamado “primer Corolario Roosevelt”, por el cual los Estados Unidos de América respaldaba la intervención de potencias extrarregionales en el caso de incumplimiento de deudas, como la efectuada por las potencias europeas en Venezuela.

Con este Corolario Roosevelt limitaba la aplicación de la doctrina a los casos de adquisición de territorio en América por parte de una potencia no

⁵ Discurso del Presidente de los Estados Unidos, James Monroe, ante el Congreso americano. (2 de diciembre de 1823)

⁶ Agenda del Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar en el año 1826.

americana e iniciaba una nueva etapa de relacionamiento con América Latina.

En este contexto poco favorable, el dictador venezolano Cipriano Castro, no tuvo otra alternativa que reconocer los reclamos europeos, pagando algunas deudas de inmediato y otras a través de comisiones, estableciéndose en garantía hasta el 30 % del ingreso de las aduanas de La Guayra y Puerto Cabello.

Consternado por la situación, Luis María Drago, Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina presentó, el 29 de diciembre de 1902, una nota dirigida al Gobierno americano protestando por los sucesos acaecidos en Venezuela y respaldando al texto de la Doctrina Monroe, al tiempo de realizar una fuerte crítica hacia las prácticas intervencionistas en la región, tanto de origen europeo como estadounidense.

En el citado despacho, el Canciller argentino incluyó los argumentos de lo que más tarde se conocería como la Doctrina Drago, cuyo punto central consiste en sostener que *“la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea”*.⁷

La Doctrina Drago llega en un momento poco oportuno, ya que la administración de Theodore Roosevelt se caracterizó por la marcada ascendencia del poderío americano, con una economía en plena expansión que se encontraba en la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades para sus inversiones y que había abrazado definitivamente su Destino Manifiesto.

En política exterior, la conocida “política del gran garrote”: “habla suavemente y lleva un gran garrote”, fue un sello característico de su gobierno.

Ante la contundencia de los argumentos esgrimidos por el Canciller argentino, Luis María Drago, el Secretario de Estado norteamericano, John Hay, intentó dibujar una explicación cohe-

rente ante la evidente contradicción entre el fundamento de la Doctrina Monroe y su efectiva aplicación, en los siguientes términos:

“Sin expresar asentimiento ni disenso con las doctrinas hábilmente expuestas en la nota del Ministro argentino de Relaciones Exteriores, de fecha 29 de diciembre 1902, la posición general del gobierno de los Estados Unidos en este asunto está indicada en recientes mensajes del Presidente (Roosevelt).

El Presidente declaró en su mensaje al Congreso de 3 de diciembre de 1901, que por la Doctrina Monroe “no garantizamos a ningún estado contra la represión que pueda acarrearle su conducta, con tal que esa represión no asuma la forma de adquisición de territorio por ningún poder no americano.”

En armonía con el anterior lenguaje, el Presidente anunció en su mensaje de 2 de diciembre de 1902: “Ninguna nación independiente de América debe abrigar el más mínimo temor de una agresión de parte de los Estados Unidos. Corresponde que cada una de ellas mantenga el orden dentro de sus fronteras y cumpla sus justas obligaciones con los extranjeros. Hecho esto, pueden descansar en la seguridad de que, fuertes o débiles, nada tienen que temer de intervenciones externas.

Abogando y adhiriendo en la práctica en las cuestiones que le conciernen, al resorte del arbitraje internacional para el arreglo de las controversias que no pueden ajustarse por el tratamiento ordenado de las negociaciones diplomáticas, el gobierno de los Estados Unidos vería siempre con satisfacción que las cuestiones sobre la justicia de los reclamos de un estado contra otro, que surjan de agravios individuales o de obligaciones nacionales, lo mismo que las garantías para la ejecución de cualquier laudo que se dicte, sean equilibradas a la decisión de un tribunal de árbitros imparciales, ante el cual las naciones litigantes, las débiles lo mismo que las fuertes, pueden comparecer como iguales, al

⁷ Nota del Canciller argentino, Luis María Drago, al Ministro Plenipotenciario argentino en los Estados Unidos. (29 de diciembre de 1902)

*amparo del derecho internacional y los deberes recíprocos.*⁸

Prudentemente, John Hay no reaccionó a la Doctrina Drago, limitándose a enunciar los pronunciamientos emitidos por el Presidente Roosevelt. Sin embargo, quedó evidenciado que el espíritu de la Doctrina Monroe guardaba más relación al intervencionismo unilateral con disfraz panamericanista, que a un panamericanismo de alcance amplio como erróneamente lo interpretó Drago.

En 1904, Theodore Roosevelt, en su mensaje anual, descifra aún más el alcance de la Doctrina, de forma tal que la aclaración que realiza pasa a bautizarse “Corolario Roosevelt”. Lo hace en los siguientes términos:

*“Si una nación demuestra que sabe actuar con una eficacia razonable y con el sentido de las conveniencias en materia social y política, si mantiene el orden y respeta sus obligaciones, no tiene por qué temer una intervención de los Estados Unidos. La injusticia crónica o la importancia que resultan de un relajamiento general de las reglas de una sociedad civilizada pueden exigir que, en consecuencia, en América o fuera de ella, la intervención de una nación civilizada y, en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos, aunque en contra de sus deseos, en casos flagrantes de injusticia o de impotencia, a ejercer un poder de policía internacional”.*⁹

El “Corolario Roosevelt” formó parte de una ideología cuasi-imperial que, amén de revelar el verdadero sentido de la Doctrina Monroe, extendió la visión del Destino Manifiesto desde la zona del Caribe hacia las naciones de habla hispana, a lo largo del hemisferio. Esta visión se mantuvo a lo

largo de las dos primeras décadas del siglo XX, desde la administración de Theodore Roosevelt hasta las de Howard Taft y Woodrow Wilson. En ese lapso, el gobierno de Washington consolidó su posición de primacía, en función a otorgarle un marco de estabilidad a sus intereses en América latina. El “Corolario Roosevelt” fue la prueba fehaciente del abismo que, en la práctica, separó a la Doctrina Monroe de los principios defendidos por la Doctrina Drago.

Si bien el gobierno norteamericano llegó a incorporar el principio de la no intervención europea por motivos de deuda en los países latinoamericanos, no estuvo dispuesto a ceder su propio derecho de intervención y prefirió seguir su propia política con respecto al cobro compulsivo de la deuda pública. De acuerdo al Corolario Roosevelt, el control y custodia norteamericanos en el área del Caribe, prevendría las insolvencias financieras que llegado el caso podían justificar el uso de la fuerza.

Así, los acuerdos de la administración norteamericana con el gobierno de la República Dominicana, punto de partida de intervenciones posteriores en el área del Caribe, no dejaron ningún espacio para la colaboración interamericana.

Cabe destacar, no obstante, que el propio Presidente Roosevelt inició un camino tendiente a reconocer en forma parcial la Doctrina Drago, citándola en su mensaje al Congreso de 1906. Este reconocimiento fue agradecido al mandatario norteamericano por el propio Drago, por canales diplomáticos.

En la Conferencia de La Haya de 1907, la delegación americana propuso una versión moderada de la Doctrina, por la cual la renuncia al uso de la fuerza para obtener el pago de la deuda estaba condicionada a la aceptación de una solución arbitral por la nación deudora. La “proposición Porter”, que lleva el nombre del delegado americano, Horace Porter, quien la presentó, fue aceptada con reservas por once estados participantes a la mencionada Conferencia, debido a la

⁸ Memorandum del Secretario de Estado, John Hay, al Ministro Plenipotenciario argentino en los Estados Unidos. (17 de febrero de 1903)

⁹ Mensaje anual del Presidente de los Estados Unidos, Theodore Roosevelt, ante el Congreso americano. (6 de diciembre de 1904)

fuerte reacción por parte del jurista argentino ante semejante distorsión de su proyecto original.

Posteriormente, cuando Franklin D. Roosevelt llega al poder en 1933 y debido a la coyuntura que le toca vivir -Segunda Guerra Mundial- resuelve buscar el apoyo y la solidaridad hemisféricos contra las potencias del eje, obligándolo a dar un giro a la política exterior de Estados Unidos.

En pos a este objetivo, Franklin D. Roosevelt rechaza la interpretación imperialista de la Doctrina Monroe de Theodore Roosevelt e implementa la llamada “política del buen vecino”. En el marco de dicha política, Franklin D. Roosevelt descartó la acción unilateral y la intervención en los asuntos de los Estados nacionales soberanos del Hemisferio Occidental. En cambio, puso su acento en la seguridad mutua contra los agresores y el fomento del desarrollo económico para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En el discurso de toma de posesión al cargo, el 4 de marzo de 1933, en plena gran depresión, Franklin D. Roosevelt declara que: *“En la esfera de la política mundial, dedicaré esta nación a la política del buen vecino; el vecino que de modo resuelto se respeta a sí mismo y, al hacerlo, a los derechos de los otros; el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos en y con un mundo de vecinos”*.¹⁰

Reafirmando esta línea de acción, el día del Panamericanismo, el 12 de abril de 1933, Roosevelt destaca que: *“Nunca antes el significado de las palabras ‘buen vecino’ ha sido tan patente en las relaciones internacionales”*.¹¹ La política fue presentada en el marco de la VII Conferencia Panamericana de Montevideo, en diciembre de 1933. La intervención de los Estados Unidos en asuntos internos latinoamericanos se moderó

a partir de entonces y durante toda la Segunda Guerra Mundial.

Tal como el Corolario Roosevelt admitiera una intervención militar cuando los intereses americanos así lo requirieran, la política del “buen vecino” supuso el desmantelamiento de varias de las acciones de carácter intervencionista desarrolladas por los Estados Unidos en Latinoamérica.

Incluso, cuando en 1938 el gobierno mexicano de Lázaro Cárdenas decide expropiar a las petroleras americanas, Estados Unidos opta por negociar una compensación en vez de recurrir al empleo de la fuerza contra su vecino del sur.

En setiembre de 1943, en un discurso ante el Congreso de su país, Franklin D. Roosevelt manifestó que: *“La política del buen vecino ha tenido tal éxito en el hemisferio de las Américas, que su extensión al mundo entero parece ser el siguiente paso lógico”*.¹²

La política del “buen vecino” encarna la intención de unificar al hemisferio occidental bajo la hegemonía de Washington como un sólido bloque y, a su vez, refuerza la campaña dirigida a cerrar las puertas del continente a todos los poderes imperialistas.

El rápido desarrollo industrial y financiero, los problemas a que se enfrentaron los países europeos durante la segunda guerra mundial y la transformación de los Estados Unidos en el acreedor mundial durante ese periodo, le permitieron consolidar su hegemonía sobre la mayoría de los países de Centro y Sur América y del Mar Caribe.

Esta política se complementó materialmente con los tratados de comercio altamente beneficiosos que Estados Unidos celebró con los países latinoamericanos con el objetivo de desalojar sistemáticamente del mercado a sus rivales. El papel relevante que comenzó a jugar el comercio exterior en la vida económica de los Estados Unidos,

¹⁰ Discurso de toma de posesión al cargo del Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt. (4 de marzo de 1933)

¹¹ Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, el día del Panamericanismo. (12 de abril de 1933)

¹² Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, ante el Congreso americano (setiembre de 1943)

supuso esfuerzos aún más decididos para excluir a todos los competidores del mercado latinoamericano.

Con el advenimiento de la Guerra Fría, la característica sutileza de la política del buen vecino llega a su fin y Estados Unidos comienza un oscuro y largo período caracterizado por la intervención política y militar y en Latinoamérica.

Durante la guerra fría la Doctrina Monroe adquirió un nuevo ropaje: la Doctrina Truman. Esta fue la primera barrera de “contención” para evitar la expansión del comunismo durante la guerra fría. Significó un compromiso político y militar de los Estados Unidos con cualquier país que se sintiera amenazado. El Plan Marshall, cuyo objeto era la reconstrucción de Europa y que tuvo un costo que ascendió a unos 13 mil millones de dólares es la consecuencia más directa de su aplicación.

Igualmente, la ayuda otorgada a Grecia y Turquía, países que habían solicitado el apoyo de los Estados Unidos para combatir las células rebeldes comunistas, debido a la incapacidad de una debilitada Gran Bretaña de seguir haciéndolo, se enmarca en esta política.

En Grecia se desarrollaba una guerra civil entre un gobierno conservador pro-occidental y guerrillas comunistas y Turquía estaba bajo la presión de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). El temor era entonces que los soviéticos avanzaran en estos países y lograran alzarse con el control de Medio Oriente y de todo el comercio de Europa con Asia a través del mar Negro y el Egeo.

En un discurso ante el Congreso el 12 de marzo de 1947, con el objetivo de conseguir la aprobación de una ayuda de USD 400 millones, Harry Truman argumentó lo siguiente:

“En la actualidad casi todas las naciones se ven en la necesidad de escoger entre sistemas de vida opuestos, y la elección muchas veces no es libre. Uno de los modos de vida se basa en la voluntad de la mayoría y se caracteriza por institu-

ciones libres, gobierno representativo, garantías de libertad individual, libertad de palabra y voto, y ausencia de opresión política.

*El segundo modo de vida se basa en la voluntad de una minoría impuesta por la fuerza a la mayoría. Se apoya en el terror y la opresión, en una prensa y radio controlados, en unas elecciones amañadas y en la supresión de las libertades personales. Creo que la política de los Estados Unidos debe encaminarse a apoyar a los pueblos libres que resisten a las imposiciones de minorías armadas o presiones exteriores”.*¹³

El discurso de Truman provocó la alarma en el ámbito político y económico americano, pues vio amenazada la paz mundial y la democracia. El sentimiento anticomunista creció en el pueblo estadounidense y de inmediato la nueva doctrina ganó adeptos.

La Doctrina Truman formó parte de una estrategia general en contra de la expansión del comunismo en Europa y en el mundo. Comprendía la ayuda financiera a los países aliados y el apoyo militar para salvaguardar su seguridad y sistema de gobierno.

La mencionada Doctrina se basó en la llamada “estrategia de la contención”, cuyo ideólogo, George Kennan, fue sin dudas uno de los diplomáticos más influyentes de la Guerra Fría, en gran parte gracias a dos documentos cruciales que escribió a finales de los años '40: el “Telegrama Largo” (1946) y el “Artículo X” (1947). Kennan, además de un historiador reconocido y premiado, fue también uno de los arquitectos del Plan Marshall y uno de los más destacados críticos de la diplomacia, la política y la cultura estadounidense durante la segunda mitad del siglo XX.

El “Telegrama Largo” fue escrito para responder a una pregunta formulada por el Departamento del Tesoro sobre el motivo por el cual los soviéticos no apoyaban a los organismos econó-

¹³ Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, ante el Congreso americano. (12 de marzo de 1947)

micos recientemente creados: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En las secciones tercera y cuarta del mencionado telegrama, Kennan procuraba anticipar las tácticas y estrategias que la Unión Soviética usaría durante la Guerra Fría. En la quinta sección, que es la parte más polémica del documento, expone los flancos más frágiles de la potencia y propone una estrategia sobre algunas consideraciones tales como: la sensibilidad de la Unión Soviética a la fuerza y su debilidad en comparación al mundo occidental unido, siendo altamente vulnerables a la inestabilidad interna, además de considerar a la propaganda soviética como negativa y destructiva.

Kennan propuso el cálculo prudente, la educación pública, la solidaridad con el resto del mundo, los esfuerzos dirigidos a la construcción de una sociedad mundial más positiva y la fe en la superioridad del “modo occidental de vida”.

Bajo el seudónimo de Mr. X, publicó las bases de su pensamiento en la revista *Foreign Affairs* en 1947, en un artículo titulado “The Sources of the

Soviet Conduct” (Las Fuentes del Comportamiento Soviético). El mismo constituye un hito en la historia de las relaciones internacionales que situó a su autor entre los principales representantes estadounidenses del **realismo político**.

Un comentario a destacar es el que realiza en dicho artículo sobre la diplomacia soviética, a la que califica de muy sensible a las fuerzas contrarias, especialmente cuando estas son poderosas y, por tanto, más racional en la lógica y en la retórica del poder. Este análisis reviste particular importancia, atendiendo a que guarda relación directa con el hecho de que, en este periodo, las responsabilidades de los Estados Unidos como garante de la seguridad y la libertad internacional se incrementó y, en consecuencia, su poder global.

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos aplicó la Doctrina Monroe de manera inusual, ya que vio en esta coyuntura la posibilidad de convertirse en la única potencia mundial, por lo que el objetivo a largo plazo no se limitaba a frenar al comunismo, sino a consolidar su poderío político, económico y militar.

EL RÉGIMEN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA NUCLEAR COMO ELEMENTOS DE LA POLÍTICA MULTILATERAL Y BILATERAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (SEGUNDA PARTE)

Prof. Dr. Juan Francisco Facetti¹
Primera Secretaria Alicia M. Gauto Vázquez²

Resumen

Dando continuidad al artículo publicado en la edición número 4 de esta Revista Diplomática, publicado en el año 2014, el presente artículo plantea una segunda parte sobre el régimen de instrumentos internacionales en materia nuclear relevantes para las políticas nacionales en el uso pacífico de la energía nuclear. Esta segunda parte pretende abarcar el desarrollo del derecho nuclear paraguayo, con la creación de la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN) por Ley 5169/14 y una actualización de los instrumentos internacionales a los que nuestro país se ha adherido recientemente, tales instrumentos internacionales incluyen convenciones, protocolos y sus enmiendas, los que han permitido a la fecha, contar con un cuerpo normativo más completo y actualizado. En una tercera parte de esta serie nuclear, abordaremos el derecho nuclear desde otras perspectivas, no menos importantes, pero consecuentes a las citadas hasta ahora, como la protección radiológica, el uso de

fuentes radiactivas, las respuestas a los casos de emergencia, la importancia de la diplomacia nuclear en la actualidad y la cooperación técnica del OIEA a nuestro país.

1- Introducción

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) estima que entre el 2015 y 2030 el crecimiento de la capacidad nucleoelectrica en el mundo será entre el 8 y el 9 %. En este contexto, el campo de acción del OIEA en el fomento del uso pacífico de la energía nuclear se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en particular, en tres Objetivos: el O7 (acceso a una energía asequible y no contaminante), conforme aumenta la población mundial y crece la demanda energética; el O9 (industria, innovación e infraestructura), que no es posible sin un acceso amplio a la energía; y el O13 (acción por el clima), que establece metas para una energía limpia y respetuosa con el medio ambiente. Según también el OIEA, la energía nucleoelectrica es responsable de aproximadamente el 11% de la electricidad mundial, la energía nuclear seguirá desempeñando un papel clave en la matriz energética del futuro y contribuirá al desarrollo sostenible, gracias a la innovación tecnológica y nuevos modelos económicos. [1]

En los últimos cinco años, en Paraguay se han cubierto grandes vacíos en materia de convenciones obligatorias e instrumentos de cumplimiento voluntario, no obstante, es necesario ela-

¹ Doctor en Bioquímica, Maîtrise es Sciences de l'Environnement FUL-Université de Liege. Post Doctorado en Química Ambiental de la University of Antwerp. Embajador y Representante del Paraguay ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y demás organismos internacionales con sede en Viena. Actualmente, Miembro y Vicechair del Nuclear Security Guidance *Committee* (NSGC) del OIEA.

² Máster en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Primera Secretaria de la Misión Permanente del Paraguay ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y demás organismos internacionales con sede en Viena.

borar un diagnóstico de la situación radiológica y nuclear del Paraguay a fin de determinar los planes y programas que serán establecidos como políticas de Estado a futuro. La importancia de crear un marco jurídico nuclear contribuirá al desarrollo de una tecnología nuclear adaptable a nuestra propia realidad y necesidad. Uno de los primeros pasos para el desarrollo nuclear en el Paraguay constituye la *desmitificación* de los conceptos y la *familiarización* de la población con los programas nucleares, especialmente de los países vecinos, a fin de aprovechar los beneficios del uso pacífico de la energía atómica.

2- Autoridad Reguladora e Instrumentos Internacionales

Varias convenciones establecen claramente que una de las características más importantes de una autoridad reguladora es su blindaje ante interferencias indeseadas en sus funciones de regulación. Tanto la Convención en Seguridad Nuclear [5] como la Convención Conjunta en Gestión Segura de Combustible Gastado y en la Gestión Seguridad de Residuos Radioactivos - (conocida como la Convención Conjunta) [6] establecen claramente la necesidad de una autonomía funcional. Como lo citan todas las guías del OIEA para el establecimiento de un Órgano regulador, un elemento esencial del marco jurídico nacional para garantizar la utilización de la energía nuclear y las fuentes de radiación en condiciones de seguridad física y tecnológica es el establecimiento y mantenimiento de un órgano gubernamental que ejerza el control reglamentario de los usuarios de radiación ionizante y otras personas o entidades que participen en actividades conexas. El órgano regulador debe tener facultades legales claras, un alto nivel de competencia técnica y recursos financieros y humanos suficientes para desempeñar sus funciones. [7]

Si bien el OIEA aclara que no existe un modelo de órgano regulador para todos los Estados, hay un requisito fundamental que deben tener todos y se refiere a la **independencia efectiva**, esto es,

una separación funcional respecto de entidades cuyos intereses o responsabilidades podrían influir indebidamente en el proceso de adopción de decisiones sobre una reglamentación adecuada, resulta especialmente relevante, la independencia institucional del regulador con relación a los órganos responsables de la promoción o el desarrollo de la energía y sus aplicaciones en cada Estado. [7]

3- Ley 5169/14 que crea la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)

En el año 2005, el OIEA en su rol de apoyar a los Estados Miembros en la creación y formación de sus autoridades regulatorias, recomendó al Paraguay la creación de un órgano regulador único, independiente, con poder coercitivo y presupuesto propio. En el mismo contexto, la inseguridad que representa el potencial tráfico ilícito de materiales radioactivos en las fronteras del país, la ausencia de separación de funciones de rectoría, regulación y operación de fuentes radioactivas en el país y el desarrollo de programas nucleares en países vecinos hizo necesaria la creación de una institución independiente que pueda regular las actividades radiológicas y nucleares. Con la promulgación de la Ley 5169 del 8 de mayo del 2014, el Paraguay logró un importante avance en su legislación nacional. Con varias modificaciones al proyecto inicial, la Ley encuentra su antecedente en el Decreto 3414 de septiembre de 2004 del Poder Ejecutivo que constituyó una Comisión Interinstitucional para “*Revisar el Marco Legal e Institucional Vigente con Relación a la Regulación del Uso, Control, Transporte, Procedimientos de Material Radioactivos e Ionizantes, con el Fin de Constituir una Autoridad Regulatoria Única a Nivel Nacional*” [8].

Con la Ley, la AUTORIDAD REGULADORA RADIOLOGICA Y NUCLEAR DEL PARAGUAY (ARRN) se constituye en un ente autárquico, responsable de la regulación y el control en el uso seguro de las radiaciones ionizantes en el Paraguay, así como el encargado de establecer

medidas de seguridad destinadas a las personas y al medio ambiente por la mala utilización de las mismas [9]. El ámbito de aplicación de la ARRN incluye las actividades o prácticas provenientes de la medicina, industria, agricultura, investigación, educación, nuclear o nucleoelectrónica, con facultades de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones establecidas en la ley, sus reglamentos y conforme a los convenios internacionales ratificados por nuestro país.

4- TRES S. Instrumentos Internacionales y Legislación Nacional

Una noción relativamente nueva del derecho nuclear constituye el “concepto de las tres S” que alude a las tres esferas técnicas necesarias para establecer un marco legislativo y reglamentario apropiado que garantice los usos pacíficos de la energía nuclear y la radiación ionizante [7], dichas esferas se resumen en: Safety, Security y Safeguards y que se traducen confusamente al idioma castellano como seguridad tecnológica, seguridad física y salvaguardias, respectivamente. El control nuclear internacional se obtiene con un sistema de 3S apropiado y equilibrado.

La mayor confusión se da entre los conceptos de *Security* y *Safety*, ya que en español ambos son traducidos como “seguridad”. Si bien ambos se refieren a la aplicación de medidas de seguridad, en el campo del derecho nuclear ambos conceptos tienen diferente significado y alcance. Recordemos que, el concepto de SECURITY se refiere a la seguridad física *del material nuclear o radioactivo* y el concepto de SAFETY se refiere a la seguridad en la protección *de los trabajadores, el público y el medio ambiente*.

Una de las funciones primarias del OIEA es establecer estándares internacionales de “safety” para proteger de la radiación, tanto a los trabajadores involucrados y a los pacientes sometidos a prácticas radiológicas, así como a la sociedad en general. Si bien con los materiales radioactivos no se pueden hacer explosivos nucleares, la propiedad de emitir radiaciones puede quedar fuera de control o ser utilizada con fines dolosos. Por esta razón los materiales radioactivos requieren no solo “safety” sino también “security” apropiada. Es decir que, la “security” es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una safety adecuada. El OIEA es la única organización inter-



gubernamental que tiene competencia estatutaria sobre las 3S y puede facilitar la concreción de acuerdos globales, legalmente vinculantes entre estados, que aseguren que las 3S se apliquen homogénea y armonizadamente en todo el mundo y sobre todo sin ningún tipo de discriminación. [10]

La legislación nuclear de un país será eficiente cuando se ajuste a su estructura general jurídica y reglamentaria y, mantenga una correcta *interface* entre las *Tres S*. Para mejor ilustración de dicha interrelación entre las “Tres S” presentamos el siguiente gráfico³ y citaremos los instrumentos internacionales en el marco de las Tres S, de esa manera podremos verificar que el derecho nuclear paraguay va formando una base sólida para la protección radiológica y nuclear en territorio nacional.

4.1- SECURITY

En el contexto de las actividades del OIEA, su Grupo Asesor sobre seguridad física nuclear (AdSec⁴) ha definido la seguridad física nuclear como “*la prevención y detección del hurto, el sabotaje, el acceso no autorizado, la transferencia ilegal u otros actos dolosos relacionados con materiales nucleares, otras sustancias radiactivas o sus instalaciones conexas, y la respuesta a tales actos*”. Tradicionalmente la protección de los materiales nucleares frente a estos tipos de amenazas se ha considerado un asunto casi exclusivamente de competencia soberana de los Estados, sin embargo, y debido al aumento de actos terroristas o amenazas en la utilización de materiales nucleares u otros materiales radiactivos por personas o grupos con fines dolosos, la comunidad internacional se ha enfocado en elaborar un

marco de seguridad física nuclear. Gracias a la preocupación e implicancia de los gobiernos en la seguridad física nuclear en el mundo, a la fecha se cuenta con una amplia gama de instrumentos internacionales, como ser:

Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997) [11];

- Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [12] sobre las amenazas para la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo;
- Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [13] sobre la no proliferación de las armas de destrucción en masa;
- Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas (2004) [14] y sus directrices sobre la importación y exportación de fuentes radiactivas (2005) [15];
- Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (CPFMN) [16] y su Enmienda de 2005 [17];
- Protocolo del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA) (2005) [18]; -
- Protocolo de 2005 del Protocolo de la OMI para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (2005) [19];
- Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005) [20].
- Además, de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Junta de Gobernadores y la Conferencia General del OIEA, el OIEA está ejecutando su Plan de seguridad física nuclear 2018-2021, en cuyo marco se sigue asignando alta prioridad a la producción de documentos de orientación de la Colección de Seguridad Física Nuclear del OIEA. [21]

³ Los autores optan por el gráfico actualizado del Prof. Jor-Shan Choi, del Berkeley Nuclear Research Center y publicado en el 2011 en el International Forum on Peaceful Use of Nuclear Energy, por ser el que incluye las distintas circunstancias que pueden darse en cada una de las esferas técnicas.

⁴ Grupo Consultivo del OIEA sobre Seguridad Nuclear (Advisory Group on Nuclear Security - en inglés).

No obstante, la amplia gama de instrumentos internacionales citada, las cuestiones relativas a la aplicación de medidas de seguridad (Security) se basan principalmente en la *Convención sobre la protección física de los materiales nucleares y su Enmienda*.

- *La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares* entró en vigor el 8 de febrero de 1987 y a la fecha cuenta con 157 Estados Parte, Paraguay ratificó el instrumento el 6 de febrero de 1985. El Convenio es el único compromiso internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de la protección física de los materiales nucleares. Establece medidas relacionadas con la prevención, detección y sanción de delitos relacionados con materiales nucleares [16]. Debido a que dicha Convención limitaba el ámbito de aplicación y ya no respondía a las necesidades actuales, los Estados Parte, se reunieron en Julio de 2005 en una Conferencia Diplomática para examinar las enmiendas a este instrumento con el fin de ampliar su ámbito de aplicación.
- *La Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares* amplía considerablemente el ámbito de aplicación de la Convención, ajusta las obligaciones internacionales relativas al manejo de material nuclear y enfatiza las medidas de seguridad que cada estado Signatario debe garantizar elevando de esa manera los estándares de esas medidas. Asimismo, se añaden principios fundamentales que rigen las obligaciones de los países, entre los cuales se hace explícita la responsabilidad exclusiva de los estados en su territorio por el régimen de la protección física de los materiales nucleares [17]. El Paraguay ratificó la Enmienda el 11 de marzo del año 2016, y efectuó el depósito el 8 de mayo del mismo año, convirtiéndose en uno de los 123 Estados que a la fecha forman parte de ella, la Enmienda ha entrado en vigor el 8 de mayo de 2016. En virtud de ella, los Estados Parte deben establecer, aplicar y man-

tener un régimen apropiado de protección física con objeto de: proteger los materiales nucleares de hurtos y otras apropiaciones ilegales, velar por la aplicación de medidas rápidas para recuperar los materiales extraviados o sustraídos, proteger las instalaciones y los materiales frente a actos de sabotaje, y mitigar o reducir al mínimo las consecuencias radiológicas de los actos de sabotaje. Para aplicar este régimen, los Estados Partes tienen la obligación de: establecer y mantener un marco legislativo y reglamentario en materia de protección física, designar una autoridad competente encargada de aplicarlo y adoptar otras medidas administrativas necesarias para la protección física de los materiales e instalaciones nucleares. [17].

Finalmente, el OIEA también ha publicado lo que se ha de llamar *Código de Conducta*, estos códigos proporcionan a los Estados Miembros, orientaciones sobre temas particulares y sirven como modelos para la elaboración de normas nacionales, destacamos *el Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas de 2004* [14] que proporciona orientaciones detalladas sobre las medidas necesarias para proteger a las personas, la sociedad y el medio ambiente de los efectos nocivos de posibles accidentes y actos dolosos relacionados con fuentes radiactivas. El Código contiene un importante anexo donde las fuentes radiactivas más utilizadas se dividen en tres categorías, según el grado de probabilidad de que causen daños graves o permanentes si no se manipulan en condiciones de seguridad tecnológica o no están adecuadamente protegidas desde el punto de vista de la seguridad física. La Parte I del Código, donde se establecen las definiciones de los términos esenciales, es un instrumento útil para armonizar su aplicación entre los Estados y los usuarios de fuentes. [14]

4.2- SAFETY

En la primera parte de este artículo, publicada en el año 2014, ya fueron abordadas tres de las cuatro convenciones internacionales en materia de seguridad (Safety):

- La *Convención sobre Seguridad Nuclear* CSN [5], que a la fecha cuenta con 88 Estados Parte, el Paraguay se adhirió en septiembre del año 2013. Esta Convención es el cimiento del marco legal internacional en materia de seguridad nuclear estableciendo los principios fundamentales de seguridad para las instalaciones nucleares.
- **Asimismo, ya fueron abordadas la *Convención sobre Notificación Temprana de Accidentes Nucleares* y *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica***, el Paraguay ha depositado ambos instrumentos el 6 de febrero de 2013. Entraron en vigencia el 8 de marzo de 2013. Estas Convenciones establecen los métodos de notificación e información que debe suministrarse, así como la prestación de asistencia en caso de accidentes o emergencias.
- **A estas tres Convenciones, en esta oportunidad, agregamos la *Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos* llamada también “**Convención Conjunta**” [6].** El Paraguay ha depositado el instrumento de adhesión el 16 de agosto de 2018 y entró en vigor para nuestro país el 14 de noviembre del mismo año. La Convención Conjunta es el único instrumento internacional vinculante en el área de la seguridad en la gestión del combustible gastado y los desechos radiactivos, este instrumento está basado en el interés común de la Partes Contratantes de alcanzar altos niveles de seguridad.
- La Convención define a los “desechos radiactivos” como “*los materiales radiactivos en forma gaseosa, líquida o sólida para los cuales la Parte Contratante o una persona*

natural o jurídica cuya decisión sea aceptada por la Parte Contratante no prevé ningún uso ulterior y que el órgano regulador controla como desechos radiactivos según el marco legislativo y regulatorio de la Parte Contratante”, en consecuencia la gestión de desechos radiactivos comprende actividades de clausura, que se relacionan con la manipulación, tratamiento previo, tratamiento, acondicionamiento, almacenamiento o disposición final de desechos radiactivos, excluido el transporte fuera del emplazamiento. Por “combustible gastado” se entiende el combustible nuclear irradiado y extraído permanentemente del núcleo de un reactor y en consecuencia la gestión del combustible gastado comprende las actividades que se relacionan con la manipulación o almacenamiento del combustible gastado, excluido el transporte fuera del emplazamiento.

La Convención Conjunta fortalece la protección de la población y el medio ambiente en relación con el manejo y disposición seguros de desechos radiactivos y constituye un importante instrumento de la comunidad internacional en materia de seguridad tecnológica nuclear. Con una estructura similar a la de la Convención de Seguridad Nuclear⁵, la Convención Conjunta, establece como propósitos:

Lograr y mantener en todo el mundo un alto grado de seguridad en la gestión del combustible gastado y de los desechos radiactivos mediante la mejora de las medidas nacionales y de la cooperación internacional, incluida, la cooperación técnica relacionada con la seguridad.

Asegurar que en todas las etapas de la gestión del combustible gastado y de desechos radiactivos haya medidas eficaces contra los riesgos radiológicos potenciales a fin de proteger a las personas,

⁵ Al igual que la CSN, la Convención Conjunta **exige a sus Estados Parte la presentación de informes nacionales sobre el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos.**

a la sociedad y al medio ambiente de los efectos nocivos de la radiación ionizante.

Prevenir los accidentes con consecuencias radiológicas y mitigar sus consecuencias en caso de que se produjesen durante cualquier etapa de la gestión de combustible gastado o de desechos radiactivos.

4.3- Salvaguardias

Debido a la moderna tecnología con la que cuentan los desviadores o personas con fines dudosos y el permanente aumento de las instalaciones y materiales nucleares que deben salvaguardarse, la comunidad internacional ha buscado nuevos mecanismos que proporcionen mayor seguridad en las técnicas de salvaguardia existentes.

Las salvaguardias constituyen el conjunto de medidas técnicas aplicadas por el OIEA a materiales y actividades nucleares a fin de verificar, de manera independiente, que las instalaciones nucleares se utilizan de manera debida y que los materiales nucleares no se desvían de los usos pacíficos, su objetivo primordial se basa en la pronta detección de la desviación de cantidades importantes de material nuclear. Una salvaguardia eficaz de una instalación nuclear requiere un método y el equipo para ponerlo en práctica que garantice, con un grado de confianza razonable, que el material nuclear pueda ser contabilizado en un período aceptable [22]. Retomando al concepto de las “tres S” y la interdependencia que hay entre los tres conceptos, vemos como las salvaguardias del OIEA son un componente esencial del sistema internacional de seguridad física.

Los Estados aceptan estas medidas concertando acuerdos que buscan desalentar la propagación de las armas nucleares detectando de manera temprana el uso indebido de material o de tecnología nucleares. Estos acuerdos proporcionan garantías creíbles de que los Estados cumplen sus obligaciones jurídicas de utilizar el material nuclear exclusivamente con fines pacíficos [22]. La aplicación de salvaguardias depende de la adhesión de cada Estado a los tratados inter-

nacionales pertinentes, a los tratados relativos a zonas libres de armas nucleares y a los protocolos firmados por los Estados con el OIEA.

i-Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP)

El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) es la piedra angular de las iniciativas mundiales para prevenir la proliferación de las armas nucleares en el mundo. Su sistema se basa en tres pilares fundamentales: la no-proliferación, el desarme y el uso pacífico de la energía nuclear. En virtud del artículo 3 del TNP, cada Estado no poseedor de armas nucleares, como el caso de Paraguay, está obligado a concertar un acuerdo de salvaguardias con el OIEA [2], estos acuerdos jurídicamente vinculantes, son llamados acuerdos de salvaguardias amplias (ASA) y de conformidad con ellos, un Estado está obligado a establecer un sistema de contabilidad y control de materiales nucleares. En la legislación nacional se tendrán que incluir disposiciones relativas al establecimiento de ese sistema y del órgano regulador responsable del mismo, así como los reglamentos de aplicación nacionales para establecer otros requisitos específicos.

De igual modo que el TNP, los tratados regionales sobre las zonas libres de armas nucleares obligan también a los Estados que son parte en ellos a concertar un ASA con el OIEA, tal sería el caso del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe o *Tratado de Tlatelolco*, que prohíbe el desarrollo, adquisición, ensayo y emplazamiento de armas nucleares en la región de la América Latina y el Caribe, que en virtud de su Art. 13 establece que cada Parte Contratante negociará acuerdos -multilaterales o bilaterales- con el OIEA para la aplicación de las Salvaguardias de éste a sus actividades nucleares [3]. Un Estado al ser parte de ambos tratados se compromete a aceptar la aplicación de las salvaguardias del OIEA a todo material nuclear utilizado en todas las actividades con fines pacíficos realizadas en el Estado, las sal-

vanguardias verificarán que el material nuclear no se desvía hacia la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos explosivos.

ii- Protocolo Adicional

En 1997, en el marco de los esfuerzos del OIEA en fortalecer su sistema de salvaguardias, se elaboró el *Modelo de protocolo adicional a los acuerdos de salvaguardias entre los Estados y el OIEA para la aplicación de salvaguardias* con miras a ampliar el acceso del OIEA a la información y los lugares, aumentando así considerablemente su capacidad de ofrecer garantías de la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados en los Estados.

Aunque su concertación es voluntaria, el protocolo adicional es jurídicamente vinculante en cuanto entra en vigor y tiene como objetivo fundamental proporcionar al OIEA instrumentos de verificación *adicionales* para comprobar que todos los materiales nucleares presentes en Estados con ASA, se utilizan efectivamente con fines pacíficos. La necesidad de crear este Protocolo Adicional se verificó cuando en la práctica, el OIEA no estaba debidamente equipado para detectar materiales y actividades nucleares no declarados en Estados con un ASA. Los Estados con ASA que deciden concertar y poner en vigor protocolos adicionales deben aceptar todas las disposiciones del Protocolo Adicional.

Estas medidas adicionales de verificación refuerzan la eficacia y la eficiencia de las salvaguardias del OIEA, ya que incluyen un acceso más amplio a información sobre el programa nuclear del Estado y sobre todas las actividades nacionales relacionadas con el uso de materiales nucleares. [22]. El protocolo adicional aumenta la capacidad del OIEA de dar mayores garantías sobre la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados en esos Estados o que todos los materiales nucleares siguen adscritos a actividades pacíficas. A la fecha, 133 Estados del OIEA y la EURATOM tienen Protocolos adicionales.

El Protocolo Adicional firmado por el Paraguay entró en vigor el 15 de septiembre del año 2004⁶.

iii- Protocolos sobre pequeñas cantidades

Una novedad importante en la aplicación de las salvaguardias ajustada a los Estados que tengan pequeñas o nulas cantidades de materiales nucleares constituye el Protocolo sobre Pequeñas Cantidades (PPC o SQP por sus siglas en inglés) [23]. La mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares (ENPAN) del mundo han concertado un ASA con el OIEA, de conformidad con lo establecido en el TNP. El OIEA y los Estados deben cooperar en la aplicación de estos acuerdos, lo que demostrará la voluntad de éstos en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y la reducción en el riesgo de uso no autorizado.

Más de 100 ENPAN que son parte en el TNP que poseen cantidades muy reducidas de materiales nucleares han concertado protocolos PPC a sus ASA. La finalidad de los PPC es reducir la carga de la aplicación de las salvaguardias para los Estados con actividades nucleares escasas o nulas, conservando al mismo tiempo la integridad del sistema de salvaguardias. En virtud de esos protocolos, se dejan en suspenso la mayoría de las medidas detalladas previstas en un ASA mientras el Estado siguiera satisfaciendo los criterios para concertar un PPC (a saber, que las cantidades de materiales nucleares existentes en el Estado se mantuvieran por debajo de las especificadas en el PPC y que el Estado no tuviese materiales nucleares en una instalación). [23]

En el 2005, la Junta de Gobernadores hizo una nueva revisión tanto de los criterios para concertar nuevos PPC como del texto estándar de estos protocolos, se concluyó que el Protocolo sobre Pequeñas Cantidades debía seguir siendo parte del sistema de salvaguardias del OIEA. No obstante, se resolvió enmendar y actualizar

⁶ Cabe destacar que ni Brasil ni Argentina han firmado el Modelo de Protocolo Adicional.

el PPC y cada Estado ha dado vigencia al texto estándar revisado y los criterios modificados por intercambio de cartas entre los Estados y el OIEA.

En tal sentido, por Ley N° 6035 del 10 de abril de 2018, la República del Paraguay actualizó su sistema de salvaguardias por medio del “*Acuerdo por Notas Reversales por el cual se Enmienda el Protocolo del Acuerdo entre la República del Paraguay y la OIEA para la Aplicación de Salvaguardias en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*”, firmado en la ciudad de Viena, el 1 de setiembre de 2006 y el 19 de junio de 2007, que entró en vigor para nuestro país el 17 de julio de 2018, día del depósito del instrumento. Cabe destacar que, conforme a este acuerdo el Paraguay deberá notificar al Organismo con suficiente antelación el hecho de tener, en actividades nucleares con fines pacíficos que se realicen en su territorio, o bajo su jurisdicción o controlar cualquier lugar, materiales nucleares en cantidades que excedan de los límites fijados. El régimen de Salvaguardias de nuestro país constituye, por tanto, en ejemplo en la región.

5- Conclusiones

Es importante que el proceso de formación nuclear de un país respete los principios de soberanía e independencia y que le permitan desarrollar una tecnología nuclear acorde a cada realidad nacional, con planes y programas como parte de una política de Estado a corto, mediano y largo plazo, técnica e independiente a los acontecimientos políticos. Nuestro país no puede sustraerse y eventualmente deberá embarcarse en un programa nuclear que permita su desarrollo independiente, esto lo permitirá actuar según corresponda ante un potencial desarrollo nuclear en sus fronteras.

En el mismo sentido, tal como se viene haciendo, es importante el establecimiento de un marco legal con leyes nacionales e instrumentos internacionales que establezcan medidas internas de gestión y externas que permitan fortalecer las

capacidades nacionales de negociación. Continuar también con la formación de capacidades a nivel nacional para la gestión adecuada de las cuestiones relacionadas al uso de radioisótopos y materiales nucleares, sigue siendo una tarea pendiente, larga y compleja, a tal efecto se requiere de una estrategia de cooperación internacional, regional y bilateral.

El Paraguay debe acercarse a países que cuenten con una trayectoria reconocida, buenas prácticas en seguridad y experiencia, de manera a generar conciencia y familiarizar a la población, individuos e instituciones con la cultura de seguridad radiológica, programas nucleares y desarrollo tecnológico nuclear.

Referencias

[1] Chudakov, Mikhail (2016), *Energía nuclear para el futuro*, Director General Adjunto y Jefe del Departamento de Energía Nuclear del OIEA, Boletín del OIEA, septiembre de 2016.

[2] Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT, Nuclear Non-Proliferation Treaty). Entró en vigor 5 de marzo de 1970.

[3] El Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco), en vigor el 25 de abril de 1969. La organización encargada de vigilar el cumplimiento de dicho tratado es OPANAL (Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe).

[4] Protocolo sobre Pequeñas Cantidades. Ley N° 6035 del 10 de abril de 2018, “*Acuerdo por Notas Reversales por el cual se Enmienda el Protocolo del Acuerdo entre la República del Paraguay y la OIEA para la Aplicación de Salvaguardias en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*”, firmado en la ciudad de Viena, el 1 de setiembre de 2006 y el 19 de junio de 2007, entró en vigor para nuestro país el 17 de julio de 2018, día del depósito del instrumento.

[5] Convention on Nuclear Safety, INFCIRC/449, IAEA, Vienna (1994).

[6] Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Man-

agement, INFCIRC/546, IAEA, Vienna (1997).

[7] Stoiber C., Cherf A., Tonhauser W. y Vez Carmona M., *Manual de Derecho Nuclear* OIEA, Viena (2006).

[8] Expediente 13-6105. Honorable Cámara de Senadores. Miguel Abdón Saguier. Proyecto de Ley que Crea la Autoridad Reguladora.

[9] Ley 5169/16, Que crea la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN) del Paraguay.

[10] González, Abel Julio y González, Martín Abel (2010) *Control Internacional del Desarrollo Nuclear Pacífico: Política Argentina sobre las “3 S”* ('safety', 'security' y 'safeguards'). Abril 2010. Acceso el 27.09.2018: <http://npsglobal.org/esp/titulares/151-analisis/932-control-internacional-del-desarrollo-nuclear-pacifico-politica-argentina-sobre-las-3-s-safety-security-y-safeguards-abel-julio-gonzalez-y-martin-abel-gonzalez-.html>

[11] Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997), Adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/52/164 de 15 de diciembre de 1997. Entrada en vigor: 23 de mayo del 2001.

[12] Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las amenazas para la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.

[13] Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de las armas de destrucción en masa.

[14] Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas (2003). Aprobado por la Junta de Gobernadores del OIEA en septiembre de 2003 y la Conferencia General hizo lo propio por la resolución GC (47)/RES/7.

[15]. El Código fue complementado por las Directrices sobre la importación y exportación de fuentes radiactivas (2005)

[16] La Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, firmada en Viena y en Nueva York el 3 de marzo de 1980. Entró en vigor el 8 de febrero de 1987.

[17] Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, fue adoptada el 8 de julio de 2005 y entró en vigor el 8 de mayo de 2016.

[18] Protocolo del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA) (2005).

[19] Protocolo de 2005 del Protocolo de la OMI para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (2005)

[20] Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005). El Convenio CI-RATN de 2005 se abrió para su firma el día 14 de septiembre de 2005 y entró en vigor el 7 de julio 2007. El depositario para el Convenio es el Secretario General de las Naciones Unidas.

[21] Publicación de textos y documentos de la Colección de Seguridad Nuclear del OIEA.

<https://www-pub.iaea.org/books/IAEABooks/Series/127/IAEA-Nuclear-Security-Series>

[22] Rundquist, David E. y Watkins, Leonard M. *Cómo mejorar las técnicas de salvaguardia*. Boletín OIEA. Vol 26 N° 3.

[23] Guía para la aplicación de salvaguardias en los Estados con protocolos sobre pequeñas cantidades (2013). Viena. Colección de Servicios N° 22.

RECURSOS HÍDRICOS Y ENERGÉTICOS DE LA CUENCA DEL RÍO PARANÁ: DESAFÍOS PARA UNA GOBERNANZA REGIONAL DE SUS MÚLTIPLES USOS

Victorio Enrique Oxilia Dávalos, Fredy Francisco Génez Báez y Manuel García¹

I - Introducción

La gobernanza para el uso adecuado de recursos naturales que son compartidos por varios países es un gran desafío en las relaciones internacionales, en su amplio sentido. La problemática tiene sus raíces históricas bien documentadas en el uso de los cursos de agua en el continente europeo, desde el siglo XIX. Sin embargo, adquiere una dimensión internacional en el ámbito de las Naciones Unidas, en la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1974, cuando se discutieron los derechos y deberes económicos de los Estados. Se reconoce la soberanía de los Estados en el aprovechamiento de sus recursos naturales; pero también reconoce el deber de cooperación cuando se trata de recursos naturales compartidos, *in verbis*:

“En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que

no cause daños a los legítimos intereses de los otros.”²

En Suramérica dos grandes cuencas, la amazónica y la del Plata, son complejas son complejas en la dimensión internacional y poseen tratados específicos. Sin embargo, persisten situaciones que generan conflictos de intereses que no encuentran agilidad institucional en su tratamiento. En el presente artículo se desarrollará el caso particular de conflictos entre los usos de navegación y de aprovechamiento del potencial hidroeléctrico en la cuenca del río Paraná.

En la cuenca del río Paraná, una de las principales cuencas hidrográficas suramericanas para la generación hidroeléctrica y la navegación, se han verificado, en el primer cuatrimestre del año 2020, precipitaciones que están un tercio por debajo de los valores históricos³. Esto viene afectando la disponibilidad normal de los importantes servicios relacionados con el uso del recurso hídrico compartido por Argentina, Brasil y Paraguay. Para Brasil es crucial la gestión de los recursos hídricos de la cuenca del río Paraná (incluyendo

¹ Trabajo elaborado por **Victorio Enrique Oxilia Dávalos**: Director de Investigación y Postgrado de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, PhD en Energía por la Universidad de São Paulo, Brasil; **Fredy Francisco Génez Báez**: Director de Investigación e Innovación e investigador de la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay, Doctor en Derecho Energético por la Universidad de Zaragoza, Máster en Derecho por la Universidad de Alcalá y Abogado por la Universidad Nacional de Asunción; y **Manuel García Alarcón**: estudiante de Posgrado, Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, Ingeniero Electricista por la Universidad Nacional de Asunción.

² Cfr. Art. 3 de la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, Sesión Plenaria del 12 de diciembre de 1974. Disponible en: <https://www.dipublico.org/3978/resolucion-3281-xxix-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-carta-de-derechos-y-deberes-economicos-de-los-estados/> (último acceso 30/05/20).

³ Cfr. Información de la NASA disponible en: <https://ciencia.nasa.gov/midiendo-la-sequ%C3%A9a-en-sudam%C3%A9rica> (último acceso 03/05/20).

los principales afluentes, que se encuentran exclusivamente en territorio brasileño) para la generación hidroeléctrica. Es la principal cuenca para abastecer de energía eléctrica al polo industrial de ese país. Para Argentina y Paraguay, tanto la generación hidroeléctrica binacional como la navegación en el río Paraná son fundamentales para sus economías. En el primer cuatrimestre del año 2020 la navegación en territorio argentino y en aguas internacionales del río Paraná (frontera natural entre Argentina y Paraguay) estuvo comprometida debido al estiaje mencionado. La generación de electricidad en las centrales binacionales ITAIPU y YACYRETA también ha registrado reducciones, en comparación con valores históricos para ese período.

El sistema eléctrico de Brasil se caracteriza por una participación preponderante de la generación hidroeléctrica, aunque en las últimas dos décadas han avanzado notablemente el uso de otras fuentes renovables de energía (como la energía eólica) y la instalación de centrales térmicas a gas natural. Como el régimen de lluvias varía de acuerdo a las estaciones (primaveras y veranos húmedos y otoños e inviernos generalmente secos), ese país ha construido una importante capacidad de embalses en el parque generador hidroeléctrico. Una parte importante de esos embalses se encuentra en la cuenca del río Paraná. Por tanto, la gestión del recurso hídrico es fundamental para el abastecimiento eléctrico de la principal región productiva de ese país (en particular, las regiones Sur y Sureste). En este sentido, se aprovechan las precipitaciones de la primavera y verano para elevar el nivel de agua en los embalses. Así, en los últimos meses del año 2019 y en lo que va del presente año, Brasil adoptó la estrategia de almacenar agua en sus embalses de la cuenca del río Paraná, en un período que, como se mencionó más arriba, ha presentado condiciones de pluviosidad bastante desfavorables, en comparación con años anteriores.

Por otra parte, durante los meses de marzo y abril del año 2020 se verificó una caída de la

demanda del sistema eléctrico brasileño en consecuencia de las medidas de aislamiento social establecidas por las autoridades de los estados y municipios de ese país, con el fin de mitigar la propagación de la COVID-19. Esto se debe al hecho de que los sectores industrial y comercial, los más afectados por las medidas contra la propagación de la pandemia, totalizan cerca del 55% de la demanda de energía de ese sistema⁴. Esta situación de la demanda eléctrica ha permitido reforzar la estrategia de acumulación de agua en los embalses de la cuenca del río Paraná, en Brasil y en ITAIPU Binacional.

Los gobiernos de Argentina y Paraguay han solicitado a Brasil que libere agua de sus embalses aguas arriba de ITAIPU para facilitar la navegación. La toma de decisiones es compleja, ya que en ocasiones responde a intereses contrapuestos: liberar agua tiene un costo económico y de seguridad energética para el sector eléctrico brasileño y, al mismo tiempo, el hecho de continuar con las condiciones actuales de precipitaciones y caudal del río Paraná perjudica el transporte fluvial en la región, elevando costos de logística para Paraguay y Argentina.

En el presente texto se analiza tanto el contexto material de la problemática como la normativa existente que podría orientar la toma de decisiones sobre la gestión del recurso hídrico compartido. La pregunta que subyace en el presente trabajo de análisis es si las instituciones vigentes, incluyendo la normativa, son adecuadas para encaminar una toma de decisiones con un criterio equitativo, sistemático (que no dependa de voluntades coyunturales), que armonice los intereses de las partes.

⁴ Cfr. Sitio web oficial de Empresa de Pesquisa Energética, disponible en: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica-interativo> (último acceso en 03/05/2020).

II - El contexto material y técnico

La relevancia económica de la hidrovía Paraguay-Paraná

La hidrovía Paraguay-Paraná es de crucial importancia en la logística de transporte de la región (principalmente en Argentina y Paraguay; y en menor medida en Bolivia y Brasil). En el año 2019, más de 36 millones de toneladas de mercaderías se transportaron mediante una flota, principalmente de bandera paraguaya, compuesta por cerca de 3000 barcasas y sus 300 remolcadores; así como por 50 buques autopropulsados (los buques solamente se usan desde el puerto de Santa Fe, en Argentina)⁵. Esta modalidad de transporte presenta amplias ventajas comparativas de costos (con relación al transporte en camiones o ferroviario) para distancias superiores a 800 km; y cumple un rol fundamental en la exportación de la producción agrícola (en particular, la soja) de Paraguay, de la región nordeste de Argentina y de parte de la región central de Brasil, así como de minerales ferrosos de Bolivia. Asimismo, es fundamental para el abastecimiento de derivados de petróleo importados por Paraguay.

En el Mapa 1 puede observarse la localización de la hidrovía, con sus principales puertos y condiciones normales de navegación. En su trayecto principal (Puerto Cáceres hasta la desembocadura del río Paraná en el Río de la Plata) supera los 3000 km de extensión:



Mapa 1 – Localización de la Hidrovía Paraguay – Paraná (América del Sur)⁶

Relación entre las principales hidrovías de la cuenca del río Paraná

La cuenca del Paraná incluye otra importante hidrovía que se encuentra casi totalmente en territorio brasileño: la hidrovía Paraná-Tieté. Ambas importantes vías de la misma cuenca no se conectan por agua debido a la barrera que constituye la represa de ITAIPU. Se considera pertinente el tratamiento de la hidrovía Paraná-Tieté en el presente análisis no solo porque en ella se encuentran instaladas importantes centrales hidroeléctricas (con esclusas de navegación), sino porque la consideración de la interconexión entre las hidrovías, mediante una esclusa de navegación en ITAIPU, abriría oportunidades de transporte fluvial relevantes para una importante región productora de granos y de alimentos en general. Es, por consiguiente, un tema que también apela la reflexión cuando se trata de gestión coordinada de los re-

⁵ Vid. Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2020): Análisis de sustitución de combustibles del sistema de transporte fluvial de la Hidrovía Paraguay – Paraná. Informe elaborado por la Organización Latinoamericana de Energía. En lo que respecta a las barcasas y otros datos se ha usado el dato disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-lider-indiscutido-de-la-navegacion-fluvial-de-america-latina/> (último acceso 01/05/2020).

⁶ Cfr. Administración Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina, disponible en: <http://www.afip.gob.ar/hidrovia-parana/que-es/hidrovia.asp> (último acceso 26/05/2020).

cursos hídricos para sus diferentes usos en la región.

Según el Departamento de Infraestructura de Transporte de Brasil la vía fluvial Paraná-Tieté consiste en una de las principales vías fluviales en operación en el país: el río Paraná, entre São Simão e ITAIPU; Río São José dos Dourados, en los primeros 40 km río abajo; Canal Pereira Barreto; Río Tieté entre su desembocadura y la ciudad de Anhembi (SP); Río Piracicaba desde la desembocadura hasta el puente SP 181. Es una ruta importante para el flujo de producción agrícola en los estados de Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Goiás (GO) y parte de Rondônia (RO), Tocantins (TO) y Minas Gerais (MG). Está hidrovía integra un gran sistema de transporte multimodal en el Corredor Logístico del Sureste. Cuenta con 12 terminales portuarias, repartidas en un área de 76 millones de hectáreas. La entrada en funcionamiento de esta vía fluvial impulsó la implementación de 23 centros industriales, 17 centros turísticos y 12 centros de distribución, donde se genera casi la mitad del PIB brasileño y conecta las áreas de producción con los puertos marítimos. Tierra adentro, conecta los principales centros del Mercosur⁷.

La hidrovía Paraná-Tieté es un medio de comunicación fluvial que podría interconectar fluvialmente los Estados de San Pablo y Paraná en Brasil con todo el litoral argentino y la República del Paraguay. Tiene un área de influencia de 100 millones de hectáreas. El Río Tieté cruza el estado de Sao Paulo de este a oeste y después de recorrer 1.200 km. desemboca en el río Paraná. Por su parte, este río bordea los estados de Goiás, Minas Gerais, Sao Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná y llega a Paraguay y Argentina (puede comunicar a San Pablo con Asunción del Paraguay, el Puerto de Buenos Aires, Montevideo, Nueva Palmira

⁷ Cfr. Página del Departamento Nacional De Infraestructura De Transporte de la República Federativa de Brasil, disponible en: <http://www.dnit.gov.br/modais-2/aquaviario/hidrovvia-do-tiete-parana> (último acceso 25/05/2020).

y Gran Rosario)⁸. Como se mencionó, el último tramo, desde la desembocadura del río Yguazu hasta el río de la Plata, el trayecto de navegación hace parte de la otra hidrovía mencionada, en el apartado anterior.

La comunicación entre ambas hidrovías se encuentra interrumpida por la represa ITAIPU. Se encuentra pendiente la construcción de la importante esclusa de navegación en la central binacional, conforme está previsto en el Anexo B del tratado de ITAIPU que, además, recientemente, fue consignado en el Acuerdo de Presidentes Lula da Silva y Fernando Lugo, firmado en Asunción, en el año 2009.

Atendiendo el crecimiento de la zona Centro Oeste de Brasil, que es una de las de mayor producción de soja, según la Federación de Agricultura y Ganadería del Estado Mato Grosso (Famato), transportar granos por vía fluvial reduciría los costos logísticos en alrededor del 70%, lo que podría volver atractiva a la hidrovía Tiete-Paraná⁹. Es decir, la navegación de las hidrovías en la cuenca del Paraná no es solamente interés de Argentina y Paraguay, sino también puede ser de gran interés para el Brasil.

III - El problema de la navegación en el estiaje y el conflicto de la gestión de los recursos hídricos aguas arriba

El uso de las hidrovías se ve fuertemente afectado por la reducción de caudales durante períodos secos. Estos eventos de estiaje se han venido repitiendo con mayor frecuencia en el pre-

⁸ Cfr. Página del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, disponible en: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/infraestructura/_archivos/000070_Hidrovo%C3%ADas/000010_Hidrovo%C3%ADa%20Paran%C3%A1%20Paraguay.pdf (último acceso 25/05/2020).

⁹ Cfr. O Estado de S.Paulo, disponible en: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,centro-oeste-sofre-para-escoar-producao-de-graos-imp-,669555> (último acceso 25/05/2020).

sente siglo, según datos presentados por la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) de Argentina que se presentan en la Fig. 1:

puertos, mayores costos de traslado, entre otros. En este mismo sentido, se destacan los datos para el tramo del río Paraná, entre la desembocadura

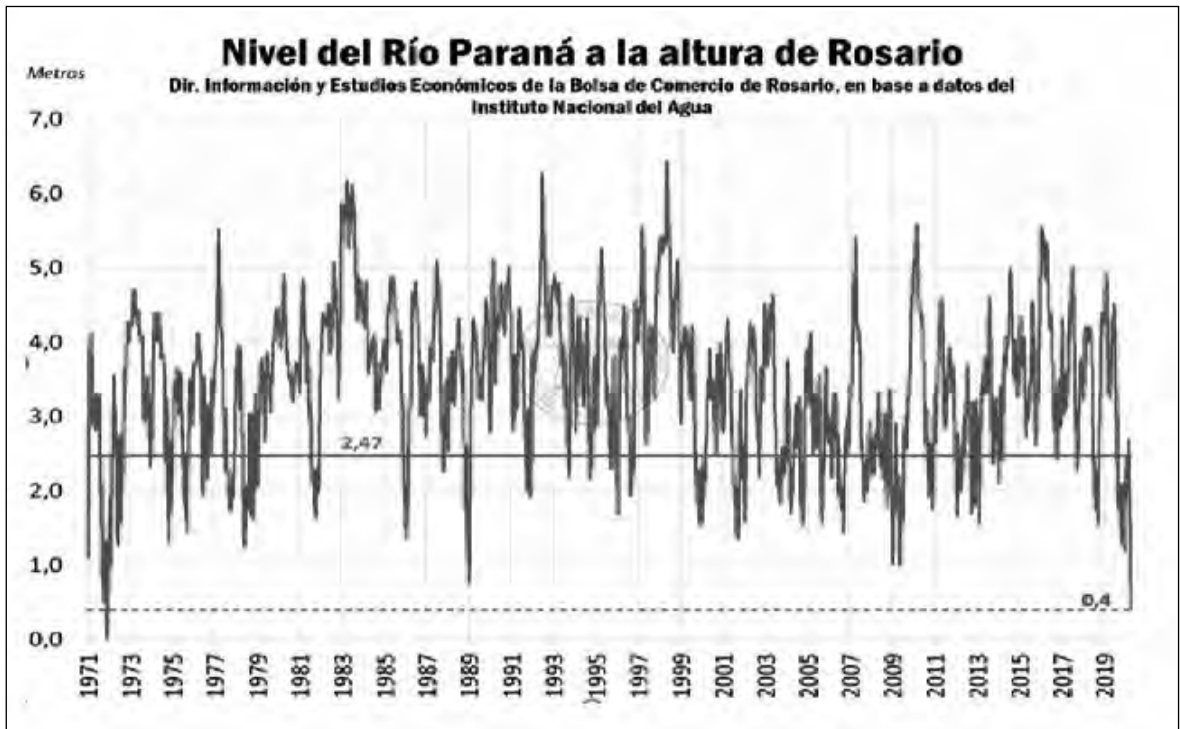


Figura 1 – Nivel del Río Paraná en el Puerto de Rosario, Argentina¹⁰

En el primer cuatrimestre del año 2020 se presentaron condiciones muy desfavorables para la navegación en razón de la reducción de la pluviosidad en la cuenca, puesto que ha llovido solamente dos tercios del promedio histórico para esta época del año¹⁰. La actual situación es una de las peores registradas en los últimos 50 años; y viene acarreado sobrecostos elevados a la logística de transporte de productos de la región beneficiada por la hidrovía. Según estimaciones de la Bolsa de Comercio de Rosario, estos sobrecostos serían del orden de 240 millones USD en la actualidad, que resulta de varios factores tales como: demoras en la logística de transporte a extrazona, saturación de capacidad de almacenamiento en algunos

del río Yguazu y la represa de YACYRETA (que posee esclusa de navegación), en el que alrededor de 156 barcazas y 220 mil toneladas de soja han quedado varadas por cerca de dos meses¹¹.

Una de las soluciones al problema del estiaje y de su impacto en la navegación es una gestión coordinada con el sistema hidroeléctrico de dos centrales hidroeléctricas binacionales instaladas en el tramo internacional del río Paraná (ITAIPU y YACYRETA); y de varias centrales instaladas exclusivamente en territorio brasileño (tales como las centrales Furnas, Itumbiara, Ilha Solteira, B.Bonita, Tres Irmãos y otras varias). Este sistema posee una combinación de embalses que

¹⁰ Cfr. Información de la NASA disponible en: <https://ciencia.nasa.gov/midiendo-la-sequ%C3%A9a-en-sudam%C3%A9rica> (último acceso 03/05/20).

¹¹ Vid Noticias en el sitio web oficial del periódico 5Días, disponible en: <http://www.5dias.com.py/2020/05/bajante-del-rio-parana-genera-millonarias-perdidas/> (último acceso 24/05/2020).

tienen diferentes grados de flexibilidad operativa. Por ejemplo, las dos hidroeléctricas binacionales funcionan en la modalidad de centrales de pasada: prácticamente el caudal de agua que llega al embalse es la que es turbinada o vertida. No obstante, aún estos embalses poseen una capacidad – aunque muy limitada – de maniobra que busca optimizar la generación eléctrica. Pero la parte más importante de los embalses de regulación de aguas se encuentra en territorio brasileño.

Considerando lo expuesto arriba y debido a la situación de estiaje en este primer cuatrimestre del año 2020 las autoridades de Argentina y de Paraguay, en el mes de abril, han solicitado al gobierno de Brasil el uso de las aguas del embalse de ITAIPU para elevar el caudal del río Paraná¹². Según informes publicados en la prensa, las respuestas inmediatas de parte del gobierno de Brasil sobre el caudal regulado por centrales aguas arriba de ITAIPU han sido limitadas. Esto condiciona la operación en la central binacional y su posibilidad de respuesta a la solicitud planteada¹³. Los datos presentados en la Tabla 1 indican que, en principio, existe mayor margen para la cooperación solicitada, pues se observa un relativo elevado nivel de acumulación en embalses del sistema hidroeléctrico de Brasil, en el río Paraná y afluentes. Sin embargo, no se cuenta con un mecanismo institucional intergubernamental tripartito efectivo que oriente una operación de depleción de los embalses de la cuenca del río Paraná y afluentes. Los

¹² *Vid.* Noticias en el sitio web oficial del diario Última Hora, disponible en: <https://www.ultima-hora.com/paraguay-plantea-brasil-apertura-embalses-la-baja-del-parana-n2880077>. Html (último acceso 01/05/2020); y del sitio web de la Unión Nacional de Bioenergía de Brasil: https://www.udop.com.br/noticia/2020/04/20/argentina-diz-que-chegou-a-acordo-com-brasil-por-maior-vazao-no-rio-parana.html?utm_campaign=clipping_diario_-20042020&utm_medium=email&utm_source=RD+Station (último acceso 01/05/2020).

¹³ Disponible en: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN2253JE-OBRS> (último acceso 04/05/2020).

embalses de las centrales eléctricas en territorio brasileño se regulan, principalmente, con criterios de despacho económico del sistema eléctrico brasileño.

Conforme ya se ha mencionado, los embalses de ITAIPU y YACYRETA poseen una muy limitada capacidad de regulación de sus embalses. En el primer caso, 80% de la afluencia del agua del embalse proviene del caudal regulado por las centrales hidroeléctricas brasileñas¹⁴. En el caso del embalse de la central argentino-paraguaya la mayor parte del caudal proviene del caudal liberado en ITAIPU, sea turbinado o vertido, y del río Yguazu. En ambos casos, las decisiones para liberar caudales de agua que puedan afectar al embalse son tomadas por los Consejos de Administración de las entidades binacionales, integrado por representantes de los Estados parte, en cada caso.

En la Tabla 1 se puede observar que los embalses en las centrales hidroeléctricas brasileñas se encuentran, en todos los casos, a fines de abril de 2020, en un nivel de capacidad útil bastante más favorable que en el mismo mes del año anterior. Esta situación es posible, al menos en parte, gracias a que la demanda del sector eléctrico brasileño, debido a las medidas de aislamiento social establecidas por las autoridades de los estados y municipios de Brasil para mitigar la propagación de la COVID 19, ha registrado una caída en los meses de marzo y abril de este año. Según análisis de especialistas de ese país, la diferencia con la semana anterior a las medidas de contención es una caída del orden de 20%, en términos de demanda de potencia¹⁵.

¹⁴ Cfr. Información del sitio web oficial de la Entidad Binacional ITAIPU. Disponible en: <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/bajo-caudal-de-los-rios-yguazu-y-parana-se-debe-la-falta-de-lluvias> (último acceso 24/05/2020).

¹⁵ Cfr. De Castro, N., Albino, J. & Brandão, R. (2020). *Alternativas e Sugestões para mitigar os impactos do coronavírus sobre o Setor Elétrico Brasileiro*.

Tabla 1 - Histórico de la situación de embalses de algunas centrales hidroeléctricas brasileñas y de la entidad binacional ITAIPU (cuenca del río Paraná)

FECHAS				24/4/2019		3/6/2019		4/9/2019		4/12/2019		23/4/2020	
Sub-Cuenca	Embalse	Cap. Total*	Vol. Util*	Cap.**	Vol. Util**	Cap.**	Vol. Util**	Cap.**	Vol. Util**	Cap.**	Vol. Util**	Cap.**	Vol. Util**
Grande	Furnas	22.950	17.217	60,9	47,9	63,6	51,5	55,5	40,6	28,0	15,1	73,1	64,1
Paranáíba	Itumbiara	12.454	4.573	52,0	34,4	59,5	44,7	49,0	30,2	35,6	11,9	71,7	61,3
	Ilha Solteira	21.059	5.516	97,0	88,4	93,8	76,1	93,9	76,8	91,4	67,2	90,8	64,9
Tiete	B.Bonita	3.136	2.567	93,7	91,7	95,3	94,3	77,1	72,0	62,9	54,6	95,0	93,9
	Tres Irmaos	13.371	3.448	92,8	89,3	94,8	79,7	93,7	75,5	90,0	61,3	91,3	66,1
	Itaipu	29.000	19.000	88,7	82,7	99,6	99,4	96,8	95,0	84,9	76,9	93,8	90,6

* Valores en hm³

** Valores porcentuales sobre la capacidad total del embalse o sobre el volumen útil del embalse

En la Tabla 1, por los valores consignados, se muestra que es posible liberar agua de los embalses. El problema no es la existencia del agua sino el conflicto que se genera entre liberar agua y almacenarla. Se debe recordar que el almacenamiento es una ventaja en un sistema predominantemente hidroeléctrico, como el brasilero, que va a ingresar al período seco del año. Liberar agua para la navegación, aún con generación de energía en centrales hidroeléctricas de la subcuenca hidrográfica, tiene un costo económico y de seguridad energética para Brasil. Entonces, ¿cuáles podrían ser los argumentos y sus respectivos fundamentos de las autoridades argentinas y paraguayas para solicitar la liberación de mayores caudales de agua? Deberían existir, por ejemplo, argumentos basados en el perjuicio económico (las pérdidas económicas por estancamiento de barcas que fueron puntualizadas más arriba, por ejemplo). Estos perjuicios económicos podrían ser contrastados con los costos y riesgos de liberar parcialmente los embalses sin generar energía eléctrica, o bien con generación parcial, en situaciones que no son óptimas.

Disponible en: <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53132947/alternativas-e-sugestoes-para-mitigar-os-impactos-do-coronavirus-sobre-o-setor-eletrico-brasileiro> (último acceso 01/05/2020).

Los argumentos económicos pueden ser esgrimidos y calculados. Por otro lado, existe un argumento técnico que puede ser llevado en cuenta y que se desarrolla brevemente en este análisis. Del análisis la Tabla 1 muestran que en el sector eléctrico brasilero se ha seguido recientemente una estrategia de almacenar agua en una situación hidrológica desfavorable para la navegación aguas abajo de la desembocadura del río Yguazú. Es decir, se ha seguido una estrategia que si bien es razonable para atender a la demanda de energía en el Brasil no lleva en cuenta la problemática de la navegación. Esta estrategia de acumulación de agua en los embalses puede ser flexibilizada con base en la estrategia seguida en años anteriores, más aún cuando se tiene una demanda de energía inferior a la que se espera para esta época del año.

Se podría fundamentar la flexibilización de la estrategia de acumulación y liberación de parte del agua de los embalses en territorio brasilero, siguiendo análisis técnicos que minimicen pérdidas, en el hecho de que en un año anterior (2019) la estrategia de acumulación de agua en los embalses, con pluviosidad superior a la actual, permitió llegar a niveles de acumulación bastante inferiores a los actuales. No obstante, debe resaltarse de que es necesario realizar análisis detallados sobre los beneficios y perjuicios de cada parte en

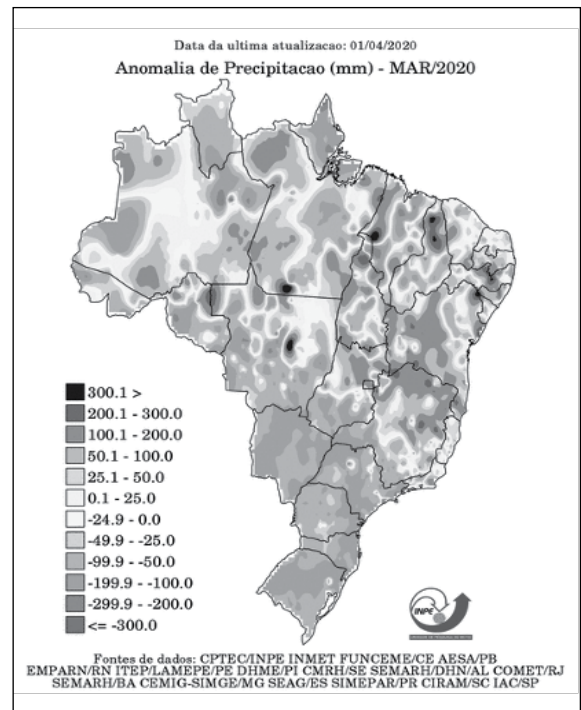
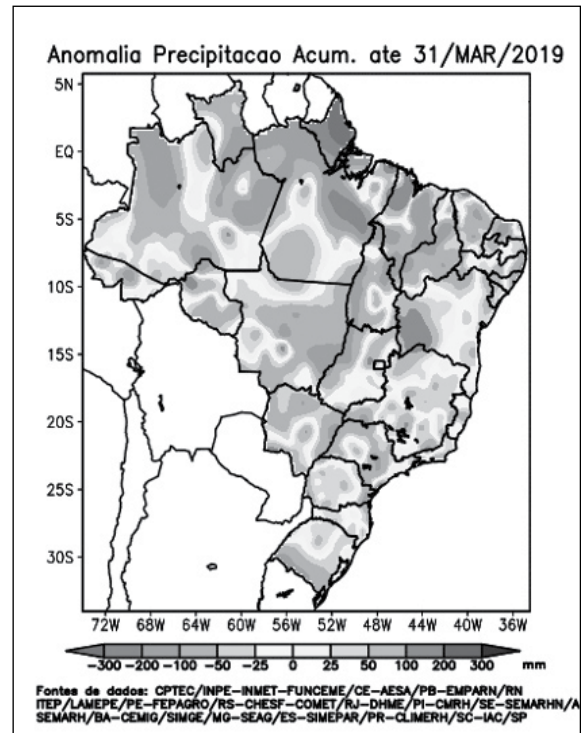
la toma de decisiones. No existen instancias de planificación.

En los Mapas 2 se pueden observar las anomalías de precipitaciones en Brasil:

Mapas 2 – Mapas de anomalías de precipitaciones en Brasil¹⁶

De acuerdo a lo mostrado en los Mapas 2, se observa que en marzo del 2019, las lluvias en la zona del Paraná y sus cuencas estuvieron cercanas a la media. En marzo del 2020, se puede observar que se presentaron anomalías en la zona, con entre 99 y 200 mm de precipitaciones menores a la media, mientras que en abril del mismo año, se puede observar la misma situación en las zonas de la cuenca del Paraná. Sin embargo, hacia las zonas de las centrales de Furnas e Itumbiara se puede observar que en marzo del 2020 las precipitaciones estuvieron por encima de 100 mm sobre la media.

Las negociaciones entre los tres países involucrados en la gestión de los recursos hídricos de la cuenca del río Paraná finalmente han dado resultados en el mes de mayo de 2020, tras una serie de comunicaciones conjuntas de Argentina y Paraguay al gobierno de Brasil. Según informes de la prensa, a mediados de ese mes se ha llegado a una cota del embalse de ITAIPU superior a 219 m.s.n.m. que permitiría liberar mayor caudal en esta central binacional, pero se abrirían las puertas del vertedero, originando así una depleción del embalse que, según autoridades de la entidad binacional, se recuperaría en un corto período¹⁷. Esta recuperación se daría con el caudal regulado



¹⁶ Cfr. Sitio web oficial del Centro de Revisión de tiempo y estudios climáticos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil. Disponible en: <http://clima1.cptec.inpe.br/monitoramentobrasil/pt> (ultimo acceso 01/05/2020).

¹⁷ Vid noticias publicadas en el sitio web del diario abc Color. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/2020/05/15/por-12-dias-itaipu-va-a-flexibilizar-su-embalse/> (último acceso en 24/05/2020).

Mapas 2

de las centrales brasileñas que, según se ha presentado, poseen altos niveles de acumulación de agua.

La situación de conflicto se ha resuelto tras más de un mes de intenso trabajo diplomático de los tres países y la participación de la entidad binacional ITAIPU. Es una situación que no posee un mecanismo ágil e institucionalizado de arreglo. Los criterios que priman para las decisiones son relacionados con la seguridad y la economía del sistema energética o bien con la navegación. No existe una gestión coordinada y sistemática que lleve en cuenta ambos criterios.

IV - Valoración jurídica del conflicto

Las diferentes posturas asumidas por los países que comparten el curso hídrico del río Paraná respecto a la soberanía ejercida por el tramo existente en sus territorios es determinante para entender su actuación en la situación planteada. Es sabido que Brasil defiende la tesis de la soberanía absoluta, en función a su carácter de país aguas arriba; Argentina, por su parte, pregona el concepto de cuenca hidrográfica, en su carácter de país de aguas abajo; por su parte, Paraguay por su posición intermedia – aguas abajo respecto a Brasil, pero aguas arriba respecto a Argentina, defiende la tesis de conseguir todos los aprovechamientos, con el menor daño posible¹⁸.

En la doctrina del Derecho Internacional de Aguas se reconoce que a partir de la variedad de supuestos fácticos y las particularidades de los cursos de agua, resulta extremadamente complejo unificar soluciones, lo que ha llevado a una gran cantidad de acuerdos que no resultan homogéneos

y que además ha obstaculizado las posibilidades de convenios generales¹⁹.

En lo que respecta al desarrollo normativo regulador del aprovechamiento del río Paraná, el primer instrumento jurídico al que podemos acudir en el análisis del caso planteado es la Resolución N° 25 de 13 de junio de 1975 de los países de la Cuenca del Plata que dispone que, en los ríos internacionales sucesivos, no siendo de soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades, siempre que no cause un perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca. El concepto de *evitación de perjuicio sensible* es de larga data, habiendo ya sido conocido en el Derecho romano. Sin embargo, tiene sus limitaciones en cuanto que no hay uniformidad del alcance del concepto. Resultan coherentes las apreciaciones realizadas al respecto por E. DEBERNARDI quien manifiesta la imposibilidad de una definición absoluta de dicho concepto, pero que en el caso en cuestión, significaría alterar o modificar substancialmente el volumen, el caudal, la velocidad, el cauce o la calidad de las aguas, siempre que ese perjuicio sea real, o sea que el perjuicio debe ser demostrable, con bases técnicas y con fundamentos jurídicos. El mencionado autor termina diciendo que, conforme a este principio, un Estado lesionado por la acción de otro Estado, tiene el derecho de obtener una compensación²⁰. Más allá de ser una bienintencionada declaración, el mencionado instrumento no posee las definiciones concretas respecto al alcance y condiciones para la configuración de los perjuicios sensible y los mecanismos para hacer efectivo su evitación; no obstante, tiene un considerable valor en cuanto a los principios de

¹⁸ El tema es desarrollado con mayor detalle en Oxilia Dávalos, V. y Génez Báez, F. (2017). “Desarrollo hidroeléctrico del río Paraná: de la superación de conflictos geopolíticos a la visión integradora del aprovechamiento del recurso energético” en el libro *Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos*, H. Jiménez Guanipa y J. Tous Chimá, coordinadores.

¹⁹ Este tema es tratado por M. Pinto (2018). “El contenido ambiental de los principios del Derecho Internacional de Aguas y el déficit preventivo en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia” en el libro *Tratado de Derecho de Aguas, Tomo 2. Perspectiva Internacional del Derecho de Aguas para el Siglo XXI*, M.P. García Pachón, editora, pp. 321 y ss.

²⁰ Cfr. Debernardi, E. (2010). *Apuntes para la historia política de ITAIPU*, 435.

la buena fe y del *pacta sunt servanda* que deben regir respecto a los acuerdos internacionales.

El siguiente documento a ser considerado es el Tratado de la Cuenca del Plata, firmado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay en el año 1966. En este acuerdo, las partes convienen mancomunarse esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus arcas de influencia ponderable, debiendo a tal fin, promover en el ámbito de la cuenca la identificación de áreas de interés común, y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos o instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan, entre otros aspectos, a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo. Esta disposición es fundamental en cuanto a la comprensión global de los objetivos perseguidos y la consagración de tres principios: primero, la consagración del concepto de cuenca hidrográfica; segundo, la multiplicidad del aprovechamiento de los cursos de agua que implican un reconocimiento de que los mismos no pueden responder a un solo fin que en caso estudiado se aplicaría a la prelación que le da Brasil al aprovechamiento energético por encima y en detrimento de los otros usos que pudieran darle los países en el curso sucesivo; y, tercero, el principio de equidad, entendido como el perfeccionamiento de la justicia, que trae implícito la obligación de anteponer el interés común a los intereses individuales, apelando a una actitud de justicia, por encima de los elementos legales formales. Estos elementos, al igual que lo afirmado en el aspecto anterior, no son directamente exigibles, pero tienen un valor indiscutible para comprender la normativa reguladora de la Cuenca del Plata.

Del tratado de la Cuenca del Plata se deriva la creación de un Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay – Paraná (CIH) que es el órgano encargado de coordinar, proponer, promover, evaluar, definir y ejecutar las acciones

identificadas por los Estados miembros respecto del programa de la hidrovía, así como gestionar y negociar -previa anuencia de las autoridades nacionales pertinentes de cada país- los acuerdos de cooperación técnica y suscribir aquellos no reembolsables para el desarrollo de un sistema eficiente de transporte fluvial, constituyéndose en el foro de entendimiento para los asuntos relacionados con este tema, según las atribuciones que se detallan en su Estatuto. Conforme al análisis normativo, este Comité Intergubernamental sería el espacio de discusión pertinente para la problemática que se constituye en objeto de este estudio, aunque hay que hacer notar que sus competencias son limitadas en cuanto que no prevé atribuciones directas para intervenir o interponer las decisiones tomadas por cualquiera de los Estados de forma individual, sino más bien le compete facilitar el entendimiento y el consenso. Reviste especial interés el inciso j del Capítulo V del Estatuto, según el cual, el CIH está facultado a “*convocar Grupos Técnicos para el estudio de asuntos específicos.*”

Siguiendo la secuencia cronológica de tratados aplicables al objeto del presente estudio, corresponde ahora hacer mención al Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay, firmado en el año 1979. Este documento establece que, de acuerdo con el espíritu y la letra de los actos internacionales vigentes entre las Partes, y de las Resoluciones que, respecto a la navegación, fueron aprobadas en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, los tres Gobiernos adoptaran las medidas necesarias, a fin de que sean mantenidas, en los tramos de los ríos bajo su soberanía, las mejores condiciones de navegabilidad. Tomarán también, cuando sea pertinente y en el momento oportuno, las providencias adecuadas a fin de realizar las obras que posibiliten la navegación o el trasbordo, como substitución temporaria, tomando en cuenta los intereses de los países ribereños de aguas abajo y de aguas arriba (Art. 3.f). Esta es una de las disposiciones más contundentes respecto a los compromisos asumidos por las Partes y que en este momento, estaría siendo in-

cumplido por el Gobierno brasileño y que podría, en armonía con las demás disposiciones, ser el argumento más sólido de la posición paraguaya en las negociaciones y, en un caso extremo, abrir la llave para analizar la decisión de acudir a tribunales internacionales.

Finalizando el análisis cronológico de las principales disposiciones aplicables al caso, resulta mandatorio hacer mención a un instrumento de carácter global como es la *Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación*, firmada en Nueva York en 1997, que recuerda la validez y vigencia de los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes que rigen los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación; y consagra el principio del uso equitativo y razonable de los cursos de agua, en los siguientes términos: “*Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate*”. Si bien, la aplicación de esta convención tiene sus limitaciones por el objeto mismo (usos diferentes a la navegación) y el hecho de que haya sido firmado solo por Paraguay, pero aún no ratificado, nada obsta a que, mediante una sólida argumentación jurídica pueda considerarse su aplicación en carácter de costumbre internacional, más aún considerando su aceptación extendida en la región, donde ninguna de las Partes de la situación aquí planteada ha ejercitado la doctrina del objeto persistente.

Asimismo, la Convención de Nueva York de 1997 prevé que respecto a los derechos u obligaciones de un Estado del curso de agua derivados de acuerdos que hayan estado en vigor respecto

de él en la fecha en que se haya hecho parte en esa Convención, las Partes podrán considerar, de ser necesario, la armonización de esos acuerdos con los principios básicos de la Convención. Asimismo, dispone que los Estados del curso de agua podrán concertar uno o varios acuerdos, en adelante denominados “acuerdos de curso de agua” que apliquen y adapten las disposiciones de la Convención a las características y usos de un determinado curso de agua internacional o de una parte de él (Art.3); es decir, por acuerdo entre los países afectados, podrían armonizarse los acuerdos existentes a las disposiciones de la Convención o acordar aquellas que fueran necesarias para ser congruentes con ella.

Es importante resaltar que en los documentos arriba mencionados se consagran en mayor o menor medida, de manera directa o indirecta, los principios del Derecho Internacional de Aguas que, siguiendo a S. Salinas Alcega, son: 1) el deber general de cooperar; 2) el uso equitativo y razonable; 3) la obligación de no causar un perjuicio sensible; y, 4) la obligación de proteger y preservar los cursos de agua, cuyas consideraciones son fundamentales para la correcta interpretación y aplicación de sus disposiciones²¹.

Por último, resulta pertinente estudiar las regulaciones existentes en el Derecho Internacional, de situaciones similares al caso aquí estudiado, mereciendo especial atención la institución conocida como *Aguas Compartidas entre España y Portugal*. Este instituto jurídico ha logrado su máximo nivel evolutivo mediante el Convenio de Albufeira de 1998, que trata de armonizar la satisfacción de la necesidad de aprovechamiento y de protección ambiental de los países suscribientes. Si bien este acuerdo se da en un contexto internacional comunitario diferente a los sistemas de integración adoptados en la Cuenca del Plata, merecen su análisis pensando en soluciones a mediano y largo plazo, estableciendo entre otros aspectos, la obligación de los Estados que comparte

²¹ Cfr. Salinas Álsega, S. (2007).

un curso de agua, a notificarse e informarse recíproca e inmediatamente de cualquier proyecto o actividad de aprovechamiento o protección de las aguas que sean susceptibles de causar impactos fronterizos.

V - La aplicabilidad del concepto de justicia en el uso de recursos naturales

La valoración jurídica del conflicto presentado señala la inexistencia de la institución jurídica específica y definida que pueda orientar la gobernanza de los recursos hídricos compartidos (en este caso, la cuenca del río Paraná, en su tramo internacional) por tres países en relación con la gestión del recurso en un solo país, el país de aguas arriba. Se presentan cuestiones muy respetables que contraponen intereses de soberanía nacional (con implicancias económicas y de seguridad energética) y los límites jurisdiccionales en defensa de una gestión del recurso, en el ámbito de la cuenca, que beneficie a todas las partes (también con implicancias económicas), en particular a los países de aguas abajo.

Si bien no se ha identificado un mecanismo institucional que resuelva los intereses de las partes en el conflicto planteado se ha identificado la posibilidad de explorar conceptos y experiencias (como la citada en el caso de España y Portugal) para diseñar una solución que institucionalice la gestión del recurso hídrico. En este sentido, no solamente existen principios oriundos de la doctrina del derecho internacional, sino también puede considerarse un concepto que viene siendo desarrollado por algunos académicos que han enfocado su análisis en la gestión y uso de la energía y sus relaciones con el concepto de justicia.

Así, en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos hídricos compartidos, se propone avanzar en el desarrollo de conceptos que complementen, en carácter de fundamentos de principio, a los enfoques tradicionales sobre el tema (técnico-económico y de derecho internacional), conforme lo presentado anteriormente en este artículo. Un concepto que puede reforzar

la búsqueda de una solución institucional al conflicto es el de *justicia en la gestión de los recursos naturales*. Esta propuesta se basa en el concepto de *justicia energética*, que viene siendo desarrollado en la academia. Se destaca la similitud y aplicabilidad de dicho concepto para la gestión de bienes públicos, en este caso, compartidos por varios países. Se trata de fundamentar mecanismos institucionales que atiendan a los intereses de varios países; y, a su vez, disminuir asimetrías existentes entre ellos, considerando que la justicia en la gestión de recursos naturales, así como la justicia energética, debería alentar un espíritu de cooperación e integración²².

Partiendo desde el enfoque de justicia energética, aplicado de la justicia en el uso de recursos naturales, se propone adoptar en el mismo sentido la justicia distributiva²³, para la determinación equitativa de perjuicios y beneficios, para cuestiones que afectan a la navegabilidad y al medio ambiente, vincular a otra de sus premisas la cual es la Responsabilidad²⁴, donde se expresa que las naciones tienen la responsabilidad de proteger el medio ambiente y minimizar las amenazas ambientales vinculadas al uso de los recursos naturales.

VI - Conclusiones

El estiaje en la cuenca del río Paraná, una de las principales cuencas hidrográficas de Suramérica en términos de generación hidroeléctrica y navegación, durante los últimos meses del 2019 y el primer cuatrimestre del 2020, revela un conflicto de intereses entre los países que comparten la cuenca, el río y sus usos. El conflicto se

²² Heffron, R. J., & McCauley, D. (2017). The concept of energy justice across the disciplines. *Energy Policy*, 105, 658-667

²³ Heffron, R. J., & McCauley, D. (2014). Achieving sustainable supply chains through energy justice. *Applied Energy*, 123, 435-437

²⁴ Vid. Sovacool, B. K., Heffron, R. J., McCauley, D., & Goldthau, A. (2016). Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. *Nature Energy*, 1(5), 1-6.

ha manifestado de manera más visible porque el estiaje es uno de los más críticos en los últimos 70 años. Sin embargo, el conflicto en la gestión del recurso hídrico compartido, en particular del río Paraná, es más antiguo y ha sido crucial en las relaciones diplomáticas desde mediados del siglo XX, cuando se discutieron los proyectos hidroeléctricos en el tramo internacional del río.

La situación que se dio en el primer cuatrimestre del año 2020 revela un conflicto de intereses económicos y de seguridad energética de gran complejidad técnica, institucional y regulatoria. La cuenca hidrográfica del río Paraná, en territorio exclusivamente brasileño, es crucial para el sistema eléctrico de Brasil. Los embalses construidos en esa parte de la cuenca permiten que Brasil posea un robusto sistema hidroeléctrico para el principal eje de producción industrial del país en el sudeste brasileño, con gran capacidad de almacenamiento de agua (o energía). La estrategia seguida ha sido siempre la de almacenar agua en los embalses durante el período más húmedo del año, para garantizar energía para la mayor parte del año. Por otra parte, el tramo internacional del río Paraná es de gran importancia para los tres países, pues se encuentran las centrales hidroeléctricas binacionales de ITAIPU y YACYRETA, que poseen una limitada capacidad de almacenamiento; son centrales de pasada. Ya en el tramo argentino del río Paraná el uso principal es el de navegación; vital para la importante hidrovía Paraguay-Paraná que permite costos competitivos de transporte productos para los tres países, además de Bolivia. Pero es principalmente importante para Argentina y Paraguay.

Se ha presentado, en principio, la constatación de que en este momento los problemas de navegación en los tramos argentino e internacional del río Paraná, que se verifican en el actual estiaje de inicios del 2020, podría ser resuelta con una liberación de agua acumulada en los embalses exclusivamente brasileños, aguas arriba del embalse de ITAIPU. Estos embalses se encuentran en niveles elevados debido, en parte, a una disminución en

la demanda del sistema eléctrico de Brasil, como efecto de las medidas de contención contra la pandemia de la COVID 19. Sin embargo, no existen estudios técnicos detallados sobre los impactos económicos para todas las partes que puedan orientar una toma de decisiones. En este sentido, el sector eléctrico brasileño posee estrategias claras, pero se desarrollan con base en criterios de despacho económico del sistema y de seguridad energética. Por el lado de la navegación no se ha constado una planificación sistemática que emita alertas tempranas sobre la problemática. Se han presentado pedidos de los gobiernos de Argentina y Paraguay, pero con respuestas de Brasil que no fueron, de inicio, totalmente satisfactorias. La solución se dio tras más de un mes de una demanda de negociaciones entre los tres países involucrados.

Los pedidos para resolver el problema de navegación recaen principalmente, y de manera directa, en ITAIPU, cuyo embalse se abastece en 80% del caudal regulado por centrales exclusivamente brasileñas instaladas en la cuenca del río Paraná. La liberación de agua en ITAIPU, en el mes de abril, buscó no comprometer la política de acumulación de agua hasta valores normales de operación. Solamente en mayo se dieron las condiciones en ITAIPU para atender de manera más satisfactoria las condiciones de navegabilidad del río, en operación que depende del caudal regulado de los embalses exclusivamente brasileños. La solución se ha dado con base en negociaciones que si bien fueron exitosas poseen un carácter coyuntural y circunstancial donde tienen un gran peso las decisiones en el ámbito del sector eléctrico brasileño.

Respecto a la valoración jurídica de la situación, resulta patente la inexistencia dentro del entramado normativo e institucional, de instancias que pudieran ser coercitivas para exigir a cualquiera de los Estados modificar su actuación a favor de intereses comunes. No obstante, existen principios del Derecho Internacional de Aguas consagrados en el marco del Tratado de

la Cuenca del Plata que garantizan el uso múltiple y equitativo de las aguas, así como también se evidencia la contracción de obligaciones de los Estados involucrados de adoptar las medidas necesarias, a fin de que sean mantenidas, en los tramos de los ríos bajo su soberanía, las mejores condiciones de navegabilidad, conforme al contenido del Acuerdo Tripartito del año 1979. Este instituto jurídico otorga a los Estados que se consideran afectados argumentos necesarios en vías de una solución pacífica de carácter diplomático al conflicto, que es la tradición en esta región. Sin embargo, no se omite mencionar que, en el ámbito del derecho internacional, se contemplan instancias de solución jurídica del problema, mediante el arbitraje internacional o tribunales internacionales de justicia.

Se avizora, como una solución a corto plazo, la posibilidad de una adecuación de los sistemas jurídicos existentes reguladores de los cursos de agua compartidos a las disposiciones de la Convención de Nueva York de 1997, atendiendo su carácter de normativa adecuada a los nuevos tiempos; y, como una solución más ambiciosa a mediano y largo plazo, una regulación específica que cree instituciones de naturaleza supranacional para la gestión de los recursos hídricos compartidos, que contemple el compromiso de todos los Estados de informar las acciones a ser realizadas respecto al tramo del curso de agua compartido que pudiera tener efectos transfronterizos.

Una instancia de naturaleza supranacional instituiría una gobernanza de los recursos hídricos compartidos con base en una planificación que debería llevar en cuenta las condiciones ambientales, los eventuales impactos del cambio climático y de usos económicos de la cuenca. Entre los criterios que podrían ser considerados en los principios de esa institución supranacional se destaca el de justicia en la gestión de recursos naturales compartidos, en este caso, los recursos hídricos. Este principio debería evaluar beneficios y perjuicios para todas las partes, tanto en la esfera

económica (que incluye la gestión de la energía) como en la ambiental.

Finalmente, se resalta que estas recomendaciones de orden institucional se encuentran en línea con el desarrollo de todos los usos de los recursos. En este sentido, la interconexión de las hidrovías del río Paraná no solamente son de gran importancia económica sino también se relaciona estrechamente con la gestión coordinada de los recursos de la cuenca y la gobernanza propuesta. Conforme se ha señalado, la construcción de esclusa en ITAIPU refuerza la justificativa para la creación de un organismo supranacional de monitoreo de las hidrovías, que en el caso de construirse sería de interés de Paraguay, Argentina y Brasil, tomando en cuenta que zonas del Brasil con gran producción agraria (Centro-Oeste) actualmente son transportados por vía terrestre y que podrían verse beneficiados en términos económicos y logísticos con la interconexión total de la hidrovía Tiete-Paraná. Este tema adquiere una especial pertinencia teniendo en cuenta la fecha programada para la revisión del Anexo C de ITAIPU, oportunidad que podría ser aprovechada para ampliar una agenda bilateral, con miras a acuerdos tripartitos.

VI - Bibliografía

1. Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2020). Análisis de sustitución de combustibles del sistema de transporte fluvial de la Hidrovía Paraguay – Paraná. Informe elaborado por la Organización Latinoamericana de Energía.
2. Debernardi, E. (2010). *Apuntes para la historia política de ITAIPU*, Editorial Gráfica Continua, Asunción.
3. Sitio web oficial del Ministerio de tecnologías de la información y comunicación de Paraguay: <https://www.ip.gov.py/ip/para->

- guay-lider-indiscutido-de-la-navegacion-fluvial-de-america-latina/
4. Sitio web oficial de la Bolsa de Comercio de Rosario: <https://www.bcr.com.ar/es/sobre-bcr/medios/noticias/rio-parana-la-bajante-mas-severa-en-los-ultimos-50-anos-representa-un>.
 5. Sitio web oficial del diario Última Hora: <https://www.ultimahora.com/paraguay-plan-tea-brasil-apertura-embalses-la-baja-del-parana-n2880077.html>;
 6. Sitio web oficial de la Unión Nacional de Bioenergía de Brasil: https://www.udop.com.br/noticia/2020/04/20/argentina-diz-que-che-gou-a-acor-do-com-brasil-por-maior-vazao-no-rioparana.html?utm_campaign=clipping_diario_-20042020&utm_medium=email&utm_source=RD+Station.
 7. De Castro, N., Albino, J. & Brandão, R. (2020). *Alternativas e Sugestões para mitigar os impactos do coronavírus sobre o Setor Elétrico Brasileiro*. Disponible en: <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53132947/alternativas-e-sugestoes-para-mitigar-os-impactos-do-coronavirus-sobre-o-setor-eletrico-brasileiro>.
 8. Heffron, R. J., & McCauley, D. (2017). The concept of energy justice across the disciplines. *Energy Policy*, 105, 658-667
 9. Heffron, R. J., & McCauley, D. (2014). Achieving sustainable supply chains through energy justice. *Applied Energy*, 123, 435-437
 10. Sovacool, B. K., Heffron, R. J., McCauley, D., & Goldthau, A. (2016). Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. *Nature Energy*, 1(5), 1-6.
 11. Sitio web oficial de Empresa de Pesquisa Energética, disponible en: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica-interativo> (último acceso en 03/05/2020).
 12. Sitio web de la NASA disponible en: <https://ciencia.nasa.gov/midiendo-la-sequ%C3%A-Da-en-sudam%C3%A9rica> (último acceso 03/05/20).
 13. Sitio web de REUTERS Disponible en: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN2253JE-OBRBS> (último acceso 04/05/2020).
 14. Sitio web oficial del periódico O Estado de S.Paulo, disponible en: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,-centro-oeste-sofre-para-escoar-producao-de-graos-imp,-669555> (último acceso 25/05/2020).
 15. Organización de las Naciones Unidas. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, Sesión Plenaria del 12 de diciembre de 1974. Disponible en: <https://www.dipublico.org/3978/resolucion-3281-xxix-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-carta-de-derechos-y-deberes-economicos-de-los-estados/>
 16. Oxilia Dávalos, V. y Génez Báez, F. (2017). “Desarrollo hidroeléctrico del río Paraná: de la superación de conflictos geopolíticos a la visión integradora del aprovechamiento del recurso energético” en el libro *Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos*, H. Jiménez Guanipa y J. Tous Chimá, coordinadores.
 17. Pinto, M. (2018). “El contenido ambiental de los principios del Derecho Internacional de Aguas y el déficit preventivo en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia” en el libro *Tratado de Derecho de Aguas, Tomo 2. Perspectiva Internacional del Derecho de Aguas para el Siglo XXI*, M.P. García Pachón, editora, Universidad del Externado de Colombia.
 18. Salinas Alcega. S. (2007). Las aguas no marítimas internacionales en el libro *Derecho*

y Administración de Aguas, Zeta Editores, Mendoza.

19. Sitio web del Departamento Nacional De Infraestructura De Transporte de la República Federativa de Brasil, disponible en: <http://www.dnit.gov.br/modais-2/aquaviario/hidrovia-do-tiete-parana> (último acceso 25/05/2020).
20. Sitio web oficial del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, disponible en: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/infraestructura/_archivos/000070_Hidrov%C3%ADas/000010_Hidrov%C3%ADa%20Paran%C3%A1%20Paraguay.pdf (último acceso 25/05/2020).
21. Sitio web oficial del Centro de Revisión de tiempo y estudios climáticos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil. Disponible en: <http://clima1.cptec.inpe.br/monitoramentobrasil/pt> (último acceso 01/05/2020).
22. Sitio web del diario abc Color. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/2020/05/15/por-12-dias-itaipu-va-a-flexibilizar-su-embalse/> (último acceso en 24/05/2020).

LA HIDROPOLÍTICA EN LA GEOPOLÍTICA DE LA ENERGÍA

EL CASO DEL PARAGUAY EN EL CONO SUR

Christine Folch¹

Como bien sabemos, Paraguay hoy en día tiene unas oportunidades muy entusiastas para su futuro, especialmente en el contexto geopolítico de la energía. Para comprender estas oportunidades, este artículo destaca las lecciones del pasado relacionadas a los acuerdos internacionales sobre agua y / o energía en los que Paraguay es miembro y también algunas de las características fundamentales de la hidropolítica. Además, analizamos las diferencias cruciales del pasado y los factores que dan forma a las oportunidades para el futuro. Pero primero, como base para la conversación, comenzamos por la exposición de un aspecto fundamental para esto, que trata sobre la teoría de negociación, especialmente en contextos internacionales.

I - Escuelas de pensamiento con respecto a la negociación

Debido a que se basan en las relaciones internacionales entre países y en varios intereses en competencia dentro de cada país, la geopolítica dentro del cono sur se caracteriza por una negociación constante. Aunque es un término técnico que a menudo convoca imágenes de diplomáticos y una gran estrategia, la realidad es que todas las relaciones humanas implican negociación: “negociación” puede entenderse mejor como la habilidad (y el arte) de vivir en una comunidad humana y de tener relaciones. Como resultado de la distribución de los recursos naturales en el cono sur, la notable de-

pendencia regional de las energías renovables como fuente primaria de electricidad y, especialmente, la ubicación de sus recursos hídricos transfronterizos primarios, el cono sur tiene una amplia experiencia en geopolítica sobre hidropolítica e incluso lo que podría llamarse “hidrodiplomacia”.

Hay dos escuelas generales de pensamiento sobre la teoría de la negociación.² El primer conjunto de enfoques puede considerarse como juegos de “gana-pierde” o “suma cero”, donde la suposición fundamental es que hay recursos limitados y opciones limitadas. Entonces, si una de las partes gana es a expensas de las otras partes porque todos están “compitiendo por la misma torta”. Las prioridades en este escenario son ejercer o aumentar el poder de un lado en la relación para poder obtener resultados positivos o los menos negativos. El pensamiento de negociación “gana-pierde” se centra en encontrar puntos de influencia y ejercerlos para ganar terreno.

Un enfoque diferente para la negociación es una estrategia de “gana-gana” que desafía la suposición fundamental de que las partes están disputando un número limitado de opciones y que la ganancia de una de ellas es a expensas de la otra o que acarrea la pérdida para la otra parte.³ El Harvard Negotiation Project es un conocido defensor de este enfoque, que es particularmente convincente y conveniente en situaciones de negociación asimétrica. Mientras que el pensamiento de negociación de “suma cero” coloca a las partes más pequeñas y con menos recursos en la ubicación más

¹ Licenciada en Historia de Harvard University y realizó su PhD en Antropología Cultural en City University of New York. Actualmente es profesora de Antropología Cultural, Ciencia y Política Ambiental en Duke University. Es autora del libro “HYDROPOLITICS: The Itaipu Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America”, publicado por Princeton University Press y ha escrito varios artículos sobre Historia, Antropología Cultural, Ciencias Políticas y Ciencias Ambientales.

² Vease: Alfredson, Tanya and Cungu, Azeta (2008) *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO.

³ Vease: Carneiro, Davide, Paulo Novais, Francisco Andrade, John Zeleznikow y José Neves (2013) *Using Case-Based Reasoning and Principled Negotiation to provide decision support for dispute resolution*. Knowledge and Information Systems 36: pp789–826.

débil, en el pensamiento de “gana-gana”, las partes más pequeñas no son necesariamente más débiles. Esto se debe a que este enfoque coloca en la parte central para negociar a la identificación y distinción de los intereses y las posiciones. Consideramos que este enfoque es la forma más estratégica y apropiada para que los países de la cuenca del Río de la Plata y del Mercado Común del Sur traten los valiosos recursos hidráulicos de la región, más aún teniendo en cuenta las impresionantes integraciones jurídico-económicas que han surgido en esa misma región y que ya se encuentran disponibles.

Una posición es una expresión superficial de un interés; las posiciones son más fácilmente visibles y más fáciles de comprender. Los intereses, por otro lado, son las prioridades mucho más profundas que guían la acción y requieren investigación, análisis y tiempo para aclarar. Por lo tanto, un enfoque menos ideal para una negociación es centrarse en las posiciones y discutir sobre ellas, especialmente dado que las posiciones más obvias podrían ni siquiera representar los intereses más importantes. En cambio, para prepararse para una negociación, el primer paso es identificar los intereses múltiples de cada parte y luego determinar cuáles de esos intereses son las prioridades más altas y, de hecho, los intereses inmutables. Esto permite a las partes generar nuevas ideas más allá de las posiciones que hayan tenido originalmente. Al proponer soluciones que concuerden con los intereses más importantes, todas las partes pueden ganar en las negociaciones y pueden “ampliar la torta”.

II - La geopolítica de la energía en el cono sur es una historia de la hidropolítica

Para entender lo que significa “hidropolítica”, empecaremos con una estadística: casi 2/3 de la electricidad consumida en América del Norte esta derivada de combustibles fósiles.⁴ Esta dependencia mayori-

taria de los combustibles fósiles para generar electricidad es compartida en todo el mundo. Solamente hay una excepción: América del Sur y América Central. En Sudamérica y Centroamérica, casi 2/3 de la electricidad es generada por fuentes renovables, mayormente del agua. ¿Cómo influye en la política y en la economía que la mayoría de la electricidad o toda, como en el caso de Paraguay, sea renovable?⁵ A continuación, expondremos algunas diferencias claves entre los combustibles fósiles y la hidroelectricidad.

Primero, al contrario de los combustibles fósiles, el agua tiene otros usos, inclusive algunos que pueden ser considerados más importantes que la generación de energía, por ejemplo: en la agricultura, en la higiene, como bebida y para procesos industriales. Segundo, la hidroelectricidad se caracteriza por la temporalidad de producción/consumo que la hace muy particular. A diferencia de combustibles fósiles, la hidroelectricidad no se puede almacenar debido a que la tecnología de almacenamiento por baterías todavía es muy ineficiente y, por ende, de muy alto costo. La electricidad que se genera mediante fuentes hidráulicas tiene que ser consumida al instante que es generada, implicando una coordinación constante de oferta y demanda. Tercero, la espacialidad (“spatialization”) de oferta y demanda es algo que se debe tomar en cuenta. Los lugares de consumo y de generación están conectados por medio de infraestructura permanente de líneas de alto voltaje. No se puede simplemente cambiar el mercado de la noche a mañana.

¿A qué conclusión llegamos? La hidropolítica significa integración, entre regiones diferentes dentro de un país y entre diferentes países. La política, la cultura, la sociología, la historia, el derecho y fundamentalmente la diplomacia tienen papeles claves, debido a que hablamos de integración. De hecho, podemos ver como la hidropolítica dirige importantes emprendimientos en energía no solamente en Paraguay, sino en

⁴ Según el Departamento de Energía de los Estados Unidos, el 63 por ciento de la electricidad generada en los Estados Unidos en 2018 provino de hidrocarburos (principalmente gas natural y carbón). Las energías renovables proporcionaron el 17 por ciento de la electricidad en los Estados Unidos. Por el contrario, en 2017 (el último año para el cual hay datos disponibles para estadísticas internacionales de energía en el Departamento de Energía de EE. UU.), las fuentes renovables representaron 836 mil millones de kWh del total de 1270 mil millones de kWh, o sea el 65.8 por ciento, generados en América Centra y Sud América, en com-

paración con el 32,6 por ciento (o 414 mil millones de kWh) de hidrocarburos. Fuente: United States Energy Information Administration, World Data, Electricity <https://www.eia.gov/international/data/world/electricity/electricity-generation>.

United States Energy Information Administration, Electricity Explained: Electricity in the United States <https://www.eia.gov/energyexplained/electricity/electricity-in-the-us.php>.

⁵ Vease: Folch, Christine (2019) *Hydropolitics: The ITAIPU Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America*. Princeton University Press

la región. La trayectoria histórica de la energía en el cono sur ha tomado los siguientes pasos: 1) un conflicto fue convertido en energía; 2) esa energía generó integración, que para nosotros aún es parcial por los motivos que explicaremos más adelante; 3) en la actualidad, qué hacer con la integración es la pregunta que se encuentra en el debate nacional e internacional.

Los países del cono sur tienen experiencia en resolver conflictos sobre las aguas transfronterizas.

Paraguay es parte de cinco acuerdos importantes:

- Acta de Foz (Brasil-Paraguay, 1966)
- Tratado de la Cuenca de la Plata (Argentina-Bolivia-Brasil-Paraguay-Uruguay, 1969)
- Tratado de ITAIPU (Brasil-Paraguay, 1973)
- Tratado de YACYRETA (Argentina-Paraguay, 1973)
- Acuerdo Tripartito CORPUS-ITAIPU (Argentina-Brasil-Paraguay, 1979)⁶

Cabe destacar que la evolución de estos acuerdos internacionales señala una complejidad creciente. Por ejemplo, incluyendo más partes en los acuerdos sobre el agua, el Acta de Foz (1966) tuvo dos partes, en comparación con el Tratado de la Cuenca de la Plata (1969) que tenía cinco partes. También se dio el caso del aumento del peso de los acuerdos establecidos en el Acta de Foz (1966) reforzándolos mediante tres tratados posteriores que tuvieron la aprobación de los congresos nacionales, en lugar de ser solamente acuerdos entre los poderes ejecutivos, teniendo así más legitimidad y autoridad. Estas experiencias proveen estructuras de derecho internacional que han resultado en integración y cooperación. El Tratado de Asunción (Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay, 1991), que estableció el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), descende de estos acuerdos y tratados hídricos. Quizás algo menos conocido es el papel que tuvo el Acuerdo Tripartito (1979) en desescalar tensiones nucleares entre Argentina y Brasil, lo que resultó en una cooperación nuclear binacional histórica a nivel mundial.⁷

⁶ El Convenio relativo al aprovechamiento de los rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande (Argentina-Uruguay, 1946) que estableció el marco legal para Salto Grande, la presa binacional compartida por Argentina y Uruguay, también merece mención como un documento importante.

⁷ Carasales, Julio C. (1995) *The Argentine-Brazilian*

A pesar de estos importantes logros, el MERCOSUR enfrenta hoy serios desafíos y serias críticas por parte de sus detractores. Hoy en día, la integración regional en Sudamérica depende mucho de la política coyuntural, y si se actúa así los beneficios dependen de las posiciones políticas coyunturales. Es decir, las posiciones políticas están por encima de los intereses económicos. Esto es un problema y para explicarlo regresaré al tema del modelo de negociación de “gana-pierde”, debido a que se enfoca en posiciones. Aquella supuesta integración, sustentada en posiciones políticas, solamente traería beneficios para algunos y, cuando no hay coyuntura política compartida, la integración sufre. Sin embargo, si se anteponen intereses concretos por encima de las posiciones, todos pueden salir ganando.

Nuclear Rapprochement. The Non-Proliferation Review. Spring-Summer, pp 39-48.

^D Documentos referentes aos assuntos que serão discutidos nas Reuniões Tripartites, entre Argentina, Paraguai e Brasil. O dossiê é constituído por relatórios, notas, informações para o senhor presidente da República Ernesto Geisel, telegramas, projetos, memorandos e recorte de jornal, sobre o aproveitamento de Itaipu e Corpus, os quais foram utilizados como subsídios para a Reunião Tripartite que se realizou em 22 e 23 de setembro de 1977. AAS mre bp 1977.09.13. FGV/CPDOC (O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil é a Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas). Documentos sobre Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o desenvolvimento e aplicação da energia nuclear com fins pacíficos. Há também documentos relativos ao programa Nacional de energia atômica na Argentina e sobre possíveis acordos entre a Argentina e outros países como, por exemplo, a Alemanha (Cooperação Teuto-Argentina). Destacam-se as negociações relativas à parceria entre o Brasil, Paraguai e Argentina, para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. PNB pn a 1974.07.01. FGV/CPDOC (O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil é a Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas).

III - Nuevos factores que dan forma a la geopolítica de la energía en Paraguay y el cono sur

A. Una diferencia clave del pasado es que el futuro de la industrialización en todo el mundo se orientará hacia modelos más sostenibles y sustentables. Esto surge de una creciente conciencia fundamental de que el medio ambiente debe tenerse más en cuenta para las dinámicas políticas, económicas y sociales.

El cambio climático ya ha tenido efectos desestabilizadores en los niveles de precipitación, en la temperatura y composición de los océanos y en los rangos anuales de temperatura. Por ejemplo, se espera que los patrones de lluvia en Paraguay y en la Cuenca del Río de la Plata cambien en el siglo XXI como resultado del calentamiento global.⁸ De hecho, la región ya ha visto un aumento de las precipitaciones: el período de 50 años desde 1970 hasta el presente experimentó niveles más altos de lluvia que el período de 50 años anterior.⁹

Además, aunque se espera que esta tendencia de precipitación continúe en el futuro, también se espera que el aumento de la precipitación no se distribuya de manera uniforme durante todo el año, por lo que Paraguay experimentará estaciones húmedas más húmedas y estaciones secas más secas.¹⁰ Más lluvia puede significar más hidroelectricidad, pero también significa más inundaciones, particularmente para las comunidades informales precarias cercanas a los ríos. El agua de las inundaciones también es un vector de enfermedad. Además, la tierra que ha experimentado sequías extremas es especialmente propensa a las inundaciones.

⁸ Marengo, J. A., Chou, S. C., Kay, G., Alves, L. M., Pesquero, J. F., Soares, W. R., Tavares, P. (2012) *Development of regional future climate change scenarios in South America using the eta CPTec/HadCM3 climate change projections: Climatology and regional analyses for the Amazon, São Francisco and the Paraná river basins*. *Climate Dynamics*, 38(9-10), pp1829-1848.

⁹ Depetris, P. J. (2007) *The Parana River Under Extreme Flooding: A Hydrological and Hydro-Geochemical Insight*. *Interciencia*, 32(10), pp656-662.

¹⁰ Rivarola Sosa, J. M., Brandani, G., Dibari, C., Moriondo, M., Ferrise, R., Trombi, G. and Bindi, M. (2011), *Climate change impact on the hydrological balance of the Itaipu Basin*. *Met. Apps*, 18: 163-170. doi:10.1002/met.213

La deforestación, la degradación ambiental y la contaminación solo empeoran las cosas. Las mediciones directas e indirectas han señalado el hecho de que Paraguay se encuentra actualmente entre los primeros del mundo en deforestación, ya que miles de hectáreas de bosque atlántico se cortan anualmente para dar paso a la agricultura de soja y a la ganadería.¹¹ Esto no solo da como resultado un aumento de la temperatura de la superficie, sino que los incendios forestales, descensos precipitados en las poblaciones de polinizadores, la erosión del suelo, la incursión humana y la competencia por los hábitats tienen importantes efectos en la salud pública. El aumento de la propagación de enfermedades infecciosas (muchas de las cuales se han vuelto resistentes a los medicamentos) como se observó más recientemente en la epidemia de dengue de 2019/2020 en América del Sur y la creciente pandemia mundial de COVID-19 (coronavirus) están directamente relacionadas con la degradación ambiental en el contexto de globalización.¹²

Estos factores, sumados a la rápida aproximación del “pico de petróleo” (el punto en el cual las reservas de petróleo y otros hidrocarburos alcanzan su máximo global y comienzan a disminuir), significan que el modelo de industrialización que se avecina no seguirá los patrones de las industrializaciones del siglo XIX o XX. Es decir, ni la fabricación pesada impulsada por hidrocarburos del Atlántico Norte del siglo XIX, ni la sustitución de importaciones de principios del siglo XX en América Latina, ni el modelo de estrategia neoliberal de alta tecnología de los Tigres asiáticos de

¹¹ Baumann, M. et al. (2017) *Deforestation and cattle expansion in the Paraguayan Chaco 1987–2012*. *Regional Environmental Change*, 17, 1179.

Polain de Waroux, Yannle, Rachael D. Garrett, Jordan Graesser, Christoph Nolte, Christopher White, Eric F.Lambina (2019) *The Restructuring of South American Soy and Beef Production and Trade Under Changing Environmental Regulations*. *World Development* 121 (September) pp188-202.

¹² World Health Organization (2019) *WHO Region of the Americas records highest number of dengue cases in history; cases spike in other regions*. November 12. Disponible: <https://www.who.int/news-room/detail/21-11-2019-who-region-of-the-americas-records-highest-number-of-dengue-cases-in-history-cases-spike-in-other-regions>

World Health Organization. *2020 Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*. February 16-24.

finales del siglo XX caracterizarán la ola verde industrial del siglo XXI.

B. Mercados más allá de las fronteras

Los recientes desarrollos legales e infraestructurales en Paraguay y la región auguran nuevas aperturas de mercados para Paraguay.

En 2019, MERCOSUR firmó un acuerdo comercial con la Unión Europea. Europa es un líder mundial en demanda de productos ecológicamente responsables y neutrales en carbono; dado que la mayor parte de la electricidad en el MERCOSUR proviene de fuentes renovables, esto podría hacer que los productos elaborados en la región sean más atractivos. Es decir, el MERCOSUR tiene un papel vital que desempeñar en el desarrollo de cadenas de valor regionales para las nuevas industrias que serán sostenibles y sustentables, principalmente por la construcción material y legal que ya posee.

Varios proyectos de infraestructura que actualmente se están llevando a cabo unirán a Paraguay con los mercados mundiales del Pacífico, así como con otras partes de las Américas. Por ejemplo, el corredor vial entre el Atlántico y el Pacífico que conectará São Paulo (Brasil) a Antofagasta y Mejillones (Chile) que pasará por el Chaco paraguayo, además se encuentra proyectada la construcción del Puente Internacional Bioceánico (Carmelo Peralta, Paraguay-Puerto Murinho, Brasil) y la Hidrovía Paraguay-Paraná. Estas obras podrían contribuir a ampliar la orientación geopolítica actual del Paraguay que se encuentra centrada casi exclusivamente hacia sus vecinos del Este, del Sur y del Atlántico abriendo una perspectiva multipolar en la cual Bolivia y el Pacífico podrían convertirse en socios comerciales viables e importantes.¹³ Un depósito franco establecido en Antofagasta (Chile) permite a Paraguay acceder a los mercados a lo largo del este (incluido Canadá) y el Pacífico occidental.

C. La inestabilidad política, las múltiples crisis de refugiados y las diversas crisis de migrantes en todo el mundo señalan la necesidad de estabilidad económica y ecológica.

Mucho se ha escrito y se escribirá mucho más aún sobre estos asuntos, pero me referiré brevemente a

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo. Sin fecha. *Corredor vial entre el Atlántico y el Pacífico*. Disponible: <https://conexionintal.iadb.org/2017/07/11/corredor-vial-entre-el-atlantico-y-el-pacifico/>

ellos aquí: las crisis de refugiados en Siria, en Venezuela y las crisis de migrantes africanos en el Mediterráneo muestran claramente que la única manera de mantener la paz y la estabilidad es asegurando que los beneficios del crecimiento incluyan principalmente a la base de la pirámide social. Hay que generar calidad de vida, no solamente buscar una industrialización.

D. Hay importantes lecciones positivas que aprender del análisis de otros países y otras regiones del mundo que informan directamente cómo y por qué lanzar una industrialización verde.

Los llamados Tigres asiáticos han recibido mucha atención debido a su espectacular crecimiento económico impulsado por las exportaciones de alta tecnología en la segunda mitad del siglo XX. Pero las estrategias de crecimiento orientadas a la exportación no son iguales. Mientras que hay un ciclo vicioso de desarrollo al enfocarse en las exportaciones de productos primarios (ya sean minerales, energéticos o agrícolas), el crecimiento de los tigres asiáticos demuestra que hay un ciclo virtuoso de desarrollo al enfocarse en las exportaciones de manufactura a la vanguardia tecnológica e innovación.¹⁴ Es decir, no intentaron una industrialización del siglo XIX para lanzar su industrialización del siglo XX. En su tesis, Briceño Avalos demuestra que la clave para el salto al desarrollo facilitado por la fabricación de tecnología en los Tigres asiáticos fue una alta inversión en Investigación y Desarrollo, que tuvo lugar fundamentalmente como resultado de la inversión en educación y creatividad humana, en el marco de lo que se puede llamar “aprendizaje exportando”.

Quizás aún más relevante para el caso paraguayo es el ejemplo del país africano sin litoral Botsuana.¹⁵

¹⁴ Briceño Avalos, Hernán Ricardo (2013) *The Industry oriented Asian Tigers and the Natural Resource based Pacific Alliance Economic Growth Models* Thesis, Maastricht University, United Nation University, Maastricht Graduate School of Governance. Disponible: <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/61665/>

¹⁵ Mejía, P.X. & Castel, V. (2012) *Could Oil Shine Like Diamonds? How Botswana Avoided the Resource Curse and its Implications for a New Libya*. African Development Bank. Retrieved from <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Could%20Oil%20Shine%20like%20Diamonds%20-%20How%20Botswana%20Avoided%20the%20Resource%20Curse%20and%20its%20Implica>

Antes del desarrollo de la industria extractiva de diamantes, la economía de Botsuana estaba dominada por la agricultura y la ganadería. Desde la independencia (1966) hasta hoy, el PIB per cápita ha crecido de US \$ 70 a más de US \$ 8200 en 2018 y la esperanza de vida ha pasado de 37 años a casi 69 años en 2017.¹⁶ El gobierno de Botsuana ha llevado a cabo un plan de inversión social que ha movido al país de uno de los 25 países más pobres del mundo a un país líder de ingresos medios altos a la par de Chile. Igualmente importante, Botsuana se ha distinguido de otros países en desarrollo como Nigeria y Venezuela al evitar con éxito la maldición de los recursos mientras disfruta de beneficios espectaculares de la exportación de su riqueza en recursos naturales: los diamantes. El crecimiento económico de Botsuana ha dependido de un estado que ha tomado decisiones disciplinadas para invertir la renta de los recursos naturales de la extracción de diamantes en proyectos de desarrollo elaborados y aprobados por el parlamento nacional y evaluados regularmente por ese mismo organismo.¹⁷

Aunque los desafíos persisten, Botsuana ha podido evitar o limitar varios de los escollos asociados con la industrialización de extracción intensiva orientada a la exportación a través de una política gubernamental cuidadosamente diseñada:

1. Botsuana vincula estrechamente los gastos con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de 5 años que son discutidos y aprobados por el Congreso. Por lo tanto, el dinero es utilizado conforme a la planificación y a los proyectos aprobados.
2. Solamente el interés del Fondo de Recursos Naturales de Botsuana, en el que se coloca toda su riqueza en diamantes, puede usarse para gastos del gobierno, dejando intacto el capital.
3. Han realizado una inversión estratégica en diversificación de la economía nacional, incluida la industria y el turismo.

tions%20for%20a%20New%20Libya.pdf.

¹⁶ World Bank, Country Data (sin fecha): Botswana <https://data.worldbank.org/country/botswana>
Lewin, M. (2011) *Botswana's Success: Good Governance, Good Policies, and Good Luck*. En Chuhan-Poe, P. & Awafo, M. (Eds.) *Yes, Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington, DC: World Bank Publications, pp 81-90.

¹⁷ Mogalakwe, Monageng (2003) *Botswana: An African miracle or a case of mistaken identity?* Pula: Botswana Journal of African Studies 17(1): pp85-94.

Aunque ni Paraguay, ni el cono sur deberían simplemente replicar los ejemplos de los Tigres asiáticos o Botsuana, estos modelos ofrecen importantes ejemplos para la planificación de una industrialización verde, especialmente en lo que refiere a inversiones y aplicación de recursos para el fortalecimiento de la creatividad humana, Investigación y Desarrollo (Research and Development) e insumos de recursos naturales. Estos son solamente algunos ejemplos puntuales, pero hay varios otros modelos de innovación en políticas públicas que podrían servir de guía para el Paraguay.

Conclusión: hidropolítica, hidrodipomacia y el futuro de la geopolítica energética

El agua presenta desafíos particulares en la asignación de territorio y soberanía por el flujo del agua, porque los ríos cambian notoriamente sus cursos y debido a la variabilidad del ciclo hidrológico. Sin embargo, los países del cono sur tienen una amplia experiencia en asuntos internacionales sobre el agua. Esta experiencia pasada es crucial para el futuro porque, a través del agua, los países han abordado cuestiones que no se referían principalmente al agua: la desescalada nuclear entre Argentina y Brasil y la creación del MERCOSUR entre países que habían sido rivales históricos son solamente dos ejemplos.

La región y Paraguay tienen una nueva serie de asuntos para decidir sobre la economía política, la comunidad y el futuro. Una de las lecciones claves del pasado es que la toma de decisiones hidroeléctricas ofrece una forma ejemplar para tratar estos asuntos. Y así, la revisión del Anexo C del Tratado de ITAIPU es particularmente importante porque da espacio para discutir preguntas sobre el futuro de la integración.

Bibliografía

Hemerotecas

FGV/CPDOC (O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil é a Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas)

PNB pn a 1974.07.01. Documentos sobre Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o desenvolvimento e aplicação da energia nuclear com fins pacíficos.

- AAS mre bp 1977.09.13. Documentos referentes aos assuntos que serão discutidos nas Reuniões Tripartites, entre Argentina, Paraguai e Brasil.
- Obras y textos**
- Alfredson, Tanya and Cungu, Azeta (2008) *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Sin fecha. Corredor vial entre el Atlántico y el Pacífico. Disponible: <https://conexiontial.iadb.org/2017/07/11/corredor-vial-entre-el-atlantico-y-el-pacifico/>
- Baumann, M Matthias et al. (2017) *Deforestation and cattle expansion in the Paraguayan Chaco 1987–2012*. *Regional Environmental Change*, 17:1179.
- Briceño Avalos, Hernán Ricardo (2013) *The Industry oriented Asian Tigers and the Natural Resource based Pacific Alliance Economic Growth Models Thesis*, Maastricht University, United Nation University, Maastricht Graduate School of Governance. Disponible: <https://mpr.aub.uni-muenchen.de/61665/>
- Carasales, Julio C. (1995) *The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement*. *The Non-Proliferation Review*. Spring-Summer: 39-48.
- Carneiro, Davide, Paulo Novais, Francisco Andrade, John Zeleznikow y José Neves (2013) *Using Case-Based Reasoning and Principled Negotiation to provide decision support for dispute resolution*. *Knowledge and Information Systems* 36: 789–826.
- Depetris, Pedro José (2007) *The Parana River Under Extreme Flooding: A Hydrological and Hydro-Geochemical Insight*. *Interciencia*, 32(10): 656-662.
- Folch, Christine (2019) *Hydropolitics: The Itaipu Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America*. Princeton University Press
- Lewin, Michael (2011) “Botswana’s Success: Good Governance, Good Policies, and Good Luck.” En Chuhan-Poe, P. & Awafo, M. (Eds.) *Yes, Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington, DC: World Bank Publications: 81-90.
- Marengo, Jose A., Sin Chan Chou, Gillian Kay, Lincoln M. Alves, Jose F. Pesquero, Wagner R. Soares, Daniel C. Santos, et al (2012) *Development of regional future climate change scenarios in South America using the eta CPTEC/HadCM3 climate change projections: Climatology and regional analyses for the Amazon, São Francisco and the Paraná river basins*. *Climate Dynamics*, 38(9-10): 1829-1848.
- Mejía, Paula Ximena & Vincent Castel (2012) *Could Oil Shine Like Diamonds? How Botswana Avoided the Resource Curse and its Implications for a New Libya*. African Development Bank. Disponible: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Could%20Oil%20Shine%20like%20Diamonds%20-%20How%20Botswana%20Avoided%20the%20Resource%20Curse%20and%20its%20Implications%20for%20a%20New%20Libya.pdf>.
- Mogalakwe, Monageng (2003) *Botswana: An African miracle or a case of mistaken identity?* *Pula: Botswana Journal of African Studies* 17(1):85-94.
- Polain de Waroux, Yannle, Rachael D. Garrett, Jordan Graesser, Christoph Nolte, Christopher White, Eric F. Lambina (2019) *The Restructuring of South American Soy and Beef Production and Trade Under Changing Environmental Regulations*. *World Development* 121 (September): 188-202.
- Rivarola Sosa, J.M., Giada Brandani, Camilla Dibari, Marco Moriondo, Roberto Ferrise, Giacomo Trombi, Marco Bindi (2011) *Climate change impact on the hydrological balance of the Itaipu Basin*. *Met. Apps*, 18: 163–170. doi:10.1002/met.213

World Health Organization (2019) WHO Region of the Americas records highest number of dengue cases in history; cases spike in other regions. November 12. Disponible: <https://www.who.int/news-room/detail/21-11-2019-who-region-of-the-americas-records-highest-number-of-dengue-cases-in-history-cases-spike-in-other-regions>

World Health Organization (2020) Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). February 16-24.

World Bank, Country Data (sin fecha): Botswana <https://data.worldbank.org/country/botswana>

United States Energy Information Administration, World Data, Electricity <https://www.eia.gov/international/data/world/electricity/electricity-generation>.

United States Energy Information Administration, Electricity Explained: Electricity in the United States <https://www.eia.gov/energyexplained/electricity/electricity-in-the-us.php>.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE AGUAS, LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO SOBRE USOS DE CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS A LA NAVEGACIÓN, Y EL TRATADO DE ITAIPU

Maria Antonia Gwynn R.¹

“El agua... preocupa cada vez más a la humanidad, los recursos disponibles de agua dulce en el mundo son limitados y ... la conservación y protección de estos recursos reviste gran importancia para todas las naciones”

Esta declaración fue pronunciada en el foro de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1970, pero continúa siendo hoy una realidad que requiere atención y plena cooperación entre los Estados, en especial, para actividades relacionadas con la utilización y explotación de dichos recursos naturales.

El derecho internacional es el derecho aplicable a las diversas relaciones entre Estados. Las fuentes del derecho internacional son los tratados internacionales, la costumbre internacional y los principios generales aceptados del derecho.³ El

derecho internacional de aguas contempla normas y reglas claras que facilitan el relacionamiento entre dos o más Estados en los asuntos concernientes a los diversos usos y explotación de estos recursos naturales.

En el derecho internacional, un curso de agua se define como “un sistema de aguas de superficie y subterránea que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común.”⁴ Y un ‘curso de agua internacional’ es cuando “el curso de agua se encuentra en Estados distintos.”⁵ Los ríos internacionales son un curso de agua internacional que se encuentran dentro de este concepto.

Debido a la extensa materia que abarca, el derecho internacional sobre los usos de cursos de agua internacionales se divide en dos principales ramas: la que establece normas sobre el uso de cursos de agua internacionales para *Navegación*, y aquella que establece normas sobre usos de

¹ Dra. Maria Antonia Gwynn, Abogada Internacional. PhD (Alemania), Magister Juris (Oxford), Egresada Cuadro de Honor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro del Instituto de Derecho Internacional de la Universidad de Bonn, Alemania; Miembro del Consejo de Administración de la Entidad Binacional Itaipu; Arbitro Internacional del Tribunal Arbitral del Deporte en Suiza; Asociada Senior de Investigación del Instituto Global Economic Governance, de la Universidad de Oxford; Oxford-Princeton Global Leaders Fellow (2016-2018).

² Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 2669 (XXV) ‘Desarrollo Progresivo y Codificación de las Normas de Derecho Internacional sobre los Cursos de Agua Internacionales’ 11 de Diciembre de 1970.

³ Naciones Unidas, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 18 de Abril de 1948. Artículo 38. Ver además las fuentes subsidiarias citadas en el mismo artículo.

⁴ Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de Cursos de Aguas Internacionales para Fines Distintos a la Navegación. 21 de Mayo de 1997 y entrada en vigor el 17 de Agosto 2014, artículo 2 a). Definición expuesta en la Convención que reproduce la definición de la Comisión de Derecho Internacional. (En adelante, Convención de Aguas de Naciones Unidas).

⁵ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 2 b).

cursos de agua internacionales para *Fines Distintos a la Navegación*.

El presente artículo se enfocará exclusivamente en el área del derecho internacional que abarca los derechos sobre usos de cursos de agua internacionales para *finés distintos a la navegación*, y en la convención internacional más importante en esta materia: La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho sobre Usos de Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación de 1997 (en adelante indistintamente ‘Convención de Aguas de Naciones Unidas’ o ‘Convención’).⁶ Dicha Convención ha sido suscripta en 1997 y ha entrado en vigor tan sólo en el año 2014. A nivel mundial, ha sido ya ratificada por numerosos países; sin embargo, en la región de Sudamérica, una región caracterizada por la riqueza de sus ríos internacionales, Paraguay y Venezuela han sido los únicos países signatarios de la misma, y hasta el año 2019, aún no cuenta con la ratificación de ningún país de la región.⁷ El presente artículo tiene el fin de poner a reconsideración la importancia de dicha Convención, y para dicho efecto, se tomará en cuenta la aplicación de la misma a un tratado concerniente a un aprovechamiento hidroeléctrico de un curso de agua internacional en la región: el Tratado de Itaipu, celebrado entre Brasil y Paraguay en 1973,⁸ al que hoy se puede considerar un emprendimiento exitoso de ambos países en la

utilización de sus ríos en el sentido que contempla índices más altos de producción de energía renovable a nivel mundial, situación que hace que sea el tratado de energía más importante de Sudamérica.

A continuación, la estructura del presente artículo será la siguiente: En la primera parte -sección I- analizaremos el contexto teórico e histórico de la Convención, identificando los principales puntos de debate entre los países en este campo. En la segunda parte -sección II- analizaremos la estructura formal y las disposiciones contenidas en la Convención. En la tercera y última parte -sección III- detallaremos la importancia de la Convención *vis a vis* su aplicación para adaptaciones en el tratado de aprovechamiento hidroeléctrico más importante en la región, el Tratado de Itaipu. El artículo concluye con el destaque de las disposiciones de la Convención cuya observancia para los Estados no sólo se vuelve prudente atendiendo el advenimiento de nuevos desafíos que afectan a estos recursos naturales, tales como los impactos ambientales adversos, deforestación, e impactos de cambio climático, sino además necesaria para que los Estados puedan compartir los beneficios de la utilización y explotación de sus recursos naturales compartidos.

La observancia de los principios fundamentales de la materia, hoy plasmados en la Convención permitirá a los Estados continuar manteniendo y beneficiándose de la riqueza de uno de los recursos naturales más importantes, sus ríos internacionales, y al mismo tiempo con ello, contribuir a lograr un desarrollo sostenible para los Estados.

I. Principales Teorías del Derecho Internacional de Aguas y Origen de la Convención de Aguas de las Naciones Unidas

La literatura académica desglosa y detalla teorías aplicables a los usos de cursos de agua in-

⁶ *Idem ut supra*, nota 3.

⁷ Naciones Unidas, Colección de Tratados.

⁸ Tratado entre la República Federativa de Brasil y la República de Paraguay para el Aprovechamiento Hidroeléctrico de los Recursos Hídricos del río Paraná, pertenecientes en Condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto Grande de Siete Caídas o Salto de Guairá hasta la Embocadura del río Iguazú. Suscripto el 26 de Abril de 1973; entrada en vigor conforme a su artículo XXV, tras el canje de los instrumentos de ratificación el 13 de Agosto de 1973; aprobado en Paraguay por Ley No.389 de 13 de Julio de 1973 y en Brasil por Decreto No.72707 de 28 de Agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Unión el 30 de Agosto de 1973.

ternacionales para fines distintos a la navegación,⁹ y a modo de resumen podemos enfocarnos en los dos principales que han obtenido mayor auge ya que abarcan muchos de los diferentes elementos conceptuales desglosados en las demás: la teoría de soberanía territorial absoluta, por una parte, y la teoría de la soberanía limitada por otra. A continuación, explicaremos brevemente en que consisten estas dos teorías.

La teoría de soberanía absoluta aplicable a los cursos de agua internacionales nace con lo que se conoce como la doctrina Harmon (de 1895). Judson Harmon fue el Procurador General de los Estados Unidos, a quien se solicitó la emisión de una opinión en respuesta a las protestas de México contra los Estados Unidos, por acciones de éste último que ocasionaron desvíos del curso de río internacional situado entre México y Estados Unidos. La doctrina Harmon decía que el derecho sobre los usos de ríos internacionales pertenecía exclusivamente a los Estados con control sobre los recursos de agua, pudiendo éstos usar y explotar sus ríos con plena libertad, sin importar que el río fuera internacional o no y sin consideración del otro Estado ribereño.¹⁰

Sin embargo, las propias prácticas de los Estados Unidos con relación a los usos de sus ríos con sus países vecinos, así como otras prácticas internacionales, no reflejaban esa postura. Dichas prácticas estatales demostraban una distribución equitativa. Con ello nace la doctrina de la distribución equitativa, que decía que los Estados que explotan los cursos de aguas internacionales deberían compartir los beneficios del sistema de curso de agua internacionales de manera justa y razonable.

⁹ La literatura académica menciona principalmente cuatro teorías: i) la de la soberanía territorial absoluta, ii) de la integridad territorial absoluta, iii) la soberanía territorial limitada, iv) la comunidad de intereses. Ver S.C. McCaffrey *The Law on International Watercourses* (Oxford University Press 2007).

¹⁰ Ídem ut supra p.76-110.

Esta segunda postura de la distribución equitativa, reflejada por las prácticas internacionales, demostraba que los Estados pueden usar y explotar el río, pero teniendo en cuenta también los derechos del otro Estado en cuestión. Ello dio origen a lo que se conoce como la teoría de la soberanía limitada cuando se trata del uso o explotación de cursos de agua internacionales.

En el siglo XX, esta distribución equitativa del uso de cursos de agua internacionales fue confirmado por el trabajo de diversas instituciones legales internacionales avocadas al estudio del tema, quienes evaluaron la práctica y costumbre internacional de los Estados en esta área.¹¹ Debido a ello el derecho internacional considera que la doctrina Harmon ha sido incorrecta y ya sólo es de valor histórico y la teoría aceptada para las explotaciones o usos de ríos internacionales, y de todo recurso natural compartido, es la de la soberanía limitada o la del uso en base a la distribución equitativa y razonable, y teniendo en cuenta al otro u otros Estados relacionados con dicho recurso.

No obstante, en la década de 1950, persistió la necesidad de contar con un estudio más específico de estas normas internacionales ya con miras a la codificación estas prácticas internacionales. En el año 1959, una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas expuso sobre los problemas legales concernientes a ríos internacionales.¹²

¹¹ Las organizaciones académicas no gubernamentales que ayudaron a la evolución del derecho de aguas fueron el Institute of International Law (IIL), realizando la Resolución de Salzburgo de 1961 que hablaba sobre el no daño al otro país ribereño, y la International Law Association (ILA) con las Reglas de Helsinki de 1966 que fue base de la Convención de Aguas de Naciones Unidas. Nótese que ambos institutos continuaron posteriormente con otras importantes contribuciones al derecho de aguas.

¹² Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 1401(XIV) 'Estudios preliminares sobre los Problemas Jurídicos Relativos al Aprovechamiento y Uso de Ríos Internacionales.' 21 de Noviembre de 1959.

Posteriormente, en los años 1966-1967, también en el foro de Naciones Unidas, los Estados insistieron en que la Comisión de Derecho Internacional realice un estudio de normas sobre usos de cursos de agua internacionales.¹³

En consecuencia, en el año 1970, por una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas dicha tarea de estudio para codificación sobre usos de cursos de agua internacionales fue formalmente encomendada a la Comisión de Derecho Internacional. En dicha resolución se resaltó además sobre las necesidades de agua, que es un recurso limitado, y que su protección es responsabilidad de todos los Estados.¹⁴

No fue sino tras 23 años y la realización de 15 informes que la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas culminó su trabajo. Entre las justificaciones de porqué tardó tanto el trabajo, juristas mencionan la falta de acuerdo sobre ciertos elementos de la misma, tales como: la definición de curso de agua internacional; el status legal de los cursos de agua; la relación entre principios generales como la utilización equitativa y de no daño; y los procesos y mecanismos de solución de controversias.¹⁵ Tras el acuerdo en estos puntos, la Comisión de Derecho Internacional concluyó el borrador, y por una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 51/229 del año 1997, la ‘Convención Internacional de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación’ fue adoptada con 103 países votando a favor, 27 se abstuvieron y 52

países no participaron de la votación.¹⁶ La relevancia de este documento internacional consiste en que codifica todas las costumbres internacionales de diferentes países en cuanto a los usos de ríos internacionales, resultando así en el desarrollo progresivo del Derecho.

II. La Convención de Aguas de Naciones Unidas

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación, no es la única convención internacional sobre esta materia, pero es la más importante.¹⁷ Como se había mencionado, en los cursos de agua internacionales están incluidos los ríos internacionales, *i.e.* ríos que atraviesan dos o más países.

Esta convención internacional fue aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en fecha 21 de Mayo de 1997 y tras obtener el numero de ratificaciones necesarias ha entrado en vigor en el año 2014. Las dispo-

¹³ S.C. McCaffrey ‘1997 UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses’. UN Library of International Law.

¹⁴ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 2669. Ídem nota 1.

¹⁵ S.M.A. Salman ‘The United Nations Watercourses Convention. Ten Years later: Why has its entry into Force proven Difficult?’ 32:1 Water International (2007): 1-15; S.M.A. Salman ‘Entry into Force of the UN Watercourse Convention: Why should it matter?’ 31:1 International Journal of Water Resources and Development (2014): 1-13.

¹⁶ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 51/229 ‘Convención sobre el derecho sobre los usos de cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación.’ 21 de Mayo de 1997.

¹⁷ Existe también por ejemplo la Convención para la Protección y Uso de Cursos de Aguas Transfronterizas y Lagos Internacionales, o también referida como la Convención de Aguas de la UNECE, que empezó como una convención regional en Europa y que posteriormente ha abierto la suscripción a nivel mundial; y las Reglas de Berlín de 1994 que son una revisión de las Reglas Helsinki de 1966. Entre las diferencias más notorias entre la Convención de Aguas de la UNECE y de la ONU se pueden citar (i) las diferencias de definición, (ii) que la de la UNECE no es una convención marco, (iii) que además se aplica a la navegación, (iv) que menciona el agua como derecho humano, y (v) no contiene un mecanismo de solución de controversias tan detallado como la convención de la ONU. Ver N.C. Odili ‘Shared Water Resources in West Africa. Relevance and application of the UN Watercourse and the UNECE Water Conventions’ 3:1 International Water Law (2018): 1-98 y S.M.A. Salman ‘The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law’ 23:4 Water Resources Development (2007): 625-640.

siciones de la misma son de suma relevancia. La Corte Internacional de Justicia en diversos casos ha establecido que los principios fundamentales como los establecidos en la Convención de Aguas de Naciones Unidas forman parte del Derecho Internacional, tornando la observancia de dichos principios en una obligación para los Estados.¹⁸

La citada resolución por la cual se adopta la Convención hace mención de la contribución de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y de la labor de la Comisión de Derecho Internacional para la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional en esta área. Asimismo, indica los fines de dicha convención, entre los que menciona la importancia de:

- Los cursos de agua internacionales y de los usos para fines distintos de la navegación.
- Asegurar la utilización, aprovechamiento, conservación, manejo u ordenación y protección de los cursos de agua internacionales.
- La promoción de la utilización óptima y sostenible para generaciones presentes y futuras.
- La cooperación internacional y buena vecindad.
- La situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo.

La Convención está dividida en 7 partes con 37 artículos y contiene un apéndice sobre arbitraje. En general la Convención abarca la definición de cursos de agua, los principios generales, entre ellos los de usos equitativos y razonables y el de no causar daño sensible, las medidas proyectadas, la protección, preservación y manejo del recurso, y la solución de controversias.

La primera parte es la parte introductoria donde se establece el ámbito de aplicación, definiciones y relación entre los acuerdos de cursos de agua. La Convención de Aguas de Naciones

Unidas es una convención marco, es decir, no modifica automáticamente derechos y obligaciones derivados de acuerdos pre-existentes, sino que *recomienda* a los Estados a guiar sus prácticas conforme a lo establecido en la convención.

La Convención establece que si dos o mas Estados conciertan un acuerdo de uso de aguas -que puede ser sobre la totalidad o parte del río internacional- esos Estados no pueden adversamente afectar o menoscabar el uso de las aguas por otros Estados sin su consentimiento.¹⁹ Además, esta primera parte de la Convención contiene otra importante disposición, y es aquella que hace referencia a la adaptación de acuerdos concernientes a usos de ríos internacionales. En ese sentido, la Convención establece que “si un Estado del curso de agua considera que las características y usos de un curso de agua internacional determinado requieren la adaptación o aplicación de las disposiciones de la presente Convención, los Estados del curso de agua celebrarán consultas con el propósito de negociar de buena fe a fin de concertar uno o varios acuerdos del curso de agua.”²⁰

La segunda parte de la Convención establece los principios generales para la utilización y explotación de cursos de agua internacionales. El principio fundamental de esta Convención de Aguas de Naciones Unidas y el fin que anhelan todas las disposiciones en ella establecidas, es la promoción de la *utilización equitativa y razonables* de los ríos internacionales, e igualmente, también contiene el principio de *no dañar al ambiente* con ninguno de los usos que de él se deriven. Para ello establece como necesaria la *cooperación* entre Estados y que en casos de controversias internacionales se proceda a una resolución pacífica de las mismas. Son principios que están relacionados y de cierta forma son interdependientes entre sí.

¹⁸ Para una descripción de los casos más importantes ante la Corte Internacional de Justicia en esta área, ver M.A. Gwynn *Adapting Watercourse Agreements to Developments in International Law: The Case of the Itaipu Treaty* Brill Research Perspectives in International Water Law. Brill, Leiden, Boston. 2019.

¹⁹ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 3(4).

²⁰ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 3(5).

Cuando actividades legítimas entran en conflicto unas con otras, la razonabilidad resuelve reclamos competitivos; no serían actividades legítimas de usos y explotación del recurso natural aquellas que afecten los intereses de los Estados de manera desproporcional. Mientras que la equidad requiere un equilibrio entre los intereses de los Estados que se logra al considerar numerosos factores.²¹ La Convención de Aguas de Naciones Unidas, a fin de determinar la equidad y razonabilidad de los usos, enumera explícitamente diversos factores que deben considerarse, entre ellos:

- a) Factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales.
- b) Necesidades económicas y sociales.
- c) La población que depende del curso de agua en cada Estado.
- d) Efectos que el uso o los usos del curso de agua pueden producir en otros Estados.
- e) Usos actuales y potenciales.
- f) Conservación, protección, aprovechamiento.
- g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.²²

La lista enumerativa de factores no es exhaustiva, y además ponen en evidencia el rechazo a la soberanía absoluta cuando se trata de ríos internacionales, ya que indican numerosos factores a tener en cuenta incluyendo aquellos de los otros Estados.²³ Como puede notarse, los factores incluyen las necesidades económicas y sociales de los Estados ribereños. Para países en vías de

desarrollo la identificación de atender las necesidades económicas y sociales del Estado del curso de agua de que se trate es muy importante.

Además de la utilización, la Convención también dispone acerca de una participación equitativa y razonable, existiendo una obligación afirmativa de cooperar y administrar el recurso. Ello se refleja con la disposición que reza: “Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención.”²⁴

En cuanto a la inclusión del principio de no causar daño sensible la Convención también realiza un progreso, en el sentido que la Convención equilibra una antigua tensión entre Estados ribereños, aquella que surge entre los Estados ribereños río arriba y Estados ribereños río abajo. Clásicamente, los Estados río arriba tienden en alegar la primacía de la utilización equitativa y razonable, mientras que los Estados río abajo tienden en alegar por la primacía del no causar daño. Es una tensión que muchas veces ocasionó desacuerdo entre los Estados con relación a los usos de ríos internacionales. Hoy en día dicho debate pierde fuerza, ya que no sólo el Estado río abajo será siempre el perjudicado, sino que actividades de Estados río abajo también pueden perjudicar a un Estado río arriba.²⁵ La convención incluye una disposición en cuanto a adoptar todas las medidas para impedir que se cause daño a otros Estados. Es decir, si un Estado A causa daño al Estado B a través del uso del curso de agua, el

²¹ P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell *International Law and the Environment* (Oxford University Press 2009), p. 201.

²² Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 6.

²³ Ningún uso tiene prioridad sobre otros usos, pero se debe tener en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales. Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 10.

²⁴ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 5, pa 2.

²⁵ Por ejemplo, el impacto sobre migración de peces, o inundaciones. Ver además S.M.A. Salman “Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses” 35:4 *Water International* (2010): 350-364.

Estado A debe eliminar o mitigar el daño teniendo en cuenta la utilización equitativa y razonable y los diferentes factores, y el Estado A deberá compensar o indemnizar al Estado B. Con ello, existen juristas que concluyen que ambos principios, el de usos equitativos y razonables, así como el de no causar daño, se complementan y resaltan la importancia de la Convención por abarcar ambos.²⁶

La Convención establece además la obligación de cooperar al disponer que “Los Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional.”²⁷ Para ello, además es muy importante, el intercambio de información y datos, que también son mencionados en la Convención.

La tercera parte de la Convención contempla las disposiciones sobre los procesos de notificación y consulta sobre medidas proyectadas (proyectos en ríos internacionales). En la literatura académica esto se conoce como obligaciones de procedimiento. La Convención codifica costumbres internacionales sobre las prácticas de Estados en cuanto a los procesos de notificación y consulta concernientes a la realización de actividades en cursos de agua internacionales. Se establece que con antelación los Estados deben notificar a los demás Estados ribereños sobre las medidas proyectadas, y si estos consideran pertinente, se realizan los procesos de consulta sobre las medidas proyectadas. Sin embargo, como se ha observado en la decisión del caso de *Lac Lanoux*, el procedimiento de consulta no invo-

lucra un derecho de veto sobre el proyecto en el río internacional, sino lo que hace es otorgar la posibilidad de presentar una objeción al proyecto cuando aquel menoscabe los derechos del otro Estado en cuanto a la utilización equitativa y razonable del recurso.²⁸ La sección III del presente artículo describe porqué fue muy importante incluir estas disposiciones sobre notificación y consulta en la Convención, tomando en cuenta los antiguos debates entre Estados sobre estas normas en el caso empírico del proyecto Itaipu.

La cuarta parte de la Convención contiene disposiciones sobre protección, preservación y gestión del ecosistema de los cursos de aguas. Los Estados tienen la obligación de realizar actividades de debida diligencia para prevenir la contaminación. De igual manera, los Estados tienen la obligación de cooperar, consultar para la toma de medidas para reducir la contaminación, y de realizar consultas para el manejo o gestión conjunta de cursos de agua internacionales.²⁹ La quinta parte de la Convención establece acerca de las medidas que pueden tomar los Estados para prevenir y mitigar condiciones perjudiciales provenientes de causas naturales o por obra humana, y sobre situaciones de emergencia. Define ‘situación de emergencia’ a aquellas actividades naturales o humanas que causen graves daños a los Estados del curso de agua o cuando existe un peligro inminente de que sean gravemente afectados.³⁰

La sexta parte de la Convención, sobre disposiciones diversas, contemplan las disposiciones referentes a la solución de controversias, las cuales son muy importantes.³¹ Como medidas se introducen los mecanismos internacionales

²⁶ Otros juristas explican que la Convención de Aguas de Naciones Unidas hace que siga primando el principio de usos equitativos y razonables sobre el de no causar daño, porque sigue existiendo la posibilidad de compensación por el daño. Ver S.M.A. Salman ‘The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law’ 23:4 *Water Resources Development* (2007): 625-640.

²⁷ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 8.

²⁸ Arbitraje *Lac Lanoux* (Francia v España) (1957) 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101.

²⁹ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 24.

³⁰ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 27 y 28.

³¹ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículo 33.

comúnmente aceptados para soluciones de controversias, tales como la negociación, o cuando ésta no resuelva la controversia, la posibilidad de someter la controversia a un tercero imparcial. En dicha situación, la misma puede tomar diferentes modalidades, por ejemplo, a través de: mediación o conciliación, arbitraje, o el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia. Las disposiciones de la Convención en este sentido también ofrecen la posibilidad utilizar un procedimiento imparcial a través de una Comisión de Determinación de Hechos (mejor conocida por su nombre en inglés, *fact finding*). Bajo esta última figura, la controversia se resuelve con una recomendación que las partes tienen que considerar de buena fe. La Convención concluye con la parte séptima que contiene disposiciones finales de adhesión y ratificación.

Los beneficios que brinda la Convención a los Estados pueden medirse por la eficacia de la misma. En dicho sentido, la Convención brinda eficacia de carácter legal y práctico. Dentro de la eficacia legal, la Convención realiza la tarea no menor de codificar la costumbre internacional con relación a las normas, derechos y obligaciones más importantes sobre la utilización y explotación de cursos de agua internacionales, tales como la utilización y participación equitativa y razonable, la obligación de no causar daño, la de notificar y consultar, entre otros.

En cuanto a la eficacia práctica, ésta puede notarse en la influencia de sus disposiciones en soluciones de controversias por parte de la Corte Internacional de Justicia, el organismo judicial de derecho internacional que ya ha aplicado las disposiciones de la Convención en controversias que se sometieron a dicha Corte. Cabe destacar que estas disposiciones fueron aplicadas por la Corte, aún cuando la Convención no fue ratificada por los Estados que sometieron su controversia a dicho organismo, pero como la controversia estaba relacionada a la utilización y explotación de un curso de agua internacional, la Corte aplicó dicha Convención y expresamente declaró que sus prin-

cipios son parte del derecho internacional.³² Por otra parte, otra eficacia práctica puede observarse a través de la aceptación de la Convención por parte de numerosos Estados, que han decidido adaptar y modificar sus tratados sobre cursos de agua internacionales conforme a lo establecido en esta Convención.³³

III. Nuevos Desafíos Ambientales y la Importancia de la Convención para tratados sobre utilización de ríos internacionales para fines distintos a la navegación: El ejemplo de la producción hidroeléctrica con el Tratado de Itaipu.

Como hemos notado, la codificación de las prácticas estatales internacionales con relación a los usos de ríos internacionales para fines distintos a la navegación se encuentra plasmada en el documento legal que hoy es la Convención de Aguas de Naciones Unidas. Este documento es de suma importancia, en especial ante los actuales desafíos ambientales con los cuales se enfrentan los Estados. El Derecho Internacional también ha evolucionado atendiendo estos nuevos desafíos ambientales. Hoy en día existen obligaciones con relación a la protección del ambiente; la obligación de los Estados para realizar debidas diligencias, tales como la realización de estudios de impactos ambientales; la obligación de no causar daños transfronterizos; y la obligación de garantizar la protección de los Derechos Humanos, entre otros. Asimismo, el Derecho abarca hoy también las disposiciones internacionales sobre cambio climático, cuyo cenit se observa con el

³² Project Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary/Slovakia) Judgment ICJ Reports 1997, p.7.; Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judgment ICJ Report 2010, p 14; Summary of the Judgment of 20 April 2010. ICJ.

³³ Algunos ejemplos son el Protocolo Revisado de la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica (SADC) del año 2000; el Acuerdo del Río Senegal del año 2002 (Senegal Water Charter); el Protocolo de Desarrollo Sostenible de Lago Victoria del año 2003; el Acuerdo para la Comisión Zambezi del año 2004; el Acuerdo de Cooperación del Río Nilo del año 2010.

Acuerdo de París³⁴ que tiene el fin de contar con la cooperación internacional para la reducción de emisiones de carbono al ambiente.

La relevancia de todas estas normas cuando los ríos internacionales se utilizan para un fin distinto a la navegación, tal como la producción de energía hidroeléctrica, es indudable. La energía hidroeléctrica es una energía limpia y renovable, cuya producción depende del agua, y su utilización como alternativa a otras fuentes de energía, evita emisiones dañinas de carbono al ambiente. En todo emprendimiento de producción de energía hidroeléctrica, las nuevas normas internacionales sobre cambio climático y derecho ambiental para la utilización, explotación, y protección de recursos naturales compartidos, como lo es un río internacional, son directamente aplicables para los Estados que aprovechen dichos recursos naturales.

El Tratado de Itaipu -de la etimología Guaraní, que significa 'la roca que suena'- se celebró entre Brasil y Paraguay en el año 1973 con el fin de utilizar el río Paraná -un río internacional- para un aprovechamiento hidroeléctrico.³⁵ El Tratado de Itaipu recae dentro del grupo de tratados concernientes a los usos de cursos de aguas internacionales para fines distintos a la navegación, los cuales son el objeto de regulación de la Convención de Aguas de Naciones Unidas que aquí se menciona.

Gracias a la riqueza del recurso natural, las afluencias del río Paraná, y la cooperación de los Estados con dicho tratado, el emprendimiento tiene niveles de producción de energía muy elevados y han puesto a los dos Estados parte de este tratado como los mayores productores de energía limpia y renovable del mundo. Sin embargo, es necesario precisar que el Tratado de Itaipu entró

en vigor antes de que la Comisión de Derecho Internacional haya finalizado la tarea de evaluar el Derecho Internacional y las Costumbres Internacionales sobre los usos de cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, y antes de que surjan importantes desarrollos con relación al derecho ambiental internacional para la protección de recursos naturales compartidos. ¿En que sentido podrían las disposiciones de la Convención de Aguas de Naciones Unidas aportar beneficios a una potencial adaptación del Tratado de Itaipu? A continuación exponemos algunas de las áreas más importantes.³⁶

a) Mejoras en la Cooperación – Normas sobre Notificación y Consulta de Proyectos en Ríos Internacionales.

Si bien en la década de 1970 se desarrollaban acuerdos en torno a infraestructura o actividades específicas, las disposiciones de la Convención extienden el ámbito de aplicación a una protección integral de la cuenca, al tomarse en cuenta todos los usos y actividades de las sociedades y la protección de la naturaleza en forma integral.

Hay numerosas disposiciones establecidas en la Convención de Aguas que serían beneficiosas al momento de adaptar dicho tratado a los estándares actuales del derecho internacional. En forma más específica, uno de estos estándares puede notarse, por ejemplo, con el avance de las normas de notificación y consulta para actividades que un Estado quisiera realizar en un río internacional que están codificadas en la Convención.

La importancia de estas normas muchas veces pasa desapercibida, pero considerando de que se trata de actividades sobre un recurso natural compartido y que necesariamente involucra el interés de dos o más Estados, la observancia de dichas normas es imprescindible. A continuación, nos referiremos a la parte histórica, de cuando Itaipu

³⁴ Acuerdo de París celebrado el 12 de Diciembre de 2015 y entrada en vigor el 4 de Noviembre de 2016.

³⁵ El río Paraná es un río internacional que atraviesa tres países: Empieza en Brasil, corre por Paraguay y termina en Argentina.

³⁶ Para una descripción más detallada de este tema en la literatura académica ver Gwynn (2019).

era tan sólo un proyecto, y la relevancia que tuvo para el cambio de las normas internacionales referentes a notificación y consulta de los años 1970.

Cuando Itaipu era sólo un proyecto y la Comisión de Derecho Internacional apenas empezaba a codificar las normas para uso de ríos internacionales para fines distintos a la navegación, el proyecto de Itaipu venía ya avanzando rápidamente en el continente sudamericano. El proyecto de Itaipu tuvo un gran impacto en la entonces creación de estas normas internacionales de los años 1970. Aquellas normas posibilitaron la conclusión del proyecto de Itaipu, plasmado en un tratado bilateral entre Paraguay y Brasil. La relevancia del Paraguay, como uno de los Estados principales del proyecto, así como la institucionalización de la región en esta materia, fueron cruciales para que Paraguay y Brasil desarrollaran este proceso que eventualmente posibilitó la realización del proyecto.³⁷

En aquella época, y ya que el proyecto de Itaipu se realizó con el fin de utilizar un río internacional como el río Paraná para un aprovechamiento hidroeléctrico, Argentina, el Estado río abajo del río Paraná, presentó numerosas objeciones al proyecto de Itaipu. Estas objeciones nunca fueron aceptadas porque Brasil argumentaba que Argentina no tenía el derecho de presentarlas por tratarse de un proyecto que involucraba sólo al Brasil y al Paraguay. La intención de llevar el proyecto a cabo fue tan importante, que Brasil, en aquella época, volvió a adoptar la doctrina Harmon para fundamentar la exclusión de cualquier opinión de la Argentina sobre la realización del proyecto.³⁸ Por otra parte, Argentina mantuvo la postura del rechazo de la doctrina Harmon, y considerando al río internacional como unidad indivisible, insistía en que los Estados escuchen los intereses de los otros Estados ribereños.

³⁷ Más detalles sobre la influencia institucional ver Gwynn (2019).

³⁸ Soares de Lima, M.R. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy. Nuclear Energy, Trade and Itaipu* (FUNAG, Brasilia 2013).

Mucho de este debate se centró en las prácticas de notificación y consulta para la utilización y explotación de ríos internacionales. Los documentos legales donde se refleja el debate entre Brasil y Argentina son los derivados de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano y las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas de los años 1970 los cuales detallaremos a continuación.

La Conferencia de Estocolmo de 1972 resultó en una Declaración. Dicha Declaración contiene una serie de principios concernientes al medio ambiente.

Dentro de ellos, los principios que fueron controversiales fueron el Principio 20 que se refería a notificación de proyectos o actividades a los otros Estados cuando estos tengan efectos transfronterizos, y el Principio 21 que detallaba sobre la obligación de evitar el daño transfronterizo. En esta conferencia, para que la Declaración fuera aceptada, Brasil solicitó que el Principio 20 sobre notificación sea removido de la Declaración y que fuera tratado en el foro de la Asamblea General de Naciones Unidas. A través de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 2994/72 se aceptó la Declaración de Estocolmo, la versión que no contenía el Principio 20.

Tal como se había solicitado, el tema de la norma sobre notificación se trató en la Asamblea General y por la siguiente Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 2995/72 se dispuso que sería necesario realizar notificaciones sólo si el proyecto involucraría daños en áreas adyacentes al proyecto, debiéndose notificar al Estado que sería afectado por estos daños adyacentes. Esto fue de acuerdo a lo propuesto por Brasil. El texto de dicha resolución quedó redactado como sigue: "...dando conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a trabajos que han de ser emprendidos por los Estados dentro de su jurisdicción nacional con el propósito de evitar prejuicios sensibles que puedan ocasionarse en el medio ambiente de la *zona vecina*....los datos técnicos mencionados

serán dados y recibidos con el mejor espíritu de cooperación y buena vecindad, sin que ello pueda ser interpretado como facultando a cualquier Estados a *retardar o impedir los programas y proyectos de exploración, explotación, y desarrollo de sus recursos naturales de los Estados en cuyo territorios se emprendan tales programas o proyectos.*³⁹ Tal resolución sólo hizo mención de notificación, se excluyó por completo el tema de consultas.

La siguiente Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 2996/72 estableció que ninguna resolución de Naciones Unidas podría derogar el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo. En el año 1972 todos los países en dicho foro de la Asamblea General de Naciones Unidas habían aceptado estas dos resoluciones; Argentina, un año más tarde, tras haber notado lo que había aceptado, comunicó su denuncia a la Resolución de la Asamblea General las Naciones Unidas No. 2995.⁴⁰

Un año después, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 3129/1973 estableció procedimientos de consulta sobre proyectos en ríos internacionales, y tanto Brasil como Paraguay votaron en contra de dicha resolución. Así que permanecía vigente lo dispuesto por la Resolución de la Asamblea General las Naciones Unidas No. 2995, y en tal sentido, en esta época se celebró el Tratado de Itaipu. No es casualidad que parte del texto de la Resolución No. 2995 fue incluido en el Tratado de Itaipu como parte de la cláusula de solución de controversias, cuyo texto en la parte final de dicha cláusula establece que ninguna controversia “*retardará o*

interrumpirá la construcción y/o operación del aprovechamiento hidroeléctrico y de sus obras o instalaciones auxiliares”.⁴¹

Sin embargo, posterior a ello, el establecimiento de normas de notificación y consulta continuaron a nivel internacional. En 1974 la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 3281/1974 – ‘Carta de los Derechos y Deberes Económicos’ también menciona los procedimientos de consulta. Ello fue rechazado por el Brasil. No fue sino hasta 1978 que, por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 3129 de dicho año, se estableció una nueva normativa: los “Principios sobre la Conservación y Armoniosa Utilización de los Recursos Naturales Compartidos por Dos o más Estados”. En dicho documento, el Principio 6 establece la obligación de realizar procedimientos de notificación y consulta. La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 34/186 del año 1979 adopta los principios, pero fue adoptada sin someterla a votación. En cuanto a la referida tensión entre Brasil y Argentina, ella fue reducida tras la firma no sólo de un Tratado con el Paraguay sobre idéntica materia de aprovechamiento hidroeléctrica del río Paraná en 1973,⁴² sino además, con la firma de un Tratado Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1979 concerniente al río Paraná.⁴³

Por ello, y considerando las divergencias entre Estados en cuanto a los procedimientos de notificación y consulta, las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas de 1997 que incluyen a estas normas no son menores. Las disposiciones de la Convención disponen con mayor claridad el Derecho Internacional para los usos

³⁹ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 2995 (XXVII) ‘Cooperación de los Estados en el campo del Medio Ambiente’ 15 de Diciembre de 1972.

⁴⁰ Gwynn (2019); Barberis (1979) dice que la razón fue por una diferencia de interpretación, sólo Brasil unilateralmente definía el perjuicio. Ver Barberis (1979) *Los Recursos Naturales compartidos entre Estados* (Editorial Tecnos 1979), p. 163.

⁴¹ Tratado de Itaipu, artículo XXII *in fine*.

⁴² Tratado de Yacyreta celebrado entre la República de Argentina y la República de Paraguay el 3 de Diciembre de 1973.

⁴³ Acuerdo Tripartito referente al Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Paraná entre la República de Argentina, República Federativa de Brasil y la República del Paraguay. 19 de Octubre de 1979.

de ríos internacionales, en cuyo caso, proyectos en ríos internacionales deberán involucrar notificación a los Estados que puedan ser afectados, y ellos a su vez tienen el derecho de consulta, lo cual no significa vetar el proyecto, sino la posibilidad de presentar sus objeciones en caso de verse legítimamente afectados por dichos proyectos, o en caso de que tales actividades menoscaben sus propios derechos equitativos y razonables del curso de agua internacional.

Hoy en día muchos aspectos de la cooperación podrían ser mejorados,⁴⁴ pero con relación a estos puntos, cabe notar que el manejo del recurso natural compartido ha sido exitoso en el sentido que existe un constante cambio de información y datos técnicos entre los diferentes países con jurisdicción sobre el río internacional, permitiendo tener constantes y actualizados estudios de previsiones hidrológicas que son de interés para todos los Estados con jurisdicción sobre el río internacional, por lo que no existen impedimentos para que estas normas tan esenciales para la utilización de un recurso natural compartido sean adoptadas en todos los tratados sobre esta materia.

b) Utilización Equitativa y Razonable del Río Internacional y No Causar Daño al Recurso Natural Compartido.

Otro sentido en que la Convención y las disposiciones en ella establecida serían beneficiosas para los Estados que tienen tratados sobre aprovechamiento de sus ríos internacionales para fines distinto a la navegación, son las disposiciones sobre los usos equitativos y razonables y las de no causar daño al ambiente. Veamos nuevamente cómo esto puede ser observado tras un análisis de un tratado como el de Itaipu y de las prácticas

estatales derivadas del mismo, siendo que este tratado ha estado en vigor por 47 años.

Los magníficos recursos del río Paraná para la puesta en operación de la represa de Itaipu en dicho río no se subestimaron. Hoy, la enorme cantidad de energía que la represa de Itaipu construida en ese lugar produce, ha puesto a ambos países entre los mayores productores de energía hidroeléctrica del mundo, lo cual es muy deseable ya que es una producción de energía limpia y renovable, y con ello se evita emitir enormes cantidades de carbono al ambiente. Pero existe una paradoja energética. Siendo posible para el Estado que tiene exceso de energía, como es el caso del Paraguay, cubrir toda su demanda nacional con esta energía limpia, éste sigue utilizando como principal fuente de energía la biomasa, fuente que se concentra en la quemazón de leña y carbón. Esto, por supuesto, tiene un impacto negativo para el medio ambiente pues involucra una alta emisión de carbono, teniendo igualmente implicancias en deforestaciones, cuyo ritmo en la región ha alcanzado uno de los índices más altos y alarmantes a nivel mundial.⁴⁵ Siendo que el Tratado de Itaipu es uno de los más importantes para producción y distribución de la energía eléctrica para el Paraguay, sus disposiciones naturalmente afectan a las políticas públicas de los Estados en el sector energético.

El Tratado de Itaipu celebrado en 1973 establece que la energía será dividida en partes iguales para ambos países. El Paraguay, siendo un país mucho más pequeño que el Brasil en términos de territorio y población, no utiliza completamente su porción del 50% de la energía que le corresponde. El Tratado contiene una cláusula por la cual se establece que toda la energía que no sea utilizada para su propio consumo será cedida

⁴⁴ Entre otras, podría mejorarse la interrelación entre las diferentes instituciones estatales relevantes en el sector con los organismos binacionales; o con la creación de un Ministerio de Energía en el Paraguay para supervisar todas las actividades del sector energético.

⁴⁵ Potapov, P., Hansen, M. C., Laestadius, L., Turubanova, S., Yaroshenko, A., Thies, C., Smith, W., Zhuravleva, I., Komarova, A., Minnemeyer, S., Esipova, E. 'The last frontiers of wilderness: Tracking loss of intact forest landscapes from 2000 to 2013' 3:1 Science Advances (2017).

a la otra parte a cambio de una compensación monetaria por la misma.⁴⁶ Esta cláusula afecta solamente al Paraguay ya que es el único de los dos Estados que no utiliza toda la porción de la energía que le corresponde, y lo afecta en dos sentidos. Primero, en la fijación de las bases para la compensación monetaria que no son equivalentes al valor de mercado. Segundo, al imponer una restricción de venta a terceros, y considerando además que una de las razones por la cual el país no puede utilizar toda la energía que le corresponde es la falta de infraestructura y presupuesto para desarrollarla, los ingresos provenientes de la energía son relevantes para dicho propósito.

La restricción de venta a terceros del exceso de energía, y el considerar la venta de dicha energía a precios actuales de mercado que son muchos más elevados a lo actualmente establecido, son restricciones injustificadas establecidas en un tratado. Los Estados deben aspirar a tener la posibilidad de desarrollarse con el uso de energía limpia y renovable. Países en vías de desarrollo, necesitan contar con más y mejores ingresos para potenciar su desarrollo y, por ejemplo, utilizar esos ingresos para mejorar la infraestructura nacional que permita aumentar dicha utilización de energía limpia y renovable. Además, dichas prácticas y la extensión del uso de energía limpia y renovable a otros países en la región pueden acarrear números beneficios a toda la región, ya que se podría contribuir con el desarrollo tanto para el país que provee la energía como para quienes la reciben cuando aquellos opten por adquirir a precios de mercado la energía limpia y renovable en exceso que hoy en día el Paraguay no utiliza.

Existen otras restricciones del uso de la energía en el Tratado cuya modificación sería recomendable para adaptarla a los usos equitativos y razonables establecida en la Convención de

⁴⁶ La base para el cálculo de esta compensación monetaria fue fijada en 1973 y el factor multiplicador fue aumentado en 2009 por acuerdo entre los Estados; fue implementada en el año 2011 tras la aprobación parlamentaria en el Brasil.

Aguas. El tratado contiene cláusulas que obligan a la determinación con una antelación de 2 años, de la información del uso de la energía en los siguientes 10 años. Por supuesto este plazo limita la flexibilidad del mayor uso de la energía, así como una previsión o cambios necesarios en cuanto a dichos usos que impactan o restringen a los diferentes gobiernos electos que en dicho lapso se encuentren en ejercicio en dicho país. Aunque dicha cláusula en la práctica no ha sido aplicada, los Estados nunca han eliminado dicha restricción del Tratado, lo que continúa permaneciendo como una obligación para los Estados; además dichas restricciones no reflejan las prácticas internacionales que actualmente se realizan para casos similares a éstos.

Existen otras restricciones que pueden mencionarse, como *la falta de un mecanismo imparcial de solución de controversias*, y otros que han sido mencionados en la literatura académica.⁴⁷ La negociación es la etapa para desarrollar un diálogo para modificar, ajustar o actualizar acuerdos, pero también se deberían incluir las siguientes etapas o mecanismos de solución de controversias tal como se establece en la Convención para conseguir realmente avanzar con los fines de la Convención.

Lo importante es destacar que todo tipo de restricciones, así como sus efectos, impiden el cumplimiento del fin de la Convención, que es lograr el desarrollo de los Estados. Por ello, es importante que las disposiciones de todos los acuerdos internacionales sobre uso de ríos internacionales reflejen la primacía de la utilización equitativa y razonable del río internacional, incluyendo los factores diferenciales sociales y económicos, así como disposiciones que tengan el efecto de protección ambiental del recurso natural compartido.

⁴⁷ Además de la falta de un mecanismo imparcial de solución de controversias, las restricciones contemplan también aquellas financieras y de falta de infraestructura, todas conectadas y relacionadas con las disposiciones del tratado. Para más detalles sobre estos temas ver Gwynn (2019).

c) Adaptación de los tratados de curso de agua internacional a la Convención de Aguas de Naciones Unidas.

En seguimiento a lo expuesto, otro aspecto importante de esta Convención de Aguas de Naciones Unidas, son los artículos en donde se *recomienda* a todos los Estados que forman parte de las Naciones Unidas a *aplicar y adaptar* todo acuerdo o tratado relevante a usos de cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación a lo establecido en dicha Convención de Aguas de Naciones Unidas,⁴⁸ ya que dicha Convención tiene el propósito y fin de salvaguardar estos principios; a saber, el de mantener en equilibrio los usos equitativos del recurso natural y el de no dañarlo para que continúe existiendo y beneficie a futuras generaciones.

El desarrollar acuerdos regionales sobre ríos internacionales o aguas transfronterizas con los estándares internacionales vigentes es algo que podría ser muy beneficioso para toda la región de Sudamérica. Los beneficios de cooperación que ello conlleva ya han sido demostrados en otras regiones del mundo.⁴⁹

Es por ello que, y recordando la recomendación de la Convención de Aguas de Naciones Unidas sobre adaptar tratados de este ámbito, es importante tener en cuenta el contexto legal e histórico de cuándo el Tratado de Itaipu fue concluido, así como la situación actual y los avances del derecho internacional, para entender la diferencia normativa que ahora compete a los Estados, y las adaptaciones y adecuaciones que hoy son necesarias para mantener los principios, derechos y obligaciones derivados de los usos equitativos y razonables de ríos internacionales, así como sus obligaciones en cuanto a la prevención de daños ambientales con la explotación del recurso natural compartido.

Conclusión

Existen numerosas ventajas en la adaptación y adecuación de tratados sobre ríos internacionales a los estándares y principios en todas las áreas del derecho internacional, como lo es el derecho internacional de aguas, el derecho internacional ambiental y hasta el derecho de cambio climático, cuando éstos tratan de producción de energía hidroeléctrica.

La Convención de Aguas de Naciones Unidas facilita, a través de su codificación, una mayor claridad sobre las normas internacionales en este campo.

Los avances del derecho internacional de aguas tal como el mencionado, ha evolucionado bastante desde los años 1970, e igualmente ha progresado considerablemente el derecho internacional ambiental. Ambos progresos traen aparejadas nuevas obligaciones legales para los Estados, con costumbres internacionales y principios generales del derecho que, aunque diversos y ramificados en muchas áreas, enumeran normas muy distintas a las de los años 1970 cuando el Tratado de Itaipu fue celebrado. El mayor uso de la energía renovable, permitir a terceros países que quisieran avanzar hacia una integración regional con el uso de energía renovable, a tener el derecho de obtener dicha energía en base a mejores ofertas, el establecer mejores precios y beneficios para los países, la cooperación internacional para el óptimo uso del recurso natural compartido, el resolver controversias internacionales con juzgadores imparciales, son todas situaciones que están amparadas bajo la evolución del Derecho Internacional.

Estos avances y normas emergentes son directamente aplicables a un tratado como lo es el Tratado de Itaipu, así como a todos otros tratados que abarcan esta materia. Y son precisamente situaciones como éstas, las que denotan la importancia de la recomendación de las Naciones Unidas a los Estados de adaptar los tratados internacionales sobre usos de ríos internacionales al derecho internacional vigente, y de hecho ya

⁴⁸ Convención de Aguas de Naciones Unidas, artículos 3(2), (3), (5).

⁴⁹ Ver por ejemplo los acuerdos de cursos de agua de la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica, SADC.

varios países han adaptado sus tratados a estas recomendaciones.

Es en este sentido que la renegociación del Tratado de Itaipu es muy importante. Más allá de lo que los Estados, amparados en su derecho soberano, puedan decidir en cuanto a sus futuras relaciones, lo que además otorga la cláusula de revisión establecida en el Tratado de Itaipu, es una *oportunidad*. La oportunidad para ambos países de adaptar y adecuar -con mayor generalidad- sus tratados de usos de ríos internacionales con fines distintos a la navegación, a los estándares, principios y normas *vigentes* del derecho internacional.

Por supuesto, cabe siempre recordar, que la recomendación para la adaptación de tratados a lo establecido en la Convención de Aguas de Naciones Unidas tiene como único fin el de promover el *desarrollo sostenible* para todas las partes involucradas. ¿Que significa el desarrollo sostenible? Significa conseguir la satisfacción de nuestras necesidades actuales, pero asegurando también aquellas de futuras generaciones. Los Estados tienen el deber de que el actuar de hoy no impacte negativamente ni que impida a que futuras generaciones también puedan ser beneficiadas del potencial derivado de sus recursos naturales compartidos.

Después de todo, debemos ser conscientes y apreciar la importancia de nuestros recursos naturales tan valiosos como el agua. Así como se expresó en la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que mencionamos al principio, y además el deber de “Proteger y Preservar el Ecosistema de Cursos de Agua” que se establece en Convención de Aguas de Naciones Unidas de 1997, también la Organización de Estados Americanos ha declarado en cuanto al río Paraná que es parte de la Cuenca del Plata y de suma importancia en nuestra región: “La Cuenca del Plata ... es parte del Acuífero Guaraní. Uno de

los mas grandes reservorios de agua de calidad en el mundo...”⁵⁰

Tener en cuenta los avances del Derecho Internacional y su implementación por parte de los Estados en la utilización de sus recursos naturales para obtener nada más y nada menos que energía renovable permitirá el desarrollo sostenible. Esto no sólo es provechoso para los Estados que comparten recursos naturales como ríos internacionales, sino también lo es para todos los demás Estados de la región, y en general para toda la comunidad internacional.

Bibliografía

- Barberis, J.A. *Los Recursos Naturales compartidos entre Estados* (Editorial Tecnos 1979).
- Birnie, P., Boyle, A., Redgwell, C. *International Law and the Environment* (Oxford University Press 2009).
- Gwynn, M.A. *Adapting Watercourse Agreements to Developments in International Law: The Case of the Itaipu Treaty* (Brill Research Perspectives in International Water Law 2019).
- McCaffrey, S. *The Law on International Watercourses* (Oxford University Press 2007).
- McCaffrey, S. ‘1997 UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses’. UN Library of International Law.
- Naciones Unidas, Colección de Tratados.
- Naciones Unidas, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 18 de Abril de 1948.
- Odili N.C. ‘Shared Water Resources in West Africa. Relevance and application of the UN Watercourse and the UNECE Water Conventions’ 3:1 International Water Law (2018): 1-98.
- Organización de Estados Americanos ‘Cuenca del Plata en Números’ Department of Sustainable Development (2006).
- Potapov, P., Hansen, M. C., Laestadius, L., Turbanova, S., Yaroshenko, A., Thies, C., Smith, W., Zhuravleva, I., Komarova, A., Minnemeyer, S., Esipova,

⁵⁰ Organización de Estados Americanos “Cuenca del Plata en Números” Department of Sustainable Development. OAS, (2006).

E. 'The last frontiers of wilderness: Tracking loss of intact forest landscapes from 2000 to 2013' 3:1 Science Advances (2017).

Salman, S.M.A. 'The United Nations Watercourses Convention. Ten Years later: Why has its entry into Force proven Difficult?' 32:1 Water International (2007): 1-15.

Salman S.M.A. 'Entry into Force of the UN Watercourse Convention: Why should it matter?' 31:1 International Journal of Water Resources and Development (2014): 1-13.

Salman, S.M.A. 'The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law' 23:4 Water Resources Development (2007): 625-640.

Salman, S.M.A. "Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses" 35:4 Water International (2010): 350-364.

Salman, S.M.A. 'The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law' 23:4 Water Resources Development (2007): 625-640.

Soares de Lima, M.R. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy. Nuclear Energy, Trade and Itaipu* (FUNAG, Brasilia 2013).

Acuerdos, Convenciones, Protocolos, y Tratados

Acuerdo para la Comisión Zambezi celebrado el 13 de Julio de 2004.

Acuerdo de Cooperación del Río Nilo celebrado el 14 de Mayo de 2010.

Acuerdo de París celebrado el 12 de Diciembre de 2015 y entrada en vigor el 4 de Noviembre de 2016.

Acuerdo Tripartito referente al Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Paraná entre la República de Argentina, República Federativa de Brasil y la República del Paraguay, celebrado el 19 de Octubre de 1979.

Acuerdo sobre el Río Senegal (Senegal Water Charter) celebrado el 28 de Mayo de 2002.

Convención para la Protección y Uso de Cursos de Aguas Transfronterizas y Lagos Internacionales (Convención de Aguas de la UNECE) celebrado el 17 de Mayo de 1992.

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de Cursos de Aguas Internacionales para Fines Distintos a la Navegación celebrada el 21 de

Mayo de 1997 y entrada en vigor el 17 de Agosto 2014.

Protocolo de la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica (SADC), revisión del año 2000.

Protocolo de Desarrollo Sostenible de Lago Victoria del año 2003.

Tratado entre la República Federativa de Brasil y la República de Paraguay para el Aprovechamiento Hidroeléctrico de los Recursos Hídricos del río Paraná, pertenecientes en Condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto Grande de Siete Caídas o Salto de Guairá hasta la Embocadura del río Iguazú, celebrado el 26 de Abril de 1973.

Tratado de Yacyreta entre la República de Argentina y la República de Paraguay celebrado el 3 de Diciembre de 1973.

Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 1401(XIV) 'Estudios preliminares sobre los Problemas Jurídicos Relativos al Aprovechamiento y Uso de Ríos Internacionales.' 21 de Noviembre de 1959.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 2669 (XXV) 'Desarrollo Progresivo y Codificación de las Normas de Derecho Internacional sobre los Cursos de Agua Internacionales' 11 de Diciembre de 1970.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 2995 (XXVII) 'Cooperación de los Estados en el campo del Medio Ambiente' 15 de Diciembre de 1972.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 51/229 'Convención sobre el derecho sobre los usos de cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación.' 21 de Mayo de 1997.

Casos

Arbitraje Lac Lanoux (Francia v España) (1957) 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101.

Project Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary/Slovakia) Judgment ICJ Reports 1997, p.7.

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judgment ICJ Report 2010, p 14.

LOS DERECHOS DE LOS ESTADOS SIN LITORAL EN EL DERECHO DEL MAR Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Ximena Hinrichs Oyarce¹

Durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“Tercera Conferencia”), la regulación de los derechos de los Estados sin litoral en un nuevo tratado del derecho del mar fue un asunto complicado y largamente debatido.¹

En particular, en vista de las amplias competencias que se le otorgarían al Estado ribereño en el naciente régimen jurídico de la zona económica exclusiva, los Estados sin litoral intentaron inicialmente limitar dichas competencias y asegurar una participación preferencial o al menos equitativa en la utilización de los recursos vivos de esa zona.² En este sentido, algunos Estados sin litoral (Bolivia, Paraguay) propusieron el establecimiento de una zona económica regional, cuyos recursos serían utilizados equitativamente tanto por los Estados ribereños como por los países sin litoral de una misma región.³ Otras

propuestas del Grupo Evensen y del Grupo de los 77 postulaban, en cambio, un acceso restringido de los Estados sin litoral a los recursos de la zona económica exclusiva.⁴ A la postre, los Estados sin litoral modificarían sus reclamaciones para exigir solo un derecho de participación.⁵ En el ámbito de la investigación científica marina, este grupo de Estados también reclamó el mismo derecho.⁶

Durante la Tercera Conferencia, otra cuestión de gran interés para los Estados sin litoral fue asegurar un rol activo en el nuevo sistema de utilización y administración de los fondos marinos. Por consiguiente, sobre la base del principio de patrimonio común de la humanidad, los Estados sin litoral solicitaron el reconocimiento de derechos preferenciales.⁷ A diferencia de lo anterior, la aplicación del principio de libre acceso a la alta mar para los Estados sin litoral no fue particularmente cuestionada durante la Tercera Conferencia.⁸

De esta manera y tras largas negociaciones, fue posible arribar a una solución de compromiso en cuanto a la reglamentación de los derechos de los Estados sin litoral en la nueva Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar

¹ Secretaria del Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Las opiniones vertidas en este texto son de índole personal y no necesariamente coinciden con las del Tribunal.

Sobre los derechos de los Estados sin litoral ver, en general, S.V. Vasciannie, *Land-Locked and Geographically Disadvantaged States in International Law of the Sea* (1990), Clarendon Press.

² Ver M. Nordquist (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (1985), Martinus Nijhoff, vol. I, pp. 72-74; Vasciannie, op. cit., p. 43; S. Nandan and S. Rosenne (eds.) *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (1993), Martinus Nijhoff, vol. II, pp. 690-731, pp. 696-699.

³ Ver S. Nandan and S. Rosenne, op. cit., p. 701; Harrison también cita la propuesta de Bolivia y Paraguay, ver Harrison, “Article 69, Rights of land-locked States”, en A. Proelß (ed.), *United Nations Convention on the*

Law of the Sea: A Commentary (2017), C.H. Beck, pp. 543-548, p. 545; sobre la propuesta de una “zona económica regional”, ver Vasciannie, op. cit., p. 65.

⁴ Ver S. Nandan and S. Rosenne, op. cit., p. 705; L. Gündling, *Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone* (1983), Springer-Verlag, p. 82; ver S. Nandan and S. Rosenne, op. cit., p. 705.

⁵ Ver S. Nandan and S. Rosenne, op. cit., p. 703.

⁶ Ver G. Hafner, “Land-Locked States” (2007), MPEPIL, párrafo, 5.

⁷ Ibid.

⁸ Ver Harrison, op. cit., p. 544.

(“Convención”). A continuación se exponen estos derechos específicos.

Derecho de participar en el excedente de la pesca en la zona económica exclusiva

Uno de los grandes logros en la Convención fue el establecimiento del régimen jurídico de la zona económica exclusiva que, en una extensión de hasta 200 millas marinas de su costa, confiere al Estado ribereño derechos funcionales de soberanía sobre sus recursos naturales, así como jurisdicción con respecto a ciertas actividades en la misma. Un Estado sin litoral es “un Estado que no tiene costa marítima”⁹ y, por lo tanto, no puede establecer una zona económica exclusiva ni puede proclamar en ésta derechos de soberanía. Como lo señala *Harrison*, se trata de una definición objetiva que, a diferencia del concepto de “Estado en situación geográfica desventajosa”,¹⁰ está basada en un hecho geográfico determinado.¹¹ Actualmente existen 44 Estados sin litoral,¹² de los cuales 28 son Estados Partes de la Convención.¹³

⁹ Artículo 124, párrafo 1, línea a) de la Convención.

¹⁰ El artículo 70, párrafo 2, de la Convención establece: “Para los efectos de esta Parte, por ‘Estados en situación geográfica desventajosa’ se entiende los Estados ribereños, incluidos los Estados ribereños de mares cerrados o semicerrados, cuya situación geográfica les haga depender de la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de otros Estados de la subregión o región para el adecuado abastecimiento de pescado a fin de satisfacer las necesidades en materia de nutrición de su población o de partes de ella, así como los Estados ribereños que no puedan reivindicar zonas económicas exclusivas propias.”

¹¹ Ver *Harrison*, op. cit., p. 546; *Vascianne* indica que la definición de Estado sin litoral no da lugar a ningún problema en particular, op. cit., p. 4.

¹² J. Kateka, “Landlocked and Geographically Disadvantaged States”, en D. J. Attard (ed.) *The IMLI Manual on International Maritime Law* (2014), Oxford, pp., 431-442, p. 431; ver *Harrison*, op. cit., p. 546.

¹³ Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Chad, Eslovaquia, Eswatini, Hungría, Lesotho, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malawi, Malí, Mongolia, Nepal, Níger, Paraguay, República Checa, República de Moldova, República

Es en razón de su situación geográfica que el artículo 69, párrafo 1, de la Convención otorga a los Estados sin litoral “el derecho de participar, sobre una base equitativa, en la explotación de una parte apropiada del excedente de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la misma subregión o región”.¹⁴ A este respecto, cabe notar que la Convención no define el concepto de subregión o región, un concepto que podría abarcar un área geográfica vasta. Con ello, el Estado sin litoral tendría cierta flexibilidad para determinar a cuál Estado ribereño dirigirse con el fin de obtener acceso a la pesca.¹⁵ Otra peculiaridad importante del derecho de participación es que tiene lugar “teniendo en cuenta las características económicas y geográficas relevantes de todos los Estados interesados” y “de conformidad con lo dispuesto en los artículos 61 y 62 de la Convención”.¹⁶ El mismo derecho y bajo las mismas condiciones se ha concedido a los Estados en situación geográfica desventajosa.¹⁷

La participación de los Estados sin litoral en una parte apropiada del excedente de la pesca ha sido definida como “un derecho”.¹⁸ Con todo,

Democrática Popular Lao, Serbia, Suiza, Uganda, Zambia, Zimbabue.

¹⁴ El artículo 69, párrafo 1, de la Convención establece: “Los Estados sin litoral tendrán derecho a participar, sobre una base equitativa, en la explotación de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la misma subregión o región, teniendo en cuenta las características económicas y geográficas pertinentes de todos los Estados interesados y de conformidad con lo dispuesto en este artículo y en los artículos 61 y 62.”

¹⁵ Ver *Harrison*, op. cit., p. 546; *Y. Tanaka*, *The International Law of the Sea*, Cambridge (2012), University Press, p. 385.

¹⁶ Ver el artículo 69, párrafo 1, de la Convención.

¹⁷ Ver el artículo 70, párrafo 1, de la Convención.

¹⁸ *Francisco Orrego Vicuña*, *The Exclusive Economic Zone: Regime and Legal Nature under International Law* (1989), Cambridge University Press, p. 55.

no se trata de un derecho absoluto.¹⁹ El derecho de participación previsto en el artículo 69 de la Convención debe ejercerse “de conformidad con lo dispuesto en los artículos 61 y 62”, lo que exige una lectura conjunta de estas disposiciones. A este respecto, cabe señalar que la Convención concedió al Estado ribereño derechos funcionales de soberanía para los fines de la pesca en la zona económica exclusiva y, en virtud de estos derechos, el Estado ribereño posee amplias facultades discrecionales en relación con la determinación del acceso a la pesca por parte de los Estados sin litoral. En consecuencia, de acuerdo a los artículos 61, párrafo 1, y 62, párrafo 2, de la Convención,²⁰ es de la exclusiva competencia del Estado ribereño determinar la captura permisible en su zona económica exclusiva, así como la capacidad y el excedente de captura.²¹ Es precisamente en el marco de estas amplias facultades del Estado ribereño, que el derecho de participación de los Estados sin litoral en el excedente de captura tiene lugar.²² Su extensión está circunscrita, por tanto, a los derechos de soberanía del Estado ribereño.²³

Acceso al excedente de los recursos vivos

La Convención no confiere un acceso equitativo de los Estados sin litoral a los recursos naturales de la zona económica exclusiva. No obstante, el artículo 62, párrafo 2, de la Convención requiere al Estado ribereño “tener especialmente en cuenta” la situación de los Estados sin litoral al considerar dar acceso a terceros Estados al ex-

cedente de la captura permisible. De esto podría deducirse un interés especial de los Estados sin litoral en relación con los intereses de otros Estados.²⁴ En efecto, a diferencia del mecanismo general de “acceso” a dichos recursos previsto para otros Estados, el artículo 69 de la Convención atribuye a los Estados sin litoral un “derecho” a participar en la explotación de una parte apropiada del excedente de captura, como se ha señalado anteriormente.²⁵ Además, este derecho de participación debe ejercerse “sobre una base equitativa” y, por ende, el principio de equidad debe guiar la distribución del excedente.²⁶ Aunque la equidad es considerada un concepto vago que dejaría el modo de distribución de los recursos en la incertidumbre,²⁷ es posible darle a este principio un carácter normativo a través de decisiones jurisdiccionales como es el caso de la delimitación marítima.²⁸ La Convención establece también un mecanismo especial de acceso en beneficio solo de los Estados en desarrollo sin litoral, un mecanismo que se aplica aún en el caso que no haya ex-

¹⁹ Harrison, op. cit., p. 546.

²⁰ El artículo 61, párrafo 1, de la Convención establece que “[e]l Estado ribereño determinará la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva”, mientras que el artículo 62, párrafo 2, establece que “[e]l Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la zona económica exclusiva”.

²¹ Ver Tanaka, op. cit., p. 384.

²² Tanaka se refiere al “goodwill of the coastal State concerned” [la buena voluntad del Estado ribereño], op. cit., p. 384.

²³ S. Nandan and S. Rosenne, op. cit., p. 695.

²⁴ El artículo 62, párrafo 2, de la Convención establece: “El Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la zona económica exclusiva. Cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos u otros arreglos y de conformidad con las modalidades, condiciones y leyes y reglamentos a que se refiere el párrafo 4, teniendo especialmente en cuenta los artículos 69 y 70, sobre todo en relación con los Estados en desarrollo que en ellos se mencionan”

²⁵ Ver el artículo 69, párrafo 1, de la Convención.

²⁶ Ibid.

²⁷ Vasciannie, op. cit., p. 50.

²⁸ Ver el asunto *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1985*, p. 13, párrafo 46, p. 39, en que se menciona el carácter normativo del principio de equidad: “[t]he normative character of equitable principles applied as a part of general international law is important because these principles govern not only delimitation by adjudication or arbitration, but also, and indeed primarily, the duty of Parties to seek first a delimitation by agreement, which is also to seek an equitable result.”

cedente de captura. Se otorga así a estos Estados una posición preferencial en la explotación de los recursos de las zonas económicas exclusivas de Estados vecinos, lo que tiene lugar mediante el establecimiento de arreglos equitativos.²⁹

No obstante, aunque la Convención requiere al Estado ribereño tener en cuenta, la situación de los Estados sin litoral,³⁰ el Estado ribereño puede invocar factores de tipo económico y limitar con ello el derecho de participación en el excedente. Estos factores son: la importancia de la pesca para su economía; los intereses de los Estados en desarrollo de la región en el excedente de captura; y los intereses de otros Estados cuyos nacionales hayan pescado habitualmente en su zona económica exclusiva.³¹ El primer factor, cual es la importancia

económica de la pesca para el Estado ribereño, es ciertamente un factor de peso que difícilmente podrá ser contrarrestado por el Estado sin litoral solicitante. En cuanto a los otros factores de tipo económico, podría sostenerse que, en virtud de su “derecho” a participación sobre la base de la equidad, los Estados sin litoral, especialmente los Estados en desarrollo, gozarían de una posición privilegiada para acceder al excedente de captura en relación con los intereses de otros Estados. En otras palabras, los Estados sin litoral podrían esgrimir una prioridad en el acceso al excedente de captura.³²

Condiciones relativas al acceso

La Convención establece también otras condiciones tendientes a incrementar el control del Estado ribereño en las posibles negociaciones con el Estado sin litoral en la materia.³³

Evidentemente, el derecho de participación solo puede ejercerse si un acuerdo bilateral ha sido concluido entre los Estados interesados y será este acuerdo el que regulará las modalidades y condiciones de su ejercicio.³⁴ A este respecto, la Convención establece unas condiciones y modalidades que los Estados participantes deberán tomar en cuenta al establecer un acuerdo: (i) evitar que se produzcan efectos perjudiciales para las comunidades pesqueras o las industrias pesqueras del Estado ribereño; (ii) lo previsto en acuerdos bilaterales o regionales existentes en cuanto a la medida en que el Estado sin litoral esté participando o tenga derecho a participar en la explo-

²⁹ Ver Tanaka, op. cit., p., 383; el artículo 69, párrafo, 3, de la Convención establece:

“Cuando la capacidad de captura de un Estado ribereño se aproxime a un punto en que pueda efectuar toda la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva, el Estado ribereño y otros Estados interesados cooperarán en el establecimiento de arreglos equitativos sobre un base bilateral, subregional o regional, para permitir la participación de los Estados en desarrollo sin litoral de la misma subregión o región en la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la subregión o región, en forma adecuada a las circunstancias y en condiciones satisfactorias para todas las partes. Al aplica esta disposición, se tendrán también en cuenta los factores mencionados en el párrafo 2.”

³⁰ Ver el artículo 62, párrafo 2, de la Convención.

³¹ El artículo 62, párrafo 3, de la Convención establece: “Al dar a otros Estados acceso a su zona económica exclusiva en virtud de este artículo, el Estado ribereño tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos, entre otros, la importancia de los recursos vivos de la zona para la economía del Estado ribereño interesado y para sus demás intereses nacionales, las disposiciones de los artículos 69 y 70, las necesidades de los Estados en desarrollo de la subregión o región con respecto a las capturas de parte de los excedentes, y la necesidad de reducir al mínimo la perturbación económica de los Estados cuyos nacionales hayan pescado habitualmente en la zona o hayan hecho esfuerzos sustanciales de investigación e identificación

de las poblaciones.”

³² Sin embargo, F. Orrego Vicuña sostiene que los Estados sin litoral no tendrían una preferencia absoluta sobre otras categorías de Estados, ver, F. Orrego Vicuña, op. cit., p. 57; en relación a si los Estados sin litoral tienen un “derecho preferencial”, ver Vasciannie, op. cit., pp. 52-54.

³³ Ver F. Orrego Vicuña, op. cit., p. 56.

³⁴ El artículo 69, párrafo 2, de la Convención dispone: “Los Estados interesados establecerán las modalidades y condiciones de esa participación mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales... ».

tación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de otros Estados ribereños; (iii) la medida en que otros Estados sin litoral estén participando en la explotación de los recursos vivos de la zona económica exclusiva del Estado ribereño y la consiguiente necesidad de evitar una carga especial para cualquier Estado ribereño o parte de éste; (iv) las necesidades en materia de nutrición de las poblaciones de los respectivos Estados.³⁵

Existen además otras limitaciones. Según el artículo 71 de la Convención, no tendrán aplicación los artículos 69 y 70, y por tanto no se podrá ejercer el derecho a participación, en el caso de un Estado ribereño cuya economía dependa “abrumadoramente” de la pesca en su zona económica exclusiva.³⁶ Por otra parte, la transferencia del derecho a participación está sujeta a restricciones, ya que no puede traspasarse directa o indirectamente, ni por cualquier modo, a terceros Estados o a sus nacionales, a menos que los Estados interesados acuerden otra cosa.³⁷ Esto no impide, sin embargo, que los Estados interesados puedan obtener asistencia técnica o financiera de terceros Estados o de organizaciones internacionales para facilitar el ejercicio del derecho a participación. Finalmente, a los Estados desarrollados sin litoral se les aplica una limitación adicional. Estos Estados tienen solo derecho a participar en la pesca de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños desarrollados de la región o subregión. Para este efecto, se tomarán en consideración la necesidad de evitar que se produzcan efectos perjudiciales para las comunidades pesqueras y las perturbaciones económicas en los Estados cuyos nacionales hayan pescado habitualmente en su zona económica exclusiva.³⁸

³⁵ Ver el artículo 69, párrafo 2, de la Convención.

³⁶ Ver el artículo 71 de la Convención; ver Tanaka, op. cit., p. 385; ver Vasciannie, op. cit., pp. 56-58.

³⁷ Ver el artículo 72 de la Convención.

³⁸ Ver el artículo 69, párrafo 4, de la Convención; ver Tanaka, op. Cit., p. 385.

Naturalmente, si las partes así lo convienen, es posible prescindir de estas limitaciones. En este sentido, la Convención reconoce la prevalencia de los acuerdos concertados en subregiones o regiones que concedan derechos iguales o preferenciales para la explotación de la pesca en las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños sobre las disposiciones relativas a los Estados sin litoral contenidas en su artículo 69, párrafos 1 a 4.³⁹

Como se desprende de lo anterior, la interpretación o aplicación de las disposiciones de la Convención relativas al acceso al excedente no está exenta de dificultades. La práctica estatal en la materia tampoco contribuye a dilucidar el problema. Tanaka recalca la falta de práctica estatal en relación al derecho de participación de los Estados sin litoral en materia de pesca y, en consecuencia, señala que no sería posible afirmar que haya surgido una norma de derecho consuetudinario en relación al artículo 69 de la Convención.⁴⁰ Sería pues de gran beneficio para los Estados sin litoral si las cuestiones relativas al alcance de este derecho fueran clarificadas a través de un mayor desarrollo de la práctica estatal o mediante decisiones de las jurisdicciones internacionales competentes.

Recursos mineros

Los recursos de la plataforma continental

La Convención no contempla en favor de los Estados sin litoral un derecho de participación o un mecanismo de acceso a los recursos mineros y a las especies sedentarias de la plataforma continental de un Estado ribereño.⁴¹ Esta situación es consistente con el régimen jurídico de la plataforma continental.

De hecho, en la plataforma continental, los derechos de soberanía del Estado ribereño para

³⁹ Ver el artículo 70, párrafo 6, de la Convención.

⁴⁰ Ver Tanaka, op. cit., pág. 385; en el mismo sentido, ver Vasciannie, op. cit., p. 72.

⁴¹ Ver Hafner, op. cit., párrafo 15; Tanaka, op. cit., p. 385.

los efectos de la exploración y explotación de sus recursos naturales son derechos de soberanía exclusivos.⁴² Ello significa que si el Estado ribereño no explota sus recursos naturales en la plataforma continental, nadie podrá gestionar dichos recursos sin el expreso consentimiento del Estado ribereño. Existe pues la posibilidad de que el Estado ribereño autorice a un Estado sin litoral a efectuar actividades mineras en su plataforma continental.

No obstante, los Estados en desarrollo sin litoral pueden beneficiarse de los pagos o contribuciones en especie hechas por los Estados ribereños respecto de la explotación de los recursos minerales de su plataforma continental más allá de las 200 millas. En efecto, de acuerdo al artículo 82 de la Convención, la Autoridad de Fondos Marinos (“la Autoridad”) debe tener especialmente en cuenta los intereses de dichos Estados en desarrollo sin litoral al distribuir tales pagos o contribuciones.⁴³ Esta disposición ha sido objeto de análisis en numerosos artículos y ponencias que postulan diversas interpretaciones en cuanto a su implementación y es una cuestión que aún está pendiente.⁴⁴

⁴² Ver el artículo 77, párrafo 2, de la Convención.

⁴³ Ver Hafner, op. cit., párrafo 15.

⁴⁴ International Law Association, Report on Article 82 of the 1982 UN Convention on Law of the Sea (UNCLOS), prepared by David M. Ong, in *International Law Association Reports of Conferences 73* (2008), pp. 1044-1073; International Seabed Authority, *Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Technical Study No. 4, Kingston 2009; ‘Development of Guidelines for the Implementation of Article 82’, Working Paper by Aldo Chircop, in International Seabed Authority, *Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Technical Study No. 12, Kingston 2013, Annex 4, pp. 35-58; David M. Ong, “The Continental Shelf beyond 200 nm and Its Suprajacent Waters”, in Keyuan Zou (ed.), *Global commons and the law of the sea* (2018), pp. 186-206; Frida M. Armas-Pfirter, “Article 82 of UNCLOS: A Clear Outcome of the ‘Package Deal’ Approach of the Convention Negotiation”, in International Ocean Institute-Canada (ed.), *The Future of Ocean Governance and Capacity Development*:

Actividades en la Zona

La Convención ha reconocido los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional (“la Zona”⁴⁵) y sus recursos⁴⁶ como patrimonio común de la humanidad,⁴⁷ y, en consecuencia, las actividades en la Zona deben realizarse “en beneficio de toda la humanidad”.⁴⁸ Ello significa que dichas actividades deben favorecer a todos los Estados independientemente de su ubicación geográfica, ya sean ribereños o sin litoral, aunque especial consideración debe prestarse a los intereses de los Estados en desarrollo y de los pueblos que no hayan logrado plena independencia.⁴⁹ En consecuencia, la Convención concedió a los Estados sin litoral los mismo derechos que a otros Estados respecto de la explotación de los recursos de la Zona pero ningún tipo de derecho preferencial.⁵⁰

En función de lo anterior, la Convención confirió a la Autoridad la tarea de formular normas sobre la distribución equitativa de los beneficios derivados de las actividades en la Zona, sobre una base no discriminatoria.⁵¹ En efecto, la utilización de la Zona - claro está, para fines pacíficos - está abierta a todos los Estados sin discriminación y ello incluye a los Estados sin litoral.⁵² No obstante, la Convención contempla la obligación de

Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese (1918-2002), 2017, pp. 134-141.

⁴⁵ El artículo 1, párrafo 1, apartado 1), define la „Zona” como “los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

⁴⁶ Según el artículo 133 apartado a) de la Convención, se entiende por recursos “todos los recursos minerales, Sólidos, líquidos o gaseosos *in situ* en la Zona, situados en los fondos marinos o en su subsuelo, incluidos los nódulos polimetálicos.

⁴⁷ Ver el artículo 136 de la Convención.

⁴⁸ Ver el artículo 140, párrafo 1, de la Convención.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Ver Hafner, op. cit., párrafo 17; Tanaka, op. cit., p. 386.

⁵¹ Ver el artículo 140, párrafo 2 y el artículo 160, párrafo 2, apartado f), inciso i), y artículo 1, párrafo 1, apartado 3), de la Convención.

⁵² Ver el artículo 141 de la Convención.

promover una participación efectiva de los Estados en desarrollo en las actividades en la Zona, a fin de responder a los intereses y necesidades especiales de estos Estados y, en particular, la especial necesidad de los Estados en desarrollo sin litoral (y en situación geográfica desventajosa).⁵³

En tanto que Estados Partes de la Convención, los Estados sin litoral son miembros *ipso facto* de la Autoridad⁵⁴ e integran su Asamblea.⁵⁵ Pueden ser elegidos miembros del Consejo de la Autoridad, teniendo en cuenta que un determinado número de los miembros del Consejo (seis) deben ser escogidos entre los Estados Partes en desarrollo que representen intereses especiales lo que incluye los intereses de los Estados sin litoral.⁵⁶ Actualmente dos Estados en desarrollo sin litoral (Lesotho y Uganda) y un Estado sin litoral (República Checa) son miembros del Consejo en los Grupos D y E, respectivamente. Cabe además destacar que, aunque la Autoridad deba evitar toda discriminación en el ejercicio de sus funciones, ésta puede prestar atención especial a los Estados en desarrollo, en particular los Estados sin litoral (y en situación geográfica desventajosa).⁵⁷ Por su parte, la Asamblea tiene la función de examinar los problemas de carácter general que se planteen en relación a las actividades en la Zona, en particular, a los Estados mencionados anteriormente.⁵⁸

Los Estados sin litoral participan también en pie de igualdad en las actividades en la Zona,⁵⁹ pudiendo presentar planes de trabajo a la Autoridad, incluso en relación a áreas reservadas o patrocinar

para este efecto a entidades privadas,⁶⁰ realizar prospecciones en la Zona una vez obtenida la debida autorización, y concluir con la Autoridad contratos de exploración y a su debido tiempo de explotación. Hasta la fecha, la Autoridad ha firmado contratos para la exploración de nódulos polimetálicos, sulfuros polimetálicos y costras de ferromanganeso ricas en cobalto con 30 contratistas.⁶¹ De estos contratistas, solo un número reducido son Estados sin litoral. En efecto, solo el contrato concluido con *Interoceanmetal Joint Organization* cuenta entre sus Estados patrocinantes⁶² a Estados sin litoral, a saber, la República Checa y Eslovaquia. Como la elaboración por la Autoridad del “Código de Minería” sigue pendiente, no se han concluido aún contratos para la explotación de los recursos minerales en la Zona.

Navegación y otras libertades

En tanto que principio fundamental del derecho internacional, la Convención reconoce a todos los Estados, tanto ribereños como sin litoral, la libertad de navegación en la alta mar, una zona marítima que la Convención declara abierta a todos los Estados sin distinción.⁶³ Las otras libertades en la alta mar (el sobrevuelo, la libertad de tender cables y tuberías submarinos, la libertad de construir islas artificiales, la libertad de pesca y la libertad de investigación científica) también pueden ser ejercidas por cualquier Estado en la alta mar, incluidos los Estados sin litoral.

Como lo indica el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (“el Tribunal”) en su sentencia

⁵³ Ver el artículo 148 de la Convención.

⁵⁴ Ver el artículo 156, párrafo 2, de la Convención.

⁵⁵ Ver el artículo 159, párrafo 1, de la Convención.

⁵⁶ Ver el artículo 161, párrafo 1, apartado d), de la Convención. El Consejo de la Autoridad está integrado por 36 miembros de la Autoridad, ver la sección 3, párrafo 15, del anexo del Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención.

⁵⁷ Ver el artículo 152 de la Convención.

⁵⁸ Ver el artículo 160, párrafo 1, apartado k), de la Convención.

⁵⁹ Ver el artículo 153, párrafo 2, apartado b), de la Convención.

⁶⁰ Ver el anexo 3, artículo 9, párrafo 4, de la Convención.

⁶¹ Ver la información proporcionada por la Autoridad en su página web, <https://www.isa.org.jm/es/deep-seabed-minerals-contractors>.

⁶² Los otros Estados patrocinantes son Bulgaria, Cuba, Federación Rusa y Polonia.

⁶³ Ver los artículos 87 y 90 de la Convención; en relación al artículo 87 de la Convención, ver

la sentencia del Tribunal del 10 de abril de 2019 en el asunto *M/V “Norstar” (Panamá c. Italia)*, párrafos 214-218.

10 de abril de 2019 en el asunto *M/V “Norstar” (Panamá c. Italia)*, la libertad de navegación también se aplica en la zona económica exclusiva en virtud del artículo 58, párrafo 1, de la Convención,⁶⁴ no obstante, teniendo debidamente en cuenta los derechos y obligaciones del Estado ribereño en su zona económica exclusiva. Lo mismo vale para la libertad de sobrevuelo y la libertad de tender cables y tuberías submarinos.

En el mar territorial, los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial.⁶⁵ En cuanto a las aguas interiores, en la sentencia mencionada anteriormente, el Tribunal declaró que en tanto un Estado ejerce soberanía en sus aguas interiores, buques extranjeros no tienen ningún derecho de navegación en éstas, a menos que dicho derecho haya sido conferido por la Convención u otras normas de derecho internacional.⁶⁶ Según el Tribunal, entender que la libertad de navegación abarcaría el derecho a salir del puerto y obtener acceso a la alta mar, sería inconsistente con el régimen jurídico de las aguas interiores.⁶⁷

La libertad de navegación en la alta mar conlleva el derecho de todos los Estados, incluso los Estados sin litoral, de conceder su nacionalidad a los buques. Es indiscutible que los Estados sin litoral gozan de este derecho que fuera reconocido internacionalmente a comienzos del siglo XX, en el Tratado de Versalles de 1919.⁶⁸ Para estos efectos, cada Estado puede establecer un registro en su territorio para la inscripción de sus

buques y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón.⁶⁹ En la alta mar, los buques estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva del Estado cuyo pabellón enarbolan y el Estado estará sujeto a la obligación de ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control sobre tales buques.⁷⁰ En los puertos marítimos, los buques que enarbolan el pabellón de un Estado sin litoral gozan del mismo trato que el concedido a otros buques extranjeros.⁷¹

Investigación científica marina

Como se ha ya señalado, en la alta mar todos los Estados, incluso los Estados sin litoral, pueden desarrollar investigación científica marina.

En la zona económica exclusiva o la plataforma continental de un Estado ribereño, los Estados vecinos, incluidos los Estados sin litoral, pueden presentar proyectos de investigación científica marina en la zona económica exclusiva. El Estado ribereño, en circunstancias normales, otorgará su consentimiento al proyecto bajo las condiciones dispuestas en el artículo 246 de la Convención. Además, la Convención concede a los Estados sin litoral un derecho a participar en los proyectos de investigación científica marina presentados por Estados u organizaciones internacionales competentes en la zona económica exclusiva de Estados vecinos.⁷² No obstante, el mecanismo establecido para ejercer ese derecho es bastante engorroso, ya que requiere de una notificación previa y transmisión de la información pertinente al Estado sin litoral,⁷³ a fin de que éste pueda solicitar “la oportunidad de participar” en el proyecto de investigación. En tales circunstancias, la participación puede ser otorgada cuando ésta sea “factible” e implica una participación a través de expertos calificados nombrados por el Estado ribereño.⁷⁴

⁶⁴ Ver *M/V “Norstar”* op. cit., párrafo 220.

⁶⁵ Ver el artículo 17 de la Convención.

⁶⁶ Ver *M/V “Norstar”*, op. cit., párrafo 221.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Ver Tanaka, op. cit., p., 382; Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles) [Tratado de Paz con Alemania (Tratado de Versalles)], firmado el 28 de junio de 1919, 225 CTS 188, cuyo artículo 273 establece que las partes del tratado reconocen el pabellón de los buques de los Estados sin litoral, que se registran en un lugar determinado que puede ser en su territorio.

⁶⁹ Ver el artículo 91 de la Convención.

⁷⁰ Ver los artículos 92 y 94 de la Convención.

⁷¹ Ver el artículo 131 de la Convención.

⁷² Ver el artículo 254 de la Convención.

⁷³ Ver el artículo 254, párrafos 1 y 2, de la Convención.

⁷⁴ Ver el artículo 254, párrafo 3, de la Convención.

En este contexto, la Convención también consagra la obligación de los Estados de cooperar en el fomento del desarrollo y de la transmisión de tecnología marina, particularmente de los Estados en desarrollo, incluidos los Estados sin litoral.⁷⁵

Derecho de acceso al mar y libertad de tránsito⁷⁶

A nivel de la reglamentación internacional, el derecho de tránsito encuentra su origen en el Convenio y Estatuto sobre la Libertad de Tránsito de 1921.⁷⁷ También fue reconocido en el artículo V del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947). En el derecho del mar, el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Alta Mar, garantizó a los Estados sin litoral libertad de tránsito por el territorio *de* los Estados situados entre el mar y un Estado sin litoral.⁷⁸

Actualmente, el artículo 125 de la Convención reconoce a los Estados sin litoral un “derecho” de acceso al mar y desde el mar, a fin de poder ejercer los derechos enunciados anteriormente, incluidos los relacionados con la libertad de la alta mar y con el patrimonio común de la humanidad. De acuerdo con esta disposición, los Estados sin litoral gozan de libertad de tránsito a través del territorio de los estados de tránsito por todos los medios de transporte.⁷⁹ Los estados de tránsito son aquellos situados entre el Estados sin litoral y el mar, a través de cuyo territorio pasa el tráfico en tránsito.⁸⁰ El artículo 125 también establece que las condiciones para el ejercicio de la libertad de tránsito deberán ser acordadas entre los Estados

concernientes mediante acuerdos.⁸¹ En dichos acuerdos es posible convenir mayores facilidades de tránsito que las previstas en la Convención y los acuerdos ya suscritos que hayan otorgado mayores facilidades deberán ser respetados.⁸² Ello no significa, que el ejercicio de la libertad de tránsito dependa de la conclusión de un acuerdo específico.⁸³ En este sentido, el artículo 125 de la Convención reflejaría un *pactum de contrahendo*.⁸⁴ No obstante, en función de su soberanía sobre su territorio, los Estados de tránsito tienen pleno derecho a tomar las medidas necesarias para salvaguardar sus intereses legítimos.⁸⁵

Entre las facilidades estipuladas por la Convención se encuentran la exención de impuestos y otros gravámenes sobre las mercancías en tránsito, con excepción de tasas requeridas por servicios prestados,⁸⁶ el establecimiento de zonas francas y otras facilidades aduaneras en los puertos de entrada y de salida de los Estados de tránsito,⁸⁷ la cooperación en la construcción y mejoramiento de los medios de transporte,⁸⁸ y las medidas para evitar o eliminar retrasos u otras dificultades de carácter técnico en el tráfico en tránsito.⁸⁹

Cabe también notar que la cláusula de la nación más favorecida no se aplica al derecho de acceso al mar y desde el mar.⁹⁰ El objetivo de esta exclusión es de preservar el estatus preferencial de los Estados sin litoral dada su situación geográfica especial y de no obligar al Estado de tránsito a otorgar las mismas concesiones a terceros Estados. Ello implica que los derechos y facilidades concedidos a los Estados sin litoral relativos al derecho de acceso al mar y desde el mar

⁷⁵ Ver los artículos 266, 269 y 272 de la Convención.

⁷⁶ Sobre la libertad de tránsito, ver, en general, K. Uprety, *The Transit Regime for Landlocked States* (2006), The World Bank.

⁷⁷ Ver Kateka, op. cit. 435; Convention and Statute on Freedom of Transit, Barcelona, 20 April 1921, LNTS vol. VII (1921-1922), pp. 11-25.

⁷⁸ Ver Kateka, op. cit., pp. 435-436.

⁷⁹ Ver el artículo 125, párrafo 1, de la Convención.

⁸⁰ Ver el artículo 124, párrafo 1, apartado b), de la Convención.

⁸¹ Ver el artículo 125, párrafo 2 de la Convención.

⁸² Ver el artículo 132 de la Convención.

⁸³ Ver Tanaka, op. cit., p. 381.

⁸⁴ Ver Tanaka, op. cit., p. 380; Hafner, op. cit., párrafo 11; Vascianne, op. cit., p. 188.

⁸⁵ Ver el artículo 125, párrafo 3, de la Convención.

⁸⁶ Ver el artículo 127 de la Convención.

⁸⁷ Ver el artículo 128 de la Convención.

⁸⁸ Ver el artículo 129 de la Convención.

⁸⁹ Ver el artículo 130 de la Convención.

⁹⁰ Ver el artículo 126 de la Convención.

“are rights compensating for their geographical inequality, granted to eliminate the obstacles to their trade and development.”⁹¹ El requisito de reciprocidad tampoco fue incorporado en la Convención.⁹²

La solución pacífica de controversias

Como ya se ha anticipado, la interpretación o aplicación de disposiciones de la Convención mencionadas anteriormente no está exenta de dificultades y controversias pueden suscitarse entre Estados en relación a los derechos de los Estados sin litoral. En tanto que Estados Partes a la Convención, los Estados sin litoral pueden hacer uso del sistema de solución pacífico de controversias establecido en este tratado. En efecto, la Convención establece, en su Parte XV, un amplio sistema para la solución pacífica de controversias que puedan plantearse en relación a la interpretación o aplicación de ésta. Dicho sistema sirve para implementar la obligación fundamental de los Estados Partes, tal como está previsto en la Convención, de resolver sus controversias en materia de derecho del mar por medios pacíficos.⁹³ Esta obligación – claro está - no supone nada nuevo ya que el arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos constituye un principio básico del derecho internacional y ha sido recogido en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2, párrafo 3.

En el marco de su Parte XV, la Convención estableció el Tribunal, como un órgano judicial internacional, llamado a ejercer un rol central en la solución de controversias marítimas. Cabe señalar que la Parte XV de la Convención, en su sección 2, establece una serie de procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias para la solución de controversias marítimas. Dichos procedimientos están enunciados en el ar-

tículo 287 de la Convención, de entre los cuales un Estado puede optar mediante una declaración que debe ser depositada en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.⁹⁴ Los procedimientos son los siguientes: el Tribunal; la Corte Internacional de Justicia; y arbitraje de conformidad con el Anexo VII o con el Anexo VIII.

Las declaraciones hechas por las partes en litigio determinan qué foro será competente para tratar de un caso determinado. Si las partes de la controversia han aceptado el mismo procedimiento, el litigio deberá ser sometido a éste. En este sentido, el Tribunal tendrá competencia obligatoria si ambas partes, en sus respectivas declaraciones, han aceptado al Tribunal como el procedimiento para la solución de litigios. Hasta la fecha, 54 Estados han hecho declaraciones en virtud del artículo 287 y en 43 de estas declaraciones los Estados han elegido al Tribunal como el procedimiento o uno de los procedimientos para la solución de controversias, tal es el caso de 4 Estados sin litoral.⁹⁵

En ausencia de una declaración o si la declaración de una de las partes no coincide con la declaración de la otra parte, se aplicará, por defecto, el arbitraje, a menos que las partes convengan otra cosa. Las partes pueden pues acordar otra cosa y, por ende, la competencia del Tribunal puede basarse en un acuerdo especial entre las partes.

De manera que toda controversia relativa a la Convención ha de someterse, a petición de parte, a uno de los procedimientos obligatorios indicados en el artículo 287 de la Convención. En relación a los derechos de los Estados sin litoral anteriormente señalados, las libertades de navegación y otras libertades de alta mar pueden ser objeto de una controversia.⁹⁶ Ciertamente, en

⁹¹ Uprety, Maggio, „Article 126” en A. Proelß (ed.), op. cit., pp. 911- 915, p. 912.

⁹² Ver Kateka, op. cit., pp. 437-438.

⁹³ Ver el artículo 279 de la Convención.

⁹⁴ Ver el artículo 287, párrafo 1, de la Convención.

⁹⁵ Austria, Belarús (en relación al procedimiento para la pronta liberación de buques y de sus tripulaciones en virtud del artículo 292 de la Convención), Hungría, Suiza.

⁹⁶ Ver el artículo 297, párrafo 1, apartado a), de la Convención.

un litigio pendiente ante el Tribunal, un Estado sin litoral - la Confederación Suiza - reivindica derechos relacionados con la libertad de navegación y la jurisdicción exclusiva sobre un buque que enarbola pabellón suizo, de conformidad con los artículos 58, 87 y 92 de la Convención.⁹⁷ Una controversia también puede surgir de las disposiciones relativas al derecho de acceso al mar y a la libertad de tránsito, la que podría ser sometida a la corte o tribunal competente en virtud del artículo 287 de la Convención. Litigios con respecto a actividades en la Zona están, sin embargo, sujetos a la competencia de la Sala de Controversias de Fondos Marinos, a la cual los Estados sin litoral tienen acceso como cualquier otro Estado Parte.⁹⁸

No obstante, algunas limitaciones y excepciones contempladas en la sección 3 de la Parte XV excluyen ciertas controversias de la aplicación de los procedimientos obligatorios establecidos en el artículo 287.⁹⁹ Un ejemplo de ello son las controversias relativas a los derechos soberanos del Estado ribereño con respecto a los recursos vivos en su zona económica exclusiva o al ejercicio de esos derechos. En virtud de esta limitación, controversias relativas a las facultades discrecionales del Estado ribereño para determinar la captura permisible, su capacidad de explotación y la asignación de excedentes a otros Estados son excluidas de dichos procedimientos obligatorios.¹⁰⁰ En relación al artículo 69 de la Convención, el acceso de los Estados sin litoral a las jurisdicciones internacionales enumeradas en el artículo 287 podría verse restringido. Sin embargo, en la eventualidad de una negación “arbitraria” por parte del Estado ribereño a determinar la captura permisible y su capacidad de

explotación o a asignar a un Estado sin litoral (o en situación geográfica desventajosa)¹⁰¹ la totalidad o una parte del excedente cuya existencia haya declarado, la Convención prevé la sumisión obligatoria de la controversia, a petición de parte, al mecanismo de conciliación establecido en el Anexo V, sección 2, de la misma.¹⁰² En todo caso, la competencia del Tribunal en la materia también podría establecerse sobre la base de un acuerdo especial entre las partes. Asimismo, una opinión consultativa del Tribunal podría ser de interés, por ejemplo, sobre la cuestión del alcance del derecho de participación en el excedente de pesca.

En cuanto a la investigación científica marina, ciertas controversias relativas a los artículos 246 y 253 de la Convención también pueden ser excluidas de los procedimientos obligatorios del artículo 287. Como en el caso anterior, el mecanismo de conciliación obligatoria establecido en el Anexo V, sección 2, de la Convención también encuentra aplicación.

Observaciones finales

Además de los derechos específicos anteriormente señalados, existen derechos y obligaciones en la Convención que incumben a todos los Estados incluso a los Estados sin litoral. Tal es el caso de la obligación establecida en el artículo 192 de la Convención de proteger y preservar el medio marino,¹⁰³ así como la obligación de coo-

⁹⁷ Ver la ordenanza del Tribunal del 6 de julio de 2019 en el asunto “*M/T “San Padre Pío” (Suiza c. Nigeria) (Solicitud de medidas provisionales)*”, párrafos 27, 48, 80.

⁹⁸ Ver el artículo 187 de la Convención y el artículo 37 del Estatuto del Tribunal.

⁹⁹ Ver el artículo 286 de la Convención.

¹⁰⁰ Ver el artículo 297, párrafo 3, apartado a), de la Convención.

¹⁰¹ Esto de conformidad a lo dispuesto en los artículos 62, 69 y 70 y en las modalidades y condiciones establecidas por el Estado ribereño que sean compatibles con la presente Convención.

¹⁰² Ver el artículo 297, párrafo 3, apartado b), de la Convención.

¹⁰³ El Tribunal ha indicado que “article 192 of the Convention imposes an obligation on States to protect and preserve the marine environment”, *M/V “Louisa” (Saint Vincent and the Grenadines v. Kingdom of Spain), Provisional Measures, Order of 23 December 2010, ITLOS Reports 2008-2010*, p. 70, para. 76; see also *Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d’Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d’Ivoire)*, *Provisional*

perar, en virtud de la Parte XII de la Convención, en la prevención de la contaminación del medio marino.¹⁰⁴ Con respecto a estos derechos y obligaciones, los Estados sin litoral podrían alegar un interés jurídico, teniendo en cuenta que el incremento de la contaminación marina y su impacto sobre las especies marinas y la biodiversidad de los océanos afectan a la comunidad internacional en su conjunto. Lo mismo valdría para el cambio climático y sus consecuencias en relación a la contaminación del medio marino tales como la acidificación de los océanos y la degradación de los ecosistemas.

En este contexto, se ha indicado que ninguna disposición de la Convención impediría a un Estado Parte, incluido un Estado sin litoral, a presentar una reclamación para la protección de intereses colectivos en la medida que estos intereses estén previstos en la Convención como los relativos a la libertad de alta mar o la protección y preservación del medio marino en virtud de la Parte XII.¹⁰⁵ En particular, el artículo 290 de la Convención autoriza al Tribunal decretar las medidas provisionales que estime apropiadas con

Measures, Order of 25 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 160, para. 69.

¹⁰⁴ El Tribunal ha dicho que “the duty to cooperate is a fundamental principle in the prevention of pollution of the marine environment under Part XII of the Convention and general international law and ... rights arise therefrom which the Tribunal may consider appropriate to preserve under article 290 of the Convention”, *MOX Plant (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports 2001*, p. 110, para. 82; see also *Land Reclamation in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), Provisional Measures, Order of 8 October 2003, ITLOS*

Reports 2003, p. 25, para. 92; *Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary*

between Ghana and Côte d’Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d’Ivoire), Provisional

Measures, Order of 25 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 160, para. 73.

¹⁰⁵ A. Gattini, “Actio Popularis”, MPEPIL (2019), párrafo 23.

arreglo a las circunstancias no solo para preservar los derechos respectivos de las partes en la controversia sino también para impedir que se causen daños graves al medio marino, en espera de que se adopte la decisión definitiva. No obstante, una tal reclamación con miras a proteger intereses colectivos, a modo de una *actio popularis*, aún no se ha realizado.¹⁰⁶

Cabe por último destacar que la comunidad internacional está a la espera de nuevos desarrollos en el derecho del mar como resultado de las negociaciones concernientes a la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. A este respecto, los asuntos relativos a la distribución de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos marinos de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional es de particular interés para todos los Estados, incluso para los Estados sin litoral. La cuestión sobre si el nuevo instrumento tomará en especial consideración las necesidades de los Estados en desarrollo sin litoral es una materia pendiente.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ver “Textual proposals submitted by delegations by 20 February 2020, for consideration at the fourth session of the Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (the Conference), in response to the invitation by the President of the Conference in her Note of 18 November 2019 (A/CONF.232/2020/3)”, disponible en el sitio web: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/textual_proposals_compilation_article-by-article_-_15_april_2020.pdf, ver por ejemplo los comentarios en relación al proyecto de artículos 7, 9, 11, 43, 44, 47, 52.

Bibliografía

- ‘Development of Guidelines for the Implementation of Article 82’, Working Paper by Aldo Chircop, in International Seabed Authority, *Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Technical Study No. 12, Kingston 2013, Annex 4;
- A. Gattini, “Actio Popularis”, MPEPIL (2019);
- Asunto *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1985*, p. 13;
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10 de diciembre de 1982, 1833 U.N.T.S. 397;
- Convention and Statute on Freedom of Transit, Barcelona, 20 April 1921, LNTS vol. VII (1921-1922);
- David M. Ong, “The Continental Shelf beyond 200 nm and Its Suprajacent Waters”, in Keyuan Zou (ed.), *Global commons and the law of the sea* (2018);
- Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d’Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d’Ivoire)*, Provisional Measures, Order of 25 April 2015, *ITLOS Reports 2015*, p. 160;
- Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d’Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d’Ivoire)*, Provisional Measures, Order of 25 April 2015, *ITLOS Reports 2015*, p. 160;
- Francisco Orrego Vicuña, *The Exclusive Economic Zone: Regime and Legal Nature under International Law* (1989), Cambridge University Press;
- Frida M. Armas-Pfirtner, “Article 82 of UNCLOS: A Clear Outcome of the ‘Package Deal’ Approach of the Convention Negotiation”, in International Ocean Institute-Canada (ed.), *The Future of Ocean Governance and Capacity Development: Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese (1918-2002)*, 2017;
- G. Hafner, “Land-Locked States” (2007), MPEPIL,
- Harrison, “Article 69, Rights of land-locked States, en A. Proelß (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (2017), C.H. Beck;
- International Law Association, Report on Article 82 of the 1982 UN Convention on Law of the Sea (UNCLOS), prepared by David M. Ong, in *International Law Association Reports of Conferences 73* (2008);
- International Seabed Authority, *Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Technical Study No. 4, Kingston 2009;
- J. Kateka, “Landlocked and Geographically Disadvantaged States”, en D. J. Attard (ed.) *The IMLI Manual on International Maritime Law* (2014), Oxford;
- K. Uprety, *The Transit Regime for Landlocked States* (2006), The World Bank;
- L. Gündling, *Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone* (1983), Springer-Verlag;
- Land Reclamation in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Provisional Measures, Order of 8 October 2003, *ITLOS Reports 2003*, p. 25;
- M/V “Louisa” (Saint Vincent and the Grenadines v. Kingdom of Spain)*, Provisional Measures, Order of 23 December 2010, *ITLOS Reports 2008-2010*, p. 70;
- M/V “Norstar” (Panama v. Italy)*, Case No. 25, Judgment of April 10, 2019, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/Judgment/C25_Judgment_10.04.pdf;
- MOX Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Provisional Measures, Order of 3 December 2001, *ITLOS Reports 2001*, p. 110;
- Nordquist (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (1985), Martinus Nijhoff, vol. I;

- S. Nandan and S. Rosenne (eds.) *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (1993), Martinus Nijhoff, vol. II;
- S.V. Vasciannie, *Land-Locked and Geographically Disadvantaged States in International Law of the Sea* (1990), Clarendon Press;
- Textual proposals submitted by delegations by 20 February 2020, for consideration at the fourth session of the Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (the Conference), in response to the invitation by the President of the Conference in her Note of 18 November 2019 (A/CONF.232/2020/3)”, disponible en el sitio web: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/textual_proposals_compilation_article-by-article_-_15_april_2020.pdf.
- Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles) [Tratado de Paz con Alemania (Tratado de Versalles)], firmado el 28 de junio de 1919, 225 CTS 188;
- Uprety, Maggio, „Article 126” en A. Proelß (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (2017), C.H. Beck;
- Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge (2012), University Press.

LOS EMPRÉSTITOS LONDINENSES DE 1871 – 1872 Y EL ROL DE LA DIPLOMACIA PARAGUAYA

Rodrigo Caballero Garay¹

El Paraguay de la posguerra de 1870 era lo más parecido a una tierra arrasada. Con su población, agricultura y comercio devastados, nunca tuvo, sin embargo, carencia de gente dispuesta a formar un gobierno. Los Aliados tampoco tenían planes algunos de reconstrucción y como eran potenciales rivales desde la Colonia, ni Brasil ni la Argentina acordaron crear un gobierno de ocupación para canalizar ayuda a los sobrevivientes. La prioridad perseguida por Brasil y Argentina era dar visos de legitimidad a la anexión de territorio paraguayo una vez finalizada la conflagración, y para ese objetivo, necesitaban negociar y firmar tratados con representantes de un nuevo “Gobierno” paraguayo, a espaldas del Presidente Francisco Solano López que seguía luchando con lo que quedaba de sus fuerzas en las cordilleras del norte. De este modo, el 15 de agosto de 1869 se formó el Triunvirato de Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga y José Díaz de Bedoya. López estaba con vida, pero con la suerte sellada.

El Triunvirato fue perdiendo gente gradualmente. Una vez finalizada la guerra, José Díaz de Bedoya se ofreció obtener un préstamo en Buenos Aires. Por lo desesperada de la situación, se le entregó artículos sagrados arrebatados de las iglesias para venderlos allá. No hubo préstamo, pero en mayo de 1870 se vendieron los cálices y las cruces doradas a la casa de Remates de Ma-

riano Billinghamurst. Alentado por el suceso, Díaz de Bedoya cambió de planes pero tuvo el tino de enviar un informe de actividades: “por tener que marcharme a Europa, no tendré tiempo de enviar el dinero.”² Fue el primer caso documentado de corrupción oficial desvergonzada de la posguerra. Por su parte, Carlos Loizaga renunció a su cargo el 31 de agosto de 1870, con lo que quedó disuelto el Triunvirato.

Desaparecido López y ya munido el país de una Constitución de corte liberal y un gobierno surgido de elecciones digitadas por las fuerzas de ocupación brasileñas, le correspondió al Ministro de Hacienda, Juan Bautista Gill, buscar los recursos financieros. Su plan contemplaba la venta masiva de todas las propiedades estatales urbanas y rurales que debían recaudar \$f (pesos fuertes) 176 millones, de haber interesados, en noviembre de 1870. Si bien el presidente Rivarola, remanente del original Triunvirato, era favorito del Brasil, no pudo persuadir a los ocupantes militares de proveer fondos. La actividad comercial pasó a estar acaparada por los vivanderos, proveedores privados de los ejércitos que aún carecían de unidades logísticas. Dichos comerciantes extranjeros se consideraban parte integrante de la ocupación y, por ende, fuera de la endeble soberanía del Gobierno. Eran los únicos prósperos pues tenían una clientela cautiva de más de 10 mil soldados y burocratas no combatientes, con salarios regulares y necesidades diversas.³

¹ Segundo Secretario del Servicio Diplomático y Consular del Paraguay. Abogado – Universidad Católica de Asunción. Jefe del Departamento de Navegación Fluvial de la Dirección de Cuenca del Plata y Navegación Fluvial. Secretario de la Comisión del Acuerdo de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

² Caballero Aquino, Ricardo (1985) *La Segunda República Paraguaya: Política, economía y sociedad*. Asunción: Arte Nuevo, p. 63.

³ *Ibid.*, p. 54.

El Empréstito de 1871

Los fondos imprescindibles para afianzar el Gobierno y cubrir las necesidades de la población que quedaba con vida debían buscarse en el exterior. Buenos Aires, la plaza natural, estaba sufriendo una profunda recesión por secarse la insaciable necesidad de provisiones de las tropas combatientes. Pero, cosmopolita al fin, Buenos Aires proveyó los contactos. No era la primera vez que Paraguay se lanzaba a obtener capital en préstamo. En 1865, López había intentado obtener fondos europeos ofreciendo de garantía el comercio de la yerba, pero con los ríos bloqueados por la guerra, no tuvo interesados.⁴

Un anterior asociado de la firma Billingham residía en Londres. Se trataba de Máximo Terrero, esposo de Manuelita, hija del exiliado ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires, General Juan Manuel de Rosas, también conocido irónicamente como el Restaurador de las Leyes. A pesar de haber insistido en que el Paraguay era una provincia argentina, ya en plena Guerra de la Triple Alianza, expresó mucha admiración por el espíritu de combate paraguayo y legó el sable curvo del Gral. San Martín, que tenía en su poder, a Francisco Solano, aunque nunca lo pudo entregar. La hermana de Terrero estaba casada con Pedro Victoriano Gill, quien a su vez era hermano del Ministro de Hacienda Juan Bautista Gill, hecho que facilitó el contacto. Por sus conexiones financieras, el Dr. Terrero aceptó explorar la posibilidad de la venta de bonos de deuda paraguaya en el mercado londinense.

Para demostrar representatividad, Terrero fue nombrado Cónsul General de la República del Paraguay en Londres, el 10 de mayo de 1871, bajo la presidencia de Rivarola. Anteriormente, en febrero, el Congreso había autorizado obtener en Londres un préstamo de £ 1.000.000,00. Pero el mercado de bonos no era sencillo, requería trabajo previo, como ser la preparación de un folleto de *prospectus*, conteniendo información ge-

neral del país que liberaba los bonos a la venta, sus condiciones económicas, su capacidad de pago y su situación política en general. Los bonos eran unos cupones con valor nominal de £ 100,00, que se vendían a £ 65,00 y que el país emisor se comprometía a retirar pagando la suma nominal en un número acordado de años, quizás cinco.⁵ Era una forma de caja de ahorros, que todavía subsiste, para la obtención de fondos de gobiernos y municipalidades.

El folleto de *prospectus* debía ser preparado, traducido e impreso. El material que el Gobierno le envió a Terrero estaba basado en un optimista informe de la situación al culminar la guerra, preparado por el Ingeniero Franz Wisner von Morgenstern, egresado de la célebre Escuela de Minas del Imperio Austro Húngaro que había venido a la Argentina a buscar futuro como ingeniero militar y que fuera contratado por Francisco Solano luego de la primera fallida incursión militar en Corrientes en 1846. El Informe de Wisner, presentado al Congreso el 14 de mayo de 1871, comparaba los ingresos del país en el mejor año histórico, 1862, y ubicaba el monto por encima de los dos millones de libras esterlinas, asegurando que el país era tan prolífico que dicho monto sería superado “en dos o tres años.”⁶ Wisner hizo una lista de los valiosos minerales que tenía el Paraguay que incluía hasta oro, cuidándose de anotar que nunca fueron explotados excepto el mineral de hierro para la fundición de Ybycuí. Wisner también decidió hacer mérito de flaquezas y afirmó que las pérdidas en la anterior guerra no fueron tan significativas ya que el Paraguay pudo pelearla sin recurrir a empréstitos foráneos, contrario a Brasil y Argentina. Su conclusión fue magistral:

Y debe admitirse que un país que ha sido lo suficientemente valiente para soportar las penurias de una guerra devastadora con re-

⁵ Ibid, p. 66.

⁶ Wisner de Morgenstern, Francisco (1903): *El Paraguay de 1871, según Wisner*, en: Revista del Instituto Paraguayo, Asunción: núm. 39, pp. 763-773.

⁴ Caballero Aquino (1985), p. 38.

*curso propios, tiene las mejores posibilidades de pagar con regularidad y debida precisión los intereses de cualquier deuda en la que el incurra para rehabilitar esos recursos.*⁷

El *prospectus* también hizo referencia al magnífico sistema fluvial del Paraguay, sin anotar que los “puertos” eran apenas barrancas naturales sin muelle alguno construido fuera de Asunción. Como todo material de ventas, no faltó optimismo.

Las autoridades paraguayas se limitaban a nombrar agentes en el exterior -casi siempre extranjeros- que actuaban de plenipotenciarios y contraían compromisos que, a falta de diplomáticos profesionales en el sitio, eran desconocidos en Asunción. El primer operativo de los bonos fue lanzado y prontamente recaudó el límite del millón de libras esterlinas, gracias a un mercado especulativo favorable y a algunas maniobras engañosas, aunque no ilegales como las “*buy back*” que eran ventas simuladas para generar interés en el mercado.

El Cónsul Terrero había contratado a un comisionista, Charles H. Ohlsen, que gestionó el operativo y cobró la considerable suma de 1.500 libras, directamente deducidas del primer préstamo. La emisión de los bonos fue encargada al banco Waring Brothers & Co., que editó el *prospectus*, emitió los boletos de bonos y por contrato firmado con Terrero, se responsabilizó de lanzar el operativo al 8% anual. Los bonos debían venderse a razón de 80 libras por cada 100 de la misma moneda, pero el Paraguay recibiría solamente 64 libras, siendo las 16 restantes retenidas por los Hermanos Waring como ganancia. En el mismo contrato, Terrero autorizó la contratación de presta nombres, la casa Grant Brothers del Barón Albert Grant y Samuel Laing MP, es decir Miembro del Parlamento de la Reina Victoria. Esas maniobras no apuntaban a nada positivo. Cada uno de los intermediarios cobraba su tajada al contado de todo lo recaudado. Las estrategias dieron resultado y en un momento especulativo los bonos paraguayos listados en la

Pizarra de la Bolsa de Londres llegaron a venderse a 97,5 libras por cada 100.⁸

En diciembre de 1871, el presidente Rivarola, traicionado por Juan B. Gill, fue depuesto por el Senado asumiendo el Vicepresidente Salvador Jovellanos, quien nombró Canciller a José Falcón, antiguo funcionario de los gobiernos de Carlos Antonio y Francisco Solano López y buen conocedor de los derechos paraguayos sobre los territorios en disputa con los países aliados. Sin embargo, el Brasil impuso en el cargo a Carlos Loizaga, con quien resultó más fácil negociar ya que prestamente firmó el Tratado de Paz y Límites con el Imperio el 9 de enero de 1872⁹, cediendo al Imperio los territorios al norte del Río Apa y del Mbaracayú. Posteriormente ese mismo año, Loizaga encabezaría una fracasada negociación de límites con Argentina en Buenos Aires, llegando a tal extremo de mostrar sus instrucciones al Ministro de Relaciones Exteriores argentino y manifestarle su deseo personal de que la Argentina anexara al Paraguay.¹⁰

En febrero de 1872, el presidente en Ejercicio, Salvador Jovellanos, firmó un recibo por el primer envío de 100.000 libras (cada libra esterlina era una moneda de oro) y entusiasmado por la súbita solvencia, el Congreso aprobó el 23 de ese mismo mes un plan de desembolsos:

Para extinguir la deuda interna \$f	1.500.000
Para respaldar papel moneda circulante	300.000
Para incentivar la agricultura	700.000
Para reparar el ferrocarril	100.000
Para la instrucción pública	50.000
Para obras públicas	50.000
Para fundar el Banco Nacional	500.000 ¹¹

⁸ Warren, Harris G. (1972) *The Golden Fleecing: The Paraguayan Loans of 1871 and 1872*. Journal of Inter American Economic Affairs, Washington D.C., núm. 26, p. 4.

⁹ Warren, Harris G. (1978) *Paraguay and the Triple Alliance: the postwar decade*. Austin: University of Texas Press, p. 171.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 184-185.

¹¹ Registro Oficial del Gobierno de la República del

⁷ *Ibid.*

El monto total superaba lo recibido (1£/5 \$f), pero se esperaban otros envíos. Este primero tomó de sorpresa a muchos, pero para el siguiente, de julio de 1872, ya estaba en marcha una insurrección liderada por Cándido Bareiro y Bernardino Caballero que no prosperó. Un protagonista fue Francisco Soteras, ministro de Hacienda que informó al Congreso haber recibido £ 394.940, “que se aplicaron a los propósitos del Estado.” En realidad, el monto de las supuestas asignaciones superaban el monto del préstamo.¹² Gracias a una vital prensa libre, José Segundo Decoud escribió en “La Reforma” una serie de artículos luego recopilados en el libro “La historia de una administración, o sea, las dilapidaciones de Salvador Jovellanos”. La investigación de Decoud fue exhaustiva, aunque se abstuvo de anotar nombres propios; “un ministro adquirió en Corrientes 20.000 bueyes adultos para ayuda a labriegos a \$f 7 por cabeza. En lugar de ello, trajo novillos y vaquillonas y se embolsó el remanente.” Otro ministro compró 80.000 arrobas de maíz por \$f 160.000, siendo el precio de mercado \$f 0,25, lo que significó un fraude de \$f 140.000. Lo mismo sucedió con otra compra de 80.000 semillas de poroto para usarse como semilla.¹³

Uno de los actos más llamativos del festival de gastos fue el del ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y constituyente de 1870, José Mateo Collar¹⁴, que recibió por ley, \$f 50.000

para: “la protección de la educación.” A cambio del equivalente a £ 10.000, el ministerio a su cargo solo pudo mostrar recibos por tres cajas de material impreso para educación elemental y unas pocas resmas de un panfleto sobre “cómo adquirir la virilidad.”

El ferrocarril no fue reparado ni el Banco Nacional fundado. Ninguno de los responsables del despojo al Estado, que según el historiador Harris Warren, necesariamente eran además los otros de la camarilla de Jovellanos, el ministro del Interior y hombre fuerte, Benigno Ferreira, Eduardo Aramburú y Carlos Loizaga, fueron sumariados ni querellados por la justicia. Solamente el presidente del Senado al arribo del empréstito, Juan Bautista Gill, fue apartado de su investidura por malversación de los fondos públicos.¹⁵

Todo iba terminando en el magnánimo olvido hasta que en 1899, durante el gobierno de Emilio Aceval, José Mateo Collar -el hombre de las cartillas sobre la virilidad de 1872- quien ejercía el cargo de Presidente de la Superior Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Comercial, fue nuevamente cuestionado por la opinión pública. Blas Garay, propietario del periódico “La Prensa”, dio noticia de la corrupción pasada como anticipo de la presente y su investigación lo llevó a utilizar las publicaciones de Decoud, en ese entonces Canciller de Aceval, como referencia de la incapacidad moral de Collar para ostentar altos cargos

Paraguay (1872) Asunción, p. 404.

¹² Warren, Harris G. (2008) *Paraguay: Revoluciones y finanzas*. Asunción: Servilibro, p. 131

¹³ Warren (1978), pp. 206-207.

¹⁴ **José Mateo Collar Vera** (1838 – 1919) en su juventud, se desempeñó como ayudante y secretario del Comando de la guarnición militar de Ybycuí, bajo el mando del Capitán Julián Ynsfrán, durante la Guerra contra la Triple Alianza. El 17 de mayo de 1869, una división aliada al mando del Mayor Hipólito Coronado del Ejército Oriental, ataca y destruye la fundición de hierro de La Rosada, tras aniquilar a la guarnición encargada de su defensa. El Capitán Ynsfrán y otros oficiales paraguayos fueron capturados con vida, pero tras su rendición fueron pasados uno a uno a degüello por orden de Coronado. Llamativamente, los

atacantes no solo perdonaron la vida a Collar sino que lo enviaron a Asunción para recibir atención médica, por lo que es posible que mantuviese contacto con los aliados previamente al asalto. Efectivamente, se tiene conocimiento de que un paraguayo de nombre “*Molinas pucú*”, y quizás otros integrantes de la guarnición traicionaron a su causa y delataron al enemigo la ubicación y dotación de las posiciones paraguayas. Collar tuvo una dilatada carrera pública en la posguerra, que inició como Convencional de la Asamblea Nacional Constituyente de 1870, siendo además Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública en el gabinete de Cirilo Rivarola y, posteriormente, miembro del Superior Tribunal de Justicia.

¹⁵ Ibid.

como perseguidor de los delitos por parte del Estado. Día tras día, Garay se reafirmaba en la denuncia sin respuesta de la parte aludida.¹⁶

Un hijo adolescente de Collar, de nombre Néstor, tomó cartas en el asunto y comenzó a seguir a Garay, importunándole en sus lugares de reunión del limitado centro asunceno. En una oportunidad, Néstor Collar se munió de un revólver y llegó hasta Villa Hayes el 16 de diciembre de 1899, donde se realizaba un banquete ofrecido por el Ministro de Guerra y Marina, Coronel Juan Antonio Ecurra. A pesar de avisos de sus conocidos de que el joven Collar se encontraba armado y que lo había amenazado de muerte, Garay desestimó los llamados a evitar encararlo y se apartó de la fiesta. Tras una discusión ambos fueron a los puños, siendo tumbado al piso Collar. Pero al dar por finalizado el entredicho e intentar retirarse, el periodista fue herido de bala en la espalda.

A falta de atención médica en el sitio y por ser llevado en una embarcación poco higienizada para transporte de ganado, falleció el 18 de di-

¹⁶ Garay, Blas (1986) *Paraguay 1899*, Asunción: Editorial Araverá, contiene la colección de artículos con su firma. En 1898, Collar sucedió al ministro interino José S. Decoud en el ministerio de justicia del Presidente Egusquiza y sumó una nueva defraudación al fisco, que denunció Blas Garay en su diario: [...] Cuatro son los folletos en que se cometió la defraudación; pero en el auto [del juez Benítez] sólo hay noticias relativas a tres, que son la Ley del Matrimonio Civil, la Ley de procedimientos para la justicia de paz y la Ley de enjuiciamiento de magistrados. Los tres costaron únicamente \$ 2.160; pero el Estado pagó por ellos \$ 25.000. La defraudación, pues, alcanza a \$ 23.340, sin contar la que hubo en la impresión de la Ley Orgánica de los Tribunales. No es todo: de la Ley de enjuiciamiento de magistrados se contrataron 5.000 ejemplares a \$ 1.20 cada uno; pero únicamente se hicieron 1.000, que en todo costaron \$ 300. El fraude no fue, pues, aquí solo en el precio, sino también en la cantidad. Los folletos se recibieron siendo ministro de justicia José Segundo Decoud, quien no advirtió nada. ¡Y es una defraudación tan escandalosa como ésta la que el hombre honrado que se llama D. Emilio Aceval quiere encubrir! [...] (Garay (1986), pp. 329-332.)

ciembre de 1899, ante la consternación general. Tenía tan solo 26 años de edad.¹⁷ Blas Manuel Garay Argaña dos años antes había fundado la historia profesional para el Paraguay con la publicación de libros de contenido corroborado por notas al pie e investigación del Archivo de Indias en España. La corrupción de los préstamos de 1871 y 1872 se cobró una víctima más antes de la llegada del nuevo siglo. Incluso anteriormente al advenimiento de la aldea global de las comunicaciones instantáneas, la publicación de los robos y estafas al Estado por parte de una prensa crítica dejó una moraleja todavía no suficientemente aprendida. El asesinato quedaría impune gracias a la injerencia del influyente José Mateo Collar en la Justicia y la displicencia cómplice del gobierno de Emilio Aceval.¹⁸

De manera anecdótica, podemos anotar que con motivo de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia del Paraguay, el mediocre asesoramiento que recibió la Comisión de festejos permitió la inclusión de José Mateo Collar entre las personalidades locales homenajeadas en una placa recordatoria colocada en la Avenida de los Ilustres de la ciudad de Paraguari.¹⁹ No puede exaltarse como “ilustre” a nadie que se haya apoderado de fondos pertenecientes al Estado, menos aun cuando se trata de una deuda pública, que de-

¹⁷ Cano Radil, Bernardino (2011) *Blas Garay*, Asunción: El Lector y ABC Color, p. 131.

¹⁸ En el artículo de Roque Vallejos titulado “Más sobre la muerte de Blas Garay”, se recopilan las publicaciones periodísticas que critican el juicio parodiado y la absolución del homicida de Blas Garay. El artículo aparecido en el diario La Patria el día del fallo anota: [...] Nos resistíamos en creer que el miembro de la Cámara en lo Criminal y Comercial, padre del inmolador del Dr. Blas Garay, pesando sobre él una criminal acusación, permaneciera en su puesto para poner en juego toda la influencia de que puede disponer. [...] (Vallejos, Roque (1982) *Más sobre la muerte de Blas Garay*. Cuadernos Republicanos, Asunción, núm 20, p. 89.)

¹⁹ <https://www.ultimahora.com/fiesta-paraguari-cuna-la-patria-n396363.html>

bieron pagar los ciudadanos paraguayos durante largos años.

El Empréstito de 1872

El despilfarro del empréstito de 1871 desafía los límites de lo que se podría imaginar como posible en un país devastado por una reciente guerra de exterminio y sumido en una pobreza acuciante, pero sería superado por el desenlace de una segunda operación llevada a cabo al año siguiente en Londres. El 8 de marzo de 1872, el gobierno de Jovellanos obtuvo la aprobación parlamentaria para un segundo préstamo de hasta £ 2.000.000,00, bajo el rótulo de “Préstamo para obras públicas de 1872”, cuya justificación se amparaba en impulsar la construcción de ferrocarriles, rutas, canales y puentes, pero sin contar con ningún estudio o proyecto preliminar. También se pretendía –supuestamente- crear una línea de vapores y promover la inmigración al despoblado Paraguay.

El acuerdo para el segundo empréstito fue formalizado el 27 de mayo de 1872. Esta emisión de bonos fue fijada en £ 85 por cada suscripción de £ 100, de las que el Paraguay recibiría £ 73. El folleto de prospecto de los bonos fue publicado el 31 de mayo, pero dos semanas más tarde, la mala fama adquirida por los bonos latinoamericanos propició una investigación de la bolsa por parte del Parlamento Inglés, que inexorablemente causó un *crash* en el mercado de valores. De las £ 562.200 que se consiguió vender, £ 401.406 hubieran pertenecido al Paraguay; pero el Dr. Terrero, nuevamente actuando como plenipotenciario, se aseguró de que esta vez no quedara prácticamente nada del dinero. Agotó casi la totalidad de esa suma en Londres mismo, en contratos de “obras públicas” tales como la apertura de un banco, la reparación de un ferrocarril y un esquema inmigratorio fallido hacia el Paraguay.

La misión de Gregorio Benítez

La situación política en el país se volvió dramática alrededor de la contratación de la segunda emisión de bonos. Desde la presidencia del

Senado, Gill era el hombre fuerte y bajo su autoridad se contrató la segunda emisión de bonos por dos millones de libras esterlinas en marzo de 1872. En ese mismo mes, Gill fue apresado y enviado al exilio. Cumplido su triste papel al frente de la Cancillería, Loizaga fue relegado al Ministerio de Justicia y pasó a ocupar su cargo Gregorio Benítez, un diplomático de amplia experiencia europea al servicio de los López. Por su capacidad, Benítez fue enviado en abril de 1872 a Buenos Aires para poner orden en las relaciones entre el Cónsul General del Paraguay y los agentes financieros del país en esa capital.

Enterados parcialmente del caos de los asuntos londinenses producto de las emisiones de bonos y a la espera impaciente del envío de los fondos, en julio de 1872 el Consejo de Ministros autoriza el nombramiento por decreto de Benítez como Ministro Plenipotenciario en Europa, con autoridad para Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y la Santa Sede. Pero su tarea primordial debía ser hacerse cargo del manejo de los préstamos.²⁰ Benítez inmediatamente puso manos a la obra y solicitó documentos e informes a la firma Robinson, Fleming & Cía. y a Terrero quienes se negaron a remitirlos. En consecuencia, el Cónsul fue sumariamente terminado y el contrato con la firma fue revocado.

La transferencia de los fondos remanentes se logró por la vía Judicial en el Tribunal del Tesoro. Juan Bautista Alberdi, amigo de Benítez, cooperó en la batalla judicial. Benítez nombró Cónsul del Paraguay de modo provisorio a un antiguo profesor suyo, el abogado Leone Levi que también llevó la querrela. Al analizar los documentos y el actuar de los agentes anteriores, el Dr. Levi sugirió que el Paraguay lo repudiase, “por haber sido negociado con exceso de los poderes del agente negociador.”²¹ Aunque optaron por no hacerlo por temor a lastimar el buen crédito de

²⁰ Scavone Yegros, Ricardo (2011) *Gregorio Benítez: Un diplomático del viejo Paraguay*. Asunción: El Lector, pp. 51-52.

²¹ Ibid.

Paraguay, quizás de haberse dado ese paso, los perjuicios hubieran sido menores.

Urgido de enviar cualquier dinero al Paraguay, Benítez negoció con los agentes un arreglo amistoso del que logró se le entregara la suma de £ 250.000, alrededor de la mitad de las ventas reales de bonos en el mercado. Cuando Benítez se enteró de que con el propio dinero recaudado se habían hecho compras ficticias para inflar el interés de los potenciales compradores, logró que se consideraran esos bonos como no emitidos, es decir, no eran parte de la deuda. En total, Benítez envió a Asunción la mitad, £ 125.000, reteniendo el resto para el pago de los intereses que ya estaban atrasados, aunque el ministro de Hacienda dijo que recibió sólo £ 100.000 en junio de 1873.²² Sin embargo, el arribo de esos fondos en medio de una revuelta política cuya recompensa podía ser el gobierno solo contribuyó en caldear más los ánimos dentro del país.²³ El oro fue llevado en secreto a los domicilios de Jovellanos y sus ministros Benigno Ferreira y Francisco Soteras y se empleó en la represión de los levantamientos. Si hubo un restante, probablemente fue a incrementar las fortunas personales del presidente y sus dos ministros.²⁴

La misión de Benítez en Europa había tenido objeciones desde el principio por parte de los parlamentarios seguidores de Juan B. Gill, quienes cuestionaban el costo y la utilidad de su presencia en el viejo continente, pero en realidad buscaban encubrir su conexión con los especuladores europeos. Sin embargo, el diplomático siguió cumpliendo tareas que solo un profesional podía realizar, como negociar en el Vaticano el nombramiento de un sacerdote paraguayo a cargo de la Diócesis en 1873 y la objeción de un contrato del argentino Sinforiano Alcorta con la firma inglesa Higgins para reparar el ferrocarril. Por su parte, el flamante Senador Mateo Collar, siempre muy interesado en el destino de los préstamos en libras

esterlinas, dijo que la misión de Benítez podía dar al país “diez veces más de lo que se gastaba en ella” y manifestó su interés de recuperar la mitad de los fondos del primer préstamo, “que no se sabe dónde están aún.”²⁵

Para enero de 1874, Benítez volvió de Europa y en Río de Janeiro fue recibido amablemente por el Canciller imperial, el vizconde de Caravelas, Carlos Carneiro de Campos, quien no obstante le dejó claro que no era favorito del Brasil para ningún cargo en el gobierno paraguayo. Tampoco Benítez conocía la clase de recibimiento que le aguardaba en Asunción, ya que con ayuda brasileña, Juan B. Gill, al mando de la cartera de Hacienda, se había vuelto nuevamente el hombre fuerte del Gobierno de Jovellanos. El Congreso rechazó de plano las cuentas presentadas por Benítez, tras lo cual se estableció una comisión examinadora que llegó a la conclusión de que el Estado paraguayo había sido defraudado.²⁶

Un mes después de presentar su Informe y Rendición de Cuentas, el 8 de mayo de 1874, Gregorio Benítez fue detenido por orden del Jefe Político de la Capital, Emilio Gill, acusado de haber usado dinero público para la compra de un palacio en la capital fluminense.²⁷ Su hogar fue saqueado y se le despojó de todo bien de valor, incluida su biblioteca de cerca de mil volúmenes. Benítez pasó más de un año entre rejas y es probable que su persona haya sido sometida a torturas físicas. El 18 de mayo se le extrajo una falsa confesión a Benítez de que tenía escondidas grandes sumas de dinero provenientes del empréstito. A la vez, debió suscribir poderes a favor de Higinio Uriarte y del uruguayo Juan Antonio Magariños Fortuna, quienes cobraron £ 3.000 que estaban depositadas en Londres y \$f 15.000 que Benítez dejó en Montevideo.²⁸ Tras ser puesto en libertad por presión del Brasil, Benítez tuvo que ir al exilio porque el

²² Warren (1978), p. 212

²³ Scavone (2011), pp. 56-61.

²⁴ Warren (2008), p. 145.

²⁵ *Ibid.*, p. 64.

²⁶ Warren (1978), p. 338.

²⁷ Scavone (2011), p. 71.

²⁸ *Ibid.*, p. 74.

presidente electo en 1874 fue nada menos que Juan B. Gill, dispuesto a tomar venganza.²⁹

La misión de Cándido Bareiro

Al momento de la toma de posesión de Juan B. Gill el 25 de noviembre de 1874, los empréstitos ingleses estaban en desfalco. El Canciller de Gill, Cándido Bareiro³⁰, tuvo que encabezar una nueva misión a Europa para buscar un acuerdo

²⁹ Si bien el historiador Warren sospecha que Benítez fue partícipe del desfalco del segundo empréstito, no se puede determinar con certeza que haya existido ninguna conducta irregular de su parte. Ricardo Scavone Yegros parafrasea en la obra citada (p. 75) el parecer de Juan Crisóstomo Centurión, quien concluyó que Juan B. Gill utilizó toda su influencia para desacreditar a la persona que podría posicionarse como el principal rival a su candidatura a la Presidencia de la República. Gregorio Benítez dejó explicaciones de su actuar en dos libros, uno de ellos agotado, *Las imposturas de Juan Bautista Gill y el Informe del Comité del Parlamento de Inglaterra en la cuestión Empréstitos del Paraguay*, publicado en Montevideo en 1876 y otro disponible, *Misión en Europa (1872-1874)* publicado por el Fondec en el 2002.

³⁰ Cándido Pastor Bareiro Caballero (1833 – 1880) fue uno de los becarios del gobierno de Carlos Antonio López en Europa. Estando comisionado en París a inicios de la década de 1860, Bareiro recibió indicaciones y dinero del Estado Paraguayo para la compra de 2 acorazados y 30.000 fusiles de última generación, pagando la mitad del valor de los mismos al encargar el pedido. En 1862 y sin autorización del gobierno en Asunción, aceptó vender al Imperio del Brasil dichos armamentos percibiendo a cambio el importe anticipado por el Estado Paraguayo. Nunca rindió cuentas por el dinero que debía invertir en la compra de los armamentos, limitándose a manifestar que utilizó todo el importe en la publicación de artículos favorables a la causa paraguaya en periódicos europeos. Retornó al Paraguay en plena guerra donde sacó provecho de su súbita solvencia y se desempeñó como agente de la proveeduría del Ejército Brasileño, puesto que ocupó hasta el final del conflicto. Sería Canciller del gobierno de Jovellanos, Ministro de Hacienda del gobierno de Higinio Uriarte y presidente de la República entre los años 1878 y 1880. (Rubiani, Jorge (2015) *La Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza*, Tomo I. Asunción: Editorial Azeta S.A., p. 212.)

definitivo con los prestamistas en Londres. Bareiro diseñó un plan que incluía la creación de un Banco Nacional del Paraguay con amplios derechos y facultades, entre los que se encontraba el monopolio de la yerba mate.³¹ El plan fue completado en borrador el 23 de marzo de 1876 y resultó aceptable al líder del Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros, Joseph Rodney Croskey, pero no así al Gabinete Imperial del Brasil, que vetó su aprobación. Esta negativa echó por tierra cualquier posibilidad de que el Paraguay lograra otros empréstitos internacionales sin antes llegar a un acuerdo con los tenedores de bonos.³²

Con el desplome del valor de los bonos a raíz de la investigación parlamentaria británica, los títulos paraguayos cayeron por debajo de las £ 10 por cada £ 100 de valor nominal. Esto significa que todos los bonos pudieron haber sido adquiridos por tan solo £ 30.000 en 1876, con lo que se hubiera saldado la responsabilidad paraguaya y reestablecido su crédito internacional. No obstante, los políticos paraguayos de turno carecieron de la voluntad y visión para sacar ventaja de la situación y, de ese modo, la deuda externa debió saldarse con intereses a lo largo de muchos años.³³

El Tratado Decoud – Bouviere

El acuerdo final con el Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros se produjo el 4 de diciembre de 1885, tras conocerse en Londres el éxito de las primeras operaciones de venta de tierras públicas por parte del Estado paraguayo. Los firmantes fueron José Segundo Decoud y Edward P. Bouviere, presidente del Consejo. El Ministerio de Relaciones Exteriores consiguió reducir el monto de la deuda de £ 3.005.400 a £ 850.000 a cambio de cesiones de tierras, para lo cual el gobierno paraguayo acordó la reserva de hasta 2.316.500 acres en varias regiones del país, incluyendo la totalidad de la isla Yacyretá sobre el río Paraná.

³¹ Warren (1978), p. 388.

³² Caballero Aquino (1985), p. 86-89.

³³ *Ibid.*, pp. 70-72.

El tratado contemplaba, además, el pago de intereses a los tenedores sobre el monto remanente a partir del 30 de junio de 1886. Los tenedores de bonos no expirados de ambos empréstitos debían entregarlos al Consejo en Londres, que pasaría a emitir nuevos bonos con el 50% del valor nominal de los antiguos. Los poseedores de bonos expirados recibirían opciones de tierras en el Paraguay a razón de 145 acres (65,9 Ha.) por cada bono de £ 100. Tras presentar un minucioso informe en Asunción, el Congreso en sesión solemne especial aprobó el tratado suscrito por Decoud, el 20 de marzo de 1886.

Si bien una década antes la deuda externa del Paraguay hubiera podido saldarse por apenas el 10% de su valor nominal, el acuerdo logrado por José S. Decoud significó un importante logro de la diplomacia del país. Decoud y el presidente Bernardino Caballero abrigaban la esperanza de promover la productividad y el crecimiento económico del país en ruinas con la llegada de capital, inversionistas e inmigrantes extranjeros. Efectivamente, la venta de inmuebles y yerbales fiscales por medio de las leyes de 1883 y 1885 era el único recurso disponible al gobierno para intentar lograr algún grado de solvencia financiera, ya que el crédito externo dependía exclusivamente del imposible pago de la deuda londinense. Por un momento, el futuro del país parecía verdaderamente optimista, pero la caótica especulación y la falta de salvaguardas para evitar el latifundio neutralizaron los efectos más positivos del programa.³⁴

Conclusión

Los préstamos de 1871 y 1872 fueron tomados con toda ligereza e irresponsabilidad por los principales actores políticos de la posguerra. Del monto total contratado de £ 3.000.000, sólo arribaron al Paraguay £ 525.000; £ 394.940 del primer empréstito y £125.000 del segundo.³⁵ Tes-

tigos presenciales del desembarco afirmaron que las mismas fueron trasladadas directamente desde la Aduana a las casas de varios poderosos de la época.³⁶

Para 1874, la cesación del pago de los bonos londinenses, sumado al fracaso de los asentamientos inmigratorios, acabaría con la posibilidad de imitar el modelo de crecimiento económico de los países vecinos. El gobierno paraguayo se mantuvo insolvente y en bancarrota por el resto de la década de 1870, ya que los ingresos fiscales no alcanzaban ni tan siquiera para el pago de sueldos de la administración pública. Como última alternativa del Estado Paraguayo para conseguir fondos, en la década de 1880 se procedería a la venta masiva de tierras fiscales, lo que resultaría en el surgimiento de grandes latifundios con desproporcionada participación de capital extranjero y prácticamente ajenos a todo control del Estado.

Los gobernantes hipotecaron el futuro del país por casi un siglo durante el cual el Estado paraguayo quedó huérfano de crédito externo; incluso durante la Guerra del Chaco, porque ningún banco acepta otorgar préstamos a un país que no canceló un crédito anterior. Estos préstamos se saldaron solamente en la década de 1960 como condición para acceder a más empréstitos internacionales.³⁷

De este episodio se puede también concluir que la corrupción, por más velada que parezca, nunca puede esconderse en su totalidad porque algún rastro queda en el país o en el exterior y, por lo menos en el terreno de la opinión pública, el robo a las arcas del Estado no se hace impunemente. Tampoco faltaron los valientes periodistas como el martirizado Blas Garay, que publicó la verdad, aunque le costara la vida.

³⁶ Rubiani, Jorge (2015) *La Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza*, Tomo IV. Asunción: Editorial Azeta S.A., p. 172.

³⁷ Borda, Dionisio y Masi, Fernando et alia (2011) *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), p. 45.

³⁴ Caballero Aquino (1985), pp. 134-137.

³⁵ Warren (2008), pp. 131 y 145.

Detrás de todo ello, queda el doloroso sentimiento de que, con un poco de ética e integridad, ese dinero venido de Londres en momentos en que la patria estaba arrasada por la guerra y colmada de miseria pudo haber contribuido de manera valiosa a reconstruir el terruño, salvando muchas vidas perdidas al hambre y la desnutrición. Como lección de este episodio queda la obligación de todo ciudadano de asegurarse de que su Gobierno se comporte con el objetivo único del servicio a la ciudadanía y la procura del bienestar de la generación presente y las del porvenir.

Bibliografía

- Borda, Dionisio y Masi, Fernando et alia (2011) *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Caballero Aquino, Ricardo (1985) *La Segunda República Paraguaya: Política, economía y sociedad*. Asunción: Arte Nuevo.
- Cano Radil, Bernardino (2011) *Blas Garay*, Asunción: El Lector y ABC Color.
- Garay, Blas (1986) *Paraguay 1899*, Asunción: Editorial Araverá.
- Registro Oficial del Gobierno de la República del Paraguay (1872) Asunción.
- Rubiani, Jorge (2015) *La Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza*, Tomos I y IV. Asunción: Editorial Azeta S.A.
- Scavone Yegros, Ricardo (2011) *Gregorio Benítez: Un diplomático del viejo Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Vallejos, Roque (1982) *Más sobre la muerte de Blas Garay*. Cuadernos Republicanos, Asunción, núm. 20.
- Warren, Harris G. (1978) *Paraguay and the Triple Alliance: the postwar decade*, Austin: University of Texas Press.

Warren, Harris G. (2008) *Paraguay: Revoluciones y finanzas*. Asunción: Servilibro.

Warren, Harris G. (1972) *The Golden Fleecing: The Paraguayan Loans of 1871 and 1872*. Journal of Inter American Economic Affairs, Washington D.C., núm. 26.

Wisner de Morgenstern, Francisco (1903): *El Paraguay de 1871, según Wisner*, en: Revista del Instituto Paraguayo, Asunción: núm. 39.

Fuentes de Internet

<https://www.ultimahora.com/fiesta-paraguari-cuna-la-patria-n396363.html>

LA NORMALIZACIÓN DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE ISRAEL Y EMIRATOS ÁRABES UNIDOS

José Agüero Ávila¹

El 13 de agosto de 2020, se anunció la normalización de relaciones diplomáticas entre Israel y Emiratos Árabes Unidos, con participación de Estados Unidos. A cambio de este sorpresivo giro en la política exterior emiratí, Israel accedió a la suspensión de sus planes de anexión de los territorios de Cisjordania, ocupados desde 1967 y reclamados por Palestina como parte de su territorio.

Emiratos Árabes Unidos se convirtió en el tercer país árabe en establecer relaciones con Israel, luego de más de dos décadas, y el primero en hacerlo que nunca había estado en guerra propiamente con el estado judío, tras un paulatino acercamiento durante la última década.

En este artículo, pasaremos a analizar los antecedentes de este acuerdo, el contexto político regional, los trasfondos e implicancias, y los detalles de las negociaciones.

Breve resumen del conflicto

La creación del Estado de Israel en 1948 fue un hecho no aceptado por los países árabes, pues lo consideraron un acto de invasión de los terri-

torios árabes y de espíritu expansionista. Así fue como se desataron numerosas guerras y tensiones.

En 1967, estalló la Guerra de los Seis Días, en la que Israel adquirió el control de la Península de Sinaí, la Franja de Gaza, Cisjordania (o Ribera Occidental), Jerusalén Oriental y los Altos de Golán. En consecuencia, los líderes árabes adoptaron ese año el consenso de los “Tres No”: no reconocimiento, no paz y no negociaciones con Israel². El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas llamó entonces a la retirada israelí de los territorios ocupados³.

Emiratos Árabes Unidos nació como estado independiente en el año 1971 tras la finalización del protectorado británico. Asumió entonces la misma posición que otros países árabes, de visualizar a Israel como enemigo.

En 1979, Egipto se convierte en el primer país en reconocer a Israel mediante un tratado de paz. El 15 de noviembre de 1988, se proclamó desde Argelia el establecimiento del Estado de Palestina, con territorio basado en las fronteras previas a 1967.

La década de los 90 trajo una nueva esperanza de paz impulsada por la Conferencia de Madrid y los Acuerdos de Oslo. En este contexto, en 1994, Jordania se convirtió en el segundo estado árabe en lograr la paz con Israel.

¹ Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. De 2014 a 2018, sirvió como Consejero de la Embajada de Paraguay en Qatar, con acreditación concurrente ante Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Kuwait y Omán. Entre 2018 y 2020, fue Secretario Privado del Ministro de Relaciones Exteriores y actualmente, es Director General de Gabinete del Ministro de Industria y Comercio y Comisario General de Paraguay para la Expo 2020 Dubái, exposición universal a realizarse en Emiratos Árabes Unidos.

E-mail: jagueroavila@mre.gov.py

² “Resolución de Jartum”, del Consejo de la Liga de Estados Árabes, en su nivel de Cumbre, adoptada el 1 de setiembre de 1967

³ Resolución N° 242 (1967) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

En el año 2002, la Liga de Estados Árabes aprobó su Iniciativa de Paz⁴ con Israel, a propuesta de Arabia Saudita, en virtud de la cual plantearon normalizar sus relaciones con Israel a cambio de la retirada de los territorios ocupados en 1967, la aceptación del establecimiento del Estado palestino en los mismos con Jerusalén Oriental como capital, y una solución justa de la problemática de los refugiados palestinos. Es decir, el precio de “tierra por paz”.

El escenario de los años 90, en principio prometedor, generó un acercamiento informal entre Israel y los países árabes, que se abortó – en ese momento – tras numerosos reveses que culminaron en la guerra de Gaza entre 2008 y 2009.

Intereses comunes entre Emiratos Árabes Unidos e Israel

El viejo adagio de que “*el enemigo de mi enemigo es mi amigo*” se aplica en muchos casos a las relaciones internacionales. Un factor de preocupación mutua para Israel, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y otros estados árabes ha venido siendo Irán.

Para Israel, Irán – desde la instauración del régimen teocrático en 1979 – ha representado una amenaza a su existencia, considerando el llamado permanente a la desaparición de lo que llaman “régimen sionista”⁵. Para Emiratos Árabes Unidos, la rivalidad con Irán data de la década del 70 con la ocupación iraní de islas reclamadas por los emiratíes⁶.

Para ambos países, el programa nuclear de Irán siempre ha sido motivo de máxima preocupación, así como la política expansionista de Irán a través

del avance de las operaciones de su Guardia Revolucionaria en países árabes⁷.

El acuerdo nuclear de 2015, impulsado por la administración Obama, no fue bien recibido por Israel⁸ ni despertó simpatías de la mayoría de países árabes⁹, pues consideraban que, a la larga, fortalecía económicamente a Irán y no contemplaba todos los aspectos peligrosos. El interés mutuo contra el acuerdo propició un acercamiento no oficial¹⁰.

La visión política emiratí

Al analizar estos hechos, resulta imprescindible entender las prioridades y enfoques de Emiratos Árabes Unidos tanto en su política interna como externa.

Desde su fundación, Emiratos Árabes Unidos se ha orientado hacia una mayor apertura económica, social y cultural del país al mundo, y a posicionarse como un centro de comercio, logística, turismo y tecnología, líder regional en el empoderamiento femenino y en el que personas de todas las nacionalidades, culturas y religiones coexisten y se sienten bienvenidas¹¹. Uno de sus valores más predicados es la tolerancia¹². Si bien

⁴ Iniciativa de Paz Árabe, aprobada por el Consejo de la Liga de Estados Árabes, en Beirut el 28 de marzo de 2002

⁵ Ahmadinejad says Israel will "disappear". <https://www.reuters.com/article/us-iran-israel-usa-idUSL0261250620080603> (2 de junio de 2008)

⁶ Occupied UAE Islands (<https://www.uae-embassy.org/about-uae/foreign-policy/occupied-uae-islands>)

⁷ Lt. Col. (res.) Dr. Raphael Ofek. The Iranian Nuclear Program as a Catalyst for the Israel-UAE Peace Agreement. <https://besacenter.org/perspectives-papers/israel-uae-iran-nuclear-program/> (19 de agosto de 2020)

⁸ Iran Deal Denounced by Netanyahu as 'Historic Mistake'. <https://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-israel.html> (15 de julio de 2015)

⁹ Arab World Split Over Iran Nuclear Deal. <https://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-provokes-sharp-reactions-across-the-arab-world.html> (14 de julio de 2015)

¹⁰ Israel's clandestine alliance with Gulf Arab States is going public. <https://theintercept.com/2015/06/05/israel-gcc-alliance-shall-named/> (5 de junio de 2015).

¹¹ UAE adopts successful foreign policy based on moderation, coexistence and peace <https://wam.ae/en/details/1395302807757> (12 de febrero de 2019)

¹² About the UAE. Fact sheet. <https://u.ae/en/about-the-uae/fact-sheet>

la religión oficial es el islam, sus líderes predicán la moderación y ambicionan una mayor secularización de la sociedad¹³.

El gobierno emiratí ha apostado fuertemente a la innovación, con visión de futuro. Por ejemplo, lanzaron una misión espacial a Marte¹⁴ (el primer país árabe en hacerlo) y cuentan con la primera planta generadora de energía nuclear en la Península Arábiga¹⁵.

El país cuenta con una de las reservas petroleras más grandes del mundo, lo que le ha generado cuantiosos recursos. Pero sabiendo de antemano estos que son recursos no renovables, apuesta a las energías renovables¹⁶ y a utilizar su renta para la diversificación de la economía¹⁷.

Asimismo, una de sus prioridades es la seguridad alimentaria¹⁸, dado que son importadores de alimentos por sus condiciones geográficas, por lo que ha forjado alianzas para garantizar su abastecimiento, aunque, mediante la tecnología, ya iniciaron la producción.

En el afán de convertirse en un actor global, el país también apuntó a una mayor aproximación a Occidente. Estados Unidos ha sido su socio más cercano, con quien ha incrementado los lazos económicos, diálogo político y una estrecha cooperación militar¹⁹. También fortaleció

sus relaciones con Europa y logró incluso ser el único país árabe con exoneración de visado en el espacio Schengen²⁰. Simultáneamente, impulsó un fuerte dinamismo en su relacionamiento con Rusia y China.

También se destaca por su diplomacia multilateral, que lo llevó a ser país sede de la Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA, por sus siglas en inglés) y anfitrión de la exposición universal postergada para 2021, que por primera vez será en Oriente Medio.

A nivel regional, sostiene una estrecha alianza con Arabia Saudita²¹, sobre todo desde la ascensión de Mohammed bin Salman como príncipe heredero en el 2017, y juntos priorizan el combate frontal al terrorismo y el extremismo²², incluyendo en esas categorías al islamismo, entendido como los grupos políticos que abogan por el islam político y regímenes políticos contrarios a las monarquías. Entre los grupos islamistas, sobresale la Hermandad Musulmana, de mucha popularidad y que representa, en la óptica emiratí, una amenaza a su seguridad nacional. La efímera llegada del poder de ese grupo en Egipto, a través de Mohamed Morsi, les fue alarmante, por lo que brindaron su apoyo al actual mandatario Abdel Fattah El Sisi, aliado saudí y emiratí, tras la contrarrevolución de 2013.

La firme posición contra la Hermandad Musulmana ha puesto a Emiratos Árabes Unidos en las antípodas de Turquía, otro país de creciente influencia regional y global, el cual bajo la presidencia de Erdogan, se ha venido alejando de su

¹³ UAE ambassador explains what secularism means for Middle East governance. (8 de agosto de 2017)

¹⁴ UAE's success in launching first Arab probe to Mars a regional, international turning point <https://wam.ae/en/details/1395302856398> (20 de julio de 2020)

¹⁵ Barakah Nuclear Energy Plant <https://www.enec.gov.ae/barakah-plant/>

¹⁶ Masdar Institute/IRENA (2015). Renewable Energy Prospects: United Arab Emirates, REmap 2030 analysis. IRENA, Abu Dhabi. <http://www.irena.org/remap>

¹⁷ About the UAE. Economy <https://u.ae/en/about-the-uae/economy>

¹⁸ National Food Security Strategy. <https://foodsecurity.gov.ae/en/our-strategic-directions>

¹⁹ U.S. Relations With United Arab Emirates <https://www.state.gov/u-s-relations-with-united-arab-emirates/> (4 de noviembre de 2019)

²⁰ Acuerdo entre la Unión Europea y Emiratos Árabes Unidos sobre exoneración de visa de corta estadía, suscrito el 6 de mayo de 2015.

²¹ Mohamed bin Zayed, Mohammed bin Salman chair first meeting of Saudi-Emirati Coordination Council – Update. <http://wam.ae/en/details/1395302693397> (6 de junio de 2018)

²² United Arab Emirates. Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. Combating Terrorism and Extremism. <https://www.mofaic.gov.ae/en/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Combating-Terrorism-and-Extremism>

tradicional laicidad para aproximarse al islam político²³.

La expansión de la influencia del régimen chiita de los ayatolás en Irán también ha sido motivo de gran preocupación para los emiratíes²⁴, pues consideran que tiene ambiciones expansionistas sobre el mundo árabe. Sin perjuicio de esto, Emiratos Árabes Unidos, a través de Dubái, ha sido históricamente uno de los principales socios comerciales de Irán²⁵.

Las relaciones de Qatar (otro aliado regional de Estados Unidos) con Turquía e Irán, por motivos que en esta ocasión no analizaremos, y al rechazo a su visión disidente en asuntos regionales, fueron algunos de los motivos que alegó el cuarteto integrado por Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Bahréin y Egipto para romper relaciones de todo tipo con aquel país en junio de 2017 e imponerle un bloqueo terrestre, aéreo y marítimo^{26 27}, que persiste.

Una mayor comprensión de todo lo anterior ayudaría a comprender las motivaciones de Emiratos Árabes Unidos para establecer relaciones con Israel, aliado prioritario de Washington.

Desarrollo de las relaciones no oficiales con Israel

Pasaremos ahora a mencionar varios hitos en el avance del relacionamiento no oficial entre Israel y Emiratos Árabes Unidos en la última década:

Desde el 2010, se han registrado visitas públicas de ministros y altos funcionarios israelíes a Emiratos Árabes Unidos, con el fin de participar de encuentros multilaterales^{28 29} o deportivos³⁰. En el año 2012, se habría dado una reunión secreta entre el canciller emiratí y el primer ministro israelí en el año 2012 respecto a Irán³¹, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el año 2015, se abrió la misión permanente de Israel ante IRENA, en Abu Dhabi³², dado que, como país sede, Emiratos Árabes Unidos había garantizado el establecimiento de misiones de todos los estados parte. Asimismo, Emiratos Árabes Unidos había cursado una invitación a Israel de la exposición universal a realizarse en Dubái³³.

²³ Sheiko, Youssef. The United Arab Emirates: Turkey's New Rival. The Washington Institute <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/the-united-arab-emirates-turkeys-new-rival> (16 de febrero de 2018)

²⁴ UAE supports efforts to reduce tensions with Iran <https://middle-east-online.com/en/uae-supports-efforts-reduce-tensions-iran> (12 de febrero de 2020)

²⁵ Irán. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>

²⁶ UAE supports statements of Kingdom of Bahrain and Kingdom of Saudi Arabia on Qatar <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576> (5 de junio de 2017)

²⁷ What are the 13 demands given to Qatar? <https://gulfnews.com/world/gulf/qatar/what-are-the-13-demands-given-to-qatar-1.2048118> (23 de junio de 2017)

²⁸ Israeli minister visits Abu Dhabi, a first for UAE. <https://www.reuters.com/article/id-INIndia-45466220100118> (18 de enero de 2010)

²⁹ FM Katz attends UN Climate Change Summit in Abu Dhabi. <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2019/Pages/FM-Katz-attends-UN-Abu-Dhabi-Climate-Meeting-1-July-20190701-2130.aspx> (1 de julio de 2019)

³⁰ Israeli minister fights back tears of joy at Abu Dhabi judo gold. <https://fr.reuters.com/article/us-emirates-israel-judo-idUSKCN1N20KX> (28 de octubre de 2018)

³¹ Exclusive: Netanyahu Secretly Met With UAE Foreign Minister in 2012 in New York. <https://www.haaretz.com/israel-news/netanyahu-secretly-met-with-uae-foreign-minister-in-2012-in-new-york-1.5432342> (25 de julio de 2017)

³² Clarification regarding Israel's office to IRENA. <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/Clarification-regarding-Israels-office-to-IRENA-4-December-2015.aspx> (4 de diciembre de 2015)

³³ Israel confirms participation in 2020 Expo world fair in Dubai. <https://www.timesofisrael.com/israel-confirms-participation-in-2020-expo-world-fair-in->

Cabe mencionar que, tras la visita del Papa Francisco a Emiratos Árabes Unidos en febrero de 2019, hecho histórico por cierto, se anunció la construcción de la primera sinagoga judía en Abu Dhabi, junto a un templo católico y una mezquita islámica³⁴.

Pese a todo ello, estaba claro en ese entonces que no se vislumbraba un camino hacia relaciones oficiales con Israel, dado que Emiratos Árabes Unidos se seguía adhiriendo a los términos la Iniciativa de Paz Árabe y, al igual que todos los estados árabes³⁵.

La presidencia de Trump

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2017 marcó un punto de inflexión en Oriente Medio, que ocupó una prioritaria atención en su política exterior. Su yerno y asesor Jared Kushner, de origen judío, fue puesto al frente de las negociaciones de paz³⁶.

Más allá del consenso bipartidista proisraelí en Estados Unidos, Trump adoptó una línea aún más propicia mediante acciones como el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel y el traslado de su embajada a dicha ciudad³⁷, la

dubai/ (10 de diciembre de 2019)

³⁴ UAE Press: Abrahamic House of Fraternity embodies values on which foundation of UAE was built. <https://www.wam.ae/en/details/1395302788473> (22 de setiembre de 2019)

³⁵ The General Debate of the 74th Session of the United Nations General Assembly. https://www.un.int/uae/statements_speeches/general-debate-74th-session-united-nations-general-assembly (29 de setiembre de 2019)

³⁶ Trump's son-in-law, Jared Kushner, to join White House as senior adviser; no formal role for Ivanka Trump. <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/09/trumps-son-in-law-jared-kushner-expected-to-join-white-house-as-a-senior-adviser/> (9 de enero de 2017)

³⁷ Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem>

suspensión de fondos a la agencia de Naciones Unidas para los refugiados palestinos³⁸, el cierre de la oficina palestina en Washington³⁹, el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los Altos de Golán⁴⁰ y la valoración de que los asentamientos israelíes en Cisjordania no son violatorios *per se* del derecho internacional⁴¹.

Tal como lo había prometido en la campaña electoral, Trump se retiró del acuerdo nuclear con Irán⁴², país contra el que promovió una política de máxima presión. Esto causó mucha simpatía entre los países árabes, sobre todo Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos⁴³, y ni siquiera fue opacado por la decisión de trasladar la embajada estadounidense a Jerusalén, que se consideraba una línea roja para los musulmanes, ya que si bien tuvo pronunciamientos de repudio por parte de todos los países árabes, no trascendió a mayores.

Definitivamente, existían intereses mayores en Washington mediante acuerdos billonarios de

tal-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem (6 de diciembre de 2017)

³⁸ On U.S. Assistance to UNRWA. <https://www.state.gov/on-u-s-assistance-to-unrwa/> (31 de agosto de 2018)

³⁹ Closure of the PLO Office in Washington <https://www.state.gov/closure-of-the-plo-office-in-washington> (10 de setiembre de 2018)

⁴⁰ Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-golan-heights-part-state-israel> (25 de marzo de 2019)

⁴¹ Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press/> (18 de noviembre de 2019)

⁴² Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon> (8 de mayo de 2018)

⁴³ Gulf Arab allies hail triumph after U.S. quits Iran deal. <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-gulf-reaction-idUSKBN1I93CU> (8 de mayo de 2018)

compras de armas, con el enfoque en contrarrestar a Irán⁴⁴.

El cambio en la retórica

El año 2019 exhibió un cambio en la retórica oficial del gobierno emiratí hacia Israel. Ese año, un alto funcionario criticó la decisión árabe de no tener contacto con Israel durante muchos años, al señalar que eso había complicado lograr una solución al conflicto con Palestina, e hizo un llamado a un cambio estratégico respecto a Israel para lograr progresos hacia la paz⁴⁵.

Asimismo, Emiratos Árabes Unidos mantuvo una participación de alto nivel en una reunión llevada a cabo en Bahrein, para socializar parte del plan de paz para Israel y Palestina, pero siempre bajo la tesis de un Estado palestino con las fronteras del 67 y Jerusalén Oriental como capital⁴⁶.

El plan de paz

El 28 de enero de 2020, la Casa Blanca fue sede de la presentación del esperado plan de paz⁴⁷, catalogado como el “acuerdo del siglo”, que venía siendo elaborado por Jared Kushner desde el inicio de la administración Trump.

El mismo básicamente proponía en la oficialización de la realidad actual en terreno; es decir, la anexión por parte de Israel de la mayoría de los territorios en la Ribera Occidental capturados en

1967 y la creación de un Estado palestino constituido por pequeños enclaves interconectados por rutas en Cisjordania y el territorio de la Franja de Gaza, a cambio de un billonario paquete de estímulos económicos.

En el acto de presentación, llamó la atención los embajadores emiratí, omaní y bahreiní. Si bien el plan tuvo buena receptividad a nivel internacional, tuvo un categórico rechazo por parte de la Autoridad Palestina y muchos países árabes⁴⁸.

La mayor expresión de simpatía de un país árabe hacia el plan provino de Emiratos Árabes Unidos, a través de un comunicado en el que lo calificó como una iniciativa seria⁴⁹.

El artículo del embajador emiratí contra la anexión

En el 2019, el premier israelí Benjamín Netanyahu exteriorizó la intención de anexar formalmente parte de Cisjordania (principalmente el valle del Jordán)⁵⁰, que ya se encontraba bajo control militar desde 1967, en concordancia con lo expuesto en el plan de paz de Trump. Esto se preveía se aprobaría en julio de 2020⁵¹. Todos los países árabes, incluido Emiratos Árabes Unidos, repudiaron la medida⁵².

⁴⁴ Defying Congress, Trump sets \$8 billion-plus in weapons sales to Saudi Arabia, UAE. <https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-arms-idUSKCN1SU25R> (24 de mayo de 2019)

⁴⁵ UAE's Gargash: need for more reliable Arab unity amid 'very fluid' world order. <https://www.thenationalnews.com/uae/uae-s-gargash-need-for-more-reliable-arab-unity-amid-very-fluid-world-order-1.842090> (27 de marzo de 2019)

⁴⁶ UAE welcomes 'Peace to Prosperity' workshop in Bahrain. <http://wam.ae/en/details/1395302764003> (22 de mayo de 2019)

⁴⁷ Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperity/>

⁴⁸ Abdelaziz, Mohamed. Arab Reactions to Trump's Peace Plan: An Analysis and Recommendation. The Washington Institute. <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/arab-reactions-to-trumps-peace-plan-an-analysis-and-recommendation> (31 de enero de 2020)

⁴⁹ Ambassador Yousef Al Otaiba Statement on Peace Plan. <https://www.uae-embassy.org/news-media/ambassador-yousef-al-otaiba-statement-peace-plan> (28 de enero de 2020)

⁵⁰ Israel PM Netanyahu vows to annex occupied Jordan Valley. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49655226> (10 de setiembre de 2019)

⁵¹ Netanyahu said to tell Likud MKs: West Bank annexation on for July. <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-said-to-tell-likud-lawmakers-west-bank-annexation-on-for-july/> (25 de mayo de 2020)

⁵² UAE warns of repercussions following Israel's annexation of Palestinian territory. <https://www.mofaic.gov.ae/en/MediaHub/News/2020/5/1/01-05-2020->

Así es que el 12 de junio de 2020, el embajador emiratí en Washington, Yousef Al Otaiba, de gran influencia en el acercamiento a Israel, publicó un artículo de opinión en hebreo en un periódico israelí de gran difusión⁵³.

En el sorpresivo escrito, el embajador Al Otaiba se pronunció contra la anexión de los territorios considerados palestinos como un serio revés para mejorar las relaciones entre Israel y el mundo árabe, y que echaría por tierra las ambiciones de normalización de relaciones entre Israel y Emiratos Árabes Unidos. También expuso las ventajas económicas, financieras y comerciales que conllevaría consolidar la cooperación entre los dos países, así como las distintas acciones de su país a favor de la paz en Oriente Medio.

Sorprendió en su artículo, al decir que Emiratos Árabes Unidos, como muchos en el mundo árabe, quisieran ver a Israel como oportunidad y no como enemigo, rompiéndose así la línea que su país había trazado en la década de los 70.

El anuncio de la normalización de relaciones⁵⁴

Dos meses después, llegó el sorpresivo comunicado conjunto del 13 de agosto de 2020, en el que el presidente estadounidense Donald Trump, el príncipe heredero emiratí Mohamed bin Zayed Al Nahyan y el primer ministro israelí Benjamin Netanyahu anunciaron la normalización de relaciones entre Israel y Emiratos Árabes Unidos, en un *quid pro quo* por la suspensión israelí del plan

de extensión de la soberanía sobre parte de los territorios considerados palestinos en Cisjordania.

Más que la sola normalización, Israel y Emiratos Árabes Unidos anunciaron que firmarían próximamente acuerdos bilaterales sobre inversiones, turismo, vuelos directos, seguridad, telecomunicaciones, tecnología, energía, salud, cultura, ambiente y establecimiento recíproco de embajadas. Asimismo, anunciaron cooperación para el tratamiento y desarrollo de una vacuna para el coronavirus, y que continuarían sus esfuerzos para alcanzar una resolución justa, comprensiva y duradera al conflicto israelo – palestino.

La retórica emiratí se enfocó en que, gracias a esta corajuda decisión, se logró evitar la anexión de los territorios palestinos por parte de Israel. Por su parte, Israel recalzó que no canceló sus planes al respecto, sino que únicamente los suspendió temporalmente. A su vez, la administración Trump predijo que más países árabes seguirían estos pasos, y meses después lo hicieron Bahrein⁵⁵ y Sudán⁵⁶.

Más allá del *quid pro quo* para suspender la anexión, quedó visible que el gobierno emiratí veía en sus nuevas relaciones con Israel una enorme oportunidad de beneficio mutuo conforme a sus propios intereses nacionales. Si bien su apoyo a la causa palestina persistía, ya no tenía la misma prioridad ni los requisitos de la Iniciativa de Paz Árabe 2002 mantenían su vigencia como requisito ineludible para las relaciones con Israel. De todos modos, se reafirmó la posición a favor del Estado palestino y que este acuerdo contribuiría a ese fin⁵⁷.

UAE-Palestinian-Case (1 de mayo de 2020)

⁵³ Ambassador Al Otaiba Op-Ed: Annexation Will Be a Serious Setback for Better Relations with the Arab World. <https://www.uae-embassy.org/news-media/ambassador-al-otaiba-op-ed-annexation-will-be-serious-setback-better-relations-arab-0> (12 de junio de 2020)

⁵⁴ Joint Statement of the United States, the State of Israel, and the United Arab Emirates. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-state-israel-united-arab-emirates/> (13 de agosto de 2020)

⁵⁵ Joint Statement of the United States, the Kingdom of Bahrain, and the State of Israel. <https://il.usembassy.gov/joint-statement-of-the-united-states-the-kingdom-of-bahrain-and-the-state-of-israel-2> (11 de setiembre de 2020)

⁵⁶ Joint Statement of the United States, the Republic of Sudan, and the State of Israel. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-republic-sudan-state-israel/> (23 de octubre de 2020)

⁵⁷ Gargash: UAE-Israel deal will promote peace and

Más allá de que Abu Dhabi se esforzó en aclarar que la normalización con Israel no estaba vinculada a Irán, pareciera poco verosímil que no fue al menos uno de sus principales motores⁵⁸.

El anuncio causó sorpresa en todo el mundo y generó muchas reacciones. A nivel interno en Estados Unidos, el entonces candidato demócrata y hoy presidente electo, Joe Biden, apoyó la decisión⁵⁹. El Secretario General de Naciones Unidas se pronunció en sentido positivo⁶⁰, al igual que la Unión Europea⁶¹, Alemania⁶², Francia⁶³, el

two-state solution. <https://www.thenationalnews.com/world/mena/gargash-uae-israel-deal-will-promote-peace-and-two-state-solution-1.1083053> (24 de setiembre de 2020)

⁵⁸ Tuit del Ministro de Estado para Asuntos Exteriores de Emiratos Árabes Unidos. <https://twitter.com/AnwarGargash/status/1295231799296229377?s=20> (17 de agosto de 2020)

⁵⁹ My Statement on the Agreement between Israel and the United Arab Emirates. <https://medium.com/@JoeBiden/my-statement-on-the-agreement-between-israel-and-the-united-arab-emirates-3da70088e519> (13 de agosto de 2020)

⁶⁰ Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General – on the announcement of an agreement between Israel and the United Arab Emirates. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-08-13/statement-attributable-the-spokesman-for-the-secretary-general-%E2%80%93-the-announcement-of-agreement-between-israel-and-the-united-arab-emirates> (13 de agosto de 2020)

⁶¹ Declaration by the High Representative on behalf of European Union on the announcement of a normalisation of relations between Israel and the UAE. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relations-between-israel-and-the-uae/> (15 de agosto de 2020)

⁶² Foreign Minister Maas on the agreement to establish diplomatic relations between Israel and the United Arab Emirates. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/israel-uae/2375102> (14 de agosto de 2020)

⁶³ Communiqué by Jean-Yves Le Drian, Minister for Europe and Foreign Affairs. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-arab-emirates/events/article/communique-by-jean-yves-le-drian-minister>

Reino Unido⁶⁴ y China⁶⁵, entre otros, recalcando la importancia de la causa palestina. A nivel latinoamericano, Paraguay⁶⁶, Brasil⁶⁷, Uruguay⁶⁸, Colombia⁶⁹ y Costa Rica⁷⁰ se pronunciaron a favor.

Entre los países árabes, hubo reacciones dispares y varios silencios. Bahréin⁷¹, Omán⁷² y Egipto⁷³ recibieron con beneplácito el acuerdo.

for-europe-and-foreign-affairs-13-aug (13 de agosto de 2020)

⁶⁴ Foreign Secretary statement: Israel-UAE agreement. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-israel-uae-agreement> (13 de agosto de 2020)

⁶⁵ Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on August 14, 2020. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1806529.shtml (14 de agosto de 2020)

⁶⁶ Tuit de la Cancillería paraguaya. <https://twitter.com/mreparaguay/status/1294071155998031872?s=20> (13 de agosto de 2020)

⁶⁷ Normalização das relações entre Israel e Emirados Árabes Unidos. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/normalizacao-das-relacoes-entre-israel-e-emirados-arabes-unidos (13 de agosto de 2020)

⁶⁸ Anuncio de acuerdo entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos para normalizar relaciones diplomáticas entre ambos países. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/anuncio-acuerdo-entre-israel-emiratos-arabes-unidos-para-normalizar> (13 de agosto de 2020)

⁶⁹ Tuit de la Cancillería colombiana. <https://twitter.com/CancilleriaCol/status/1294031847828094977?s=20> (13 de agosto de 2020)

⁷⁰ Tuit de la Cancillería costarricense. <https://twitter.com/CRcancilleria/status/1294375465948454914?s=20> (14 de agosto de 2020)

⁷¹ Bahrain congratulates UAE, commends suspension of Palestinian territories annexation. <https://www.bna.bh/en/BahraincongratulatesUAEcommendsuspensionofPalestinianterritoriesannexation.aspx?cms=q-8FmFJgiscL2fwIzON1%2bDv0OBSj1p0PvpmaakVUHIESY%3d> (13 de agosto de 2020)

⁷² Foreign Ministry Issues Statement. <http://omannews.gov.om/Local/ArtMID/416/ArticleID/17460> (14 de agosto de 2020)

⁷³ Tuit del Presidente de Egipto, Abdel Fattah El Sisi. <https://twitter.com/AlsisiOfficial/sta>

Jordania⁷⁴ se mostró neutro, pero con escepticismo. Qatar optó por el silencio, tal vez en beneficio de sus relaciones con Estados Unidos. Las reacciones contrarias más enfáticas provinieron del gobierno de Palestina⁷⁵, parte interesada, que consideró el acuerdo como una traición y agresión al pueblo palestino. Turquía⁷⁶ también condenó el acuerdo en términos muy duros, al igual que Irán⁷⁷.

Si bien mantuvieron un acercamiento no oficial a Israel, sería casi imposible para el país, bajo el reinado de Salmán, normalizar relaciones con Israel sin cumplirse los requisitos de la Iniciativa de Paz Árabe, que fue iniciativa saudí, ratificada por el canciller saudí luego del acuerdo⁷⁸. No obstante, han tenido gestos tácitos de apoyo, como ser habilitar su espacio aéreo para todo vuelo que provenga de Emiratos Árabes Unidos o tenga como destino ese país⁷⁹.

tus/1293935489569914882?s=20 (13 de agosto de 2020)

⁷⁴ Tuit del Ministerio de Asuntos Exteriores de Jordania. <https://twitter.com/ForeignMinistry/status/1293998995904368646?s=20> (13 de agosto de 2020)

⁷⁵ Palestinian leadership: Israel-Emirates deal is a betrayal of Jerusalem. <https://english.wafa.ps/Pages/Details/118856> (13 de agosto de 2020)

⁷⁶ No: 173, 14 August 2020, Press Release Regarding the Joint Statement by the United States, Israel and the United Arab Emirates. http://www.mfa.gov.tr/no_-173_-abd-israil-ve-bae-tarafindan-aciklanan-ortak-bildiri-hk.en.mfa (14 de agosto de 2020)

⁷⁷ Statement on Establishment of UAE-Israel Diplomatic Ties. <https://en.mfa.ir/portal/newsview/606638/statement-on-establishment-of-uae-israel-diplomatic-ties> (14 de agosto de 2020)

⁷⁸ Saudi remains committed to Arab Peace Initiative for Israel peace, foreign minister says. <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-saudi-idUSKCN25F1TQ> (19 de agosto de 2020)

⁷⁹ GACA: Approval of Emirati request to allow flights coming to and departing from UAE to all countries to pass through Saudi airspace. <https://www.spa.gov.sa/viewfullstory.php?lang=en&newsid=2128217> (2 de setiembre de 2020)

Tras el comunicado conjunto, iniciaron las negociaciones para materializar los compromisos. El 31 de agosto de 2020, llegó a la capital emiratí el primer vuelo comercial proveniente de Israel, en el que viajaron altos funcionarios estadounidenses e israelíes para reunirse con el alto liderazgo emiratí⁸⁰.

La firma de los Acuerdos de Abraham en la Casa Blanca

Finalmente, el 15 de setiembre de 2020 se firmaron en la Casa Blanca los denominados “Acuerdos de Abraham” del que participan Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahréin⁸¹, con Estados Unidos, en homenaje al ancestro común que comparten judíos y árabes. El presidente Trump suscribió como testigo.

Entre Israel y Emiratos Árabes Unidos, se firmó un Tratado de Paz, Relaciones Diplomáticas y Plena Normalización⁸², que fue rápidamente ratificado. En el mismo, las partes detallaron el ámbito de la cooperación a ser impulsada y se destaca el establecimiento de vuelos directos, el turismo, el comercio y la innovación, la cooperación científica, legal y ambiental y tecnológica, la seguridad alimentaria, las energías renovables y la navegación en aguas territoriales. También acordaron promoción de la cultura de paz entre las tres religiones abrahámicas, el diálogo intercultural, así como la búsqueda del fin de la radi-

⁸⁰ UAE receives US-Israeli delegation led by Jared Kushner Monday. <https://wam.ae/en/details/1395302866003> (30 de agosto de 2020)

⁸¹ The Abraham Accords Declaration. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-abraham-accords-declaration> (15 de setiembre de 2020)

⁸² Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/abraham-accords-peace-agreement-treaty-of-peace-diplomatic-relations-and-full-normalization-between-the-united-arab-emirates-and-the-state-of-israel/> (15 de setiembre de 2020)

calización y los conflictos, así como una visión de paz, seguridad y prosperidad para Oriente Medio.

El desarrollo de las nuevas relaciones bilaterales

Numerosos encuentros a nivel político y técnico sucedieron a la firma de los Acuerdos de Abraham. Se anunciaron también varios emprendimientos privados. En el marco de un acuerdo de servicios aéreos suscrito, se anunciaron veintiocho vuelos de pasajeros a la semana entre Israel y Emiratos Árabes Unidos, e ilimitados vuelos de carga⁸³.

Se firmaron, además, otros instrumentos bilaterales, como el acuerdo de promoción y protección recíproca de inversiones, el acuerdo para exención mutua del requisito de visas, e instrumentos en materia económica y sobre cooperación científica y tecnológica⁸⁴.

Asimismo, se anunció la creación del Fondo de Abraham⁸⁵, para el cual se movilizarán más de tres billones de dólares en inversiones e iniciativas de desarrollo en Oriente Medio, en áreas como infraestructura, seguridad energética, productividad agrícola y agua potable.

Como se puede observar, las partes israelí y emiratí han resuelto avanzar con ímpetu en sus nóveles relaciones bilaterales. Próximamente, se espera la apertura recíproca de embajadas.

Las negociaciones por los F-35

Detrás de la agenda pública trazada en los acuerdos y comunicados diplomáticos, que cla-

ramente confirman los intereses allí enunciados, el gobierno emiratí tiene desde hace años la ambición de adquirir los aviones bombarderos de última generación, los F-35⁸⁶, cuya exclusividad en la región Estados Unidos ha otorgado a Israel, en el marco de la política de superioridad militar que le garantiza, y que ese país celosamente defiende⁸⁷.

Mediante sus relaciones con Israel, se presume que los emiratíes han buscado levantar el veto estadounidense e israelí para lograr adquirir estos, a fin de crear una alianza conjunta contra Irán, que está separado del territorio emiratí solo por las aguas del Golfo Árabe.

El 10 de noviembre de 2020, el Secretario de Estado de los Estados Unidos anunció que habían notificado al Congreso la propuesta de adquisición por parte de Emiratos Árabes Unidos de aviones bombarderos F-35 y otros equipos militares, vinculando esta decisión a los Acuerdos de Abraham y al fortalecimiento de las capacidades emiratíes frente a Irán, sin comprometer la superioridad militar de Israel⁸⁸. Esto implicaría que Israel ya habría levantado el veto, aunque una eventual oposición del Congreso podría dificultar el proceso de adquisición⁸⁹.

⁸³ UAE, Israel sign air transport services agreement. <https://www.wam.ae/en/details/1395302879171> (21 de octubre de 2020)

⁸⁴ UAE delegation to Israel signs agreements to strengthen cooperation in Investment, Tourism, and Technology. <https://www.wam.ae/en/details/1395302879000> (20 de octubre de 2020)

⁸⁵ US, Israel, UAE announce establishment of Abraham Fund following Accords commitment. <https://www.mofaic.gov.ae/en/mediahub/news/2020/10/20/20-10-2020-uae-comitment> (20 de octubre de 2020)

⁸⁶ UAE Minister Gargash Defends Country's Request for F-35 Fighters. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-20/uae-minister-gargash-defends-country-s-request-for-f-35-fighters> (20 de agosto de 2020)

⁸⁷ Congressional Research Service. Israel's Qualitative Military Edge and Possible U.S. Arms Sales to the United Arab Emirates. R46580. October 26, 2020

⁸⁸ U.S. Approves Advanced Defense Capabilities for the United Arab Emirates. <https://www.state.gov/u-s-approves-advanced-defense-capabilities-for-the-united-arab-emirates/> (10 de noviembre de 2020)

⁸⁹ Israel will not oppose U.S. sale of F-35 to UAE. <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-usa-arms-idUSKBN278297> (23 de octubre de 2020)

Prospectivas

La llegada de la administración Biden a Washington podría colocar bajo revisión sus relaciones con Riad, lo que afectaría a su aliada Abu Dhabi⁹⁰ y la venta de los F-35⁹¹. Respecto a Israel, si bien goza de apoyo bipartidista, un eventual retorno al acuerdo con Irán tal vez provoque tensiones, como ocurrió en la era Obama⁹². De ocurrir, incidiría en la región.

Aún así, es de esperar que los gobiernos israelí y emiratí continúen fortaleciendo sus vínculos en múltiples áreas, a un ritmo inusual mismo entre países árabes, con Irán en la mira, que, en nuestra opinión, solo podría verse comprometido si Israel reanuda el plan de anexión.

La normalización de relaciones entre Israel y más países árabes también significaría, para Palestina, que el apoyo regional a su causa y a la solución de los dos Estados continúe sufriendo un progresivo declive en la esfera internacional, aunque mucho dependerá del nivel de involucramiento que adopte Biden en Oriente Medio y su política hacia el caso particular.

En cualquier escenario, las relaciones entre Israel y Emiratos Árabes Unidos tienen el potencial de generar, en el mediano plazo, una reconfiguración de las alianzas geopolíticas en Oriente Medio, en un contexto muy volátil debido a los delicados conflictos regionales latentes, sumados a las permanentes situaciones sensibles y susceptibles de escalar.

⁹⁰ US election: Gulf Arab leaders face new reality after Biden victory. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-54904874>

⁹¹ Biden aide on UAE F-35 sale: Only Israel was meant to have those jets in region. <https://www.time-sofisrael.com/biden-aide-on-uae-f-35-sale-only-israel-was-meant-to-have-those-jets-in-region/> (1 de noviembre de 2020)

⁹² The Obama-Netanyahu fight over Iran, explained <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/02/27/how-netanyahu-and-the-white-house-differ-on-irans-nuclear-program/> (27 de febrero de 2015)

Bibliografía

- Resolución de Jartum”, del Consejo de la Liga de Estados Árabes, en su nivel de Cumbre, adoptada el 1 de setiembre de 1967
- Resolución N° 242 (1967) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
- Iniciativa de Paz Árabe, aprobada por el Consejo de la Liga de Estados Árabes, en Beirut el 28 de marzo de 2002
- Ahmadinejad says Israel will “disappear”. <https://www.reuters.com/article/us-iran-israel-usa-idUSL0261250620080603> (2 de junio de 2008)
- Occupied UAE Islands (<https://www.uae-embassy.org/about-uae/foreign-policy/occupied-uae-islands>)
- Lt. Col. (res.) Dr. Raphael Ofek. The Iranian Nuclear Program as a Catalyst for the Israel-UAE Peace Agreement. <https://besacenter.org/perspectives-papers/israel-uae-iran-nuclear-program/> (19 de agosto de 2020)
- Iran Deal Denounced by Netanyahu as ‘Historic Mistake’. <https://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-israel.html> (15 de julio de 2015)
- Arab World Split Over Iran Nuclear Deal. <https://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-provokes-sharp-reactions-across-the-arab-world.html> (14 de julio de 2015)
- Israel’s clandestine alliance with Gulf Arab States is going public. <https://theintercept.com/2015/06/05/israel-gcc-alliance-shall-named/> (5 de junio de 2015).
- UAE adopts successful foreign policy based on moderation, coexistence and peace <https://wam.ae/en/details/1395302807757> (12 de febrero de 2019)
- About the UAE. Fact sheet. <https://u.ae/en/about-the-uae/fact-sheet>
- UAE ambassador explains what secularism means for Middle East governance. <https://>

- www.thenationalnews.com/uae/uae-ambassador-explains-what-secularism-means-for-middle-east-governance-1.618023 (8 de agosto de 2017)
- UAE's success in launching first Arab probe to Mars a regional, international turning point <https://wam.ae/en/details/1395302856398> (20 de julio de 2020)
- Barakah Nuclear Energy Plant <https://www.enec.gov.ae/barakah-plant/>
- Masdar Institute/IRENA (2015). Renewable Energy Prospects: United Arab Emirates, REmap 2030 analysis. IRENA, Abu Dhabi. <http://www.irena.org/remap>
- About the UAE. Economy <https://u.ae/en/about-the-uae/economy>
- National Food Security Strategy. <https://foodsecurity.gov.ae/en/our-strategic-directions>
- U.S. Relations With United Arab Emirates <https://www.state.gov/u-s-relations-with-united-arab-emirates/> (4 de noviembre de 2019)
- Acuerdo entre la Unión Europea y Emiratos Árabes Unidos sobre exoneración de visa de corta estadía, suscrito el 6 de mayo de 2015.
- Mohamed bin Zayed, Mohammed bin Salman chair first meeting of Saudi-Emirati Coordination Council – Update. <http://wam.ae/en/details/1395302693397> (6 de junio de 2018)
- United Arab Emirates. Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. Combating Terrorism and Extremism. <https://www.mofaic.gov.ae/en/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Combating-Terrorism-and-Extremism>
- Sheiko, Youssef. The United Arab Emirates: Turkey's New Rival. The Washington Institute <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/the-united-arab-emirates-turkeys-new-rival> (16 de febrero de 2018)
- UAE supports efforts to reduce tensions with Iran <https://middle-east-online.com/en/uae-supports-efforts-reduce-tensions-iran> (12 de febrero de 2020)
- Irán. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>
- UAE supports statements of Kingdom of Bahrain and Kingdom of Saudi Arabia on Qatar <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576> (5 de junio de 2017)
- What are the 13 demands given to Qatar? <https://gulfnews.com/world/gulf/qatar/what-are-the-13-demands-given-to-qatar-1.2048118> (23 de junio de 2017)
- Israeli minister visits Abu Dhabi, a first for UAE. <https://www.reuters.com/article/id-INIndia-45466220100118> (18 de enero de 2010)
- FM Katz attends UN Climate Change Summit in Abu Dhabi. <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2019/Pages/FM-Katz-attends-UN-Abu-Dhabi-Climate-Meeting-1-July-20190701-2130.aspx> (1 de julio de 2019)
- Israeli minister fights back tears of joy at Abu Dhabi judo gold. <https://fr.reuters.com/article/us-emirates-israel-judo-idUSKCN1N20KX> (28 de octubre de 2018)
- Exclusive: Netanyahu Secretly Met With UAE Foreign Minister in 2012 in New York. <https://www.haaretz.com/israel-news/netanyahu-secretly-met-with-uae-foreign-minister-in-2012-in-new-york-1.5432342> (25 de julio de 2017)
- Clarification regarding Israel's office to IRENA. <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/Clarification-regarding-Israel's-office-to-IRENA-4-December-2015.aspx> (4 de diciembre de 2015)
- Israel confirms participation in 2020 Expo world fair in Dubai. <https://www.timesofisrael.com/israel-confirms-participation-in-2020-expo-world-fair-in-dubai/> (10 de diciembre de 2019)
- UAE Press: Abrahamic House of Fraternity embodies values on which foundation of UAE was built. <https://www.wam.ae/en/de>

- tails/1395302788473 (22 de setiembre de 2019)
- The General Debate of the 74th Session of the United Nations General Assembly. https://www.un.int/uae/statements_speeches/general-debate-74th-session-united-nations-general-assembly (29 de setiembre de 2019)
- Trump's son-in-law, Jared Kushner, to join White House as senior adviser; no formal role for Ivanka Trump. <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/09/tumps-son-in-law-jared-kushner-expected-to-join-white-house-as-a-senior-adviser/> (9 de enero de 2017)
- Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem>
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem> (6 de diciembre de 2017)
- On U.S. Assistance to UNRWA. <https://www.state.gov/on-u-s-assistance-to-unrwa/> (31 de agosto de 2018)
- Closure of the PLO Office in Washington <https://www.state.gov/closure-of-the-plo-office-in-washington> (10 de setiembre de 2018)
- Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-golan-heights-part-state-israel> (25 de marzo de 2019)
- Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press/> (18 de noviembre de 2019)
- Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon> (8 de mayo de 2018)
- Gulf Arab allies hail triumph after U.S. quits Iran deal. <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-gulf-reaction-idUSKBN1I93CU> (8 de mayo de 2018)
- Defying Congress, Trump sets \$8 billion-plus in weapons sales to Saudi Arabia, UAE. <https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-arms-idUSKCN1SU25R> (24 de mayo de 2019)
- UAE's Gargash: need for more reliable Arab unity amid 'very fluid' world order. <https://www.thenationalnews.com/uae/uae-s-gargash-need-for-more-reliable-arab-unity-amid-very-fluid-world-order-1.842090> (27 de marzo de 2019)
- UAE welcomes 'Peace to Prosperity' workshop in Bahrain. <http://wam.ae/en/details/1395302764003> (22 de mayo de 2019)
- Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperty/>
- Abdelaziz, Mohamed. Arab Reactions to Trump's Peace Plan: An Analysis and Recommendation. The Washington Institute. <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/arab-reactions-to-trumps-peace-plan-an-analysis-and-recommendation> (31 de enero de 2020)
- Ambassador Yousef Al Otaiba Statement on Peace Plan. <https://www.uae-embassy.org/news-media/ambassador-yousef-al-otaiba-statement-peace-plan> (28 de enero de 2020)
- Israel PM Netanyahu vows to annex occupied Jordan Valley. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49655226> (10 de setiembre de 2019)
- Netanyahu said to tell Likud MKs: West Bank annexation on for July. [- 131 -](https://www.timeso-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- [fisrael.com/netanyahu-said-to-tell-likud-law-makers-west-bank-annexation-on-for-july/](https://www.fisrael.com/netanyahu-said-to-tell-likud-law-makers-west-bank-annexation-on-for-july/) (25 de mayo de 2020)
- UAE warns of repercussions following Israel's annexation of Palestinian territory. <https://www.mofaic.gov.ae/en/MediaHub/News/2020/5/1/01-05-2020-UAE-Palestinian-Case> (1 de mayo de 2020)
- Ambassador Al Otaiba Op-Ed: Annexation Will Be a Serious Setback for Better Relations with the Arab World. <https://www.uae-embassy.org/news-media/ambassador-al-otaiba-op-ed-annexation-will-be-serious-setback-better-relations-arab-0> (12 de junio de 2020)
- Joint Statement of the United States, the State of Israel, and the United Arab Emirates. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-state-israel-united-arab-emirates/> (13 de agosto de 2020)
- Joint Statement of the United States, the Kingdom of Bahrain, and the State of Israel. <https://il.usembassy.gov/joint-statement-of-the-united-states-the-kingdom-of-bahrain-and-the-state-of-israel-2> (11 de setiembre de 2020)
- Joint Statement of the United States, the Republic of Sudan, and the State of Israel. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-republic-sudan-state-israel/> (23 de octubre de 2020)
- Gargash: UAE-Israel deal will promote peace and two-state solution. <https://www.thenationalnews.com/world/mena/gargash-uae-israel-deal-will-promote-peace-and-two-state-solution-1.1083053> (24 de setiembre de 2020)
- Tuit del Ministro de Estado para Asuntos Exteriores de Emiratos Árabes Unidos. <https://twitter.com/AnwarGargash/status/1295231799296229377?s=20> (17 de agosto de 2020)
- My Statement on the Agreement between Israel and the United Arab Emirates. <https://medium.com/@JoeBiden/my-statement-on-the-agreement-between-israel-and-the-united-arab-emirates-3da70088e519> (13 de agosto de 2020)
- Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General – on the announcement of an agreement between Israel and the United Arab Emirates. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-08-13/statement-attributable-the-spokesman-for-the-secretary-general-%E2%80%93-the-announcement-of-agreement-between-israel-and-the-united-arab-emirates> (13 de agosto de 2020)
- Declaration by the High Representative on behalf of European Union on the announcement of a normalisation of relations between Israel and the UAE. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relations-between-israel-and-the-uae/> (15 de agosto de 2020)
- Foreign Minister Maas on the agreement to establish diplomatic relations between Israel and the United Arab Emirates. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/israel-uae/2375102> (14 de agosto de 2020)
- Communiqué by Jean-Yves Le Drian, Minister for Europe and Foreign Affairs. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-arab-emirates/events/article/communique-by-jean-yves-le-drian-minister-for-europe-and-foreign-affairs-13-aug> (13 de agosto de 2020)
- Foreign Secretary statement: Israel-UAE agreement. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-israel-uae-agreement> (13 de agosto de 2020)
- Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on August 14, 2020. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1806529.shtml (14 de agosto de 2020)

- Tuit de la Cancillería paraguaya. <https://twitter.com/mreparaguay/status/1294071155998031872?s=20> (13 de agosto de 2020)
- Normalização das relações entre Israel e Emirados Árabes Unidos. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/normalizacao-das-relacoes-entre-israel-e-emirados-arabes-unidos (13 de agosto de 2020)
- Anuncio de acuerdo entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos para normalizar relaciones diplomáticas entre ambos países. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/anuncio-acuerdo-entre-israel-emiratos-arabes-unidos-para-normalizar> (13 de agosto de 2020)
- Tuit de la Cancillería colombiana. <https://twitter.com/CancilleriaCol/status/1294031847828094977?s=20> (13 de agosto de 2020)
- Tuit de la Cancillería costarricense. <https://twitter.com/CRcancilleria/status/1294375465948454914?s=20> (14 de agosto de 2020)
- Bahrain congratulates UAE, commends suspension of Palestinian territories annexation. <https://www.bna.bh/en/BahraincongratulatesUAEcommendssuspensionofPalestinianterritoriesannexation.aspx?cms=q8FmFJgisL2fwIzON1%2bDv0OBSj1poPvpmakVU-HiESY%3d> (13 de agosto de 2020)
- Foreign Ministry Issues Statement. <http://omannews.gov.om/Local/ArtMID/416/ArticleID/17460> (14 de agosto de 2020)
- Tuit del Presidente de Egipto, Abdel Fattah El Sisi. <https://twitter.com/AlsisiOfficial/status/1293935489569914882?s=20> (13 de agosto de 2020)
- Tuit del Ministerio de Asuntos Exteriores de Jordania. <https://twitter.com/ForeignMinistry/status/1293998995904368646?s=20> (13 de agosto de 2020)
- Palestinian leadership: Israel-Emirates deal is a betrayal of Jerusalem. <https://english.wafa.ps/Pages/Details/118856> (13 de agosto de 2020)
- No: 173, 14 August 2020, Press Release Regarding the Joint Statement by the United States, Israel and the United Arab Emirates. http://www.mfa.gov.tr/no_-173_-abd-israil-ve-bae-tarafindan-aciklanan-ortak-bildiri-hk.en.mfa (14 de agosto de 2020)
- Statement on Establishment of UAE-Israel Diplomatic Ties. <https://en.mfa.ir/portal/newsview/606638/statement-on-establishment-of-uae-israel-diplomatic-ties> (14 de agosto de 2020)
- Saudi remains committed to Arab Peace Initiative for Israel peace, foreign minister says. <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-saudi-idUSKCN25F1TQ> (19 de agosto de 2020)
- GACA: Approval of Emirati request to allow flights coming to and departing from UAE to all countries to pass through Saudi airspace. <https://www.spa.gov.sa/viewfullstory.php?lang=en&newsid=2128217> (2 de setiembre de 2020)
- UAE receives US-Israeli delegation led by Jared Kushner Monday. <https://wam.ae/en/details/1395302866003> (30 de agosto de 2020)
- The Abraham Accords Declaration. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-abraham-accords-declaration> (15 de setiembre de 2020)
- Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/abraham-accords-peace-agreement-treaty-of-peace-diplomatic-relations-and-full-normalization-between-the-united-arab-emirates-and-the-state-of-israel/> (15 de setiembre de 2020)

UAE, Israel sign air transport services agreement. <https://www.wam.ae/en/details/1395302879171> (21 de octubre de 2020)

UAE delegation to Israel signs agreements to strengthen cooperation in Investment, Tourism, and Technology. <https://www.wam.ae/en/details/1395302879000> (20 de octubre de 2020)

US, Israel, UAE announce establishment of Abraham Fund following Accords commitment. <https://www.mofaic.gov.ae/en/mediahub/news/2020/10/20/20-10-2020-uae-commitment> (20 de octubre de 2020)

UAE Minister Gargash Defends Country's Request for F-35 Fighters. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-20/uae-minister-gargash-defends-country-s-request-for-f-35-fighters> (20 de agosto de 2020)

Congressional Research Service. Israel's Qualitative Military Edge and Possible U.S. Arms Sales to the United Arab Emirates. R46580. October 26, 2020

U.S. Approves Advanced Defense Capabilities for the United Arab Emirates. <https://www.state.gov/u-s-approves-advanced-defense-capabilities-for-the-united-arab-emirates/> (10 de noviembre de 2020)

Israel will not oppose U.S. sale of F-35 to UAE. <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-usa-arms-idUSKBN278297> (23 de octubre de 2020)

US election: Gulf Arab leaders face new reality after Biden victory. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-54904874>

Biden aide on UAE F-35 sale: Only Israel was meant to have those jets in region. <https://www.timesofisrael.com/biden-aide-on-uae-f-35-sale-only-israel-was-meant-to-have-those-jets-in-region/> (1 de noviembre de 2020)

The Obama-Netanyahu fight over Iran, explained <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/02/27/how-netanyahu-and-the-white-house-differ-on-irans-nuclear-program/> (27 de febrero de 2015)

ENERGÍA COMPARTIDA: EL CASO DE LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA ITAIPÚ EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Cecilia Llamosas¹⁻²⁻³

1- Introducción

La hidroelectricidad es la mayor fuente de energía renovable del mundo, y va a seguir siendo hasta el año 2040. No se concibe un futuro sin hidroelectricidad. El 70% del potencial hidroeléctrico del mundo es transfronterizo. Es además una fuente de generación que habilita cambios estructurales en los parques de generación internacionales (ICOLD 2018; International Hydropower Association 2018).

Actualmente, de las más de 10.000 centrales hidroeléctricas en operación, menos del 1% son emprendimientos transfronterizos, es decir centrales que conectan o abastecen más de una jurisdicción (Llamosas, 2020). Aún menor es la cantidad de centrales “de frontera” como las centrales binacionales, de las cuales existen menos de 10 en operación, tres de estas se encuentran en el Cono Sur.

Mucho antes de la firma del Tratado de Itaipú entre Paraguay y Brasil en el año 1973, e incluso antes de la Firma del Acta de Foz de Iguazú en 1966, ya existían arreglos intergubernamentales en el mundo para el aprovechamiento hidroeléctrico transfronterizo, tanto en América, Europa, Asia como en África.

El desarrollo de hidroelectricidad transfronteriza exitoso tuvo su origen en Europa central y Europa del Oeste, principalmente en emprendimientos en los Ríos Rin, Danubio y Eno con la participación resaltante de Austria y Suiza

en varios de estos proyectos (Kuehl 2003). Sin embargo, no se conoce mucho acerca de la experiencia de estos países en lo atinente al aprovechamiento conjunto de recursos hídricos para la generación de energía eléctrica. Conocer las experiencias de estos y otros países en el manejo de la energía compartida tiene un gran valor para contribuir a los actuales debates en torno a la revisión del Tratado de Itaipú.

El Ing. Debernardi, autor de una de las memorias más completas sobre el proceso de negociación del Tratado de Itaipú, menciona en su libro que en aquella oportunidad se analizaron instrumentos como los Tratados que regían las relaciones entre Estados Unidos y México, Estados Unidos y Canadá, Italia y Suiza, Suiza y Francia, así como Rumania y Yugoslavia (hoy Serbia) (Debernardi 1996). Hoy, a la luz de la revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú, vale la pena volver a hacer el mismo ejercicio.

En ese sentido, en este trabajo, presento una reflexión que busca poner en perspectiva alguna de las notas fundamentales del Tratado de Itaipú, acompañado de un breve análisis sobre algunos emprendimientos similares en el mundo. La premisa es proponer elementos para el análisis y con base en esto, y a través de los elementos propuestos, presentar reflexiones sobre la evolución, las oportunidades y los desafíos que enfrentamos en Paraguay para aprovechar Itaipú para nuestro desarrollo.

2- Estado del Arte: recursos energéticos compartidos

En el marco de mis investigaciones he desarrollado un concepto para entender mejor las

¹Facultad Politécnica, Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, Paraguay

² Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex, Falmer, United Kingdom;

³ Correspondencia: M.Llamosas@sussex.ac.uk

notas principales de análisis de casos como los de Itaipú y Yacyretá, el concepto de centrales hidroeléctricas transfronterizas. Estas son “*plantas hidroeléctricas que se asientan en cursos de agua internacionales compartidos y generan electricidad que se distribuye entre más de un Estado, a través de interconexiones transfronterizas*” (Llamas, 2020). Este concepto se basa en dos definiciones: Recursos naturales compartidos (energía) e infraestructura en red transfronteriza.

Los recursos compartidos son recursos naturales asociados a dos o más regímenes de gestión geográficamente adyacentes, es decir, recursos que se ven afectados por varios territorios nacionales (Guo 2012). El desarrollo conjunto de los recursos energéticos compartidos es común en el petróleo y el gas (Becker-Weinberg 2014) y está ganando fuerza en la producción eólica, solar y de hidrógeno (Moore 2015; Kristiansen et al. 2018; Karliczek 2020). Sin embargo, los esquemas conjuntos de desarrollo hidroeléctrico rara vez se mencionan en la literatura (Rieu-Clarke 2015; Tanzi 2016).

En relación con la naturaleza compartida de la fuente de energía primaria, una segunda consideración importante de la energía hidroeléctrica compartida son las infraestructuras en red transfronterizas, que comprenden el apoyo a los vínculos físicos que permiten “físicamente” los flujos transfronterizos entre los estados (Neuman 2006; Turner 2018), las interconexiones de energía internacionales son las más prominentes (Puka and Szulecki 2014). En sistemas basados en redes como los sistemas de potencia, la infraestructura es una condición previa para la capacidad de absorción de beneficios (Bombaerts et al. 2020).

Centrales Transfronterizas

Aunque no existe una base de datos o un estudio que analice la proporción exacta de presas actuales y futuras que se encuentran en cuencas transfronterizas, llevé a cabo análisis preliminares basados en la combinación de bases de datos existentes. Una de ellas es la Global geOreferenced

Database of Dams (GOODD), la base de datos georreferenciada de presas más completa disponible hasta la fecha, que contiene más de 38.000 presas; la otra es una base de datos georreferenciada de las 286 cuencas transfronterizas del mundo, que fue desarrollada por el Programa de Evaluación de Aguas Transfronterizas (TWAP).

Utilizando ambos conjuntos de datos, primero analicé la proporción del total de presas registradas que se encuentran en cuencas transfronterizas utilizando SAGA, una herramienta de análisis geoespacial y el software QGIS. Este análisis indica que el 33% de todas las presas de la base de datos GOODD se encuentran en presas transfronterizas. Las 12.710 presas transfronterizas se representan en la Figura 1.

Llevé a cabo un segundo análisis para obtener una perspectiva específica de las represas hidroeléctricas transfronterizas porque los resultados descritos en la Figura 1 no indican cuántas de las represas transfronterizas son *presas hidroeléctricas transfronterizas*. Esto se debe a que la base de datos GOOD incluye presas con diferentes propósitos, tales como presas de riego o control de inundaciones, pero no proporciona datos específicos de punto para desagregar los resultados de acuerdo con el propósito de la presa. Así, para el segundo análisis utilicé la Global Reservoir and Dam Database (GRanD) que aunque menos exhaustiva en cuanto a observaciones con 7.302 presas, es más rica en información por punto y clasifica las presas según propósito, área de embalse asociada, año de construcción, entre otros.

El análisis de este conjunto de datos en relación con los datos de las cuencas del TWAP indica que el ⁴ 49% de las represas hidroeléctricas en funcionamiento en la base de datos son transfronterizas. Los 879 puntos se ilustran en la Figura 2.⁵

Adicionalmente, una exploración de la base de datos de ICOLD, arroja que existen 60 centrales internacionales, que la ICOLD define como cen-

⁴ 6.953 en funcionamiento

⁵ 1.801

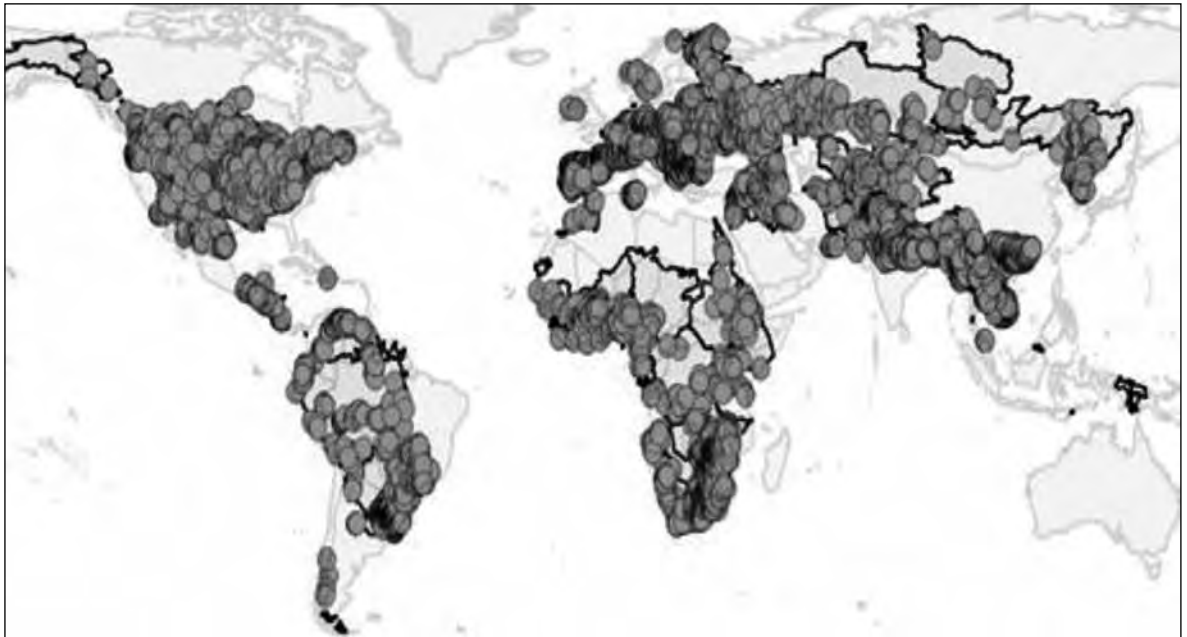


Figura 1 - Presas en cuencas transfronterizas

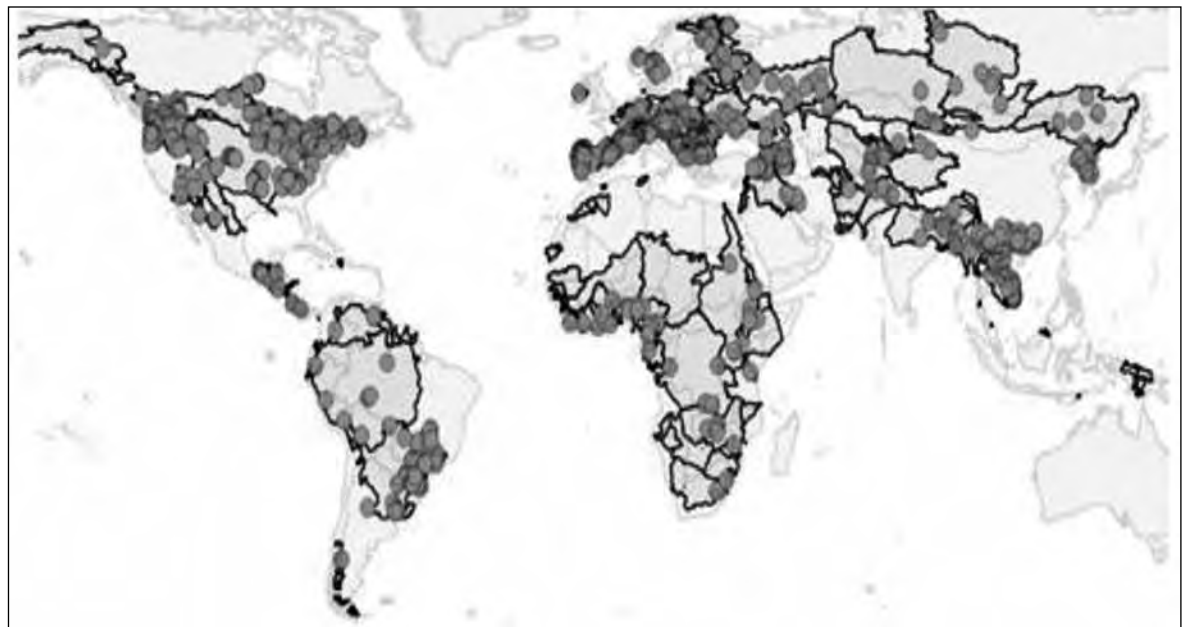


Figura 2 - Centrales hidroeléctricas transfronterizas en operación.

trales cuyas instalaciones o cuyo reservorio trascienden la jurisdicción de un solo estado (ICOLD, 2020). Finalmente, analizando la literatura en un reciente análisis sistemático, identifiqué 90 centrales transfronterizas estudiadas en la literatura académica reciente, de las cuales nada más que seis son de frontera (Llamosas and Sovacool 2021)

Una vez planteada la definición y aplicándola a diversas listas de las más de 10.000 centrales hidroeléctricas existentes, he constatado que son contadas las centrales hidroeléctricas transfronterizas en el mundo, y es aún menor la cantidad de centrales “de frontera” como las centrales binacionales que tenemos en el país.

Esto se da aunque la mayoría de los ríos y lagos internacionales se encuentren en cuencas transfronterizas, es decir, el potencial hidroeléctrico explotable en esta modalidad es mucho mayor

(Zarfl et al. 2015). Uno de los motivos por los cuales puede ser reducida la proporción de centrales de este tipo radica quizá en la complejidad de alinear los intereses nacionales de los estados, y más aún si se trata de países con largas historias de interacciones cooperativas y conflictivas.

No obstante, si bien no son tan comunes, existen varios ejemplos de centrales hidroeléctricas transfronterizas que, si las comparamos con respecto a ciertas dimensiones con el caso de Itaipú, podemos aprender mucho sobre nuestra realidad y oportunidades y pensar con más claridad en que aspectos deben plantearse al momento de pensar en la revisión de los términos del Anexo C del Tratado de Itaipú.

El caso de Itaipú, Yacyretá y Salto Grande no son únicos, aunque la configuración que presentan tampoco es muy común. Al tratarse en nuestro país la cuestión de las binacionales, de un tema no solo altamente técnico, si no imbuido de significado político, social y con connotaciones históricas importantes, puede ser provechoso plantear hablar de las binacionales y su implicancia en términos que permitan la comparación con otros casos similares y provean de perspectiva al momento de analizar.

Recursos Naturales

Lo primero es entender entonces ¿Qué se comparte cuando se comparte energía? El concepto de energía es sumamente complejo, ocupando a científicos y estudiosos de diversas disciplinas por siglos (Coopersmith 2015). De acuerdo al renombrado premio nobel de física, profesor de Caltech Richard Feynman, si bien el concepto es esencial, no es totalmente comprendido (Feynman 2011). Para los fines de este ensayo, me basta con aclarar que compartir energía en el sentido en el cual

quiero referirme implica la existencia de recursos naturales; centrales de transformación de esos recursos naturales en energía eléctrica y redes de transmisión y distribución que permita que esa energía eléctrica llegue a los polos de demanda.

El primer elemento, se refiere a los ríos, cursos de agua o yacimientos de hidrocarburos. A manera de ejemplo, en el mundo hay 20 áreas económicas de explotación compartida donde dos o más países acuerdan compartir los derechos para explotar reservas que se encuentran en territorios en disputa (Becker-Weinberg 2014), además de las cerca de 286 cuencas transfronterizas (TWAP 2019). Es decir, lo primero entonces que se comparte es el potencial energético o dicho de otra manera la posibilidad de convertir la “fuerza” contenida en los recursos compartidos en energía utilizable para actividades humanas.

Lejos de ser algo obvio, el carácter compartido de los recursos energéticos suscita complejos pleitos internacionales, con lo cual acordar el reconocimiento mutuo de que se trata de recursos compartidos es un hito importante en si mismo. Una vez reconocido esto, cabe analizar la posibilidad de realizar un aprovechamiento conjunto, implementar medidas de cooperación o coordinación (Sadoff and Grey 2002).

Gobernanza y bases económicas

En la experiencia internacional, existe una variedad de mecanismos de gobernanza de recursos compartidos, tales como la colaboración, cooperación o acción conjunta. Si bien los dos primeros implican acordar normas de coexistencia y prever un uso unilateral de los recursos naturales por cada parte, la tercera, es una forma más compleja y profunda de coordinación, ya que implica esfuerzos bilaterales para aprovechar conjuntamente los recursos naturales para producir los beneficios objetivo. Como tal, podría implicar el diseño conjunto, la planificación, la inversión, la operación y/o el uso de instalaciones y complejos hidroeléctricos (Llamosas and Sovacool 2021)

Cualquiera de las tres formas de coordinación debe establecer normas sobre el acceso y los límites a la utilización del recurso, pero en el caso de la acción conjunta, deben establecerse normas para determinar las características del proceso de generación de beneficios conjuntos, la distribución de los costes que deben incurrir para tomar medidas conjuntas, así como la distribución de los beneficios del aprovechamiento conjunto. Esto requiere determinar la naturaleza y las características técnicas del esquema de generación conjunta, la estructura de propiedad y las reglas de gestión, y los planes de operación y mantenimiento (Llamosas and Sovacool 2021).

Lo que he constatado a través del análisis comparativo que estoy desarrollando, es que en casi todos los casos donde se da la explotación conjunta, se parte de un condominio de los recursos naturales, es decir el reconocimiento de que los ríos son un recurso común de los pueblos. Sin embargo, al momento de pensar en la infraestructura de explotación de estos recursos, existen distintas formas de organizarla, que no siempre conllevan el condominio de las obras civiles e instalaciones electromecánicas (Llamosas and Sovacool 2021).

Las formas más complejas de explotación de recursos compartidos se dan a través de centrales espejo y de centrales únicas. En algunos casos se trata de centrales “espejo”, como en Portile de Fier / Djerdap entre Rumania y Serbia (Civric 2018), y Kariba North y Kariba South entre Zimbabue y Zambia (Tumbare 2010; Bertoni et al. 2019), donde los países realizan una explotación coordinada de los recursos naturales, dándole gran énfasis al uso compartido del agua y a la racionalización de este uso compartido.

Menos son los casos, como los de Itaipú y Yacyretá, donde el condominio y la co-operación es plena. En estos casos, como en las centrales de Itaipú, Rheinfelden y Senegal, se otorgó la concesión conjunta a empresas constituidas, binacionales o no. Por ejemplo, la central de Rheinfelden fue objeto de dos leyes de concesión, una en Suiza y otra en Alemania. El concesionario

es el mismo: Rheinfelden AG. La concesión sin embargo, no se dio por el Tratado si no que fue objeto de estudio particular por las legislaturas de ambos estados (Energiedienst 2021).

En algunos casos muy particulares, como el de Itaipú, Yacyretá, y el de OMVS, se recurrió a la creación de una nueva entidad. Esta nueva entidad se denominan entidades conjuntas, en las que los Estados están representados y que se han constituido principalmente con el fin de supervisar la aplicación del acuerdo conjunto de desarrollo y el intercambio de información, aunque también existen acuerdos que crean entidades que, en cierta medida, desempeñan el papel de los Estados en la gestión del área de desarrollo conjunto.

Tabla 1 - Centrales transfronterizas seleccionadas

Central	Estados Parte	Diseño
Rheinfelden	Alemania / Suiza	Única
Manantali	Senegal / Mauritania	Única
Kariba	Zimbabue / Zambia	Espejada
Iron Gates	Serbia / Rumania	Espejada
Itaipú	Brasil / Paraguay	Única
Chancy Pougny	Francia / Suiza	Única
Braunau Simbach	Austria / Alemania	
Nam Theun 2	Laos	Única

En las últimas décadas la participación directa (o única) del Estado se ha hecho menos común, sobre todo en Asia, donde se concentra mayormente el desarrollo de nuevos proyectos de este tipo. En muchos casos, la explotación se ha concedido a productores independientes, es decir del sector privado, quienes a través de un contrato con el Estado, se dedican a operar las centrales. En este caso, el Estado sigue siendo propietario y concedente, pero la explotación queda a cargo de un tercero. En la mayoría de los casos, entidades estatales siguen siendo compradoras del producto, a través de las empresas públicas de energía eléctrica. Estas relaciones se reglamentan

a través de Tratados de Cooperación y de Contratos de Compra de Potencia (Power Purchase Agreements, por sus siglas PPA).

Una característica fundamental de los acuerdos de cooperación es la gobernanza financiera, que dependerá e influirá directamente en la generación y distribución de beneficios durante el período de tiempo del proyecto. Los acuerdos subyacentes sobre la fuente de financiación, ya sea a través de bancos nacionales de desarrollo o préstamos comerciales, los paquetes e instrumentos de financiación basados en un mix de capital y deuda. Así también, un aspecto fundamental de la gobernanza económica atañe al modelo escogido para determinar el valor de la energía eléctrica, y a las reglas para el abastecimiento, incluyendo acuerdos sobre la división de la energía y el derecho a adquirirla (Llamosas and Sovacool 2021).

Con respecto a la división de la energía, en algunos casos como en los proyectos del río Rin, esta se hace con base en la proporción del salto o bien con respecto a la proporción de territorio inundado (Schneider 2003). En los casos examinados, la división de energía y el derecho a adquirirla parece estar sujeto primordialmente a la libertad contractual y al principio de eficiencia, bajo la premisa de sacar el mayor provecho económico del aprovechamiento. No obstante, en algunos casos, sobre todo donde existen *PPAs* en combinación con esquemas de financiamiento atados a estos, el destino de la energía en cierto modo se limita a través de las cláusulas de exclusividad.

Estas cláusulas pueden entenderse como la contraprestación a la seguridad de compra por parte de un gran comprador (denominado “off-taker”) que se entiende en algunos casos viabiliza la inversión. En otros casos, están directamente asociadas con las condiciones de préstamos condicionales que se otorgan a países para las inversiones, esto se ve por ejemplo en la relación entre Bután y la India. Sin embargo, una vez la inversión es plenamente amortizada, estas cláusulas

de exclusividad difícilmente encuentran asidero. Ahora bien, en cualquier caso, el principio parece ser uno de maximización del valor de la energía en condiciones de mercado, cuando este existe.

3- Reflexiones sobre el caso de Itaipú en perspectiva

El Tratado de Itaipú es un documento complejo cuyo fin principal es regular la explotación conjunta de recursos hidráulicos de dos países en simultáneo, reconociendo el legítimo derecho de ambos países de aprovechar esos recursos. Para dar operatividad a esta voluntad, además de declarar el condominio indivisible de ambos países sobre los recursos hidráulicos en el tramo del Paraná, prevé un régimen de concesión conjunta para la explotación de estos recursos.

Adicionalmente, constituye una entidad de carácter público y binacional a quien otorga el derecho de explotación de este recurso conjunto. El tratado de Itaipú entonces tiene elementos que sientan las bases para la gobernanza y las bases económicas y financieras, teniendo un triple carácter: declarativo del condominio, regulador del régimen de concesión internacional, y constitutivo de una nueva persona jurídica.

Recursos compartidos y voluntad de explotación conjunta

Si bien excede el objetivo de este ensayo el análisis de la evolución de las interacciones de los ribereños de la cuenca del Plata a lo largo de las décadas y centurias anteriores a 1970, puede decirse que el ánimo de reconocer el estado “compartido” de los recursos naturales del Río Paraná se consagró en el Acta de Foz de Iguacu de 1966 -entre Brasil y Paraguay, los Acuerdos de Itaipú y Yacyretá en 1973 y el Acuerdo Tripartito de la Cuenca del Plata en 1979.

Tanto el Acta de Foz como el Tratado de Itaipú comparten con instrumentos internacionales similares dos características que configuran la noción de energía compartida que son el reconocimiento explícito de la naturaleza compartida del derecho

al aprovechamiento de los recursos y la voluntad de realizar el aprovechamiento en conjunto.

Esto es significativo porque el aprovechamiento conjunto de recursos compartidos no es la regla, como ya se ha mencionado anteriormente. De hecho, en las 286 cuencas transfronterizas a la fecha, la ICOLD registra tan solo 60 centrales hidroeléctricas “internacionales”, es decir cuyas instalaciones o cuyo reservorio trascienden la jurisdicción de un solo estado (ICOLD, 2020). Un estudio reciente identificó 90 centrales transfronterizas estudiadas en la literatura académica reciente, de las cuales nada más que seis son de frontera (Llamosas and Sovacool 2021).

En el caso del emprendimiento de Itaipú el reconocimiento mencionado se da como solución a una larga disputa a través del Acta de Foz de Yguazú, de forma similar a lo que se observa en los acuerdos de explotación de áreas económicas compartidas en el ámbito de la explotación de las reservas de hidrocarburo (Becker-Weinberg, 2014). Este reconocimiento explícito, operacionalizado a través del articulado del Acta (III) es la piedra angular para el segundo componente de la noción de energía compartida en el caso de Itaipú: la voluntad de aprovechamiento conjunto (IV), y puesto en práctica a través de la creación de la Comisión Mixta, culminando con la firma del Tratado de Itaipú en 1973.

Adicionalmente, el aprovechamiento conjunto se dio a través de la creación de una nueva empresa en este caso de carácter internacional, ya que con la firma del Tratado ambos Estados crean una nueva entidad internacional, propiedad de ambos: la Entidad Binacional Itaipú.

En otros emprendimientos, el aprovechamiento de los recursos compartidos no se da en todos los casos de forma conjunta, aunque si es reconocido que esta modalidad es la más provechosa. Ejemplos de la implementación de arreglos similares se encuentran primordialmente en los aprovechamientos conjuntos entre Suiza y Austria con sus vecinos Alemania, Francia e Italia en la región Alpina, así como entre Rumania y Serbia en el Danubio y finalmente en África Occidental con el aprovechamiento conjunto del Río Senegal, y África del Sur en el Río Zambezi (Llamosas and Sovacool 2021).

Así mismo, existen también ejemplos de instancias de cooperación que no han sido exitosas, y esto se ha dado sobre todo en instancias donde existe importante competencia en cuanto a los diversos usos de los cursos de agua compartidos (Llamosas and Sovacool 2021). Siendo algunos de los casos más emblemáticos los casos de la central Rogun en la cuenca del Amur Darya, y el caso de Grand Ethiopian Renaissance Dam, actualmente en construcción.

Tabla 2 - Entidades que explotan centrales transfronterizas seleccionadas

Entidades Internacionales para explotación hidroeléctrica	Naturaleza
Rheinfelden AG	Sociedad por Acciones
Organisation pour Mise en Valeur du Fleuve Senegal	Organizacion Intergubernamental
Zambezi River Authority	Corporacion binacional
Itaipú Binacional	Entidad Binacional
Societe des Forces Motrices de Chancy Pougny	Sociedad Anónima
Oesterreich Bayerische Kraftwerke AG	Sociedad por Acciones
Nam Theun 2 Power Company Ltd.	Sociedad de Responsabilidad Limitada

En los casos de cooperación exitosa mencionados, existen ejemplos de aprovechamiento a través de dos modalidades: operación conjunta y operación coordinada. En el primer caso, la operación conjunta se plantea a través de concesiones internacionales o bien explotación directa por parte de los Estados a través de empresas públicas (similar al caso de Itaipú), o de una autoridad regional como se da en el Río Senegal (OMVS). En el segundo caso, se acuerda la modalidad de operación coordinada lo que se puede dar en caso de centrales espejadas, como en Kariba y Iron Gates. La entidad creada es similar a otros organismos o empresas creadas por más de un Estado, que, si bien garantiza la participación directa de los estados, se aísla de estos y se le otorga facultades no solo para operar la central si no también para tomar créditos, con respaldo y garantía de los gobiernos.

Analizando el caso de Itaipú a la luz de las experiencias internacionales, queda de manifiesto que el Tratado ha sido exitoso en establecer un régimen estable para la co-participación en el aprovechamiento de recursos compartidos. Esto es un activo importante que debe ser fortalecido en la próxima revisión. Expresiones de este éxito son: la propiedad de la entidad en iguales proporciones, y consagración de derecho a los royalties a cada uno de los estados por parte de la concesionaria por el derecho de aprovechamiento del potencial hidráulico compartido.

Recursos compartidos y voluntad de explotación conjunta

El Tratado establece que la energía se divide en partes iguales. De forma similar, los tratados que regulan emprendimientos conjuntos en el Río Rin, Eno y Danubio, establecen condiciones similares, 50%- 50%. Al hablar de división de energía, estos instrumentos no hacen mención al uso final de esta energía, ni a ningún derecho de preferencia de una parte sobre la otra. Otro es el enfoque tomado en los tratados de cooperación intergubernamental en Asia, los cuales tiene una

orientación a la exportación. En estos casos, para cada central, se establece un PPA (Power Purchase Agreement), y los términos varían. En algunos casos existen cláusulas de exclusividad.

El valor de la energía de Itaipú, y las reglas para su división y adquisición están anclados en los artículos 13,14 y 15 del Tratado, en el Anexo C del Tratado, en el Reglamento de este, y en las notas reversales que intercambiaron ambos países para ajustar estas reglas y adaptarlas a las condiciones y su devenir.

Con respecto a la fijación del valor de la energía, esta fijación por lo general se realiza con base en los costos de la producción más un margen de retorno, y el cálculo de una tarifa por el uso del recurso público. Este valor, es el mismo para cualquier comprador, por lo general. En algunos casos, puede existir una doble tarifa, sobre todo, si no se establece un condominio sobre el recurso explotado.

El Tratado enuncia los principios adoptados para la determinación del valor del producto proveniente de la explotación económica de los recursos compartidos. Con el objetivo de asegurar la viabilidad a largo plazo del proyecto adopta los principios corrientes al momento para otras centrales con similar objetivo, los de de “cost of service regulation”, es decir producto al costo. Este sistema establece entonces un mecanismo para calcular el costo unitario por unidad a ser adquirida. Este modelo, muy popular hacia los años 80 está asociado con los principios: (1) necesidad financiera de los servicios públicos, (2) la equidad (distribución de costo justo del requisito de ingresos entre las clases de clientes) y (3) el racionamiento del consumidor o el uso óptimo, que incluye consideraciones de eficiencia y conservación (Bonbright 1961).

La ventaja de este modelo es que permitió a las partes cumplir con los compromisos financieros y asegurar la productividad de la central. Estos compromisos financieros serán cumplidos totalmente a más tardar al 2023. Ante ese escenario, existen incentivos para pensar en modi-

ficar el modelo ya que ha sido establecido que en algunos casos el modelo de costo de servicio presenta ciertos inconvenientes y puede llegar a impedir la maximización de la generación de valor a partir de un activo muy valioso, como es la central de Itaipú.

Esto es entendible considerando que el objeto primordial de la política tarifaria durante los primeros 50 años de la historia del emprendimiento conjunto fue cancelar la deuda. Pero ante el nuevo escenario, donde la inversión estará 100% amortizada, la política tarifaria podría ser examinada para basarse en otros objetivos: asegurar el funcionamiento de la central en las mejores condiciones y continuar generando valor para la población de Paraguay y Brasil.

4- Discusión: oportunidades y desafíos

En términos del contexto y los intereses de desarrollo, es necesario alinear los intereses comunes de ambos países para generar valor. En este caso, los intereses vuelven a converger costo competitivo y generación de valor, si bien las estrategias de cada país difieran, como es natural. Actualmente estamos experimentando una situación única de oportunidad. Esta ventana de oportunidad se da en momentos excepcionales y tiene el potencial de revertir trayectorias de dependencia e inercia (Geels, 2007; Llamosas, 2017).

Sin embargo, esta ventana de oportunidad en la cual estamos en medio de grandes discusiones acerca del futuro del país es una oportunidad de recentrar el discurso hacia lo que importa. Esta ventana de oportunidad no estará abierta por mucho tiempo, nuestro desafío es aprovecharla. Con base en el trabajo que venimos haciendo en el GISE, y en mi investigación en curso en mi proyecto, ofrecemos tres puntos clave sencillos para aprovechar esta oportunidad.

Es indiscutible que el Tratado de Itaipú sienta bases sólidas y en gran parte ha logrado su cometido de fortalecer la interrelación entre los

países, pero sobre todo de habilitar la explotación de estos recursos de manera satisfactoria para ambos, asegurando la institucionalidad y creando una base común para la acción. Así mismo, estas reglas aseguraron el condominio de la infraestructura, es decir de la central hidroeléctrica. Varios instrumentos traen aparejados tratados sobre la inversión en líneas de transmisión e interconexiones, así como obras complementarias

No obstante, como cualquier instrumento es perfectible, y se hace imperativo atender a aspectos críticos que surgen con respecto a la actualización de ciertos términos teniendo en cuenta los desarrollos del derecho internacional de aguas como ya fue discutido en otros trabajos (Zeitoun 2015; Gwynn 2019), así como un meticuloso análisis tendiente al fortalecimiento del régimen de aprovechamiento conjunto, incluyendo la base de determinación del valor (Llamosas and Sovacool 2021).

Con respecto a las oportunidades para Paraguay, se ha realizado varios estudios analizando las mejores alternativas para el uso del excedente de la energía eléctrica, quedando confirmado en más de una ocasión el gran valor que puede generar electrificar la economía. Se estima que con un horizonte al 2040, se puede llegar a generar hasta 2 millones de puestos de trabajo y cuadruplicar el PIB (Giménez et al., 2019). Sin embargo, también es cierto que para poder llegar a utilizar ese excedente se requerirán todavía años de inversión y maduración del mercado. En este sentido, la prioridad está en cerrar la brecha en inversiones que tiene el sector eléctrico. Tanto el Plan Maestro de la ANDE como reporte internacional de Global Infrastructure Hub indican que existe una brecha de inversiones de cerca de 7 billones de dólares al 2025, y conforme cálculos del Global Infrastructure hub, 40 billones de dólares al 2040.

Teniendo en cuenta que en el mediano plazo no será posible absorber toda la energía disponible, se han hecho estudios acerca de los potenciales beneficios de pensar en operativizar la opción de comercialización de la energía del Paraguay

en el mercado brasileño. Análisis realizados por investigadores del GISE apuntan a que sería conveniente para el Estado paraguayo considerar seriamente la comercialización en el mercado Brasileño de los excedentes, es decir discutir la posibilidad de reactivar estos planes, que ya habían sido discutidos en su momento. Los análisis financieros realizados en estudios recientes, demuestran que en los casos de venta de energía asociada a potencia excedente y de energía remanente (no usada para mercado interno) asociada a incrementos de contratación de potencia por parte de la ANDE, considerando valores del periodo entre 2014 y 2017, se podía haber obtenido ingresos elevados por la venta directa en el mercado brasileño. Considerando el periodo mencionado, en su trabajo el Ing. Richard Ríos menciona que “podría tener un Valor Presente Neto (VPN) de USD 1.400 millones aproximadamente” (2017).

En cualquier caso, sea cual sea el escenario, lo cierto es que se seguirá generando recursos económicos a partir de la operación de la central. A manera de referencia, se destaca que los ingresos provenientes de las entidades binacionales en los últimos 17 años, representan casi el 12% de todo lo recaudado por el Estado Paraguayo. El aporte de las binacionales ha sido muy importante, y esta previsto que lo siga siendo en los años venideros. La capacidad de que esos beneficios económicos sean transformados en desarrollo para todos los paraguayos dependerá de que se tomen las medidas necesarias para la administración de esos fondos.

En un escenario donde la tarifa baje, la estrategia sería que los ingresos (royalties y compensación) sean correctamente direccionados. En este sentido, la Política Energética Nacional, vigente desde el 2016 (Decreto 6092/2016) prevé la creación de un Banco Nacional de Infraestructura para el Desarrollo Económico y Social (BNIDES) para la gestión de los recursos financieros provenientes de las binacionales, cuyo fin es operar con planes de desarrollo de infraestructura, del sector productivo nacional y de sectores sociales, con

responsabilidad ambiental. Se pretende así que este banco sea análogo a los bancos de desarrollo multilaterales que actualmente financian la infraestructura del país, pero con capital paraguayo.

Para proteger de las fluctuaciones naturales resultantes de las diferencias en ingresos año a año, dada también la mayor variabilidad que se tendría, se propone además un fondo de estabilización a ser financiado a través de la diferencia o el ahorro resultante entre la tarifa media actual de la ANDE y la tarifa media futura. Conforme la Política Energética, el primer paso sería la propuesta de un anteproyecto de Ley sobre el uso de los recursos financieros adicionales del sector energético, lo cual naturalmente deberá ser antecedido por un proceso de socialización y debate. Este anteproyecto debe prever que el Banco entre en funcionamiento en el 2023.

5- Conclusiones y preguntas para investigaciones futuras

Como se ha visto analizando el caso de Itaipú a la luz de las mejores prácticas internacionales de otros casos de energía compartida, podemos aprender mucho sobre Itaipú, y pensar en aspectos que deben plantearse al momento de pensar en la revisión de los términos del Anexo C del Tratado de Itaipú. El concepto de energía compartida no es nuevo en el mundo, pero es algo poco discutido en nuestro entorno.

Del análisis surgieron puntos para la discusión, y el objetivo es que estos sirvan como impulso para el debate acerca de que desafíos y oportunidades presenta a Paraguay en el contexto actual con respecto a su energía compartida.

Bibliografie

- Becker-Weinberg, Vasco (2014): Joint Development of Hydrocarbon Deposits in the Law of the Sea. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (30).
- Bertoni, F.; Castelletti, A.; Giuliani, M.; Reed, P. M. (2019): Discovering Dependencies, Trade-offs, and Robustness in Joint Dam Design and Operation: An Ex-post Assessment of the Kariba Dam. In *Earth's Future* 7 (12), pp. 1367–1390. DOI: 10.1029/2019EF001235.
- Bombaerts, Gunter; Jenkins, Kirsten; Sanusi, Yekkeen A.; Guoyu, Wang (2020): Energy Justice Across Borders. Cham: Springer International Publishing.
- Bonbright, James C. (1961): Principles of Public Utility Rates. New York: Columbia University Press.
- Civric, Zorica (2018): An Engineering Dream Come True: Construction of Hydropower Plant in Djerdap section.
- Coopersmith, Jennifer (2015): Energy, the subtle concept. The discovery of Feynman's blocks from Leibniz to Einstein. Revised edition. Oxford United Kingdom, New York NY: Oxford University Press.
- Debernardi, Enzo (1996): Apuntes para la historia política de Itaipu. Asunción, Paraguay: Ed. Gráfica Continua.
- Energiedienst (2021). Available online at <https://www.energiedienst.de/kraftwerke/wasserkraft/wasserkraftwerk-rheinfelden/>.
- Feynman, Richard Phillips (2011): Six easy pieces. Essentials of physics explained by its most brilliant teacher. New York: Basic Books.
- Guo, Rongxing (2012): Institutions for Cross-Border Resource Management. In : Developments in Environmental Science, vol. 10: Elsevier, pp. 121–166.
- Gwynn, Maria A. (2019): Adapting watercourse agreements to developments in international law. The case of the Itaipu Treaty. Leiden: Brill (Brill research perspectives. International water law, issues 4.1 (2019)).
- ICOLD (2018): World Register of Dams. General Synthesis. ICOLD. Available online at https://www.icold-cigb.org/article/GB/world_register/general_synthesis/general-synthesis, checked on 8/18/2019.
- International Hydropower Association (2018): Hydropower Status Report.
- Karliczek, Anja (2020): „Die Zukunft gehört allein dem grünen Wasserstoff“ - BMBF. Available online at <https://www.bmbf.de/de/die-zukunft-gehoert-allein-dem-gruenen-wasserstoff-10851.html>, updated on 4/14/2020, checked on 4/14/2020.
- Kristiansen, Martin; Korpås, Magnus; Farahmand, Hossein (2018): Economic and environmental benefits from integrated power grid infrastructure designs in the North Sea. In *J. Phys.: Conf. Ser.* 1104, p. 12034. DOI: 10.1088/1742-6596/1104/1/012034.
- Kuehl, Uwe (2003): Zwischen Kooperation und Konfrontation - Die Nutzung der Wasserkräfte von Hoch- und Oberrhein in den letzten 100 Jahren. In Jürgen Schneider (Ed.): Natürliche und politische Grenzen als soziale und wirtschaftliche Herausforderung. Referate der 19. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vom 18. bis 20. April 2001 in Aachen. Stuttgart: Steiner (VSWG Beihefte, Nr. 166), pp. 151–167.
- Llamosas, Cecilia; Sovacool, Benjamin (2021): Transboundary hydropower: governance, finance and justice implications. In *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 137, pp. 1–21. DOI: 10.1016/j.rser.2020.110495.
- Moore, Sharlissa (2015): Visions for Sustainable Energy Transformations: Integrating Power and Politics in the Mediterranean Region.
- Neuman, Michael (2006): Infiltrating infrastructures: On the nature of networked infrastructure. In *Journal of Urban Technology* 13 (1), pp. 3–31. DOI: 10.1080/10630730600752728.
- Puka, Lidia; Szulecki, Kacper (2014): The politics and economics of cross-border electricity infrastructure: A framework for analysis. In *Energy Research & Social Science* 4, pp. 124–134. DOI: 10.1016/j.erss.2014.10.003.
- Rieu-Clarke, Alistair (2015): Transboundary Hydropower Projects Seen Through the Lens of Three International Legal Regimes—Foreign Investment, Environmental Protection and Human Rights. In *IJWG* (1). DOI: 10.7564/13-IJWG36.
- Sadoff, C.; Grey, David (2002): Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers. In *Water Policy* (4), pp. 389–403.
- Schneider, Jürgen (Ed.) (2003): Natürliche und politische Grenzen als soziale und wirtschaftliche Herausforderung. Referate der 19. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vom 18. bis 20. April 2001 in Aachen. Stuttgart: Steiner (VSWG Beihefte, Nr. 166).

- Tanzi, Attila (2016): International Law and Foreign Investment in Hydroelectric Industry: A Multidimensional Analysis. In *International Community Law Review* 18.
- Tumbare, M. J. (2010): The management of the Zambezi River Basin and Kariba Dam. Lusaka Zambia: Bookworld Publishers.
- Turner, Colin (2018): Regional Infrastructure Systems: Edward Elgar Publishing.
- TWAP (2019): Transboundary River Basins: Status and Trends. Available online at <http://twap-rivers.org/#global-basins>, updated on 11/1/2016, checked on 4/5/2020.
- Zarfl, Christiane; Lumsdon, Alexander E.; Berlekamp, Jürgen; Tydecks, Laura; Tockner, Klement (2015): A global boom in hydropower dam construction. In *Aquat Sci* 77 (1), pp. 161–170. DOI: 10.1007/s00027-014-0377-0.
- Zeitoun, Mark (2015): The relevance of international water law to later-developing upstream states. In *Water International* 40 (7), pp. 949–968. DOI: 10.1080/02508060.2015.1101527.

ANÁLISIS DE COYUNTURA



HONG KONG 2047: AUTONOMÍA Y SEGURIDAD NACIONAL

René Fabrizio Figueredo Corrales¹

1- Introducción

Hasta el 2047. Esa fue la promesa que Hong Kong recibió cuando fue restituida a China, hace más de veinte años. La promesa, con base en el derecho internacional, de garantizársele el goce de un grado particular de autonomía. Sin embargo, el pasado mes de julio, China promulgó una Ley de Seguridad Nacional que despoja de todo valor a la capacidad de autogobierno de Hong Kong, así como a las libertades de sus residentes³.

El momento es propicio para analizar las principales implicancias de la ley en materia de seguridad nacional para el territorio hongkonés, no sin antes dar una breve mirada a la evolución de Hong Kong, que pasó de ser una posesión del Reino Unido a tener un estatus especial como parte de China. Luego, se examinará la situación particular de Hong Kong en la comunidad internacional como un sujeto con personalidad jurídica internacional. Finalmente, luego de determinar cómo la Ley de Seguridad Nacional afecta la autonomía de Hong Kong, se realizarán algunas

consideraciones respecto de la posición de la comunidad internacional y sus efectos en el derecho internacional.

2- Breve historia de Hong Kong

Originalmente parte del territorio de la China imperial, la isla de Hong Kong (cuyo significado generalmente aceptado es “puerto fragante”) se sitúa en el mar del Sur de China. Hacia mediados del siglo XIX, estaba habitada por comunidades pesqueras y asentamientos de comerciantes de ultramar. La conformación territorial de Hong Kong, que está estrechamente ligada a su historia, puede ser dividida en tres etapas: (i) la Primera Guerra del Opio (1839-1842), (ii) la Segunda Guerra del Opio (1856-1860) y (iii) la celebración de la segunda Convención de Pekín (1898).

Durante la Primera Guerra del Opio, China otorgó derechos territoriales y comerciales sobre Hong Kong al entonces Imperio británico, bajo los términos del Pacto de Chuan-pi (1841). La guerra culminó con la derrota de China y la suscripción del Tratado de Nankín (1842), según el cual, entre otros, la isla de Hong Kong fue cedida al Reino Unido “a perpetuidad”⁴.

¹ Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y funcionario diplomático de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Correo electrónico: rfigueredo@mre.gov.py.

² Los acontecimientos abordados en este trabajo son actuales hasta noviembre de 2020.

³ Para referirse a la República Popular China, se utilizarán los términos “China” o “China continental”, que no deben confundirse con la República de China, a la cual se referirá como “Taiwán”.

⁴ La primera aparición de la forma romanizada de Hong Kong data de 1760, registrada como “He-ong-Kong” en una carta náutica. Welsh, Frank (1997) *A History of Hong Kong*. Glasgow: Harper Collins, pp. 14, 103-104; Crawford, James (2007) *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 245; Kissinger, Henry (2015) *China*.

Más tarde, la Segunda Guerra del Opio tuvo como consecuencia la expansión del territorio de la naciente colonia británica tras la cesión al Reino Unido de la península de Kowloon y la isla de Stonecutters, de acuerdo con la Convención de Pekín (1860). En 1898, mediante la segunda Convención de Pekín, el Reino Unido adquirió en arrendamiento la región que se denominaría Nuevos Territorios por un periodo de 99 años. De esta manera, se completó el proceso de formación del territorio que actualmente conforma Hong Kong, que se extiende a un total de 1106,81 km²⁵.

Los tratados relativos a la abdicación de los territorios mencionados en favor del Reino Unido formaron parte de un conjunto conocido como “tratados desiguales”, debido al carácter coercitivo con que fueron celebrados. Desde la proclamación de la República Popular China (RPC) en 1949, esta los reputó oficialmente inválidos y, en los años 1970, sostuvo que Hong Kong era “un territorio chino bajo administración británica”. Ante esta situación, y el declive del Imperio británico, el Reino Unido ya no se encontraba en condiciones de sostener la centenaria colonia.

Barcelona: Penguin House Grupo Editorial, S. A. U., pp. 70-74. Cf. Carroll, John M. (2007) *A Concise History of Hong Kong*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 39-44, 53. Véase el Tratado de Nankín (1842), disponible en The London Gazette, Official Public Record: .

⁵ Welsh, Frank. Op. cit., p. 227, 332-333; Crawford, James. Op. cit., p. 245; Carroll, John M. Op. cit., p. 75, 185-186; *Total Land and Sea Area of Hong Kong*, Survey and Mapping Office / Lands Department. The Government of Hong Kong Special Administrative Region. Disponible en: <https://www.landsd.gov.hk/mapping/en/publications/total.htm>. La isla de Hong Kong y otras islas adyacentes alcanzan una superficie 80,72 km²; Kowloon, 46,94 km²; y los Nuevos Territorios, 979,14 km². Véase la Convención de Pekín (1860), The Hongkong Government Gazette, 15 de diciembre de 1860. Recuperado de: <https://webb-site.com/codocs/ConventionOfPeking.pdf>. Véase la segunda Convención de Pekín (1898), disponible en: https://archive.org/stream/jstor-2212073/2212073_djvu.txt.

En consecuencia, en 1984, luego de una serie de negociaciones, el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de China suscribieron la Declaración Conjunta Sino-Británica sobre la Cuestión de Hong Kong (en adelante, la “Declaración Conjunta”), un tratado bilateral que luego fue incluso registrado en las Naciones Unidas. La Declaración Conjunta, compuesta de su texto principal y tres anexos, estableció que “[e]l Gobierno de la República Popular China [...] ha decidido reasumir el ejercicio de la soberanía sobre Hong Kong a partir del 1° de julio de 1997” y que “[e]l Gobierno del Reino Unido declara que restituirá Hong Kong a la República Popular China a partir del 1° de julio de 1997”⁶.

Es pertinente resaltar además que la Declaración Conjunta estableció, en su Anexo I, que el Congreso Popular Nacional de China debía aprobar y promulgar una Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) de acuerdo con la Constitución china, que estipulara que luego del establecimiento de la RAEHK, el sistema socialista y las políticas socialistas no serían practicados en ella, y que el sistema capitalista y estilo de vida anterior de Hong Kong debían permanecer inalterados por cincuenta años. En la medianoche del 30 de junio de 1997, el territorio de Hong Kong fue restituido a China, luego de haber estado bajo la posesión del Reino Unido por más de 150 años⁷.

⁶ Kissinger, Henry. Op. cit., p. 74; Crawford, James. Op. cit., p. 246; Carroll, John M. Op. cit., p. 467; Welsh, Frank. Op. cit., p. 514; Declaración Conjunta sobre la Cuestión de Hong Kong, arts. 1 y 2, China – Reino Unido, 19 de diciembre de 1984, 1399 U.N.T.S. 61.

⁷ Tsang, Steven (2004) *A Modern History of Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press, p. 268; *Declaración Conjunta... supra*, nota 3, Anexo I. Véase la Constitución de la República Popular China (1982), artículo 31, sobre la potestad del Estado para crear regiones administrativas especiales. La Ley Fundamental de Hong Kong, considerada una “mini” o “cuasi-constitución”, fue aprobada en 1990, y entró en vigor siete años más tarde, con el traspaso de Hong Kong. Cuenta con tres anexos: el Anexo I trata sobre el método para la elección del jefe ejecutivo, el jefe de

3- Estatus de Hong Kong en la comunidad internacional

Con la restitución de Hong Kong en 1997, dos sistemas sociales, económicos, jurídicos y políticos muy distintos fueron reunidos bajo el principio “Un país, dos sistemas”. Según este principio, los sistemas de China y Hong Kong deben coexistir de forma paralela, sin que el socialismo ni las políticas socialistas sean practicados en esta última, al menos hasta el 2047. En ese contexto, tiene relevancia el estatus que la RAEHK posee en la comunidad internacional; específicamente, la determinación de la existencia de su personalidad jurídica internacional⁸.

Si bien el derecho internacional rige principalmente las relaciones entre Estados, otras entidades, de naturaleza no estatal, también han adquirido personalidad jurídica internacional en distintos niveles. El caso de Hong Kong resulta ser ilustrativo de los entes que gozan de dicha particularidad en el derecho internacional, ya que (i) posee atributos estatales; (ii) posee reconocimiento y legitimación internacional; (iii) se considera que es susceptible de ejercer el derecho de libre determinación; y (iv) es una entidad *sui generis*⁹. Estos factores, que tienen base en la teoría

de la personalidad jurídica internacional de Hong Kong desarrollada por Mushkat (1997), serán analizados con detenimiento a continuación.

3.1- Atributos estatales

Aunque Hong Kong no es un Estado, posee atributos característicos de uno. De hecho, es uno de los espacios geográficos más densamente poblados en el mundo, en el que más de siete millones de personas fijan su residencia permanente, y cuyos habitantes originarios se identifican como “hongkoneses” (*Hongkongers*). Igualmente, posee un territorio fijo con fronteras precisamente delimitadas, y es gobernada por un sistema político propio con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales. Pese a no ejercer soberanía formalmente, la RAEHK mantiene una identidad propia y se le reconoce un elevado nivel de autonomía. Es una zona franca, con un territorio aduanero separado, emite pasaportes válidos y tiene su propia bandera e himno¹⁰.

Según la Ley Fundamental, aunque el Gobierno Popular Central (el Ejecutivo chino) es responsable de las relaciones exteriores y la defensa de Hong Kong, este la autoriza a conducir por sí misma las relaciones exteriores pertinentes “de conformidad con la [...] Ley”. En

Gobierno de Hong Kong; el Anexo II, sobre el método para la formación del Consejo Legislativo, el órgano legislativo de Hong Kong, y sus procedimientos de votación; y, finalmente, el Anexo III, sobre las leyes nacionales a ser aplicadas en Hong Kong.

⁸ Malanczuk, Peter (2010) *Hong Kong*, en *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford Public International Law, p. 15; Mushkat, Roda (1997) *One Country, Two International Legal Personalities: The Case of Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press, p. 1, nota 1. Acerca del principio “Un país, dos sistemas”, formulado originalmente por Deng Xiaoping, ex líder supremo chino, véase el preámbulo de la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China.

⁹ Mushkat, Roda. Op. cit., p. 1-3; Evans, Malcolm D. (2003) *International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 206; Malanczuk, Peter (1997) *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Londres:

Routledge, pp. 91-108; Langer, Lorenz (2008) *Out of Joint? – Hong Kong's International Status from the Sino-British Joint Declaration to the Present*, en *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 46 (2008), Tubinga: Mohr Siebeck, p. 328; Sun, Zhichao (2008) *International Legal Personality of the Hong Kong Special Administrative Region*, en *Chinese Journal of International Law* (2008), vol. 7, N° 2, Oxford: Oxford University Press, p. 341.

¹⁰ Mushkat, Roda. Op. cit., p. 4; Langer, Lorenz. Op. cit. p. 329; Tsang, Steven. Op. cit., pp. 180-196; Crawford, James. Op. cit., p. 249; Worldometer (2020), *Countries in the world by population*, <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>. Véase *Declaración Conjunta... supra*, nota 3, art. 3, párrafo 3. Véase la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China, Capítulos I y IV, y el art. 154.

ese sentido, cabe señalar que el artículo 151 de la Ley Fundamental establece que la RAEHK podrá establecer relaciones y celebrar acuerdos con Estados extranjeros, regiones y organizaciones internacionales en distintos campos, incluyendo el económico, comercial, financiero y monetario, bajo el nombre “Hong Kong, China”. Asimismo, el artículo 152 de la Ley Fundamental le habilita a participar en organizaciones internacionales y conferencias cuya membresía no esté limitada a Estados. Por consiguiente, al poseer un territorio, albergar una población permanente, regirse por un sistema gubernamental particular, y gozar de una capacidad particular para el manejo de sus relaciones exteriores, todo lo cual refleja un grado considerable de autonomía, que se refuerza con su fuerza económica y amplia participación en la economía mundial, Hong Kong ha sido considerada como un “cuasi-Estado”¹¹.

3.2- Reconocimiento y legitimación internacional

Por su participación en la comunidad internacional, ya sea como miembro de organizaciones internacionales o como parte de tratados multilaterales y bilaterales, Hong Kong ha recibido un amplio reconocimiento y legitimación internacional como una entidad autónoma. Por ejemplo, como parte de la delegación de la República Popular China, o en una capacidad distinta con autorización del Gobierno chino, participa de organizaciones internacionales tales como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Igualmente, es por sí misma miembro de organizaciones internacionales que admiten entidades no estatales, como el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), la Organización Mundial de Aduanas (OMA); y la Organización Mundial del Comercio

(OMC), de la que también son miembros Macao, Taiwán y China continental¹².

En cuanto a las relaciones convencionales de Hong Kong, le son aplicables unos doscientos tratados multilaterales en materia de aviación civil internacional, transporte mercantil, derecho internacional privado, arbitraje internacional y cooperación aduanera, de los cuales más de setenta se aplican exclusivamente a aquella y no a China continental. Como ya se ha mencionado más arriba, la potestad de la RAEHK para celebrar tratados bilaterales sobre ciertas materias deviene del artículo 151 de la Ley Fundamental y, con la autorización o asistencia del Gobierno chino, puede celebrar acuerdos específicos en materia de i) asistencia jurídica mutua, que incluye acuerdos de extradición, traslado de personas condenadas y asistencia jurídica mutua en materia penal; ii) servicios aéreos; y iii) supresión de visas. A la luz de estos tratados, Hong Kong tiene la capacidad de contraer obligaciones jurídicas internacionales y, según sea el caso, debe tomar medidas para el efectivo cumplimiento de estas en su territorio¹³.

Sin embargo, no solo son destacables su membresía en organizaciones internacionales y su capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones convencionales, sino también el hecho de que en la RAEHK existen más de 100 consulados de Estados y entidades territoriales. Incluso los Estados que no mantienen relaciones diplomáticas con China pueden ser autorizados a permanecer o a tener misiones semioficiales, como también aquellos no reconocidos por China pueden establecer instituciones no gubernamentales en Hong Kong¹⁴.

Asimismo, la legitimación internacional de Hong Kong podría fundarse además en la adhesión general del territorio a normas internacionales, respaldada por la Declaración Conjunta, un

¹¹ Mushkat, Roda. Op. cit., p. 4; Sun, Zhichao. Op. cit., pp. 342-343; Malanczuk, Peter. Op. cit., p. 17. Véase la Ley Fundamental de Hong Kong, arts. 13, 14, 151 y 152.

¹² Mushkat, Roda. Op. cit., p. 5, 8-10; Sun, Zhichao. Op. cit., p. 343; Malanczuk, Peter. Op. cit., p. 19.

¹³ Sun, Zhichao, Op. cit., pp. 344-348; Mushkat, Roda. Op. cit., 85-107.

¹⁴ Malanczuk, Peter. Op. cit., p. 19.

instrumento jurídicamente vinculante en el derecho internacional, según la cual se garantizan en su territorio la vigencia del Estado de derecho y la integridad del sistema jurídico; un gobierno propio de conformidad con principios democráticos; y la protección de derechos humanos universalmente reconocidos¹⁵.

3.3- El derecho de libre determinación

El derecho de libre determinación de Hong Kong es otro aspecto que ha sido discutido en la doctrina. Algunos autores afirman que la RAEHK fue privada de ejercer el derecho de libre determinación; otros, que, del contenido de la Declaración Conjunta, se entiende inequívocamente que forma parte de China, una vez devuelta por parte del Reino Unido, y que se le confiere autonomía sin perjuicio de la unidad nacional e integridad territorial de China¹⁶.

Con todo, se ha sostenido que, a pesar de la incapacidad de ejercer el derecho de libre determinación, Hong Kong es una entidad social con una identidad clara, profundamente distinta de la de China continental, con su propio sistema jurídico y económico, así como una vinculación a un territorio. Por tanto, se podría además argumentar la existencia de la personalidad jurídica internacional de Hong Kong sobre la base de su legitimación para el potencial ejercicio de dicho derecho¹⁷.

¹⁵ Mushkat, Roda. Op. cit., p. 6.

¹⁶ Trinidad, Jaime (2018) *Self-Determination in Disputed Colonial Territories*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 108-119; Crawford, James. Op. cit., p. 249; Malanczuk, Peter. Op. cit., p. 14; Wang, Zhenmin (2018) *Relationship Between the Chinese Central Authorities and Regional Governments of Hong Kong and Macao: A Legal Perspective*. Singapur: Springer, pp. 206-209.

¹⁷ Mushkat, Roda. Op. cit., pp. 8, 22-26; Xu, Xiaobing y Wilson, George D. (2000) *The Hong Kong Special Administrative Region as a Model of Regional External Autonomy*, en *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 32, N° 1. Cleveland: Case Western Reserve University School of Law Scholarly

3.4- Cualidades *sui generis*

Otro de los factores que pueden fundamentar el caso de Hong Kong como sujeto con personalidad jurídica internacional son en sí las características particulares que posee. Como ya se ha mencionado anteriormente, Hong Kong es una entidad semiautónoma, con una capacidad notable para la conducción de sus relaciones internacionales y una posición destacada en la economía mundial.

Además, la existencia de Hong Kong como tal ha sido determinada por el Reino Unido y China en un tratado, a través del cual le han otorgado funciones y potestades expresas que implican la posesión de personalidad jurídica internacional, bajo la premisa de que para que la entidad de la RAEHK funcione efectivamente, su personalidad propia debe ser garantizada¹⁸.

En resumen, a pesar de no ser un Estado, Hong Kong ha pasado de ser un dominio colonial a convertirse en un ente territorial *sui generis*, creado por medio de un instrumento internacional jurídicamente vinculante, que le confiere el goce de un elevado nivel de autonomía y de una capacidad inusitada para conducir sus relaciones internacionales. Por lo tanto, conforme se ha analizado, es posible concluir que la RAEHK posee una personalidad jurídica diferenciada con suficiente competencia para interactuar en la comunidad internacional.

4- La Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong

El 30 de junio de 2020, el Comité Permanente del Congreso Popular Nacional de China (NPCSC, por sus siglas en inglés) aprobó la Ley de la República Popular China sobre la Salvaguardia de la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong (*Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative*

Commons, pp. 19-25.

¹⁸ Mushkat, Roda. Op. cit., pp. 10-11.

Region, en adelante “Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong”). Ese mismo día, el presidente chino Xi Jinping promulgó la mencionada Ley en China continental y, posteriormente, el Comité Permanente la incluyó en el Anexo III de la Ley Fundamental de la RAEHK. Más tarde, a las 23:00, una hora antes del vigesimotercer aniversario del traspaso de Hong Kong, Carrie Lam, la jefa ejecutiva de Hong Kong, promulgó la Ley de Seguridad Nacional en la Gaceta del Gobierno de Hong Kong¹⁹.

Seguidamente, es oportuno realizar un recuento de los antecedentes que llevaron a la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional, de algunas de las características consideradas relevantes de esta, así como un análisis de las principales implicaciones de la ley para Hong Kong, y la posición de la comunidad internacional sobre la cuestión.

4.1- Antecedentes de la ley

La Ley de Seguridad Nacional fue promulgada luego de más de un año del inicio de las protestas que tuvieron lugar luego del planteamiento de una controversial ley de extradición. La anterior medida legislativa, que generó una fuerte oposición al punto de que fue retirada, pretendía au-

torizar solicitudes de extradición de sospechosos de hechos punibles, incluso de países con los que Hong Kong no mantiene tratados en esa materia, tales como Taiwán, Macao y China continental²⁰.

En el caso de la ley de seguridad de Hong Kong, esta ha suscitado críticas no solo por la severidad de sus disposiciones, sino también por la reserva y celeridad con que fue elaborada. Efectivamente, la decisión de adoptar una ley en materia de seguridad nacional para la RAEHK se remonta a una reunión del Comité Central del Partido Comunista de China (PCC) llevada a cabo en octubre de 2019, en la que se acordó la necesidad de mejorar el sistema legal y los mecanismos de cumplimiento para el mantenimiento de la seguridad nacional en las regiones administrativas especiales de China, aunque originalmente no estaba previsto aprobar una nueva legislación para Hong Kong. Sin embargo, esta decisión luego se reforzó con un informe reservado sobre el mantenimiento de la estabilidad nacional en Hong Kong, preparado por el Gobierno chino y revelado recién a fines de mayo de 2020²¹.

Posteriormente, el 18 de mayo de 2020, el Comité Permanente trató el informe del Gobierno chino y coincidió en que era necesario el establecimiento de un sistema legal sólido para salva-

¹⁹ Zorrilla Velázquez, Daniel (2020) *La ley de seguridad de Hong Kong*, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 24 de agosto de 2020. Recuperado de: <http://revistafal.com/la-ley-de-seguridad-de-hong-kong/>; Lawrence, Susan V. y Martin, Michael F. (2020) *China's National Security Law for Hong Kong: Issues for Congress*. Washington D. C.: Congressional Research Service, p. 8. Según el art. 18 de la Ley Fundamental de Hong Kong, las leyes en vigor en la RAEHK son: (i) la mencionada Ley Fundamental, (ii) las leyes que se encontraban vigentes antes del traspaso, y (iii) las leyes aprobadas por el poder legislativo de la Región. Las únicas leyes nacionales aplicables pueden ser aquellas previstas en el Anexo III de la Ley Fundamental. El NPCSC puede añadir o suprimir leyes de la lista en el Anexo III luego de realizar consultas con el Comité para la Ley Fundamental de la RAEHK y el gobierno de la Región.

²⁰ Li, Jeff (2020) *Hong Kong-China extradition plans explained*, en *BBC News*, 13 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-47810723>.

²¹ Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., p. 6.; Tsoi, Grace y Lam, Cho Wai (2020) *Hong Kong security law: What is it and is it worrying?*, en *BBC News*, 30 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52765838>; Buckley, Chris; Bradsher, Keith y May, Tiffany (2020) *New Security Law Gives China Sweeping Powers Over Hong Kong*, en *The New York Times*, 29 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/06/29/world/asia/china-hong-kong-security-law-rules.html>; Sang, Pu (2020) *Hong Kong's National Security Law Governs the Universe*, en *Apple Daily*, 5 de julio de 2020. Recuperado de: <https://hk.appledaily.com/opinion/20200705/5SWBODEEECHSKWIB4THHU-MILOQ/>.

guardar la seguridad nacional en Hong Kong. No obstante, el comunicado de prensa sobre la sesión emitido por Xinhua, la agencia oficial de noticias del Estado chino, omitió referencias al informe mencionado o a la RAEHK. Entre el 21 y 22 de mayo de 2020, con la divulgación de la agenda de la sesión anual del Congreso chino, se hizo público el proyecto del NPCSC respecto de Hong Kong²².

El 28 de mayo de 2020, el Congreso chino aprobó la decisión relativa al establecimiento y mejora del sistema legal y de los mecanismos de cumplimiento para Hong Kong con el fin de salvaguardar la seguridad nacional, y encomendó al NPCSC formular una legislación para Hong Kong sobre dicha materia. Durante el mes de junio, el Comité Permanente se reunió para elaborar la ley, que fue la primera en ser aprobada sin un periodo previo de consultas públicas desde el 2015, cuando una enmienda a la legislación china obligó a realizar consultas para el tratamiento de todas las leyes, a menos que el Congreso decidiera no hacerlo. En cuanto a la Ley de Seguridad Nacional, por ser considerada “muy especial y sensible”, se determinó que el proyecto no fuera divulgado para conocimiento público²³.

4.2- Características de la Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional, que contiene 66 artículos, tipifica hechos punibles dentro de las siguientes categorías: (a) secesión, (b) subversión, (c) terrorismo, y, (d) colusión con un país extranjero o sus elementos externos para poner en peligro la seguridad nacional. Es aplicable a hechos punibles que surtan efectos en el territorio de Hong Kong, o en buques y aeronaves registrados en la RAEHK. Tiene preeminencia sobre las leyes locales de Hong Kong en caso de conflicto, y su alcance se extiende no solo a los residentes permanentes de Hong Kong, sino a cual-

quier otra persona de cualquier nacionalidad que se encuentre en cualquier parte del mundo²⁴.

La nueva ley otorga amplios poderes de vigilancia y ejecución al Gobierno chino, que debe establecer la Oficina para la Salvaguardia de la Seguridad Nacional en territorio hongkonés. Bajo la premisa de que aquel “tiene la responsabilidad general de los asuntos de seguridad nacional relacionados con [...] Hong Kong”, China podrá ejercer directamente su jurisdicción sobre casos relativos a hechos punibles que comprometan la seguridad nacional, en los que serán competentes la Fiscalía Popular Suprema y la Corte Suprema Popular, órganos del Gobierno chino, con sujeción a la Ley Procesal Penal china y otras leyes nacionales sobre cuestiones procesales. La potestad de interpretación de la ley corresponde, aparentemente, solo al Comité Permanente. Además, el funcionamiento del nuevo Comité para la Salvaguardia de la Seguridad Nacional de la RAEHK, previsto en la ley, se encuentra bajo la supervisión y responsabilidad del Gobierno Popular Central, cuyo Asesor de Seguridad Nacional es nombrado por el Gobierno chino, y sus decisiones no son susceptibles de revisión judicial²⁵.

Por su parte, a la Fuerza Policial de Hong Kong se le confieren nuevas potestades en el ámbito de casos relacionados con la seguridad nacional, que incluyen (i) el registro de locales, vehículos, buques, aeronaves y otros lugares y dispositivos electrónicos que puedan contener evidencia de un hecho punible; (ii) el requerimiento a personas sospechosas de la entrega de sus documentos de viaje o prohibir su salida de Hong Kong; (iii) el embargo y decomiso de bienes en el marco de un

²² Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., p. 7.

²³ Ibidem.

²⁴ Véase la Ley de la República Popular China sobre la Salvaguardia de la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, en *The Government of the Hong Kong Special Administrative Region Gazette*, Capítulo III, Partes 1, 2, 3, 4 y 6. Recuperado de: <https://www.gld.gov.hk/egazette/english/gazette/volume.php?year=2020&vol=24&no=48&extra=1&type=0>.

²⁵ Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., pp. 9-16.

caso; (iv) la exigencia de la supresión de información; (v) el requerimiento de que una organización política de un Estado extranjero o fuera de China continental, Hong Kong y Macao proporcione información; (vi) la interceptación de comunicaciones y la vigilancia de personas consideradas sospechosas; y (vii) exigir a personas sospechosas que respondan preguntas y proporcionen información o material pertinentes para una investigación²⁶.

4.3- Implicancias para Hong Kong

El 1º de julio de 2020, fecha del aniversario del traspaso de Hong Kong, se desató una oleada de manifestaciones tras la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, una medida percibida con baja aceptación. De hecho, el pueblo de Hong Kong se ha caracterizado por ser combativo en pro de los derechos que les corresponden como territorio autónomo. En el 2003, organizó protestas masivas cuando se intentó aprobar por primera vez una ley similar, que finalmente fue retirada. Así como en aquella ocasión, recientemente se ha considerado que la legislación vigente en Hong Kong ya contempla cuestiones en materia de seguridad nacional y, por ende, que la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional resulta excesiva²⁷. Ciertamente, la aprobación y promulgación de la Ley de Seguridad Nacional es una decisión unilateral del gobierno de Beijing que desvirtúa, primero, una obligación asumida en virtud de un instrumento internacional jurídicamente vinculante y, segundo, la propia naturaleza de Hong Kong.

²⁶ Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., pp. 14-15.

²⁷ Zorrilla Velázquez, Daniel. Op. cit.; Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., p. 5; *Huge protest fills HK streets*, en CNN, 2 de julio de 2003. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/07/01/hk.protest/>; Kellogg, Tom. (2004) *Legislating rights: Basic law article 23, national security, and human rights in Hong Kong*, en *Columbia Journal of Asian Law*, 17(2), Nueva York: HeinOnline, pp. 311-312.

En efecto, tal como se ha referido más arriba, las características de Hong Kong fueron determinadas por China y el Reino Unido en un tratado bilateral, de las que se reiteran el goce de un alto grado de autonomía; la investidura de órganos gubernamentales propios; el mantenimiento de su sistema social y económico y el reconocimiento de derechos y libertades civiles y políticos, hasta el 2047, son reafirmadas y desarrolladas en la Ley Fundamental de Hong Kong. En la declaración de derechos y obligaciones de los residentes de Hong Kong, la Ley Fundamental reconoce que, a partir de su entrada en vigor, las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) serán aplicables en su territorio²⁸.

En lo relativo a la aprobación de leyes, la Ley Fundamental establece expresamente que Hong Kong debe aprobar y promulgar por *sí misma* las leyes sobre la prohibición de actos de traición, secesión, sedición, subversión contra el Gobierno Central Popular, o el robo de secretos de Estado, la prohibición de que organizaciones u órganos políticos extranjeros realicen actividades políticas en Hong Kong, y la prohibición de que la RAEHK establezca vínculos con organizaciones u órganos políticos extranjeros. Consiguientemente, se tiene que la aprobación y promulgación de leyes en materia de seguridad nacional en Hong Kong es una atribución reservada al Consejo Legislativo, el Poder Legislativo hongkonés²⁹.

Por lo tanto, a la luz de la esencia de la personalidad jurídica de Hong Kong, es posible afirmar que la Ley de Seguridad Nacional afecta severamente su autonomía. Por la amplitud de los hechos punibles que tipifica, podría limitar considerablemente a largo plazo los derechos y

²⁸ Véase el art. 39 de la Ley Fundamental de Hong Kong.

²⁹ Véase el art. 23 de la Ley Fundamental de Hong Kong.

libertades civiles y políticos reconocidos a sus residentes (y también de aquellos no residentes)³⁰.

Además, otras medidas previstas por la ley, como el establecimiento de la Oficina para la Salvaguardia de la Seguridad Nacional del Gobierno chino en el territorio de Hong Kong, y el procedimiento judicial para entender en casos relativos a la seguridad nacional, contravienen los principios de no intervención en los asuntos de exclusiva administración de Hong Kong y de independencia judicial, contemplados en la Ley Fundamental de la RAEHK³¹.

5- Posición de la comunidad internacional

El anuncio e implementación de la Ley de Seguridad Nacional ha generado reacciones entre los miembros de la comunidad internacional. A los fines del presente análisis, se consideran significativas las posiciones del Reino Unido, de los Estados Unidos (EE. UU.), de la República de China (Taiwán) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su implicancia en el derecho internacional.

5.1- Reino Unido

Luego de la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, Dominic Raab, actual secretario de asuntos exteriores del Reino Unido, expresó que se trata de una “clara y grave violación de la Declaración Conjunta” y que “amenaza directamente los derechos contenidos en el Pacto Internacional de las Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos [...] en particular, [...] la libertad de expresión y la libertad de protesta pacífica del pueblo de Hong Kong”³².

³⁰ Véase el Capítulo III de la Ley Fundamental de Hong Kong.

³¹ Davis, Michael C. (2020) *Hong Kong Is Part of the Mainland Now*, en *Foreign Affairs*, 2 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-07-02/hong-kong-part-mainland-now>.

³² Gobierno del Reino Unido. *National security legislation in Hong Kong: Foreign Secretary's statement in Parliament*, 1º de julio de 2020. Obtenido

En respuesta a la medida legislativa, el Reino Unido anunció el otorgamiento de nuevas facilidades migratorias a aquellos individuos que poseen el estatus de nacionales británicos en el extranjero (*British Nationals [Overseas]*), aproximadamente unos 2,9 millones de personas, y sus descendientes, con la posibilidad de adquirir eventualmente la plena ciudadanía británica. Además de otorgarles la posibilidad de residir y trabajar en el Reino Unido, y tener acceso al sistema de educación y salud pública británico, estas facilidades les dan derecho a asistencia consular y protección diplomática por parte de representaciones diplomáticas del Reino Unido³³.

Igualmente, el Gobierno británico determinó extender a Hong Kong el embargo de armas que aplica a China continental, lo que significa que no se exportarán a dicho territorio armas potencialmente letales, sus componentes o municiones, ni equipamientos que puedan ser utilizados para represión interna. También, decidió suspender su tratado bilateral de extradición, por considerar que las garantías legales o judiciales en ciertos casos previstos en la Ley de Seguridad Nacional son inexistentes³⁴.

en: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-on-national-security-legislation-in-hong-kong>.

³³ Gobierno del Reino Unido. *Home Secretary announces details of the Hong Kong BN(O) Visa*, 22 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-announces-details-of-the-hong-kong-bno-visa>; Gobierno del Reino Unido. *British Nationals (Overseas) in Hong Kong*, 22 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/guidance/british-nationals-overseas-in-hong-kong>. El estatus de *British National (Overseas)* (en inglés), abreviado como BN(O), es una categoría de nacionalidad británica que era otorgada por medio de registro voluntario a los residentes de Hong Kong quienes eran ciudadanos de los Territorios Británicos de Ultramar antes del traspaso de Hong Kong en 1997. Las personas que poseen esta nacionalidad son nacionales británicos y ciudadanos de la Mancomunidad, pero no son ciudadanos británicos.

³⁴ Gobierno del Reino Unido. *Hong Kong and China:*

5.2- Estados Unidos

Como consecuencia de la aprobación de la ley, Donald Trump, entonces de presidente de los Estados Unidos, aprobó una orden ejecutiva que suspende el trato preferencial económico otorgado a Hong Kong, así como la Ley de Autonomía de Hong Kong, con el fin de imponer sanciones a los funcionarios y entidades de Hong Kong y de China continental, involucrados en la erosión de ciertas obligaciones de China con respecto de la RAEHK. Seguidamente a esta decisión, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos impuso sanciones económicas a Carrie Lam, jefa ejecutiva de Hong Kong, y a otros diez altos funcionarios gubernamentales por “socavar la autonomía de Hong Kong y restringir la libertad de expresión o de reunión de los ciudadanos de Hong Kong”. Estas sanciones consisten en el bloqueo de los bienes e intereses que se encuentren en los Estados Unidos de propiedad de las personas mencionadas, así como la prohibición de cualquier contribución o provisión de fondos, bienes o servicios por, para o en beneficio de dichas personas, o la recepción de cualquier provisión de fondos, bienes o servicios de parte de estas³⁵.

Los Estados Unidos también anunciaron la suspensión de sus tratados bilaterales en materia de extradición y traslado de personas condenadas con Hong Kong, así como el Acuerdo de Transporte Marítimo. La suspensión de este instrumento, que otorgaba exenciones fiscales recí-

procas sobre los ingresos derivados del transporte marítimo internacional operado por residentes de los Estados Unidos y Hong Kong, afecta directamente a las empresas navieras involucradas en dichas operaciones, las cuales ahora estarán sujetas a los impuestos hongkoneses y estadounidenses sobre los ingresos por transporte marítimo, respectivamente³⁶.

A través de un comunicado de prensa, Michael R. Pompeo, último secretario de Estado de los Estados Unidos durante la administración de Donald Trump, declaró que “la decisión del Partido Comunista Chino de imponer una legislación de seguridad nacional draconiana sobre Hong Kong destruye la autonomía del territorio y uno de los mayores logros de China” y que “los Estados Unidos seguirán apoyando al pueblo de Hong Kong, amante de la libertad, y responderán a los ataques de Beijing a las libertades de expresión, prensa y reunión, así como al Estado de derecho, que hasta ahora han permitido la prosperidad del territorio”³⁷.

5.3- Taiwán

Tras la implementación de la mencionada ley, el gobierno de Taipéi expresó su preocupación por el hecho de que China podría acelerar sus planes para obtener el control de Taiwán. Su presidenta advirtió que monitorearán la ejecución de la Ley de Seguridad Nacional y que, si esta representa algún perjuicio para Taiwán o provoca alguna

Foreign Secretary's statement in Parliament, 20 July 2020, 20 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/government/speeches/hong-kong-and-china-foreign-secretarys-statement-in-parliament>.

³⁵ Vaswani, Karishma (2020) *Trump ends preferential economic treatment for Hong Kong*, en *BBC News*, 15 de julio de 2020. Obtenido en en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53412598>; *BBC News* (2020); Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Comunicado de prensa: *Treasury Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy*, 7 de agosto de 2020. Obtenido en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088>.

³⁶ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Comunicado de prensa: *Suspension or Termination of Three Bilateral Agreements with Hong Kong*, 19 de agosto de 2020. Obtenido en: <https://www.state.gov/suspension-or-termination-of-three-bilateral-agreements-with-hong-kong/>.

³⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Comunicado de prensa: *On Beijing's Imposition of National Security Legislation on Hong Kong*, 30 de junio de 2020. Obtenido en: <https://www.state.gov/on-beijings-imposition-of-national-security-legislation-on-hong-kong/>.

situación irracional, tomarán contramedidas en respuesta³⁸.

Ulteriormente, el Consejo de Asuntos del Continente, entidad taiwanesa responsable de la planificación, desarrollo e implementación de políticas entre Taiwán y China, presentó el “Proyecto de Ayuda Humanitaria de Hong Kong”, con el fin de proporcionar asistencia a los residentes hongkonenses que emigran a Taiwán y demostrar la determinación de su gobierno de velar por los ciudadanos de la RAEHK y su apoyo a la transferencia de capital y talento de Hong Kong a Taiwán en beneficio de su desarrollo económico³⁹.

5.4- Organización de las Naciones Unidas

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señaló que toda legislación para la RAEHK y su implementación deben cumplir plenamente con las obligaciones en materia de derechos humanos de China y respetar las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tal como se aplican a Hong Kong⁴⁰.

³⁸ AFP (2020) *Security law: Taiwan threatens countermeasures if Hong Kong law causes ‘damage’*, en *Hong Kong Free Press*, 9 de julio de 2020. Obtenido en: <https://hongkongfp.com/2020/07/09/security-law-taiwan-threatens-countermeasures-if-hong-kong-law-causes-damage/>; Wu Po-wei et al. (2020) *Taiwan will counter new rule in HK security law if necessary: Tsai*, en *Focus Taiwan*, 7 de julio de 2020. Obtenido en: <https://focustaiwan.tw/cross-strait/202007070023>; Martin, Peter y Wang, Cindy (2020) *Taiwan’s Leader Urges More Nations to Press China Over Hong Kong*, en *Bloomberg*, 12 de agosto de 2020. Obtenido en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-12/taiwan-leader-urges-more-nations-to-press-china-over-hong-kong>.

³⁹ Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., p. 38.

⁴⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *China/Hong Kong SAR: Security law must meet human rights obligations, says Bachelet*, 19 de junio de 2020. Obtenido en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/>

En julio de 2020, el Alto Comisionado expresó su preocupación sobre las disposiciones que tipifican los hechos punibles en el marco de la ley, ya que podrían dar lugar a una restricción del espacio cívico y de la posibilidad de que los actores de la sociedad civil ejerzan su derecho a participar en los asuntos públicos, así como a la criminalización de los defensores y activistas de los derechos humanos por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica⁴¹.

5.5- La posición de la comunidad internacional y el derecho internacional: el principio de no intervención en los asuntos internos

De las distintas posiciones que han sido recogidas, es conveniente realizar algunas breves apreciaciones sobre su alcance en la esfera del derecho internacional; en particular, su implicancia respecto del principio de no intervención en los asuntos internos, en este caso, de China continental.

El principio de no intervención implica el derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin interferencias externas, y se trata de una regla bien arraigada en el derecho internacional. En el derecho internacional contemporáneo, se encuentra reflejado, por ejemplo, en la Carta de las Naciones Unidas, en resoluciones de la Asamblea General, y en el preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Además, en el *Caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, sir Robert Jennings, exjefe de la Corte Internacional de Justicia, señaló que

[DisplayNews.aspx?NewsID=25978&LangID=E](#).

⁴¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *UN rights office expresses alarm at Hong Kong arrests under new security law*, 3 de julio de 2020. Obtenido en: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067682>.

dicho principio es incluso un principio autónomo del derecho internacional consuetudinario⁴².

Los doctrinarios consideran que existen dos elementos para identificar una intervención ilícita: (i) una acción coercitiva por parte de un Estado sobre otro y (ii) que esta recaiga sobre asuntos que competen a la libre decisión de los Estados. En síntesis, solo aquellos actos de un cierto alcance pueden ser considerados como “coercitivos”, es decir, deben necesariamente subordinar la voluntad soberana de un Estado. Si dicha subordinación no es efectiva, no es posible afirmar la existencia de coercibilidad⁴³.

Consecuentemente, en las posiciones referidas se puede constatar que todas expresan su preocupación por la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional; algunas, la condenan, acusan al Gobierno chino de violar una obligación internacional y establecen medidas como respuesta, inclusive sanciones económicas. No obstante, al no existir evidencias de que China ha subordinado su voluntad soberana por la presión de alguna de estas acciones, se observa que el principio de no intervención no ha sido vulnerado.

En contraste, y sin perjuicio del incumplimiento de otras obligaciones internacionales, China podría incurrir en la violación del principio general de no intervención en el ámbito de la Ley de Seguridad Nacional, ante el eventual ejercicio de la amplia jurisdicción extraterritorial sobre nacionales que no sean de China, Hong Kong, o

Macao, lo cual amerita un análisis mucho más acabado⁴⁴.

Conclusiones

Desde 1997, Hong Kong es un territorio chino con estatus de Región Administrativa Especial, y posee características muy particulares, como un nivel importante de autonomía y una estructura gubernamental propia, que le han permitido tener una notoria participación en la comunidad internacional, así como el reconocimiento de libertades y derechos fundamentales. Sin embargo, su apego al Estado de derecho y respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos se encuentran en riesgo debido a una rigurosa ley en materia de seguridad nacional que afecta tanto su tan mentada autonomía como los derechos civiles y políticos de sus habitantes.

Con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, China no solo ha alterado unilateralmente el estatus de Hong Kong, determinado en un tratado bilateral celebrado con el Reino Unido, sino que se ha arrogado amplios poderes de vigilancia y ejecución en casos de seguridad nacional vinculados con dicha región. La decisión de China ha generado distintas reacciones de la comunidad internacional, las cuales tienen consecuencias políticas, sociales e incluso económicas para Hong Kong.

Finalmente, aunque aún es incierto lo que sucederá después del 2047, queda claro que el futuro de los hongkoneses, que una vez fue prometedor, ahora resulta ser poco alentador. Los logros de Hong Kong están en riesgo de ser menoscabados, al contrario de lo que se había propuesto en el pasado, bajo lo que parecería ser la implementación de una política de “Un país, un sistema” por parte de China.

⁴² Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, para. 202; Jamnejad, Maziar y Wood, Michael (2009) *The Principle of Non-intervention*, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, N° 2, junio de 2009. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 347, 358. Cabe señalar que la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945) y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) son aplicables tanto a China como a Hong Kong.

⁴³ Jamnejad, Maziar y Wood, Michael. Op. cit., p. 348.

⁴⁴ Jamnejad, Maziar y Wood, Michael. Op. cit., pp. 372-373.

Bibliografía

- AFP (2020) *Security law: Taiwan threatens countermeasures if Hong Kong law causes 'damage'*, en *Hong Kong Free Press*, 9 de julio de 2020. Obtenido en: <https://hongkongfp.com/2020/07/09/security-law-taiwan-threatens-countermeasures-if-hong-kong-law-causes-damage/>;
- Buckley, Chris; Bradsher, Keith y May, Tiffany (2020) *New Security Law Gives China Sweeping Powers Over Hong Kong*, en *The New York Times*, 29 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/06/29/world/asia/china-hong-kong-security-law-rules.html>;
- Carroll, John M. (2007) *A Concise History of Hong Kong*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers;
- Constitución de la República Popular China (1982);
- Convención de Pekín (1860), *The Hongkong Government Gazette*, 15 de diciembre de 1860. Recuperado de: <https://webb-site.com/codocs/ConventionOfPeking.pdf>
- Crawford, James (2007) *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press;
- Davis, Michael C. (2020) *Hong Kong Is Part of the Mainland Now*, en *Foreign Affairs*, 2 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-07-02/hong-kong-part-mainland-now>;
- Declaración Conjunta sobre la Cuestión de Hong Kong, China – Reino Unido, 19 de diciembre de 1984, 1399 U.N.T.S. 61;
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. Comunicado de prensa: *Suspension or Termination of Three Bilateral Agreements with Hong Kong*, 19 de agosto de 2020. Obtenido en: <https://www.state.gov/suspension-or-termination-of-three-bilateral-agreements-with-hong-kong/>;
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. Comunicado de prensa: *On Beijing's Imposition of National Security Legislation on Hong Kong*, 30 de junio de 2020. Obtenido en: <https://www.state.gov/on-beijings-imposition-of-national-security-legislation-on-hong-kong/>;
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Comunicado de prensa: *Treasury Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy*, 7 de agosto de 2020. Obtenido en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088>;
- Evans, Malcolm D. (2003) *International Law*. Oxford: Oxford University Press;
- Gobierno del Reino Unido. *British Nationals (Overseas) in Hong Kong*, 22 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/guidance/british-nationals-overseas-in-hong-kong>;
- Gobierno del Reino Unido. *Home Secretary announces details of the Hong Kong BN(O) Visa*, 22 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-announces-details-of-the-hong-kong-bno-visa>;
- Gobierno del Reino Unido. *Hong Kong and China: Foreign Secretary's statement in Parliament, 20 July 2020*, 20 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/government/speeches/hong-kong-and-china-foreign-secretarys-statement-in-parliament>;
- Gobierno del Reino Unido. *National security legislation in Hong Kong: Foreign Secretary's statement in Parliament*, 1º de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-on-national-security-legislation-in-hong-kong>;
- Huge protest fills HK streets*, en *CNN*, 2 de julio de 2003. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/07/01/hk.protest/>;
- Jamnejad, Maziar y Wood, Michael (2009) *The Principle of Non-intervention*, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, Nº 2,

- junio de 2009. Cambridge: Cambridge University Press;
- Kellogg, Tom. (2004) *Legislating rights: Basic law article 23, national security, and human rights in Hong Kong*, en *Columbia Journal of Asian Law*, 17(2), Nueva York: HeinOnline;
- Kissinger, Henry (2015) *China*. Barcelona: Penguin House Grupo Editorial, S.A.U.;
- Langer, Lorenz (2008) *Out of Joint? – Hong Kong’s International Status from the Sino-British Joint Declaration to the Present*, en *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 46 (2008), Tübinga: Mohr Siebeck;
- Lawrence, Susan V. y Martin, Michael F. (2020) *China’s National Security Law for Hong Kong: Issues for Congress*. Washington D. C.: Congressional Research Service;
- Ley de la República Popular China sobre la Salvaguardia de la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, en *The Government of the Hong Kong Special Administrative Region Gazette*. Recuperado de: <https://www.gld.gov.hk/egazette/english/gazette/volume.php?year=2020&vol=24&no=48&extra=1&type=0>;
- Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China;
- Li, Jeff (2020) *Hong Kong-China extradition plans explained*, en *BBC News*, 13 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-47810723>;
- Malanczuk, Peter (1997) *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*. Londres: Routledge;
- Malanczuk, Peter (2010) *Hong Kong*, en *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford: Oxford Public International Law;
- Martin, Peter y Wang, Cindy (2020) *Taiwan’s Leader Urges More Nations to Press China Over Hong Kong*, en *Bloomberg*, 12 de agosto de 2020. Obtenido en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-12/taiwan-leader-urges-more-nations-to-press-china-over-hong-kong>;
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, Judgment, I.C.J. Reports 1986;
- Mushkat, Roda (1997) *One Country, Two International Legal Personalities: The Case of Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press;
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *China/Hong Kong SAR: Security law must meet human rights obligations, says Bachelet*, 19 de junio de 2020. Obtenido en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25978&LangID=E>;
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *UN rights office expresses alarm at Hong Kong arrests under new security law*, 3 de julio de 2020. Obtenido en: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067682>;
- Sang, Pu (2020) *Hong Kong’s National Security Law Governs the Universe*, en *Apple Daily*, 5 de julio de 2020. Recuperado de: <https://hk.appledaily.com/opinion/20200705/5SW-BODEEECHSKWIB4THHUMILOQ/>;
- Segunda Convención de Pekín (1898), disponible en: https://archive.org/stream/jstor-2212073/2212073_djvu.txt;
- Sun, Zhichao (2008) *International Legal Personality of the Hong Kong Special Administrative Region*, en *Chinese Journal of International Law* (2008), vol. 7, N° 2, Oxford: Oxford University Press;
- Susan V. y Martin, Michael F. Op. cit., p. 6.; Tsoi, Grace y Lam, Cho Wai (2020) *Hong Kong security law: What is it and is it worrying?*, en *BBC News*, 30 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52765838>;

- Total Land and Sea Area of Hong Kong*, Survey and Mapping Office / Lands Department. The Government of Hong Kong Special Administrative Region. Disponible en: <https://www.landsd.gov.hk/mapping/en/publications/total.htm>;
- Tratado de Nankín (1842), The London Gazette, Official Public Record: <https://www.thegazette.co.uk/London/issue/20276/page/3597/>;
- Trinidad, Jaime (2018) *Self-Determination in Disputed Colonial Territories*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Tsang, Steven (2004) *A Modern History of Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press;
- Vaswani, Karishma (2020) *Trump ends preferential economic treatment for Hong Kong*, en *BBC News*, 15 de julio de 2020. Obtenido en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53412598>; BBC News (2020);
- Wang, Zhenmin (2018) *Relationship Between the Chinese Central Authorities and Regional Governments of Hong Kong and Macao: A Legal Perspective*. Singapur: Springer;
- Welsh, Frank (1997) *A History of Hong Kong*. Glasgow: Harper Collins;
- Worldometer (2020), *Countries in the world by population*, <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>;
- Wu Po-wei et al. (2020) *Taiwan will counter new rule in HK security law if necessary: Tsai*, en *Focus Taiwan*, 7 de julio de 2020. Obtenido en: <https://focustaiwan.tw/cross-strait/202007070023>;
- Xu, Xiaobing y Wilson, George D. (2000) *The Hong Kong Special Administrative Region as a Model of Regional External Autonomy*, en *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 32, N° 1. Cleveland: Case Western Reserve University School of Law Scholarly Commons;
- Zorrilla Velázquez, Daniel (2020) *La ley de seguridad de Hong Kong*, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 24 de agosto de 2020. Recuperado de: <http://revistafal.com/la-ley-de-seguridad-de-hong-kong/>

MEMORIA DIPLOMÁTICA



ENTREVISTA AL EX-CANCIER ELBAJADOR ELADIO LOIZAGA REALIZADA EL 31 DE AGOSTO DEL 2018

En esta ocasión hemos tenido la honra de entrevistar a un diplomático paraguayo de destacada trayectoria al servicio de la República: el Embajador Eladio Loizaga. Con una carrera de larga trayectoria en el Ministerio de Relaciones Exteriores que tuvo inicio con su ingreso a la institución en 1967, el Embajador Loizaga representó a nuestro país en diversos ámbitos y destinos. Fue Representante Permanente del Paraguay ante la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra y ante la Organización Mundial del Comercio y Representante Permanente del Paraguay ante la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. Además, fue Ministro de Relaciones Exteriores entre 2013 y 2018, siendo el primer Canciller de la era democrática en ejercer el cargo durante la totalidad de un mismo mandato presidencial.

¿Cuáles fueron las motivaciones que lo llevaron a seguir la carrera diplomática?

Yo creo que querer seguir la carrera diplomática ya está inserto dentro de uno. A modo de anécdota, yo estaba en el sector privado en el año 67 y hubo una conferencia de la ALADI en el Hotel Guaraní frente al banco en donde trabajaba, recuerdo que me dije: “¿qué hago yo acá? ¡Ahí tengo que estar!”. En octubre de ese año el Lic. Numa Alcides Mallorquín, quien era Director General, me llamó un día y me dijo “Acá tengo tu decreto”, le pregunté a qué decreto se refería y me respondió que era para entrar a la Cancillería (sonríe), mi padre casi me mata

porque iba a ganar mucho menos, pero era mi vocación. Esa vocación es la que uno trae dentro suyo, ese deseo de entrar al servicio diplomático para servir al país, pero principalmente porque es una función demasiado noble.

¿Cuál fue su primera experiencia en Cancillería?

En mi época la Dirección de Organismos, Tratados y Actos Internacionales (DOTAI) era el corazón del MRE y yo empecé en la mesa de entrada de esa Dirección. A mí siempre me llamó la atención un detalle, a veces la gente piensa que ir mesa de entrada es como un castigo, sin embargo, yo le doy gracias y me parece que es uno de los oficios más importantes en Cancillería, en donde uno puede tener la visión total del Ministerio.

Después de unos seis meses aproximadamente pasé a trabajar en la División de OI, éramos pocos funcionarios en aquel entonces y siempre nos complementamos muy bien. Ir a esa dirección fue un privilegio porque ahí se administraba políticamente la Cancillería bajo la dirección, lógico, del Ministro y de los Viceministros. Hoy en día las funciones están mucho más divididas como consecuencia del crecimiento que fueron teniendo las relaciones internacionales de nuestro país.

¿Qué otras funciones desempeñó durante ese periodo de Gobierno?

Comencé en la Cancillería en el 67 con el último rango administrativo y en el lugar que

ya les había contado. Luego estuve a punto de ir a Washington en el 72, pero estaba en cuarto curso de Derecho y recuerdo que el Dr. Zaldívar me atajó porque si iba no terminaría mi carrera, por eso fui recién en el 74 y estuve ahí durante 5 años. Fue una experiencia por la que estoy muy agradecido porque me tocó una época de muchos cambios que me abrió otro horizonte, fue durante el periodo de Jimmy Carter y el principal tema vigente era la protección de los derechos humanos, también la caída de Irán y el caso de Watergate. En el 79 volví a la Cancillería como Asesor del Dr. Alberto Nogués, quien era Ministro en aquel entonces y recuerdo que me dijo “andá meté tu cabeza en la congeladora 3 días y después vení” (risas), como para enfriar un poco las ideas que traía de mi experiencia en Washington por todo lo que mencioné.

Luego quise ir al Poder Judicial, tuve la oportunidad, pero el Dr. Argaña que era Ministro de la Corte me dijo: “¿Qué vas a ir a hacer allá? Tu vocación es la diplomacia”, me convenció y me quedé.

Fui Director de Organismos y Tratados Internacionales, que era el centro de la Cancillería y lo máximo en la carrera. Después pasé a ser Director General y estuve en ese cargo hasta el 87, cuando renuncié a la Cancillería y me dediqué a la política.

Después del golpe yo debía volver a la Cancillería, pero el presidente entrante me pidió que sea su Secretario Privado, a lo que no me pude negar pues quería aportar al proceso de transición, es decir, yo le sucedí en el cargo al papá de nuestro actual Presidente después del golpe (entre risas), pero siempre nos llevamos muy bien, cuando él fue Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado por ejemplo trabajábamos muy bien en la Junta de Calificaciones de la Cancillería.

Justamente queríamos consultarle sobre cuál fue su participación en el proceso de

transición y, en especial, en lo concerniente a la Reforma Constitucional.

Participé desde el 89 hasta septiembre del 92, cuando me retiré para asumir mi banca en la Cámara de Diputados, porque en el 89 fui electo diputado. Realmente nos tocó un momento histórico demasiado importante. Yo estaba muy cerca del Presidente Rodríguez, era el Secretario Privado y tenía la función política de ser el nexo con la gente del Congreso, a la que conocía en su mayoría, eso me facilitó mucho el trabajo.

En lo que hace a tu pregunta específica, había dos corrientes, unos a favor de la Enmienda y otros de la Reforma. Tuvimos varias conversaciones con el presidente Rodríguez, el Secretario General que en aquel entonces era el Dr. Raúl Sapena Brugada, y también con el Excanciller Alberto Nogués. Al final el Presidente decidió que teníamos que hacer una Reforma. Recuerdo tan bien que cuando salimos de la misa de San Blas en Itá, el 3 de febrero del 92, el Presidente me dijo: “me convenció” - “pero... ¿de qué?”, le dije - “vamos a hacer la Reforma total de la Constitución”. Efectivamente fue así y se convocó la Constituyente del año 92.

Esa es la Constitución que hoy tenemos, mucha gente la critica, se escucha en la opinión pública que hay que modificar, hay que enmendar, hay que reformar, etc., pero esta Constitución es la más democrática, y así la podemos definir porque no había presos políticos, participaron todos los partidos políticos, todos los otros gremios que se constituyeron en movimientos también participaron.

Yo creo que para llamar a una Constituyente hoy en día hay que tener mucha prudencia, no es tan fácil hacer una Reforma. La gente habla de un consenso político, cierto, requiere un consenso político, pero una vez que se instala, la Constituyente puede hacer lo que quiere. Me parece que se pueden modificar algunas cosas y para ello lo más conveniente sería la Enmienda. Desde mi punto de vista es más democrático porque de

acuerdo a su procedimiento, toda la población tiene que decidir si está o no está conforme. No serían solamente 120 personas que, si bien dicen que representan al pueblo, a la larga representan intereses de sus partidos políticos o de grupos de presión. Por eso es que la Enmienda, que debe ser sometida a la consulta del pueblo, es lo más democrático que puede hacerse.

De todas las misiones en las que le cupo desempeñarse, ¿cuál considera usted que ha sido la más desafiante?

Nunca pensé que iría a Pekín, nunca (sonríe). Fui el primer Canciller paraguayo en la historia, que yo sepa, que visitó Pekín. Fuimos invitados para la reunión de CELAC con China, fue extremadamente interesante ver su estructura, tuvimos una reunión con el Canciller que actualmente sigue y hablamos sobre nuestra relación en el mundo multilateral y también de lo que podría ser en un futuro una relación Paraguay-China Continental. También mantuvimos reuniones sobre el caso de nuestra compatriota condenada a pena de muerte, Rosalía, que después logramos que se conmutara por cadena perpetua, también gracias a las gestiones de la entonces Cónsul de la República Argentina en Pekín. Tan solo el hecho de estar ahí ya era desafiante, teniendo en cuenta que los diversos gobiernos de nuestro país, inclusive el nuestro, siempre privilegió la relación con Taiwán. Hoy China es un jugador extremadamente importante, no solo en el campo económico, sino también político, y esa es una realidad que se tiene que mirar, aparte de eso es miembro permanente del Consejo de Seguridad.

¿Cuál considera que debe ser la política a adoptar respecto a China Continental por parte de nuestro gobierno?

Nuestra relación con China Continental es *sui generis*. En materia de comercio fíjense en la presencia china que hay en nuestro país, vehículos, tractores, equipos electrónicos, etc., tal es así que nuestro déficit comercial es muy alto con ellos,

está casi por los USD 3.800.000.000. Justamente, en aquella oportunidad, le señalé al Canciller chino esta situación y pedimos que se tratara de equilibrar esa balanza.

Respecto a la política adoptada, hay que señalar que existe una visión histórica por un lado, por nuestra relación con Taiwán; y política, por el otro, que ya ha sido superada de alguna forma con el fin de la guerra fría. Nosotros alentamos al diálogo entre las dos Chinas para encontrar una solución a esta situación. Uno aquí siempre escucha reclamos o sugerencias sobre por qué no hacemos como Panamá, por ejemplo, pero ellos tenían otro sistema, ya tenían una oficina comercial a la que le daban un estatus diplomático, pero eso ya se acabó, aquí no hay términos medios con ellos, o es una relación total o no hay relación. Y esa relación total implica salirse de la relación con Taiwán, y por lo menos durante el gobierno pasado, el Presidente, quien dirige las relaciones exteriores, fue muy claro en mantener el relacionamiento con Taiwán.

¿Cuál ha sido su experiencia en Ginebra? y ¿cuáles fueron los logros alcanzados durante su representación?

En Ginebra se estaba iniciando nuestra participación ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) que se había instalado en el 94. Yo llegué un año después como primer Embajador ante esa organización y otros foros internacionales, con el título de Representante Permanente. Primeramente, trabajamos mucho en materia de propiedad intelectual con la OMPI, yo fui presidente del Comité de Coordinación en el año 96 y en esa oportunidad me cupo ser el Jefe Negociador de la OMPI con el presidente del Consejo TRIPS de Propiedad Intelectual de la OMC. Logramos un buen acuerdo de cooperación y complementación entre ambos y fue un logro principalmente por la rivalidad que existía entre ambos organismos y por la influencia que existía de algunos países grandes para favorecer a la OMC y a sus intereses. Posteriormente me tocó

estar al frente de la primera revisión de política comercial ante la OMC, de la cual salimos muy bien; y de la primera revisión de cumplimiento de los protocolos en materia de derechos humanos ante las NNUU, ahí tuve una experiencia interesante porque ellos se nutren bastante de informes de organismos no gubernamentales, y en esa ocasión uno había dicho que el guaraní era lo peor que tenía nuestro país, les hablo del año 96, y yo me dije a mí mismo “no, a esto tengo que reaccionar” entonces pedí la palabra y expliqué que efectivamente en una época pasada el guaraní fue considerado como una lengua que trababa el aprendizaje del español pero que con el tiempo esa concepción cambió y que hoy en día el que no habla guaraní no se siente cómodo consigo mismo, que era nuestro segundo idioma oficial establecido en la Constitución y enseñado en los colegios, luego comencé a hablar en guaraní. También salimos muy bien de esa revisión, para mí fue una gran experiencia porque justamente el primer acuerdo ratificado por el Paraguay en la era democrática fue el Pacto de San José, un instrumento en materia de DDHH. Otro logro importante fue el ingreso de nuestro país al Grupo de Kerns, un grupo de países productores de granos.

A su llegada, en medio de la situación política un tanto agitada que atravesaba el país, ¿cuál fue la estrategia utilizada para recomponer el panorama en el plano internacional?

Uno de los objetivos del nuevo gobierno era la inserción del Paraguay en el mundo, además de la lucha contra la pobreza y la corrupción. En nuestro campo, lo primero que hicimos fue reconstruir nuestro relacionamiento con los países vecinos y los demás países de la región, para ello comenzamos a realizar visitas a esos países. Tuvíamos una excelente acogida en cada uno de ellos, algunos habían sido mis colegas en Nueva York y facilitó bastante los trabajos.

Primero nos reinsertamos en el Mercosur, con el reconocimiento que se realizó inmediatamente luego de las Elecciones, es más, a la Asunción del

presidente Cartes asistieron Cristina Fernández, Dilma y Mujica, entre otros. Algo importante que me gustaría resaltar sobre el Mercosur, porque siempre se habla de que nosotros no hicimos nada por lo que pasó, es que se volvieron a firmar tanto el protocolo de ingreso de Venezuela a pedido de Paraguay, como las otras 160 resoluciones que se tomaron en nuestra ausencia, las que fueron revisadas una por una, ya que se necesita la aquiescencia unánime de los cuatro para que tengan validez. No fue muy fácil nuestra reincorporación, principalmente por la pluralidad ideológica que existía, pero exigimos que, así como nosotros respetábamos sus ideologías, también nos respeten a nosotros.

La estrategia que utilizamos fue del acercamiento personal con los cancilleres y las reuniones que realizaba el presidente con sus pares. Realizamos visitas a Argentina, Brasil, Uruguay, y Chile, donde todavía estaba Piñeira y con el canciller Moreno construimos una buena relación. Logramos la participación del Paraguay en la UNASUR en agosto del 2013 en Surinam, después de haber sido suspendido, apenas trece días después de haber asumido. Esa reunión fue muy tensa pero el presidente habló y dejó en claro la posición paraguaya (con énfasis) haciendo mención a la legalidad del juicio político y a las irregularidades acerca de la suspensión del Paraguay.

Así se fueron reconstruyendo las relaciones. En ese primer periodo teníamos prácticamente una visita de canciller por mes y también yo tuve que viajar mucho para reconstruir esa confianza. Después fuimos más lejos, fuimos a la Unión Europea; a algunos países árabes; a EEUU, después de muchos años, creo que en 99 o 98 fue la última vez que se reunió un Secretario de Estado con un Canciller paraguayo, y yo me reuní con el Secretario Kerry.

Así fuimos expandiéndonos, dentro de una política soberana, ya no dependiendo de qué piensan otros países para ir detrás de ellos, sino tomando nuestras propias decisiones. A modo de ejemplo, en una Reunión del Mercosur en Caracas, no-

sotros señalamos que la declaración sobre medio ambiente era muy desbalanceada, y que no participaríamos de la misma, que si querían tomar esa decisión emitan una declaración solo de ellos tres y no del Mercosur por falta de consenso. Fue algo fuerte, no estaban acostumbrados a que Paraguay se plante y defienda su posición, antes solo seguía a las posiciones de otros Estados.

¿Cuáles considera que son los resultados más resaltantes de su gestión frente al Ministerio?

Bueno, en primer término, ordenar la administración del Ministerio, lo hicimos mediante auditorías a las embajadas y consulados, se encontraron algunos errores procedimentales, por lo cual se realizaron recomendaciones y un manual para el funcionamiento operativo de los mismos.

En segundo lugar, algo que para mí fue muy importante: la Academia Diplomática. El fortalecimiento de la carrera y la formación de los diplomáticos para que los ingresos y ascensos sean otorgados por los méritos académicos de cada uno, y no solo sobre la base de la antigüedad, que es solo uno de los elementos de los que habla la ley. El servicio diplomático debe ser de la mayor excelencia, ya que la competitividad en el campo internacional es muy grande. He puesto el mayor empeño en esto con los Directores de la Academia. Peleamos contra viento y marea para lograr que los 5 años de administración se lleven a cabo los concursos. Existe mucha gente que piensa que se puede “ingresar por la ventana” y eso no es lo correcto, la capacidad de nuestros nuevos diplomáticos demuestra que los concursos deben seguir.

Otro logro obtenido fue el ingreso a la OCDE, en el año 2015 estuve en Pekín y solicité reunirme con el Secretario General. En la reunión solicité nuestro ingreso y él recomendó que empecemos por el Centro de Desarrollo. Volvimos al Paraguay e iniciamos los trabajos con el Ministro de Hacienda y de la Secretaría Técnica de Planificación e ingresamos a los un año y medio. Es una herencia muy grande que estamos dejando.

Otro punto es la cuestión de Yacyretá, capaz fue bastante criticado desde un punto de vista político, pero es la salida que tenemos para ordenar económicamente la entidad para que pueda funcionar, de lo contrario cada día iba a generar más deudas. Hemos conseguido lo que nos propusimos: primero, la cogestión en igualdad de condiciones donde ambos países tienen la misma capacidad legal para actuar y controlar y eso baja a todas las direcciones, cosa que ni siquiera Itaipú posee; segundo, el tema de la deuda en no reconocer los intereses, porque eran aportes. Recién luego de estas cuestiones tratamos sobre la construcción de nuevas obras. Esto viene ya de la época del 90, con varios intentos de arreglar la deuda. La primera fue con Wasmosy, que buscó la tercerización o privatización; la segunda con Duarte Frutos, con el pre-acuerdo que hipotecaba por 40 años el precio invariable de la energía, y luego con Lugo que buscó la reingeniería financiera donde toda la deuda pasaba a manos de un banco privado y no de los gobiernos como hasta ahora está. Luego vino la nuestra, que finalmente fue aprobada. Hay que señalar que muchas veces la gente opina sin conocer, pidiendo derogar la ley, por ejemplo, esto afectaría la imagen internacional del Paraguay que quedaría mal por no cumplir el derecho de los tratados.

También la reapertura de la Embajada de Gran Bretaña, Marruecos, Israel y Qatar, la primera de medio oriente, que fueron trabajos de presión constante. En diálogo con el Ministro de Turquía, se consiguió la apertura de embajadas y logramos traer a tres mujeres paraguayas que estaban cumpliendo condenas.

Todo esto se logró con el diálogo permanente, la confianza y el compromiso político que asumimos. Nuestra función política, no es medible económicamente, por ejemplo: el crédito del Japón a largo plazo para la ruta de la producción, la venida de Air Europa, etc. Estos fueron logros de la Cancillería que devienen del relacionamiento político y que no se pueden cuantificar económicamente, la gente generalmente no ve

ese trabajo. La apertura de mercados de carne también tiene sus ingredientes políticos. Todos los productores que tienen problemas, acuden a la Cancillería para solucionarlos y somos nosotros los que debemos dar la cara por ellos, eso no es cuantificable.

Otro punto importante es la participación del Paraguay en las tropas de mantenimiento de paz, que nos dio la oportunidad de formar parte del Grupo de los 34 y participar en sesiones del Consejo de Seguridad en cuestiones de mantenimiento de paz.

Además del importante acercamiento con Rusia, facilitado en parte porque el actual canciller, Ruso Serguéi Lavrov, fue mi colega en Nueva York durante 3 años. Con ellos, además de la comercialización de la carne, también tenemos importantes acuerdos en materia nuclear relacionados a la salud y a la agricultura, pero lastimosamente están hace dos años en el Congreso.

Usted ha demostrado su apoyo constante a la profesionalización de la carrera diplomática, pero ¿qué avances considera que aún pueden realizarse en términos de formación de los futuros representantes del país?

En cuanto a la Academia, hay que seguir apoyándola, es lo que le dije al Canciller entrante, hay que dotarle de mayores rubros para realizar pasantías en nuestras representaciones en el extranjero, por ejemplo, Nueva York, Ginebra, etc. para que los alumnos ya tengan la oportunidad de aprender cómo funcionan.

Hoy en día la imagen de la Academia ha cambiado, se convirtió en un lugar clave en la formación de diplomáticos. El Director General actual de la Academia es un intelectual que conoce el mundo, es muy dedicado y está haciendo un excelente trabajo. Es importante dar continuidad a esto.

¿Qué expectativas tiene de la nueva generación de diplomáticos?

Realmente muy buena. Tan solo con ver los currículums, la dedicación de los jóvenes y la nueva dinámica de la Academia, es imposible que las expectativas no sean buenas. En 10 años aproximadamente tendremos un servicio diplomático totalmente renovado y de primer nivel. Ya hoy en día es un placer ver cómo trabajan sus colegas, es otra mentalidad, otra visión, uno aprende hasta de los terceros secretarios. Con este sistema seguirán entrando los mejores sin importar la religión, el partido político, la orientación sexual, etc., como siempre sigo, por eso debe continuar.

¿Cómo ve el futuro de las organizaciones internacionales encargadas de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacional en vista al escenario actual?

Considero que un problema que se tiene con respecto al mantenimiento de paz, específicamente en materia de misiones de paz, es presupuestario. El costo fue creciendo y existen países que están retaceando sus contribuciones en el sistema multilateral y eso golpea.

A las misiones de paz se les debe dar mayor presupuesto y fortalecer ya que ejercen un gran papel. Tienen un multi-rol en cualquier tipo de conflicto. Por ejemplo, en Haití, las misiones estuvieron en construcciones, Paraguay estuvo presente en la construcción vial. El Paraguay siempre es convocado para las misiones de paz, somos muy valorados para este servicio.

También existen lugares como Yemen que, por su extrema violencia, necesitan de la anuencia de los países donde van a prestar el servicio, a pesar de que el Consejo de Seguridad determina eso como obligatorio.

En cuanto a los organismos internacionales, hay una decisión que hasta hoy no fue implementada, la Responsabilidad de Proteger o R2P, que se tendría que aplicar cuando un Estado no tiene la capacidad de garantizar la seguridad y defender los derechos humanos, como en el caso de Venezuela. Hasta hoy no se pudo implementar

porque en el marco de las NN.UU. algunos opinan que puede implicar una intervención de un país por otro. Se mira con mucha sensibilidad este tema, existe una especie de “guerra fría subterránea”.

Se logró la diplomacia preventiva, eso es un logro, mediante la cual se trata de no llegar a la violencia, con mediadores que se adelantan a los hechos violentos.

En las últimas décadas ¿En qué aspectos de las relaciones internacionales considera usted que hubo avances? ¿y en cuáles considera que hubo retrocesos?

Bueno, en este momento estamos viviendo un momento muy complejo. Uno de los grandes contribuyentes en materia financiera, EE.UU., ha comenzado a disminuir su aporte a los organismos internacionales. Además, están las disputas de las regiones, China, EEUU, Rusia, Corea del Norte, etc., que crean incertidumbre sobre la dirección a la que estamos yendo, si realmente vamos a tener un mundo más tranquilo, o tendremos un mundo con altibajos, como la actual guerra comercial, que la llaman comercial, pero en el fondo es política. Y si nos preguntamos qué hacer frente a todas estas situaciones, bueno... el lugar que tenemos para discutir las es Naciones Unidas, no tenemos otros espacios.

Es preocupante que cuando uno prende la televisión y ve las noticias, nota que cada vez hay más desencuentros que encuentros entre los países.

En materia de seguridad, entre los años noventa y hoy, un hecho cambió la conducta internacional en el mundo, el ataque del 11 de septiembre del 2001. Ese atentado marcó un antes y un después, generó una serie de desconfianzas y debido a eso se comenzó a intensificar nuevamente el trabajo en el campo de la lucha contra el terrorismo internacional.

Para responder a tu pregunta, en general creo que hoy tenemos un retroceso en el multilateralismo que había sido muy bien trabajado en los 90,

por ejemplo, la OMC que fue un órgano creado para facilitar el comercio y evitar abusos, en los últimos años lastimosamente se podría decir que se dio un retroceso debido a que existe una posición más bien fanática, que no es compartida por la mayor parte de la comunidad.

¿Cómo considera que se encuentra la inserción del Paraguay en el mundo?

No fueron fáciles estos 5 años, pero con la colaboración de otros ministerios fuimos a varios países como Japón, Francia, Italia, España, Alemania, etc., para presentar al Paraguay como un “País de Oportunidades”. Eso nos favoreció mucho. Hoy Paraguay es un conocido atractivo para las inversiones gracias el crecimiento sobresaliente comparado en la región, la estabilidad macroeconómica, la agilidad fiscal debido al triple 10, el respeto a las normas laborales, y el pilar principal que la seguridad jurídica que generó confianza en el país. Otra cosa que nos ayudó fue que a esas presentaciones íbamos acompañados de empresarios que ya invirtieron para que ellos mismos cuenten sus experiencias, eso resultó mucho más atrayente. Paraguay no era muy conocido, pero ahora tenemos una mayor presencia en el mundo. Yo creo que la administración entrante también va a poner todo su esfuerzo para profundizar y ampliar los horizontes a lugares a donde ya no pudimos llegar como a África, por ejemplo.

En el ámbito de los foros y organismos internacionales también tuvimos una presencia muy activa. En Naciones Unidas ganamos un espacio en el Comité de Derechos Humanos con Tania Abdo, en la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto con la Consejera Julia Maciel, por primera vez en la historia un país mediterráneo tiene un juez en el Tribunal del Mar, como es el Embajador Óscar Cabello, también fuimos miembros del Consejo de DDHH en donde nos desempeñamos excelentemente y entramos prácticamente a todos los organismos especializados; en el marco de la OEA nuestra Embajadora Elisa Ruiz Díaz, muy respetada, ha

hecho un gran papel; en la UNESCO tuvimos una participación fantástica con la dirección de la Ministra Leticia Casati; también en la OCDE participamos activamente; el Embajador Saguier también hizo un gran trabajo ante la ALADI y el Mercosur; el desempeño ante la OMC y los demás organismos en Ginebra también fue muy bueno. Hay que destacar que todo fue posible gracias al enorme trabajo de nuestras misiones junto con la Cancillería, que se movieron para conseguir votos, además de la persona de los candidatos.

¿Algún objetivo que usted desearía haber realizado y que considera debe ser perseguido por las siguientes generaciones?

Una de las cosas que no pudimos alcanzar y que hubiera facilitado el trabajo es tener un solo edificio, pues como saben estamos divididos en varios. Parece una cuestión muy baladí, pero realmente facilitaría el trabajo y la comunicación. Yo había solicitado y contábamos con los recursos, pero ya no seguimos adelante debido al proyecto de reconversión del puerto de Asunción, que tiene previsto un edificio para el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya el gobierno entrante se va a encargar de esto. Además, otra materia en la que tuvimos avances, pero necesita más trabajo, es modernizar las funciones de las oficinas con tecnología.

¿Cuáles son los puntos claves para mantener una política exterior de Estado?

Según la ley la Cancillería es el órgano articulador encargado de las Relaciones Internacionales, pero la política exterior es transversal y entran muchas materias en juego, como el medio ambiente, salud, vivienda, educación, etc. Es importante que las demás instituciones entiendan eso. Es decir, para tener una Política de Estado debe existir una conversación permanente entre todos los ministerios, secretarías y demás instituciones para realizar un trabajo en conjunto, y esto no resulta tan fácil con todos. Cuando cada institución elabora su propia política por su cuenta, se generan algunos

problemas y siempre terminan solicitando ayuda a la Cancillería. Por eso creo que debe existir un Consejo Nacional con los Ministerios para evitar duplicidad y tener un mejor control de eficacia y de financiamiento de los programas. Conseguimos hacer algo parecido con Planificación y Hacienda y funcionó realmente muy bien.

El Paraguay debe fijarse en dos temas principales, la obtención de un tratamiento diferenciado en los acuerdos comerciales por ser un país mediterráneo, que pueda compensar las desventajas económicas de esa condición; y la inserción del Paraguay en los diferentes foros, que son los espacios en donde se negocian los temas más importantes. Asimismo, deben apoyar a nuestro servicio exterior.

¿Cuál cree usted que fue la clave o las claves para que la Cancillería haya sido ese órgano realmente decisivo y articulador de la política externa de nuestro país?

Yo creo que, en primer lugar, fue el equipo que tenemos. Nuestra Cancillería tiene recursos humanos muy buenos, a mí me tocó trabajar con personas que ya conocía desde hacía mucho tiempo, también con jóvenes y funcionarios nuevos, siempre tuve buenas experiencias con ellos. Darles confianza, espacios de desarrollo, que se sientan seguros de lo que están haciendo, que puedan presentar sus ideas y ser respaldados si están en lo correcto. Vuelvo a decir que tenemos un buen equipo, los jóvenes que salieron de la academia, algunos ya tuvieron misiones en el exterior y ya hasta retornaron, da gusto trabajar con ellos. Mi forma de trabajo siempre fue muy abierta y también personal, personal en el sentido de tomar contacto con las personas, siempre respetando la jerarquía, pidiendo opiniones, a veces no escuchaba lo que quería escuchar, pero eso también ayuda mucho.

Y en cuanto al trabajo de la Cancillería, articular implica invitar, convocar a las otras instituciones a diversos trabajos, como hemos hecho en este periodo. En materia de ODS, por ejemplo,

nosotros somos los coordinadores, tenemos personas que están haciendo un trabajo excelente, demostrando liderazgo, convocando a todas las instituciones pertinentes y cumpliendo ese rol del MRE. Yo sé que no es fácil, tampoco significa que estemos sobre las otras instituciones, simplemente ocurre que conocemos cómo funciona el esquema internacional, y si quieren pasar sobre nosotros, generalmente chocan y después vuelven a Cancillería, esa es la realidad, en todos lados pasa eso.

¿Algún comentario que nos quiera hacer acerca del rol de la mujer en el presente y futuro de nuestra diplomacia?

Siempre trabajé con mujeres que se han destacado en las funciones que les ha tocado cumplir, tanto en mis misiones en el exterior como en mi gabinete. Las mujeres van ocupando cada vez más espacios en la diplomacia, y el rol que desempeñan es igual de importante que cualquier otro ya que no existe ninguna diferencia de aptitud. Sin embargo, hay que destacar que las mujeres siempre son más equilibradas y eso evidentemente es un plus, especialmente en las negociaciones.

¿Cuán importante ha sido el apoyo de su familia en todos estos años de carrera?

La familia juega un rol muy importante en la carrera diplomática. Este es un lado comúnmente desconocido de la vida de un diplomático, pues siempre se piensa que el diplomático solo va a tomar champagne, comer caviar y vivir relajadamente en otro país. Nosotros sabemos que es eso no es así, uno realiza muchos sacrificios y muchas veces implican dejar a la familia para cumplir con las responsabilidades.

La familia que acompaña también sufre. Muchas veces los hijos no se sienten a gusto en los lugares donde te toca estar y eso evidentemente preocupa mucho. La pareja no puede trabajar, eso afecta personalmente. Hoy día tenemos

convenios firmados con Alemania, EEUU, entre otros, para permitir el trabajo del cónyuge del diplomático, de forma que ellos también puedan desarrollarse en el campo laboral.

La familia, el cónyuge principalmente, también realiza una labor muy importante al relacionarse con la comunidad diplomática acreditada en ese país. Tuve la experiencia de que mi esposa participaba en el *Women's International Forum* en Nueva York, donde conoció a Nane Annan, esposa de Kofi Annan, por ejemplo. Gracias a eso fuimos invitados a varios eventos en donde tuve la oportunidad de conocer a varias personas, como al embajador de China en Nueva York.

A modo de finalizar, ¿Qué mensaje quiere dejar a los diplomáticos y a los lectores de la revista diplomática en general?

En primer término, que la diplomacia es una vocación, es un servicio al país, que conlleva sacrificios pero que con el tiempo uno recibe su recompensa, no económica, sino el sentimiento de haber ayudado a nuestro pueblo. Es un servicio demasiado noble que uno debe sentir en el corazón, y que a pesar de que existan altibajos, es gratificante.

Les diría también que sigan formándose, leyendo, estudiando, porque la información es lo más importante en esta carrera. Hoy con la tecnología es mucho más fácil y se debe aprovechar. El diplomático debe estar siempre informado. En EE.UU., por ejemplo, existe una institución que se llama Centro de Transición que se encarga de ese proceso de un gobierno a otro, y en uno de los escritos recopilados por este Centro hay una sugerencia del exvicepresidente Walter Mondale a su sucesor en la que le decía que no crea que por trabajar veinte horas al día iba a ser un súper hombre, que debía trabajar tres y el resto dedicar a informarse. Cada noche hagan un repaso general de cómo está el mundo, para estar preparados y que nada les sorprenda.

Entrevista realizada en agosto del 2018

DOCUMENTOS RELEVANTES



INFORME DEL JEFE DE LA DELEGACIÓN PARAGUAYA SOBRE LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO 1945

En el 2020 se cumplió el 75° aniversario de las Naciones Unidas, Organización constituida tras las negociaciones que cincuenta países llevaron a cabo durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, que tuvo lugar del 25 de abril al 26 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos de América.

Se estima que dicho encuentro internacional perdura hasta el presente como el más concurrido de la historia,³ habiendo trabajado en la Conferencia alrededor de 3500 personas, incluso voluntarios,⁴ en adición a los más de 2500 miembros de la prensa. El Presidente estadounidense, Harry S. Truman, asistió al último día de sesiones en que felicitó a los 50 delegados presentes por la hazaña lograda. La Carta de las Naciones Unidas se suscribió al día siguiente, el 26 de junio de 1945, habiendo cada jefe de delegación proferido un discurso en conmemoración a la participación de su país. El honor de primer firmante de la Carta le cupo al delegado de China, en reconocimiento a la larga lucha de su país contra las agresiones sufridas, para luego seguirlo el delegado de la URSS, Reino Unido y Francia, y posteriormente los restantes delegados en orden alfabético hasta el cierre concedido al país anfitrión, Estados Unidos.⁵

Por primera vez se da a publicidad un informe sobre aquel histórico evento desde la óptica de un paraguayo: embajador Celso R. Velázquez, cuya participación no se limitó a la de mero espectador sino a la de protagonista durante aquel hito del multilateralismo. Jefe de la delegación paraguaya, se encontraba a la sazón acreditado ante el Gobierno estadounidense. Le cupo una tarea altamente sensible, en su calidad de relator de la Comisión encargada del diseño del órgano central y más poderoso de la nueva Organización mundial: el Consejo de Seguridad.

¹ Por los segundos secretarios Jeronimo Sann y René Figueredo Corrales.

² Agradecemos por este medio la gentileza de habernos facilitado el presente material a la Directora General de Política Multilateral, embajadora Estefanía Laterza, a la Directora General de la Unidad de Coordinación de la Gestión Documental, ministra María Concepción Domínguez, a la Directora de Organismos Internacionales, primera secretaria Ana Rolón Candia, y a los compañeros del Archivo “José Falcón” de la Cancillería Nacional.

³ Sitio web de las Naciones Unidas, “1945: *The San Francisco Conference*”, disponible en: <https://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html>

⁴ Véase también *Yearbook of the United Nations 1946-1947*, Department of Public Information, United Nations, New York, Second Printing December 1948, p. 14.

⁵ *Ibidem*, p. 33.

Constituye sin dudas una prueba de su destacada actuación la mención que recibió de parte del Secretario de Estado, Edward Stettinius Jr., el día en que se suscribió el documento fundacional de la Organización: “...quiero hacerle saber cuán mucho he apreciado todo cuanto usted ha contribuido para su éxito [de la Conferencia]. Su trabajo como Relator de la Tercera Comisión ha acrecentado en mucho su distinguida reputación en asuntos internacionales. Me alegro de que será posible continuar en Washington nuestras agradables relaciones”.

Stettinius Jr. fue nada menos que el Jefe de la delegación norteamericana⁶ en Dumbarton Oaks, encuentro que en octubre de 1944 sentó las bases de la futura Organización. Además de Secretario de Estado, Stettinius encabezó la delegación de su país y presidió la Conferencia de San Francisco.⁷

Se presenta igualmente el Decreto N° 8189 del 12 de abril de 1945, a través del cual se conformó la delegación nacional, integrada también por el entonces embajador acreditado en Río de Janeiro y ex combatiente en la Guerra del Chaco, general de brigada Juan B. Ayala, y el consejero de la Embajada paraguaya en Washington, César R. Acosta.⁸

El orden mismo establecido para la suscripción de la Carta marcó desde un principio una distinción con los futuros 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad: “Sería realmente ilógico el pensar que la Carta de las Naciones Unidas es una obra perfecta, total y definitivamente concluida”, refirió Velázquez. “Emprendido el trabajo debe persistirse en el empeño de completarlo y mejorarlo bajo la influencia reparadora del tiempo, rectificando los errores que se hallaren, llenando lagunas y armonizando preceptos, sobre la experiencia adquirida”.

Aquellas palabras premonitorias reflejan la sabiduría que gobernó a los delegados de los futuros miembros no permanentes, propiciando la necesaria y urgente creación de una Organización Internacional general, pero a su vez legando en su momento a las generaciones futuras la posibilidad de reformar la Carta (artículo 109, párrafo 3).

Las reflexiones del embajador Velázquez transmiten los pensamientos y sensaciones optimistas de la época, fruto del triunfo de las potencias aliadas en la Segunda Guerra Mundial y del gran impulso que, a diferencia de la Sociedad de las Naciones, los Estados Unidos de América prodigaba a la naciente Organización, madre del multilateralismo actual.

No se equivocaría, al asentar: “...las labores de la Conferencia de San Francisco, miradas en la perspectiva del tiempo, representarán, en cualquiera de los casos, una histórica contribución para la paz futura de la humanidad”.

⁶ Sitio web del Instituto de investigación Dumbarton Oaks de la Universidad de Harvard: <https://www.doaks.org/resources/dumbarton-oaks-conversations/participants/american-delegation>. Véase también Yearbook, o. c., p. 43.

⁷ *Ibidem*, p. 46 y 47.

⁸ La nómina de todas las delegaciones fue publicada en *ibidem*, pp. 43-46.

Si se considera que dicho trabajo diplomático permitió el nacimiento de una entidad que evitó por 75 años una nueva conflagración mundial, puede concluirse sin exageraciones que esta noble profesión salva –literalmente– vidas.

Esta publicación rinde homenaje a la delegación paraguaya y a las miles de personas que contribuyeron al nacimiento de la Organización y que han quedado en el anonimato, como acaece comúnmente en esta trascendental profesión: la Diplomacia.



Celso R. Velázquez, Embajador en los Estados Unidos y Jefe de la Delegación del Paraguay. (UN Photo/Yould)



Delegación del Paraguay: Celso R. Velázquez, Embajador en los Estados Unidos, Jefe de la delegación (centro); Juan Bautista Ayala, Embajador en Brasil (izquierda); César R. Acosta, Consejero de la Embajada de Paraguay en Washington (derecha). (UN Photo/Yould)



De izquierda a derecha: Julián R. Cáceres, Embajador en los Estados Unidos (Honduras); Celso R. Velázquez, Embajador en los Estados Unidos (Paraguay); una persona no identificada; la Sra. G. B. Ramírez; Guillermo Belt Ramírez, Embajador en los Estados Unidos (Cuba); Guillermo Sevilla Sacasa, Embajador en los Estados Unidos (Nicaragua), en una recepción en el St. Francis Hotel. (UN Photo/Eastman)



Celso R. Velázquez, Embajador en los Estados Unidos; Jefe de la Delegación del Paraguay, firmando la Carta de las Naciones Unidas en una ceremonia celebrada en el Veterans' War Memorial Building el 26 de junio de 1945. Detrás, a la derecha, se encuentra el Consejero de la Delegación Dr. César R. Acosta. (UN Photo/McLain)



Celso R. Velázquez, Embajador en los Estados Unidos; Jefe de la Delegación del Paraguay, firmando la Carta de las Naciones Unidas, en compañía del General de Brigada Juan B. Ayala (detrás), Embajador en los Estados Unidos del Brasil y el Dr. César R. Acosta, Consejero de la Delegación (detrás), en una ceremonia celebrada en el Veterans' War Memorial Building el 26 de junio de 1945. (UN Photo/Yould)



Delegación del Paraguay: Celso R. Velázquez, Embajador en los Estados Unidos, Jefe de la delegación (centro); Juan Bautista Ayala, Embajador en Brasil (izquierda); César R. Acosta, Consejero de la Embajada de Paraguay en Washington (derecha). (UN Photo)



Reunión de la Comisión III (Consejo de Seguridad) presidida por Trygve Lie (de pie) de Noruega. También en la mesa junto a él están: Celso R. Velázquez (3º desde la izquierda) del Paraguay, Relator; y Julián R. Cáceres (2º desde la izquierda) de Honduras, Secretario General Adjunto; el Oficial Ejecutivo Grayson Kirk; y el Oficial Ejecutivo Adjunto Lawrence Chamberlain. (UN Photo/Lundquist)



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Ministerio de Relaciones Exteriores
y Culto

Decreto N. 8189.

QUE NOMBRA DELEGADOS DEL PARAGUAY A LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ORGANIZACION INTERNACIONAL, A REUNIRSE EN SAN FRANCISCO (EE.UU. DE AMERICA).-

Nº 294

ASUNCION, 12 de Abril de 1945.-

Habiendo el Paraguay aceptado la invitación de los Gobiernos de los Estados Unidos de América, del Reino Unido de la Gran Bretaña, de la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas y de la República de China, para concurrir a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre organización internacional que se realizará en la ciudad de San Francisco (EE. UU. de América), a partir del día 25 del corriente, y siendo necesario constituir la Delegación que representará a la República del Paraguay en aquella reunión internacional,

De conformidad al Art. 2º del Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto,

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

D E C R E T A :

Art. 1º.- Constitúyese la Delegación que representará a la República del Paraguay en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, que se realizará en la ciudad de San Francisco (EE.UU. de América) a partir del día 25 de abril del corriente, en la siguiente forma: Delegados Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Paraguay cerca del Gobierno de los Estados Unidos de América, Doctor Celso R. Velázquez, y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Paraguay cerca del Gobierno de los Estados Unidos del Brasil, General de Brigada Don Juan B. Ayala, y Consejero de la Delegación Dr. César R. Acosta.-

Art. 2º.- Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.-

[Firmas manuscritas]

Decreto N° 8189

Presidencia de la República

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

QUE NOMBRA DELEGADOS DEL PARAGUAY A LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL, A REUNIRSE EN SAN FRANCISCO (EE.UU. DE AMÉRICA)

Asunción, 12 de Abril de 1945

Habiendo el Paraguay aceptado la invitación de los Gobiernos de los Estados Unidos de América, del Reino Unido de la Gran Bretaña, de la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas y de la República de China, para concurrir a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre organización internacional que se realizará en la ciudad de San Francisco (EE.UU. de América), a partir del día 25 del corriente, y siendo necesario constituir la Delegación que representará a la República del Paraguay en aquella reunión internacional,

De conformidad al Art. 2° del Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

Art. 1°.- Constitúyese la Delegación que representará a la República del Paraguay en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, que se realizará en la ciudad de San Francisco (EE.UU. de América) a partir del día 25 de abril del corriente, en la siguiente forma: Delegados Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Paraguay cerca del Gobierno de los Estados Unidos de América, Doctor Celso R. Velázquez, y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Paraguay cerca del Gobierno de los Estados Unidos del Brasil, General de Brigada Don Juan B. Ayala, y Consejero de la Delegación Dr. César R. Acosta.-

Art. 2°.- Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.-

Señor Ministro:

Tengo el honor de presentar a Vucencia el siguiente informe, sobre las labores realizadas últimamente en la Ciudad de San Francisco de California, Estados Unidos de América, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

La reunión inició sus tareas el 26 de abril y las dio por terminadas el 26 de junio último pasado, en la sesión plenaria de clausura, que siguió a la firma solemne de la “Carta de las Naciones Unidas”, que así se llama el trascendental documento allí elaborado, por los representantes de estas naciones.

AGENDA

La Conferencia aprobó como agenda para sus deliberaciones:

I.- Las “Propuestas de Dumbarton Oaks” (así denominadas por el lugar en que fueron hechas) anunciadas en Washington, Distrito Federal, el 9 de octubre de 1944, por las grandes potencias: Estados Unidos de América, el Reino Unido, la Unión Soviética y China, como decisión de la “Conferencia de Dumbarton Oaks”.

II.-Los aditamentos de la Reunión de Crimea.

III.-Las enmiendas proyectadas, a aquellas propuestas, por los Gobiernos de los Estados Unidos de América, el Reino Unido, la Unión Soviética y China.

Y IV.-Los comentarios hechos y modificaciones propuestas por los demás países participantes de la reunión.

Como se ve, el instrumento que sirvió de base para los trabajos fue el conocido con el nombre de “Propuestas de Dumbarton Oaks”, que contiene recomendaciones para el establecimiento de una organización general internacional, las que fueron previamente sometidas a la consideración de los respectivos gobiernos por los representantes de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China.

El objeto de la Conferencia de San Francisco, por consiguiente, ha sido redactar una carta de la proyectada organización mundial, para preservar la paz y seguridad internacionales, alentando y promoviendo arreglos pacíficos o ajustes de las disputas internacionales por procedimientos judiciales o políticos, previniendo y alejando las amenazas a la paz de las naciones y suprimiendo las violencias mediante el uso de fuerzas combinadas, si necesario fuere.

En el campo de la cooperación social y económica, se ha propuesto la Conferencia posibilitar la solución de los problemas de economía internacional, social y otros análogos; y promover el

respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales que integran su personalidad o individualidad consciente.

ORGANIZACIÓN

Fueron organizados los siguientes Comités Generales:

1.-Comité de Iniciativas, integrado por los presidentes de todas las delegaciones, para estudiar cualquiera medida importante o toda cuestión de procedimiento que le fuera sometida por su presidente o el de cualquiera delegación.

2.-Comité Ejecutivo, integrado por los presidentes de las delegaciones de los gobiernos patrocinadores y por los presidentes de las delegaciones de siete gobiernos designados en reunión de los jefes de delegaciones y aprobados por la Conferencia en sesión plenaria. El Comité Ejecutivo estaba facultado a hacer recomendaciones al de Iniciativas, para su consideración; y tenía que ayudar a éste, en la solución de los asuntos que le encomendare.

3.-Comité de Coordinación, integrado por un representante de cada miembro del Comité Ejecutivo para auxiliar a éste en el cumplimiento de sus atribuciones.

4.-Comité de Credenciales, integrado por siete miembros nombrados en la reunión de los jefes de las delegaciones y aprobados por la Conferencia en sesión plenaria, cuya función consistía en examinar las credenciales de los delegados para informar sobre ellas a la primera sesión plenaria.

COMISIONES Y COMITÉS

Fueron creadas cuatro comisiones y doce comités.

Cada comisión tenía un presidente, un relator y un secretario auxiliar del Secretario General de la Conferencia, nombrados en reunión de jefes de delegaciones y aprobados por la Conferencia en sesión plenaria. Sus funciones principales eran las siguientes: establecer los principios generales para orientar a sus comités y subcomités técnicos; estudiar las recomendaciones de los comités; y recomendar, a su vez, en sesión plenaria de la Conferencia, los textos aprobados, para su adopción como partes de la Carta Constitutiva; y pronunciarse sobre otras materias pertinentes a su jurisdicción.

Cada Comisión tenía sus Comités, para formular recomendaciones sobre las diversas secciones de la Agenda que les fueron asignadas. El presidente y los relatores de los comités eran nombrados por los jefes de delegaciones y aprobados por la Conferencia en sesión plenaria. Los comités constituían los subcomités que juzgaban necesarios.

Todas las delegaciones teníamos derecho a representación en las comisiones y sus comités y a participar de sus deliberaciones.

El estudio de las distintas partes de las “Propuestas de Dumbarton Oaks” fue así dividido entre las diversas comisiones y sus comités:

COMISIÓN I

Disposiciones generales

Comité 1.-Preámbulo, propósitos y principios (capítulos I y II y comentarios y sugerencias concernientes a los mismos).

Comité 2.-Miembros, Enmiendas y Secretaría (capítulos III, IV X y XI)

COMISIÓN II

Asamblea General

Comité 1.-Composición y Procedimientos (capítulo V, secciones A, C y D y los párrafos pertinentes de la sección B).

Comité 2.-Funciones Políticas y Seguridad (capítulo V, especialmente sección B).

Comité 3.-Cooperación Económica y Social (párrafos correspondientes de los capítulos v y IX)

Comité 4.-Sistema de Fideicomiso (disposiciones sobre un sistema de fideicomiso internacional)

COMISIÓN III

Consejo de Seguridad

Comité 1.-Estructura y Procedimientos (secciones A, C. y D. del capítulo VI y párrafos pertinentes de la sección B).

Comité 2.-Solución Pacífica (capítulo VIII, sección A).

Comité 3.-Arreglos para Acción Coactiva (capítulo VIII, sección D; y capítulo XII).

Comité 4.-Arreglos Regionales (capítulo VIII, sección C).

COMISIÓN IV

Organización Jurídica

Comité 1.-Tribunal Internacional de Justicia (capítulo VII)

Comité 2.-Problemas Legales (funcionamiento de la organización de las Naciones Unidas: registro de tratados, obligaciones contraídas bajo un tratado, compatibles con la Carta Constitutiva; status jurídico de la organización y privilegios e inmunidades de sus funcionarios).

LUGAR QUE CORRESPONDIÓ AL PARAGUAY EN ESTA ORGANIZACIÓN

El Paraguay, esto es, uno de sus delegados a la Conferencia fue designado Relator de la Comisión General III, denominada Consejo de Seguridad, que era, indudablemente, una de las más importantes de la proyectada organización, por dos razones principales: 1a. entorno al Consejo de Seguridad, puede decirse, giraba todo el organismo internacional, como la base o el eje central de la organización; y 2a. porque entre las materias propias de esta comisión figuraban los “arreglos regionales”, de fundamental importancia para las naciones de este hemisferio.

En cumplimiento de aquel honroso cometido, presenté a una de las sesiones plenarias de la Conferencia el informe que acompaño, resumiendo la labor de los cuatro comités correspondientes a la Comisión III y las resoluciones respectivas, así como las tomadas por la Comisión. No reproduzco aquí dicho informe a causa de su extensión. Ver: Anexo A.

Ambos instrumentos fueron aprobados por la Conferencia por unanimidad de votos y sin observación alguna.

LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL ESTATUTO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

La organización mundial proyectada por la Conferencia responde a las siguientes finalidades:

Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra; “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”; crear condiciones propicias al mantenimiento de la justicia y el respeto a las obligaciones internacionales; “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”.

Por los siguientes medios:

Practicando la tolerancia y conviviendo en paz, uniendo fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, asegurando el uso de la fuerza sólo en el interés común, y empleando un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de los pueblos.

La Carta consta de un exordio y XIX capítulos; y lleva anexada, como parte integrante de la misma, el “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, cuerpo de quince magistrados elegidos, “sin tener en cuenta su nacionalidad, de entre personas que gocen de alta consideración moral y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus respectivos países, o que sean jurisconsultos de reconocida competencia en materia de derecho internacional”.

Se ha previsto claramente que la Carta debe ser ratificada “por los estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales” (art. 110). La aprobación de ella por los delegados firmantes, en consecuencia, ha sido sólo ad-referéndum.

COMISIÓN PREPARATORIA

Se ha decidido, al mismo tiempo que, mientras la Carta entre en vigencia y se constituyan las Naciones Unidas, conforme a lo estipulado en dicha Carta, se establezca una Comisión Preparatoria “con el objeto de llevar a cabo arreglos provisionales para las primeras sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, para el establecimiento de la Secretaría y para la reunión de la Corte Internacional de Justicia”.

Esta Comisión funcionará en Londres y se disolverá con la elección del Secretario General de las Naciones Unidas. Sus bienes y archivos pasarán entonces a la Organización Mundial.

La creación de este organismo provisional ha sido indispensable para llevar adelante las estipulaciones contenidas en la Carta.

ARREGLOS PROVISIONALES

Es de destacarse en este informe lo previsto en el capítulo VIII de la Carta que lleva el título del acápite: “Arreglos Regionales”.

Me refiero a esta materia en el siguiente párrafo del informe que presenté a la sesión plenaria:

“Para sustentar las actividades de la organización central, una autorización especial ha sido otorgada para la existencia de arreglos regionales o entidades para entender en todos los problemas de seguridad que sean apropiados a una acción regional. Está especificado, sin embargo, que tales

actividades deben ser concordes con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. El principio general es que los miembros deben hacer todo el esfuerzo posible para el arreglo de sus disputas locales por las entidades regionales, antes de referirlas al Consejo de Seguridad, que fomentará el uso de estas entidades regionales por las partes”.

Ha sido preocupación constante de todos los delegados de los países americanos dejar a salvo la existencia del sistema panamericano, dentro de la organización general, mediante una armónica coordinación de propósitos y principios, sin menoscabar la armonía del conjunto y las funciones de las autoridades centrales, en la lógica relación existente entre el órgano y el organismo, esto es, entre la parte y el todo, en la concepción objetiva de aquellos vocablos.

Es mi convicción que tal pensamiento se ha realizado satisfactoriamente.

El sistema panamericano se ha formado, a través de más de, más de medio siglo, por los siguientes procedimientos:

1.-Conferencias Internacionales Americanas, que son los organismos más antiguas dentro del Sistema: la primera data del año 1889. Se reúnen, generalmente, a intervalos de cinco años y se ocupan, con preferencia, de política panamericana.

2.-Reuniones de CONSULTA DE Ministros de Relaciones Exteriores, que juntamente con el procedimiento también llamado de consulta, se refieren a las amenazas a la paz, la seguridad o integridad territorial de las Repúblicas Americanas. Pueden también ocuparse, y se han ocupado, de cuestiones económicas, culturales o de otro orden, de interés común para el continente. Se han celebrado hasta ahora tres reuniones de esta índole, en las ciudades y fechas que se expresan a continuación: Panamá, 23 de setiembre al 3 de octubre de 1939; La Habana, del 21 al 30 de julio de 1941; Río de Janeiro, del 15 al 28 de enero de 1942.

3.-Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la ciudad de México desde el 21 de febrero hasta el 8 de marzo de 1945, a invitación del Gobierno Mexicano a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, que integran las Naciones Unidas y Asociadas a ellas, para considerar la forma de intensificar la colaboración de éstas en el esfuerzo de guerra, la participación de América en la futura organización mundial y el impulso que había de darse al sistema interamericano y a la solidaridad económica del Continente.

4.-Conferencias técnicas o especiales, cuyo número ha llegado a más de doscientos y que tienen por objeto completar la labor de las Conferencias Internacionales en problemas técnicos o especiales.

5.-Otros organismos panamericanos permanentes, clasificados en los siguientes grupos: Cooperación Intelectual, Defensa Política y Militar, Derecho Internacional, Relaciones Económicas, Salud Pública y Previsión Social, Transporte y Comunicaciones. A estos grupos deben agregarse dos comisiones: Comisión Interamericana de Mujeres, que funciona en Washington; y Comisión Panamericana de Cooperación Inter-municipal, con sede en La Habana. Son, en total, treinta y siete organizaciones las comprendidas en este párrafo.

La Unión Panamericana, en cuyo Consejo Directivo están representados todos los países americanos, es [la] institución por medio de la cual funciona el sistema americano.

La organización recordada ha sido objeto de detenido estudio por el Comité Ejecutivo sobre Problemas de la Post Guerra del Consejo Directivo de la Unión Panamericana y el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, para sugerir cambios que fortalezcan el sistema, coordinen los principios contenidos en los tratados vigentes para el arreglo pacífico de las controversias internacionales; y para proyectar un método para la codificación del derecho internacional.

El sistema aludido se denomina indistintamente: panamericano, interamericano o, simplemente, americano. Es indudablemente preferible la última forma. La primera, aparte de ser neológica, lleva el prefijo inseparable pan, cuyo significado es antinómico con la universalidad de algunos principios jurídicos positivamente incorporados al derecho americano; y la segunda tiene la preposición latina, cuyo correcto empleo en este caso es bien dudoso y que nada agrega a la significación del vocablo americano, cuya pureza y suficiencia son indisputables.

He hecho aquella apretada enumeración para recordar la importancia de este sistema y justificar: 1o. la preocupación aludida; y 2o. la importancia que cabe atribuir al hecho de haberse salvado, dentro de la organización mundial, la existencia de dicho sistema, tal como se expresa en el párrafo transcrito de mi informe; y surge claramente del capítulo VIII de la Carta y, especialmente, del art. 52 de dicho capítulo, que dice así: “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

No puede ponerse en duda la compatibilidad del sistema americano con los “Propósitos y Principios de la Naciones Unidas, expresados en el capítulo I de la Carta.

No entro en el comentario de los artículos que integran el mencionado artículo sobre “Arreglos Regionales” y las disposiciones concordantes de la misma Carta, en gracia a la brevedad y bajo el convencimiento de que es obvio, aun sin profundizar el análisis, de que el sistema americano puede seguir funcionando, dentro de la organización general, con todas sus conquistas presentes y las que indudablemente vendrán en el futuro, como fruto del esfuerzo común y de la natural evolución de las ciencias jurídicas y económicas.

LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Cámara Alta de los Estados Unidos de América acaba de confirmar, por una mayoría de 89 votos contra 2, la “Carta de las Naciones Unidas”, elaborada en la histórica conferencia de San Francisco. Votaron en contra únicamente los senadores Langer y Shipstead.

Este país es el primero, entre las grandes potencias, que ratifica la Carta.

La decisión tomada por el Senado fue calificada por el Presidente Truman, en mensaje enviado desde Potsdam, como un “positivo avance en la causa de la paz mundial”.

Notable es la diferente reacción producida en el Senado por la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, y la que produjera el Estatuto de la Liga de Naciones, en 1918. La primera ha sido aprobada, en plazo de días, por una mayoría abrumadora; el estudio del segundo duró casi nueve meses, al cabo de la cuales triunfaron los partidarios del aislamiento de los Estados Unidos. El pacto de la Liga de Naciones fué rechazado, en aquel entonces, por 49 votos contra 35.

La ratificación última del Senado ha sido indiscutiblemente concorde con la tendencia nítidamente definida en la opinión pública de este gran país.

UN MATIZ DE LA CARTA DE SAN FRANCISCO

Las Naciones Unidas se han enfrentado en esta segunda guerra mundial con la solución de dos graves problemas: ganar la guerra y asegurar después los beneficios de una paz duradera para el futuro.

La experiencia recogida del pasado reciente había sido muy dura. Ganada la primera guerra, la paz que siguió a ésta duró muy poco tiempo, hasta el punto de que muchos actores de aquella tragedia lo han sido también de la segunda. No llegó a pasar ni siquiera una generación sin que la tormenta se desencadenara de nuevo sobre el mundo, sembrando miseria y luto por todas partes.

El problema del mantenimiento de la paz después de la primera guerra mundial determinó la formación de la Liga de Naciones; pero el organismo así creado no dió los resultados que de él se esperaban. Su existencia, sin embargo, señaló un importante período en la vida del derecho internacional: la creación de un organismo mundial con el fin de velar por el respeto de los principios que integran el contenido de este derecho.

Puede afirmarse que el primer problema ha sido resuelto satisfactoriamente; pues la guerra en Europa ha sido ganada por las Naciones Unidas; y la lucha en el Asia seguirá sin duda la misma suerte con la inevitable y próxima derrota del Japón. La Carta de San Francisco constituye una poderosa contribución para solucionar el segundo problema, como el sólido cimiento sobre el cual ha de completarse el edificio de la paz, que requiere mucho tiempo y debe ser obra de una constante y común dedicación a la “ciencia de las relaciones humanas”, para el mantenimiento de

la convivencia internacional en el ambiente propicio del derecho y la moral, que conjuntamente se proponen la realización del bien, en la más amplia y pura acepción del vocablo.

El fracaso de la Liga de Naciones no ha debilitado la confianza puesta en el derecho como medio de solucionar las controversias que puedan apelar la paz internacional; o para restablecer el orden perturbado por la violencia. Ha servido, por el contrario, como un aliciente para perseverar en el empeño, tratando de corregir los errores del pasado y de llenar las lagunas que se han notado en la primera organización mundial.

Uno de los matices [más notables] del empeño presente consiste, a mi juicio, en hallar un medio apropiado y eficaz de poner la fuerza al servicio del derecho, en las relaciones internacionales, y completar así el contenido básico del derecho internacional.

El derecho y la moral son ciencias hermanas, nacidas de una madre común, que es la ética. El principio [jurídico] es o debe ser esencialmente moral y viceversa. Los principios básicos del derecho: “vivir honestamente, dar a cada uno lo suyo y no dañar a otro”, son, al mismo tiempo principios básicos de la moral que, como el derecho, se propone el estudio consciente de la conducta humana para fijar las normas que deben presidirla. He aquí la esencia de la investigación jurídica romana y el fundamento de la moral socrática.

Substancialmente, entre los principios jurídicos y los principios morales no existe alguna diferencia. La distinción no se presenta sino desde el punto de vista de los medios de que se dispone para la aplicación de unos y otros. El derecho impone sus mandatos por medio de la fuerza, es decir, mediante sanciones objetivas; la moral sugiere o insta, no impone, mediante penas o recompensas, aflicciones o compensaciones subjetivas, del fuero interno o de la conciencia. Lo que en el primero es vínculo, nexo o atadura, es deber en la moral, también vínculo, si se quiere, pero espiritual.

El ejercicio de la fuerza puesta al servicio del derecho debe ser también conforme a la razón y a la equidad, para hacer de la justicia una realidad.

Bien está, en conclusión, el matiz apuntado, el deseo de las Naciones Unidas, trasuntado en la Carta de San Francisco, de poner fuerzas internacionales combinadas al servicio del derecho para buscar soluciones pacíficas a todas las controversias internacionales.

EMBAJADA DEL PARAGUAY
WASHINGTON, D. C.

UNA CARTA DEL SEÑOR SECRETARIO DE ESTADO DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Vuerto al español, la carta que, con fecha 26 de junio último, recibí de Su Excelencia don Edward Stettinius, quien a la sazón acupaba la Secretaría de Estado de este país:

"El Secretario de Estado

Fairmont Hotel, San Francisco ,26 de junio de 1945,

Estimado señor Embajador:

Ahora que la Conferencia va a clausurarse y vamos a regresar a Washington, yo quiero hacerle saber cuan mucho he apreciado todo cuanto usted ha contribuido para su éxito. Su trabajo como Relator de la Tercera Comisión ha acrecentado en mucho su distinguida reputación en asuntos internacionales. Me alegro de que será posible continuar en Washington nuestras agradables relaciones.

Con la seguridad de mi respeto y estima

E. Stettinius

A Su Excelencia

Celso R. Velázquez
Embajador del Paraguay en los Estados Unidos".

He creído de mi deber transcribir a Vucencia esta carta, de un ilustre hombre público de este país, por referirse a la actuación de la delegación paraguaya. No me ha movido para ello, dicho se está, ninguna vanidad personal, frívolo deseo de ostentación que nunca he alimentado.

PALABRAS FINALES

Sería realmente ilógico el pensar que la Carta de las Naciones Unidas es una obra perfecta, total y definitivamente concluida. No puede ponerse en duda, sin embargo, la trascendencia de la obra realizada, su necesidad y lo que ella significa en los dominios del derecho internacional.

Emprendido el trabajo debe persistirse en el empeño de completarlo y mejorarlo bajo la influencia reparadora del tiempo, rectificando los errores que se hallaren, llenando lagunas y armonizando preceptos, sobre la experiencia adquirida, en la práctica y la constante observación de los hechos en la vida social y la convivencia internacional.

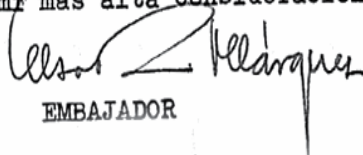
Así se explica lo preceptuado en el artículo

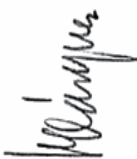
EMBAJADA DEL PARAGUAY
WASHINGTON, D. C.

109, parágrafo 3, que determina y facilita la celebración de una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar la Carta, si dicha conferencia no se hubiere realizado, en las condiciones previstas en el párrafo primero del mismo artículo y antes de la décima reunión anual de la Asamblea General.

Sólo el porvenir dirá si se ha edificado bien y cuerdamente. Yo abrigo la íntima convicción de que las labores de la Conferencia de San Francisco, miradas en la perspectiva del tiempo, representarán, en cualquiera de los casos, una histórica contribución para la paz futura de la humanidad.

Saludo a Vucencia con mi más alta consideración y estima


EMBAJADOR



**UNA CARTA DEL SEÑOR SECRETARIO DE ESTADO
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Vierto al español la carta que, con fecha 26 de junio último, recibí de Su Excelencia don Edward Stettinius, quien a la sazón acopaba la Secretaría de Estado de este país:

“El Secretario de Estado

Fairmont Hotel, San Francisco, 26 de junio de 1945,

Estimado señor Embajador:

Ahora que la Conferencia va a clausurarse y vamos a regresar a Washington, yo quiero hacerle saber cuan mucho he apreciado todo cuanto usted ha contribuido para su éxito. Su trabajo como Relator de la Tercera Comisión ha acrecentado en mucho su distinguida reputación en asuntos internacionales. Me alegro de que será posible continuar en Washington nuestras agradables relaciones.

Con la seguridad de mi respeto y estima

E. Stettinius

A Su Excelencia

Celso R. Velázquez

Embajador del Paraguay en los Estados Unidos”.

He creído de mi deber transcribir a Vuecencia esta carta, de un ilustre hombre público de este país, por referirse a la actuación de la delegación paraguaya. No me ha movido para ello, dicho se está, ninguna vanidad personal, frívolo deseo de ostentación que nunca he alimentado.

PALABRAS FINALES

Sería realmente ilógico el pensar que la Carta de las Naciones Unidas es una obra perfecta, total y definitivamente concluida. No puede ponerse en duda, sin embargo, la trascendencia de la obra realizada, su necesidad y lo que ella significa en los dominios del derecho internacional.

Emprendido el trabajo debe persistirse en el empeño de completarlo y mejorarlo bajo la influencia reparadora del tiempo, rectificando los errores que se hallaren, llenando lagunas y armonizando preceptos, sobre la experiencia adquirida, en la práctica y la constante observación de los hechos en la vida social y la convivencia internacional.

Así se explica lo preceptuado en el artículo 109, párrafo 3, que determina y facilita la celebración de una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar la Carta, si dicha conferencia no se hubiere realizado en las condiciones previstas en el párrafo primero del mismo artículo y antes de la décima reunión anual de la Asamblea General.

Sólo el porvenir dirá si se ha edificado bien y cuerdamente. Yo abrigo la íntima convicción de que las labores de la Conferencia de San Francisco, miradas en la perspectiva del tiempo, representarán, en cualquiera de los casos, una histórica contribución para la paz futura de la humanidad.

Saludo a Vucencia con mi más alta consideración y estima

CELSO R. VELÁZQUEZ
EMBAJADOR

RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD Y EXTENSIÓN DE LAS ISLAS DE APIPÉ Y YACYRETÁ

Presentamos a continuación un documento inédito obrante en el Archivo Nacional de Asunción (ANA, SE, Vol. 834) respecto a una exploración realizada en 1848 a las islas Yacyretá y Apipé sobre el río Paraná, con el objeto de desalojar a los ocupantes clandestinos allí asentados, mayoritariamente para la explotación de madera¹.

La operación guarda relación con la disputa territorial entre Paraguay y Corrientes respecto a la zona de las antiguas Misiones Jesuíticas en la margen izquierda del Paraná (actuales Provincias de Corrientes y Misiones de la República Argentina), fruto de la controversia limítrofe arrastrada desde la revolución de la independencia y que se finiquitó tras la Guerra Contra la Triple Alianza.

El Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia inició la reivindicación de la soberanía territorial del pueblo de Candelaria (vecina de Posadas, actual Argentina) y de los pueblos misioneros al sur del Paraná (actual Provincia de Misiones, Argentina), con el objeto de preservar la ruta comercial abierta con el Imperio del Brasil entre San Borja (actual Brasil) e Itapúa (actual Encarnación).² Por medio de la presente documentación puede verificarse que Don Carlos Antonio López persistió con dicha política exterior, temiendo además que aquellas islas pudieran servir como punto estratégico al enemigo para lanzar una invasión al Paraguay.

Le cupo al comandante del pueblo de Santa Rosa (actual Departamento de Misiones, Paraguay), Lázaro Centurión, materializar estas instrucciones, lo cual realizó exitosamente y en corto tiempo: confeccionó un mapa del lugar (que publicamos en el presente número), liberó completamente la isla de Apipé, erigió un cuartel en el lugar y fijó de manera regular patrullas fluviales (a las cuales Don Carlos denomina “corridas”).

Para reafirmar los argumentos respecto a los derechos territoriales del Paraguay sobre las islas, Carlos Antonio López remite incluso a Centurión dos números (75 y 76) del periódico oficial “El Paraguayo Independiente”, entre los que destaca el alegato de que la zona pertenecía al Paraguay como herencia de las modificaciones jurisdiccionales realizadas al final de la Colonia. A este efecto puede constatarse de *El Paraguayo Independiente* un auténtico trabajo de investigación histórica, citando y transcribiendo documentos del Archivo Nacional de Asunción, tal como la asunción al mando del último Gobernador europeo del Paraguay, Bernardo de Velasco, en mayo de 1806, cuyo mandato implicó la conjunción de dos territorios: la Gobernación de las Misiones y la Provincia del Paraguay.

¹ El documento ha sido reproducido anteriormente en Rivarola Paoli, Juan Bautista, La cuestión de límites con Corrientes y Misiones antes y después de la emancipación paraguaya, en *Historia Paraguaya: Anuario de la Academia Paraguaya de la Historia*, vol. LI, 2011, Editorial Servilibro.

² Véase al respecto Williams, John Hoyt en “*La guerra no-declarada entre el Paraguay y Corrientes*”, Estudios Paraguayos, revista de la Universidad Católica ‘Nuestra Señora de la Asunción’, Vol. 1, N° 1, Asunción, noviembre 1973, pp. 35-43.

A diferencia de la suerte que corrieron en octubre de 1832 los correntinos que a la sazón se encontraban en la isla Apipé, que fueron tomados prisioneros y remitidos a Tevegó,³ Don Carlos ordena simplemente el retiro pacífico de los ocupantes, aclarando tal procedimiento al referido Centurión en términos hasta casi paternales: “*No tiene Usted que notificar, o leer la referida orden escrita: basta decir a los Correntinos que se hallen en Apipé, que el Supremo Gobierno nacional en vista de los procedimientos hostiles de Rosas; y de los correntinos con la República, ha mandado que en adelante no sea admitido en esa Isla con ningún pretexto ningún correntino, ni habitante ninguno de Corrientes, y que Usted en cumplimiento de esta orden pasa a intimidarles que se determinasen prontamente a retirarse de allí con sus haberes*”

Existen constancias de que el documento ya fue observado con anterioridad, ya que una cita del mismo puede encontrarse en el catálogo de la Sección *Nueva Encuadernación* del Archivo Nacional de Asunción, elaborado por Benigno Riquelme García, bajo la siguiente descripción: “1848. *Reconocimiento de la capacidad y extensión de las islas de Apipé y Yacyretá*” (Tomo II que comprende los Volúmenes 298 al 944, Vol. 834, pág. 142).

Se ha actualizado la caligrafía en algunas palabras, extendiendo algunas abreviaturas y manteniendo la denominación de algunos parajes conforme a su actual denominación tanto en la Argentina como en Paraguay, para mayor facilidad en la lectura.

Esperamos sinceramente que la presente publicación colabore para futuras investigaciones de ese interesante –aunque poco desarrollado– capítulo de nuestra historia, y permita comprender mejor la política exterior del Paraguay tras su Independencia y sus conflictos territoriales con Corrientes de fines de la época colonial.

³ *Ibidem*, p. 43.

Siempre conviene la práctica de un reconocimiento pro-
pósito de la capacidad y extensión de las islas de Argipe y
Simitra á fin de que se tenga un informe exacto de si
el enemigo podrá reunirse en esos parages algunos ganados
y animales, y algun depósito de armamentos y muni-
ciones para lanzarse repentinamente en la guardia de
San José, ó mas abajo: pasará V. en persona con
tres ó quatro hombres prácticos á examinar escru-
pulosamente esos lugares, llevando la escolta que con-
viere suficiente en inteligencia que tambien será
de hombres prácticos, y alertos, quedando V.
facultado para ordenar los auxilios convenientes
á este objeto y p.^a de ser bien prevenida la gua-
rdia de San José. Si encontrare algunos
trabajadores en Argipe les asegurará que su viage
no se dirige á ofenderlos de ningun modo, sino
á practicar un reconocimiento de esos lugares, con
el bien entendido de que si encontrare algunas
chalanas, botes, ó canoas les dará la orden de

que no se muevan de allí mientras V. no con-
cluya sus diligencias á retirarse. Reconocerá
bien ambas costas de dichas Yslas en orden á la
facilidad, ó dificultades para un pasaje de anima-
les; debiendo au mismo reconocer los puntos
apropiados para mantener piquetes de observación
en casos ofendidos, con prevencion de que formará
un croquis de cada Ysla, ó un dibujo ó figura
que pueda entenderse, marcando los puntos y
pasajes convenientes q's explicará por una nota
q's acompañará á esta orden.

Quea V. facultas p. a. dejar en su lugar
persona de satisfacción que atienda á esta Coman-
dancia, y al pueblo de su cargo durante su corta
ausencia en esta comision. Villa del Pilar
Agozo 28 de 1848.

Lpez J

Al Comand. de Santa Rosa

**“RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD Y EXTENSIÓN
DE LAS ISLAS DE APIPÉ, Y YACYRETÁ CON UNOS CROQUIS (1848)”**

“Siendo conveniente la práctica de un reconocimiento prolijo de la capacidad y extensión de las islas de Apipé y Yacyretá a fin de que se tenga un informe exacto de si el enemigo podrá reunir en esos parajes algunos ganados y animales y algún depósito de armamento y municiones para lanzarse repentinamente en la guardia de San José, o más abajo: pasará Usted en persona con tres o cuatro hombres prácticos a examinar escrupulosamente esos lugares, llevando la escolta que considere suficiente en inteligencia que también será de hombres prácticos, y alentados, quedando Usted facultado para ordenar los auxilios convenientes a ese objeto y para dejar bien prevenida la guarnición de San José. Si encontrare algunos trabajadores en Apipé les asegurará que su viaje no se dirige a ofenderlos de ningún modo, sino a practicar un reconocimiento de esos lugares, con el bien entendido de que si encontrare algunas chalanas, botes, o canoas les dará la orden de que no se muevan de allí mientras Usted no concluya sus diligencias a retirarse. Reconocerá bien ambas costas de dichas Islas en orden a la facilidad, o dificultades para un pasaje de animales; debiendo así mismo reconocer los puntos apropiados para mantener piquetes de observación en casos ofrecidos, con prevención de que formará un croquis de cada Isla, o un dibujo o figura que pueda entenderse, marcando los puntos y pasajes convenientes que explicará por una nota que acompañará a esta orden.

Queda Usted facultado para dejar en su lugar persona de satisfacción que atienda a esa comandancia, y al pueblo de su cargo durante su corta ausencia en esta comisión. Villa del Pilar Marzo 28 de 1848.

López

Al Comandante de Santa Rosa”

“¡Viva la República del Paraguay! ¡Independencia o Muerte!

Exmo Señor

Habiendo recibido con el acatamiento que debo la Suprema orden de V.E. de fecha 28 del próximo pasado mes, en su cumplimiento el día 2 del que rige me dirigí a esta guardia acompañado del Ciudadano Juez de Paz de Santa Rosa y de los vecinos del Departamento José Miguel Acosta y Francisco Ignacio Silvero con la escolta de cien hombres entre tiradores y lanceros a practicar el reconocimiento de las islas y costas de Yacyreta y Apipé, dejando la guardia prevenida de cuarenta hombres: y habiendo verificado con la prolijidad que V.E. se ha servido ordenarme, he encontrado que la última es de extensión como de ocho leguas de longitud del Este a Oeste, y de ancho como de cinco leguas, poco mas o menos, de Norte a Sur, pudiendo calcularse en la misma conformidad la circunferencia de veinte leguas. Se ha reconocido estar dividida dicha campaña por medio de un riacho navegable en crecientes del Paraná del cual la atraviesa terminando en las lagunas que al fin forman un carrizal impenetrable hasta las faldas de los montes por donde es vadeable por una picada a la costa del río por el puerto denominado Urundey para poder transitarse sin dificultad de un campo a otro, en los que comodante podrán caber hasta el número de cuarenta mil animales con todos los pertrechos necesarios de guerra, y de allí lanzarse en esta guardia sin mayor dificultad por el riacho nombrado Mburahéi, mediante los muchos bancos y playas que tiene, saliendo en él por uno de los puertos demarcados Barranquera limpia y Urundey, distante como veinte cuerdas uno de otro, pero no podrá tenerse piso firme más debajo de ella por los esteros fragosos e intransitables que se encuentran en la costa hasta el piquete de Corateí, donde podrá también hacerse un desembarco de tropas sin cabalgaduras, embarcando en el puerto de un obraje de la isla, situado al Oeste abajo y navegando río arriba. Se ha reconocido asimismo no haber dificultad mayor de poder verificar el enemigo un pasaje de animales por los puertos de la otra banda del Paraná nombrados Cabayú Cuatiamí y Cardozo y lanzarlos en los campos de la isla por los puertos de ella el nombrado Machado y el señalado con una cruz, por los muchos bancos y playas que en cuyos pasos se ofrecen y que el canal por este motivo conserva su hondura en distancia solamente como de tres o cuatro cuerdas poco más o menos en bajamar, que es el único tiempo adecuado para semejantes pasajes, pues en las crecientes será dificultoso verificarlo por la suma extensión del río y rapidez insurcable de las corrientes de los varios riachos que dimanar de él.

He sabido por los obrajeros que se hallan en la isla que los pasajes de los animales que mantienen en ella, verifican sin mayor dificultad por los puertos expresados de Cabayú Cuatiamí y Cardozo de la otra banda del Paraná en los de Machado y el señalado con la cruz. Los animales que mantienen son como setenta y tantos caballos incluso algunas yeguas y veinte y una cabezas de vacuno entre bueyes y lecheras.

Los puertos mencionados de la otra banda del Paraná y de la isla expresada se hallan señalados o demarcados en la figura dibujada que tengo el honor de elevar adjunto al Supremo conocimiento de V.E. en la cual se han omitido señalar los ángulos y montes que dicha isla tiene en el interior a falta de persona de mejor inteligencia que pueda hacerla, y solamente se ha puesto la posible diligencia de demostrar en ella los puertos, carrizales y tierras altas y bajas de que se compone toda la campaña.

Se han encontrado en la isla, a más de otros trabajadores que se hallan también, a Domingo Machado, Valeriano Alegre y Esteban Achineli, a los cuales como a los demás que fueron vistos, ordené permaneciesen en ella hasta evacuarse mi comisión, y enterados del fin de ella los tres expresados sujetos me han franqueado gustosamente de propio motivo el auxilio de diez y nueve caballos para poder penetrar toda la campaña, mediante cuyo auxilio que acepté, he practicado el reconocimiento de ella con la prolijidad debida, pues me hubiera sido dificultoso verificarlos a pie por la extensión macedosa que tiene.

Por lo que respecta a la isla de Yacyreta, me dirigí igualmente a ella con el mismo acompañamiento y escolta, y habiendo reconocido la punta que mira al Oeste enfrentada a la de Apipé, se ha encontrado en ella un puerto en un barranco arenoso sin monte con treinta y cinco varas de alto, por donde me introduje en la campaña hasta en distancia como de una legua, desde que se divisaron adelante alturas y [semisales] y grandes montañas.

Reconocí que las barranqueras de esta punta son aparentes para mantenerse en caso necesario piquetes de observación en distancia de más de una legua de esta guardia porque desde ellas por su elevación se divisan alguna parte de la campaña de Apipé y los puertos de ella denominados Barranquera limpia y Urundey que son por donde el enemigo podrá tirarse en el riacho de Mburahé que media entre ambas islas para lanzarse en esta misma guardia. Finalmente siguiendo el costado del Sur hacia el Este, encontré entre los saltos chico y grande un riacho que parecía penetrar la campaña, en cuyas aguas me introduje con tres canoas y habiéndolas surcado como hasta en distancia de media legua donde terminaba expandiéndose en carrizales, pisé en tierra, y caminando corta distancia se divisaron también tierras firmes y bajas e iguales montes, de donde volví siguiendo el Paraná río arriba hasta el salto grande, de cuyo punto retrocedí a esta, no solamente por los muchos pedregales que desde allí adelante atraviesan el río, impidiendo acercarme a la costa para volver a saltar en tierra a reconocer la campaña que seguía sucesivamente, sino también viendo que el enemigo en caso de pretender algún pasaje encontrará en esta parte dificultades insuperables a este fin por las inmensas peñas o serranías que el río tiene entre sí, formando arrecifes sumamente correntosos e insurcables para animales: mas sin embargo de lo relacionado, si V.E. estimase conveniente el que se evacúe el reconocimiento de toda la circunferencia de la isla, podré dirigirme a San Cosme con una mitad de la escolta que tengo y pasar de allí a la isla con cabalgadura suficiente para poder penetrar y reconocer prolijamente la campaña, pues será dificultoso verificarlo a pie por la mucha extensión y naturaleza de ella, que debe ser de más de doce leguas de longitud; siendo el puerto de aquel pueblo el único por donde de esta parte podrá introducirse la cabalgadura necesaria. Entretanto quedo en esta guardia con el acompañamiento y escolta que tengo, esperando la Suprema Resolución de V.E. para verificarlo si fuere de su aprobación.

Acompañó ante V.E. de vuelta la Suprema orden que se sirvió dirigirme para este reconocimiento.

Dios guarde á V.E. muchos años. Guardia de San José Abril 12 de 1848.

Exmo Señor.

Lázaro Centurión

Excelentísimo Señor Presidente de la República”

“Por los considerandos de la adjunta orden se instruirá Usted de la conveniencia pública, y necesidad urgente de retirar de la isla de Apipé a los Correntinos, y cualesquiera habitantes de la Provincia de Corrientes; y pasará desde luego a ponerla en cumplimiento, manteniéndose allí hasta que ellos acaben de sacar sus animales a la otra banda. Si tuvieren maderas, y chalanas o canoas para conducirlos les dará Usted un plazo de tres días para que apronten su carga, y si no pudieran hacerlo en este plazo no tiene Usted que aguardarles más tiempo, ni tampoco les permitirá que vuelvan otro día a llevarlos; sino que marcharán luego en sus canoas o chalanas llevando todas sus herramientas y cualesquiera útiles.

Dejará Usted las disposiciones convenientes en la guardia de San José para los auxilios de víveres, y también de alguna fuerza en caso necesario. Después que se desocupe la Isla quedará Usted con la escolta en la guardia de San José de donde me participará el cumplimiento de esta orden. Entretanto me informará la fuerza que convenga ponerse en el punto que en su informe de 12 del anterior ha designado para un piquete de observación en inteligencia que será inevitable el establecimiento; y así mismo una corrida a los puertos de dicha Isla, para prevenir cualquier sorpresa que puedan inventar.

Se incluyen a Usted los impresos de los 75 y 76 de nuestro periódico¹: en otra ocasión se remitirán bastantes ejemplares para su distribución en la forma acostumbrada a todos los empleados de ese departamento, en inteligencia que al efecto los hago [pedir] con esta fecha.

Los adjuntos pliegos hará Usted pasar a la Ciudad, quedando el chasque de esta villa a esperar las contestaciones a esta banda del Tebicuary conforme he ordenado anteriormente, a fin de aliviar la carrera del chasque a esta Villa de la Encarnación. Mayo 11 de 1848.

No tiene Usted que notificar, o leer la referida orden escrita: basta decir a los Correntinos que se hallen en Apipé, que el Supremo Gobierno nacional en vista de los procedimientos hostiles de Rosas; y de los correntinos con la República, ha mandado que en adelante no sea admitido en esa Isla con ningún pretexto ningún correntino, ni habitante ninguno de Corrientes, y que Usted en cumplimiento de esta orden pasa a intimidarles que se determinasen prontamente a retirarse de allí con sus haberes.

Al Comandante del Departamento de Santa Rosa”

¹ Se refiere a *El Paraguayo Independiente*, ediciones del sábado 4 de marzo de 1848 (N° 75) y del sábado 11 de marzo de 1848 (N° 76).

¡Viva la República del Paraguay!

¡Independencia o Muerte!

Exmo Señor

En esta fecha voy a la Isla de Apipé a poner en cumplimiento las disposiciones de V.E. contenidas en el Decreto Supremo de fecha 1º del corriente, y en el oficio de su referencia que ayer día he tenido el honor de recibir con fecha 11, relativamente a la conveniencia pública, y necesidad urgente de retirar de dicha Isla de Apipé a los Correntinos, y cualesquiera otras personas que estén trabajando maderas, o con cualquier pretexto allí, facultándome el artículo único del predicho Supremo Decreto y el oficio referido de V.E. para pasar a retirarlos, lo que verificaré conforme instruye el oficio, bien como el cumplimiento de las demás disposiciones contenidas en él.

Juntamente he recibido los impresos de los N° 75 y 76 de nuestro Periódico que se ha servido incluirme.

También los pliegos dirigidos a la Ciudad hice pasar luego con el propio chasque de esa Villa a relevarse en el paso del Tebicuary conforme está ordenado.

Logré despachar y pasar hasta Laureles una mita de mil ovejas para el Ejército nacional antes que hubiesen apurado las lluvias grandes que hubieron.

El Administrador de Yuty me ha comunicado tener concluida la construcción que se le ordenó por conducto de esta Comandancia de diez canoas para servicio público.

Dejo en mi lugar para los despachos de mitas y otros casos precisos al Juez Comisionado Ciudadano Manuel Antonio Ramirez. Todo lo que esta vez participo a V.E.

Dios guarde á V.E. muchos años. Santa María Mayo 13 de 1848.

Exmo Señor

Lázaro Centurión

Excelentísimo Señor Presidente de la República del Paraguay”

¡Viva la República del Paraguay!

¡Independencia o Muerte!

Exmo Señor

Cumpliendo con el Supremo Decreto de V.E. de fecha 1º del corriente mes y de la disposición de 11 del mismo, el día 13 me dirigí a esta guardia con el piquete de veinte hombres armados como se previene en el citado Supremo Decreto de V.E., y habiendo llegado en ella el 15, a la misma fecha pasé a la Isla de Apipé donde fueron convocados en un puerto todos los Correntinos y demás habitantes de Corrientes, que se hallaban trabajando maderas, y habiendo ocurrido todos el siguiente día 16, les intimé verbalmente la Suprema orden de V.E. de retirarse de la isla dentro de tercero día con todos sus animales, haberes y demás útiles que tengan, con la prevención de que otro día no podrían volver a conducir los que dejaren, y de que de lo contrario serían lanzados por la fuerza: y enterados todos de ella protestaron obedecer puntualmente: y habiendo yo permanecido allí con la escolta al reparo de su cumplimiento, el día 19 en que se cumplieron los tres días naturales de la intimación despaché un Sargento con un piquete de diez hombres armados a reconocer los ranchos, que encontró ya desocupados y fueron incendiados por el mismo Sargento en virtud de orden que se le dio, el cual a su vuelta me dio cuenta haber encontrado en montón noventa y seis piezas de madera labrada en la orilla de la laguna de un riacho navegable en creciente por donde solían conducir hasta el Paraná sus chalanas y maderas: cuya circunstancia de hallarse esta madera amontonada en el puerto o embarcadero de la laguna expresada, parece proporcionarles un medio no difícil de poder, cuando hubiere creciente del rio, trasportar clandestinamente, a más de que un extranjero habitante de Corrientes apellidado Achineli, después de la notificación que les hice, volvió a ocurrir ante mí con la súplica de venir después a conducir la madera que dejaba amontonada cuando hubiese oportunidad de creciente, pero no se le admitió, y sí se le repitió la misma prevención que se hizo a todos para el caso de que intenten volver.

El mismo día 19 a la tarde regresé a esta guardia, dejando sin reconocerse un rancho que se hallaba al Oeste en un puerto de la isla donde tuvo su obraje otro extranjero habitante también de Corrientes en distancia de más de dos leguas de esta citada guardia, difiriendo este reconocimiento para el día de ayer por la hora ya incompetente, y se verificó aún ya tarde también a motivo del tiempo lluvioso, y se encontró así mismo desocupado de todos sus habitantes y haberes, y solamente se hallaron también en montón sesenta y seis piezas de madera labrada, seis pares de masas para carretas, veinte y una [ramazones],¹ y veinte y seis tablas livianas, todas las que quedaron en la propia ribera así amontonadas, habiéndose ejecutado con el rancho igual operación que con los demás. Todo lo que participo a V.E. para lo que estime conveniente.

¹ *Rayasones*, en el original.

Por lo que respecta al Piquete de Observación que deberá establecerse en las barranqueras de la punta de la isla de Yacyreta en frente al Oeste de la Apipé, informo á V.E. que convendrá cubrirse con una fuerza de treinta hombres, en atención a la necesidad de hacerse corridas a algunos puertos de ella, y que será preciso verificarlas con dos canoas, ocupándose en cada una siete bogavantes y tres tiradores: mas si estas corridas hayan de practicarse por toda la circunferencia de la isla, será preciso mayor fuerza, pues será urgente ocuparse en tal caso cuatro hasta cinco canoas, y cada una con el mismo número de gente, por el peligro que correría de que el enemigo tal vez intente hacer a las corridas alguna tentativa emboscada en alguno de los riachos, o islas de aquella parte sin que sean vistos sino en el acto de verificarla. Es cuanto tengo el honor de informar a V.E.

Dios guarde á V.E. muchos años. Guardia de San José Mayo 21 de 1848

Exmo Señor

Lázaro Centurión

Excelentísimo Señor Presidente de la República del Paraguay”

“Una vez que la Isla de Apipé queda desocupada de Correntinos como participa Usted en su oficio del 21; mande hacer con brevedad un rancho de capacidad de veinte hombres para un piquete de observación, en el paraje designado en la punta de la isla de Yacyretá. Se llevarán dos canoas buenas al puerto del piquete, para que una se mantenga allí, mientras la otra se destine a la corrida.

En la guardia de San José continuará la fuerza actual de veinte hombres hasta que se disponga la fuerza de infantería, y caballería que de las tropas de línea ocuparán ese punto con un corto contingente de urbanos, que en los turnos se irán adiestrando en el manejo de las armas.

Villa de la Encarnación Mayo 22 de 1848.

Al Comandante de Santa Rosa en comisión en la Isla de Apipé”

40/
que he dirijido ayer dia en una canoa hasta
el parage denominado Aburahay, de donde se
veia el campamento que y las alturas del costa-
do izquierdo de la rinconada de Santa Maria, y
los puertos de la isla de Apipe de esta parte. Es to-
do lo que participo à V.E. para lo que estime con-
veniente.

Dios guarde à V.E. muchos años. I
sigue de Observacion en la isla de Yacireta. Ma-
yo 30. de 1848.

Exmo Señor

César Centurion

Exmo. Señor Presidente de la Republica del Paraguay -

¡Viva la República del Paraguay!

¡Independencia o Muerte!

Exmo Señor

En cumplimiento de la respetable Suprema disposición de V.E. que en oficio del 22 del corriente se ha servido ordenarme relativo a la erección de un rancho de capacidad de veinte hombres para un piquete de observación en el paraje designado en la punta de la isla de Yacyreta; tengo el honor de participar a V.E. que hoy día de la fecha a las cinco de la tarde se ha concluido el establecimiento de dicho piquete: es compuesto de una casa pajiza de dos lances que contienen catorce varas de largo, cuatro de alto, y seis varas de ancho, con una culata toda emparedada colocada en ella una puerta de tablero ordinaria para seguridad del armamento y municiones, así mismo es resguardada por tres costados de hacia el monte con una cerca de palenque bien seguro, dejando el costado de hacia el río libre por el respeto que tiene inmediata la barranquera de siete varas de alto: por su misma naturaleza es hermosa la situación, y tiene además una vista por todos lados para desviar con tiempo cualquier embarcación enemigo que acaso viniere, y dista no más de una legua poco más o menos de la guardia de San José para un pronto aviso en un caso ofrecido.

Quedo ocupando el mismo piquete con mi escolta al cuidado intertanto que V.E. se sirva ordenarme lo que fuere conveniente.

Hago saber a V.E. que del obraje de un extranjero que tuvo anteriormente en la isla del Apipé al Oeste en un puerto, mandé traer cinco piezas de tablas livianas de las que quedaron en la propia ribera amontonadas, y mandé de ellas obrar bancos para el servicio de este piquete, y el de la guardia de San José.

Hasta aquí no ocurre ninguna novedad, según me han participado los correderos que he dirigido ayer en una canoa hasta el pasaje denominado Mburahéy, de donde se divisa el campamento cue y las alturas del costado izquierdo de la rinconada de Santa María, y los puertos de la isla de Apipé de esta parte. Es todo lo que participo á V.E. para lo que estime conveniente.

Dios guarde á V.E. muchos años. Piquete de Observación en la isla de Yacyreta. Mayo 30 de 1848.

Exmo Señor

Lázaro Centurión

Excelentísimo Señor Presidente de la República del Paraguay”

PUBLICACIONES RECOMENDADAS



ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR ELÉCTRICO PARAGUAYO: TRATAMIENTO SISTEMÁTICO-INTEGRAL

Autor: Fredy Francisco Génez Báez

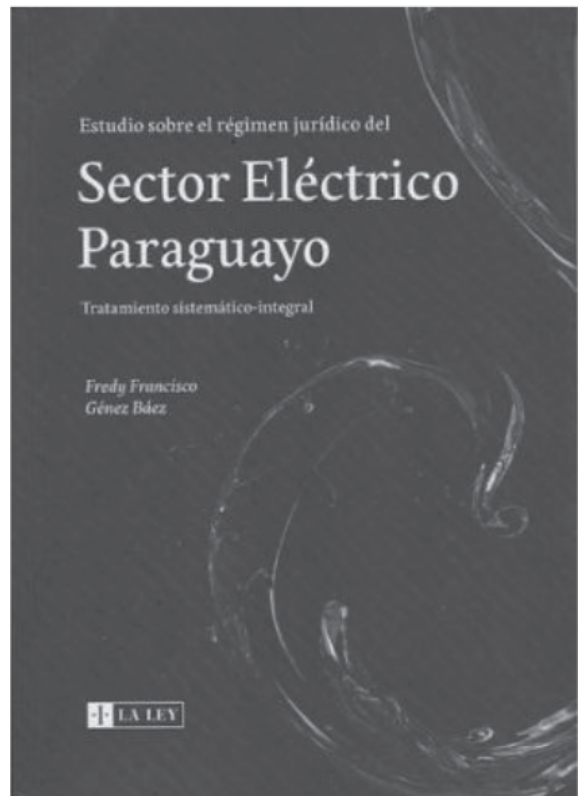
Editorial La Ley

Año: 2021

Originado en la tesis doctoral del autor, esta obra consiste en un estudio amplio y sistemático del régimen jurídico del sector eléctrico en Paraguay desde una perspectiva del derecho público.

La amplitud y sistematicidad de la obra se reflejan en su contenido, donde se abordan con profundidad una variedad de temas relacionados a la cuestión. En efecto, comenzando con un relato categorizado de la evolución histórica de dicho sector y de los contextos sociales, políticos y normativos de las etapas que se distinguen en la misma, la obra procede a analizar y detallar la distribución de las competencias y la organización institucional del sector eléctrico paraguayo, considerando además la relación entre este sector y el marco internacional. Posteriormente, el autor analiza la figura de la Administración Nacional de Electricidad en su rol de eje central del sector eléctrico de nuestro país, mediante el análisis de su carta orgánica, su evolución y las perspectivas de su futuro, entre otras cuestiones. Por último, lleva a cabo un amplio estudio acerca del régimen jurídico correspondiente a la generación, transporte, suministro y comercialización de la electricidad.

La relevancia de la obra radica en que se trata de un estudio académico recabado sobre una cuestión que, desde el punto de vista integral y



sistemático, no ha sido objeto de suficiente consideración desde las ópticas jurídicas y doctrinarias. De igual manera, el análisis de la temática de la publicación es de suma importancia para el país y sus habitantes, dada la trascendencia del sector eléctrico para los diversos ámbitos de la sociedad, en particular para la consecución de derechos, como la educación y la salud, la producción, el comercio y las relaciones internacionales, así como la particularidad del Paraguay que, a pesar de ser un país exportador de energía eléctrica, con abundante disponibilidad de la misma, posee alta incidencia de biomasa en la matriz energética.

MANUAL PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Autor: Fernando Ramón Ginzo Ruiz

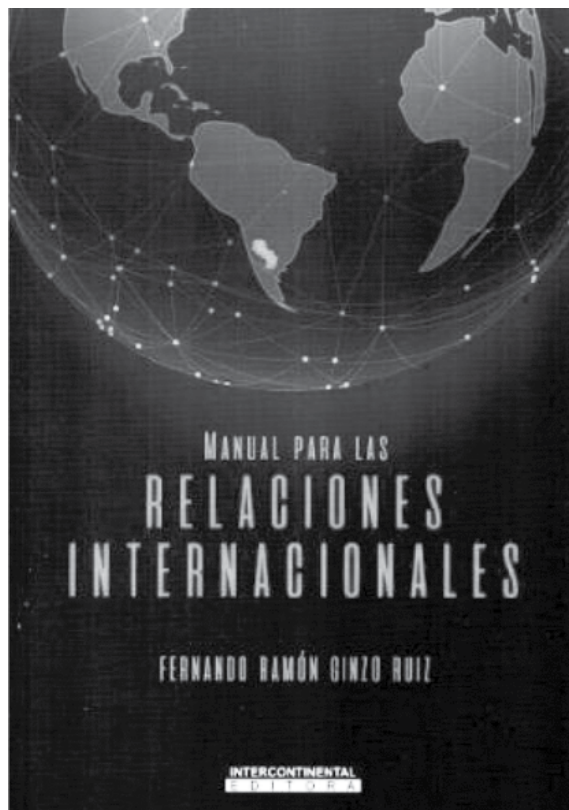
Editorial: Intercontinental Editora.

Año: 2021

El autor, abogado y diplomático paraguayo, presenta una obra dirigida a toda persona interesada en los aspectos de las ciencias sociales, desde una óptica internacional e interdisciplinaria. ,

La publicación inicia analizando las figuras de los actores internacionales, profundizando particularmente en la del Estado a consecuencia de la Paz de Westfalia (1648), y en la categorización y estudio de sus elementos, conceptos vinculados, principios y fenómenos de las relaciones internacionales, haciendo especial referencia a los principales conflictos bélicos y enfrentamientos que modificaron el sistema internacional. Asimismo, la obra analiza la situación de los actores internacionales no estatales, sobre todo la de las principales organizaciones internacionales y los procesos de integración existentes en el mundo, la de organizaciones no gubernamentales, compañías transnacionales y organizaciones terroristas y delictivas transnacionales, y el rol de la prensa, la opinión pública y las redes sociales en las relaciones internacionales.

Posteriormente, el autor aborda las cuestiones del derecho internacional público y los diferentes principios que lo rigen, de la globalización y los paradigmas y enfoques teóricos de las relaciones internacionales. De igual manera, se adentra a ilustrar acerca de los conceptos de sociedad y sistemas internacionales, y culmina con consideraciones acerca de conceptos y fines de las relaciones internacionales.



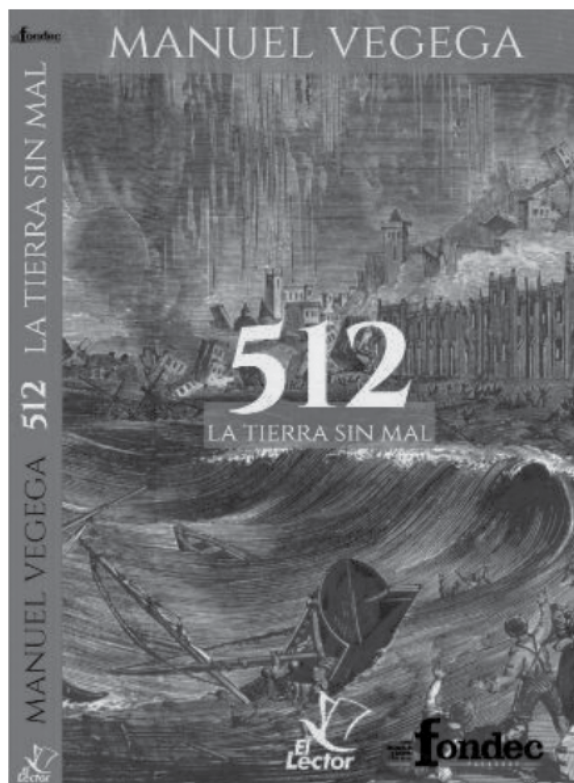
La obra consiste en uno de los primeros materiales producidos en Paraguay que se enfoque de manera íntegra en la temática de las relaciones internacionales a nivel general. De allí su particular relevancia para los interesados en las ciencias sociales y, en especial, a los estudiantes de dicha temática.

512 LA TIERRA SIN MAL

Autor: Manuel Vegega

Editorial: El Lector y FONDEC Paraguay

Año: 2021



El autor, abogado, diplomático y escritor paraguayo, presenta una novela ambientada en un complejo pero interesante período histórico en nuestra región durante la era colonial, las Guerras Guaraníticas a mediados del siglo XVIII.

El relato se inicia con el rapto de Anahí, una princesa guaraní, por parte de los bandeirantes paulistas para que los guíe hasta *Yvyamarane'y*, la Tierra Sin Mal. En la novela, se combinan personajes y eventos reales y ficticios que ilustrarán

al lector los diversos sentimientos y motivaciones de los actores de la época, en particular acerca de las relaciones hispano-lusas, la situación de guaraníes y jesuitas y los vaivenes de la política europea.

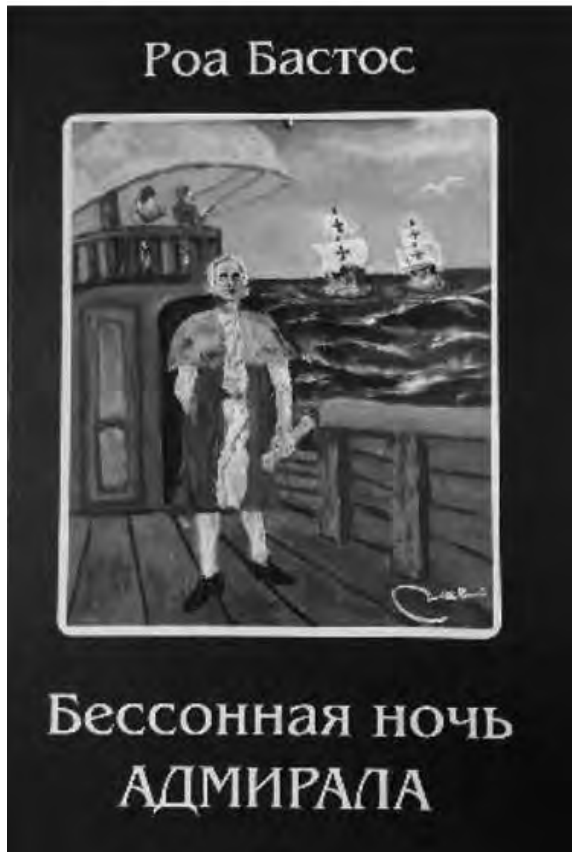
El autor emplea un lenguaje claro y sencillo, a la par de rico en las descripciones de paisajes y personajes, lo que contribuye a hacer bastante amena la lectura. Los relatos de los diversos eventos demuestran las labores previas de investigación histórica por el mismo.

LA VIGILIA DEL ALMIRANTE EN LENGUA RUSA

Autor: **Augusto Roa Bastos**

La obra acaso más universal de Augusto Roa Bastos ya vive también en la lengua rusa. Su traducción fue realizada en el marco del Programa de Difusión Cultural de la Embajada del Paraguay en Rusia. Esta novela, considerada como la más alta expresión metalingüística del español contemporáneo, recrea las tribulaciones de Colón en su histórico viaje a las tierras desconocidas. En alta mar, las voces del alma y de la lucha por mantener la propia existencia hablan. Gritan. Y también navegan en las más hondas meditaciones. Humanas y sobrehumanas.

La *Vigilia del Almirante* es acaso la novela más acontecimental, no solo por hacer del instante la infinitud del tiempo, sino a la vez por alzar a la transtemporalidad las hazañas de los navegantes, sus miedos y éxtasis. Al divisar la tierra, ignata y esperada, la alegría y la incertidumbre encienden sus ojos y la tormentosa imaginación.



Esta volverá hacia atrás. Y tejerá la novela. De una narrativa fundada en estudios y en investigaciones que asombran por reconstruir, reescribir, los hechos. La historia. Y de un relato de ficciones paralelas, que profundizan la travesía por un incommensurable espacio y por angustias humanas únicas. Irrepetibles.

Los monólogos y notas de Colón hablan del hombre. Del mismísimo ser humano arrojado a la introspección y a la reflexión cosmológica. Ahora en un viaje que zozobra pero que mantiene su rumbo sostenido por la pericia del almirante. En la vuelta atrás, en las horas solitarias, reaparecen las imágenes de la juventud. Y hasta las dudas genealógicas. Luego, los amores y las pasiones por la libertad. Libre albedrío solo atado por esa febril idea-voluntad de cambiar la visión mundo. De confirmar la redondez de la Tierra y sus confines ignorados por el dogma y los cánones de la escolástica. Del mapa. A esta ardua recopilación,

al igual que en la escritura en *Yo el Supremo*, se superponen otras fabulaciones y la deconstrucción poshistórica. Otras voces acompañantes y contradictorias. Testimonios de un peregrinaje sin fin. Ahora en el mar, y después del “descubrimiento” en una dialéctica entre “el amo y el esclavo” (Hegel), entre el colonizador y el mestizo. Este reducirá, demarcará, el acontecimiento no en el “encuentro de dos culturas” sino en la sujeción etnocéntrica de la originaria. Mas rescatará la lengua, la de la bisagra al diálogo universal. Y entonces la escritura pasará a ocupar un lugar autorreferencial en la novela. De la contextualización epocal saltará a la semiótica incluso posmoderna. La recensión española dirá que inaugura un nuevo barroquismo, conceptual y formal. La profusión y el creacionismo del vocabulario honran al legado de *El Quijote*. Solo que en la *Vigilia del Almirante* los temas de la mundialidad insisten y reclaman por la presencia universal, aún demorada, de la equidad.

En síntesis, el mundo ya no será igual después del “descubrimiento”. Tampoco el itinerario de la narrativa. Pues Roa Bastos marcó una diferencia imposible de alcanzar por la riqueza transhistórica de su lenguaje.

Juan Andrés Cardozo



ADEP Asociación de Funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular de la República del Paraguay

Ministerio de Relaciones Exteriores