



44

ASAMBLEA GENERAL
OEA
PARAGUAY
3, 4 Y 5 DE JUNIO - 2014



Academia Diplomática y Consular
Carlos Antonio López
Año 4, Número 5 - MARZO 2015

Revista
Diplomática



ASAMBLA GENERAL
44 OEA
PARAGUAY
2019



REVISTA DIPLOMÁTICA

**Academia Diplomática y Consular
Carlos Antonio López**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Año 4, Número 5 - MARZO 2015

REVISTA DIPLOMÁTICA

Revista de la Academia Diplomática y Consular *Carlos Antonio López*

Ministerio de Relaciones Exteriores

Año 4, Número 5 - MARZO 2015

Asunción - Paraguay

revistadiplomatica@mre.gov.py

Ministro de Relaciones Exteriores:

Embajador ELADIO LOIZAGA

Director de la Revista: Embajador ÓSCAR CABELLO SARUBBI, Director General de la Academia Diplomática y Consular *Carlos Antonio López*.

Coordinadores Editoriales: Ministro SALVADOR MEDEN PELÁEZ, Coordinador General de la Academia Diplomática y Consular *Carlos Antonio López*; Tercer Secretario VÍCTOR PREDA, Tercer Secretario DAVID MARTÍNEZ SUGASTTI.

Secretaría de Redacción: Segunda Secretaria Natalia Moreno; Terceros Secretarios; Fernando López Closs, Hernán Muñoz, Cinthia Romero, Fabián Silva, Laura Colmán, Ever Florentín, Héctor Laterza, Lourdes Zelada, Claudia Rolón, Jerónimo Sann, Franz Rassl, Walter Chamorro, Stephanía González, Juan Manuel Mongelós, Alvaro Dos Santos.

MEMORIA DIPLOMÁTICA: Segundo Secretario Juan Manuel Peña; Terceros Secretarios; Víctor Preda, Karolina Vera Oregoni, Oscar Pérez, Mario Fabián Silva, Jerónimo Sann, Alvaro Dos Santos.

CRONOLOGÍA: Tercer Secretarios: David Martínez y Ever Florentín.

COMENTARIOS SOBRE LIBROS PUBLICADOS: Segunda Secretaria Natalia Moreno, Terceros Secretarios Hernán Muñoz, Jerónimo Sann.

DISEÑO DE TAPA Y DIAGRAMACIÓN: Lic. Gabriel Vera

FOTOGRAFÍAS: Servicio de Información y Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Secretaría Administrativa: Claudia Delvalle

Coordinador de Edición: Abogado Elvio L. Venega

Impresión: Gráfica Monarca S.R.L.

ISSN 2304-3954

La versión digital de la Revista de la Academia Diplomática y Consular *Carlos Antonio López* está disponible en la página web de la Cancillería Nacional www.mre.gov.py

Los artículos publicados en esta Revista podrán ser reproducidos siempre y cuando se cite la fuente.

Las opiniones expresadas en los artículos 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.

*La presente edición está dedicada a la memoria del
Tercer Secretario Iván Rodolfo Salinas Correa,
ex colaborador de esta Revista*

Contenidos

Prefacio

Director de la Revista, Embajador Óscar Cabello Sarubbi

9

Artículos

1. *LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y SU CUADRAGÉSIMO CUARTO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES EN PARAGUAY.*

Embajador Federico A. González

13

2. *COLOMBIA Y LA GUERRA DEL PARAGUAY*

Embajador Ricardo Scavone Yegros

21

3. *ENSAYO SOBRE LA APATRIDIA*

Embajador Carlos Fleitas

41

4. *LOS PAÍSES SIN LITORAL Y EL DERECHO DEL MAR*

Embajador Óscar Cabello Sarubbi

49

5. *EL MERCOSUR Y SUS DILEMAS.*

Prof. Dr. Mario Paz Castaing

59

6. *CONVENIO SOBRE APOSTILLA Y SISTEMA INTEGRAL DE LEGALIZACIONES MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL MRE.*

Ministra Graciela Caballero

Ministra Haydee Dienstmaier de Pérez

67

| | | |
|-------|---|-----|
| 7. | <i>15 AÑOS DEL ESCALAFÓN DIPLOMÁTICO Y CONSULAR</i> <i>Ministro Julio Peralta</i> | 79 |
| <hr/> | | |
| 8. | <i>EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DE COMERCIO Y LOS POSIBLES BENEFICIOS PARA EL PARAGUAY</i> <i>Primer Secretario Octavio Ferreira / Segundo Secretario Sebastián Ortiz</i> | 89 |
| <hr/> | | |
| | Memoria Diplomática | |
| | “LA DIPLOMACIA ES LA ÚNICA ARMA QUE TENEMOS PARA CONSEGUIR EN EL MUNDO GLOBAL DE HOY, NUESTRAS ASPIRACIONES” Entrevista al Embajador Luis María Ramírez Boettner | 99 |
| <hr/> | | |
| | Cronología del Ministerio de Relaciones Exteriores JULIO A DICIEMBRE DE 2014 | 119 |
| <hr/> | | |
| | Documentos relevantes | |
| | DISCURSO DEL PRESIDENTE HORACIO CARTES EN LA INAUGURACIÓN DE LA 44° ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) - SEDE BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY | 129 |
| <hr/> | | |
| | CARTAS AUTÓGRAFAS DE LOS PRESIDENTES DEL PARAGUAY Y DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA | 113 |
| <hr/> | | |
| | Publicaciones recomendadas | |
| | • ESTIGARRIBIA EL SOLDADO DEL CHACO - JUSTO PASTOR BENÍTEZ | 141 |
| | • LA MESOPOTAMIA DE AMÉRICA LATINA - ÓSCAR CABELLO SARUBBI | 143 |
| | • ESTAMPAS DEL PARAGUAY - GERMÁN ARCINIEGAS | 145 |
| | • LA CRISIS MUNDIAL 1911 / 1918 - WINSTON CHURCHILL | 147 |

PREFACIO



Como nuevo Director de la Academia Diplomática y Consular “Carlos Antonio López”, me es muy grato dirigir unas líneas a los lectores de nuestra revista, que alcanza hoy su 5° número.

A pesar del, relativamente, corto tiempo transcurrido entre una y otra publicación, muchas cosas han sucedido en nuestra casa de estudios y en el mundo de la diplomacia que merecen una reflexión.

Por un lado, tenemos un nuevo reglamento, modificado, en gran medida, para adaptar la Academia a las condiciones cambiantes de la carrera, en la actualidad plenamente consolidada y cada vez más competitiva y exigente, tanto en las calificaciones como en las aptitudes que deben poseer quienes la integran.

Por otro lado, los contenidos de la función diplomática se expanden, lo que requiere nuevos conocimientos y habilidades en nuestros alumnos, y ello solo sería posible con la aplicación de una malla curricular más flexible, en la que se puedan incorporar prontamente las innovaciones que aparecen permanentemente en el horizonte de nuestra profesión.

Particularmente, están en el orden del día las llamadas diplomacias cultural y digital. En lo que a la primera se refiere, no para imponer una determinada concepción o expresión de cómo ver el mundo, sino para alimentar la diversidad del mundo en este campo y hacer conocer lo propio y distintivo de nuestra sociedad. Lo que es particularmente oportuno en un mundo sediento de valores y necesitado de la recuperación y preservación de las identidades de los pueblos.

Pero... ¡no solo oportuno! ¡Sino también conveniente! Porque la cultura está en la misma base de la inventiva y de la creación de nuevos productos, que puedan tener un acceso a los cada vez más competitivos y extensos mercados de un mundo globalizado.

El dominio eficiente de las nuevas tecnologías de la información (TICs) es también fundamental para el diplomático de hoy. Rápidamente las sedes diplomáticas de todo el mundo se van adaptando a estos nuevos medios de comunicación, quedando atrás los viejos medios, como los teléfonos fijos, faxes y máquinas de escribir, que pronto solo servirán para adornar las salas de museos.

El medio digital permite, con menor esfuerzo y mayor velocidad, conectarse a un colectivo de interlocutores en permanente expansión. Pero también exige una correcta capacitación de los futuros agentes diplomáticos, lo que es uno de los grandes desafíos de las academias e instituciones que los forman.

Por suerte, el manejo de las redes sociales y otros medios de comunicación digital están casi ya, naturalmente, difundidos entre nuestros jóvenes, lo que facilita su aprendizaje. Será el rol específico de las instituciones afinar los programas y proporcionar las herramientas para un uso adecuado y pertinente de estas innovaciones.

Nos proponemos, por tanto, hacer que estos temas sean centrales en los próximos números de la Revista de la Academia, de modo que los lectores puedan ir familiarizándose con los mismos y nos presten sus aportes con los comentarios que nuestros artículos les merezcan, a través de la página web de la Academia: www.mre.gov.py/academia.

El debate está, pues, abierto.

El Director General



El Embajador Federico González junto al Secretario General Adjunto Albert Ramdin, en el marco de las diversas reuniones realizadas durante la 44 Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asunción 3 al 5 de junio de 2014.

ARTÍCULOS

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y SU CUADRAGÉSIMO CUARTO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES EN PARAGUAY

Embajador Federico A. González *

ANTECEDENTES

Como antecedente mediato de la celebración de un periodo ordinario de sesiones en el Paraguay tenemos al inicio del proceso de transición democrática en 1989, con la celebración del Vigésimo Periodo Ordinario de Sesiones celebrado en nuestro país del 4 al 9 de junio de 1990, oportunidad en que se conmemoró el “Centenario del Sistema Interamericano”.

Tras las consultas realizadas por el Canciller del Gobierno saliente al Gobierno entrante en el mes de junio de 2013, y desde una perspectiva nacional, se presentó la candidatura del Paraguay para ser sede nuevamente del Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, luego de veinticinco años del retorno a la democracia. Esta postulación fue apoyada unánimemente por los Estados miembros, decisión que fue plasmada en la Resolución AG/RES. 2813 (XLIII-O/13)¹ del Cuadragésimo Tercer Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en la ciudad de Antigua, Guatemala, que determinó que la República del Paraguay sea sede del 3 al 5 de junio de 2014, del Cuadragésimo Cuarto Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

ACTIVIDADES Y DOCUMENTOS RELATIVOS A LA CELEBRACIÓN DEL CUADRAGÉSIMO CUARTO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES EN PARAGUAY

Con miras a la organización del evento, la Misión Permanente del Paraguay ante la OEA conforme a las instrucciones recibidas de la Cancillería Nacional inició las negociaciones tendientes a la suscripción de un Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos relativo a la celebración del Cuadragésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General en Asunción, Paraguay.

* Viceministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. Se desempeñó como Coordinador Nacional del Cuadragésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

¹ <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>

En el mes de octubre de 2013, la Delegación del Paraguay integrada por el Viceministro de Administración y Asuntos Técnicos y el Director General de Administración y Finanzas acompañada por la Misión Permanente, se reunió con las autoridades pertinentes de la Secretaría General de la OEA, a los efectos de avanzar en las tareas de preparación del evento, ocasión en la que se intercambiaron pareceres respecto a los compromisos a ser asumidos por las partes.

Por Resolución Ministerial N° 115² del 7 de febrero de 2014, el Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay conformó la Comisión Coordinadora responsable de la organización del Cuadragésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General y designó a los coordinadores respectivos.

En seguimiento a las tareas de coordinación entre las partes, en enero y abril de 2014 se realizaron dos visitas de Avanzada Técnica de funcionarios de la OEA, quienes se reunieron con sus pares paraguayos a los efectos de abordar temas logísticos tales como protocolo, prensa, gestión de conferencias y reuniones, alojamiento, infraestructura, transporte, aeropuerto, multimedia, informática, entre otros. Asimismo, se realizó una visita de Avanzada Política en el mes de abril de 2014, ocasión en la que el Secretario General Adjunto de la OEA, Albert Ramdin, se reunió con las más altas autoridades de la Cancillería Nacional e hizo un recorrido por las instalaciones asignadas para el evento principal y los eventos paralelos, y expresó su satisfacción por el avance de las tareas.

Como resultado de las negociaciones relativas al Acuerdo tras una serie de propuestas y contrapropuestas, en fecha 6 de marzo de 2014, el Ministro de Relaciones Exteriores, Eladio Loizaga y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, suscribieron el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos relativo a la celebración del Cuadragésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General en Asunción, Paraguay, donde quedó plasmado el compromiso de índole monetario y logístico entre las partes.

Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1486³ del 10 de abril de 2014, el Presidente de la República del Paraguay, Horacio Cartes, declaró de interés nacional el Cuadragésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

El acto administrativo dictado por el Presidente de la República además de ratificar el compromiso del superior Gobierno Nacional para salir airoso del desafío que significó la organización y realización de la Asamblea General de la OEA, representó el invaluable

2 <http://www.mre.gov.py/v1/contenidos/479-Resoluciones-2014.aspx>

3 http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO1486_x10ahf00.pdf

apoyo de todos los Poderes del Estado, Legislativo, Judicial y el Ejecutivo representado por las Fuerzas Armadas de la Nación, Policía Nacional, los Ministerios, Secretarías Ejecutivas, Entidades Binacionales, Banco Central del Paraguay, ANDE, COPACO, CONATEL, Dirección Nacional de Aduanas, DINAC, Municipalidad de Asunción, Municipalidad de Luque y muchas otras instituciones que con su aporte, en cuanto a recursos humanos, administrativos y materiales, hicieron posible que la República del Paraguay fuera reconocida por su capacidad organizativa no sólo en el aspecto logístico sino también temático.

Es por eso que a riesgo de cometer una injusticia con la omisión de algunas de ellas, me permito expresar públicamente en nombre del Canciller Nacional y mío propio, nuestro más sincero agradecimiento por la toda la colaboración brindada.

De igual manera, por la magnitud del evento, sin el concurso del sector privado y de la sociedad civil, no podríamos haber cumplido con todos los compromisos y retos asumidos, ya sea en la organización del programa central, así como todas las actividades paralelas que permitieron erigir en esos días a nuestra ciudad Capital, en la Capital de las Américas, reuniendo a actores protagónicos del mundo empresarial y de la sociedad civil, quienes se congregaron, en el primero de los casos, para establecer importantes vías de comunicación y contacto para futuros emprendimientos, así como para que los mismos conozcan in situ el potencial que nuestro país tiene para radicar inversiones y, conjuntamente, generar riquezas para el bienestar de todos los paraguayos. Por otra parte, las autoridades gubernamentales de todas las Américas junto con miembros de los organismos especializados del Sistema Interamericano y con la sociedad civil, abordaron y debatieron con respeto temas diversos pero de primordial importancia para una América más justa e inclusiva, entre ellos los Derechos Humanos, Juventud, Género, Salud, Seguridad Cibernética, Jurisdiccionales, entre otros.

DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN “DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL”⁴

Como es habitual en los periodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el país anfitrión propone un tema de su interés y que a su vez concite el interés y compromiso de todos los Estados miembros, a los efectos de que el debate sea constructivo y, por sobretodo, beneficioso para todos los ciudadanos de las Américas.

Es por ello que considerando que el desarrollo con inclusión social es una prioridad para el Gobierno de la República del Paraguay y que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo a pesar de las riquezas que posee, según fuentes de la CEPAL y el Banco Mundial, y que el tema, “Desarrollo Integral”, se encuentra inserto en uno de los cuatro pilares de la OEA y consagrado en su Carta, en la Carta Social de las Américas,

⁴ <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>

la Carta Democrática Interamericana, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, y muchos otros instrumentos signados en el marco de la Organización, que paradójicamente, a pesar de los esfuerzos de articulación y coordinación aún no se ven resultados concretos a favor de todas y todos los habitantes de los Estados miembros.

El documento inicial presentado a consideración de los Estados miembros se enfocaba en siete ejes: la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema; la reducción de la desigualdad y la exclusión social; el acceso a la educación y la garantía de la salud integral, así como la falta de respuesta del Estado, el sector privado y la sociedad civil teniendo en cuenta que el rol que les corresponde cumplir incide en la democracia y en la seguridad ciudadana ya sea negativa o positivamente. Desde una perspectiva pro activa se incluyó además el importante papel que pueden desempeñar las alianzas público-privadas, con la participación de la sociedad civil y de otros actores sociales para avanzar hacia el desarrollo integral.

En fecha 7 de marzo de 2014, el Ministro de Relaciones Exteriores, Eladio Loizaga, realizó la presentación oficial del tema junto con los intereses y expectativas de la República del Paraguay aunados al de los Estados miembros, a quienes se requirió su aporte constructivo. El mismo fue recibido muy favorablemente por los Representantes Permanentes y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, lo cual se reflejó con la inclusión, tras las negociaciones, de temas adicionales como la perspectiva de Género, Migraciones y Telecomunicaciones, todos ellos desde una visión transversal e inclusiva.

El 20 de mayo de 2014, tras arduas deliberaciones y negociaciones, el documento final fue aprobado por todos los Estados miembros con un pie de página de los Estados Unidos de América que no se refirió a una reserva específica o interpretaciones expresas sobre el contenido de un instrumento, sino más bien fue interpuesto como un pronunciamiento político unilateral sobre la importancia equivalente de los derechos civiles y políticos junto con los económicos, sociales y culturales para el logro del desarrollo y la inclusión social.

Sobre el documento, me permito destacar dos aspectos que considero deben ser resaltados, por primera vez fue aprobado en un documento de la OEA un punto que constituye una de las prioridades de nuestra Política Exterior, cual es la condición de país en desarrollo sin litoral y la búsqueda de medidas destinadas a superar las vulnerabilidades y problemas derivados de dicha situación, encomendando a la Secretaría General la elaboración de un informe que permita apoyar los avances en este aspecto; por otra parte, el documento fue consensuado de manera previa a la Asamblea General, proceso poco habitual que permitió que, durante el desarrollo de la misma, no solo se siguiera enriqueciendo el debate y los enfoques sobre el tema, sino también, establecer diálogos políticos de alto nivel sobre otras cuestiones de interés prioritario para los Estados miembros.

Todo esto no hubiese sido posible sin el liderazgo del Presidente de la República y del Canciller Nacional, del grupo de asesores de alto nivel, el apoyo de las áreas técnicas del Ministerio de Relaciones Exteriores y la capacidad negociadora de la Misión Permanente del Paraguay ante la OEA, tarea que requirió del ingenio, análisis y visión constructiva dado lo complejo que resulta armonizar y consensuar la visión de los 34 Estados miembros activos de la Organización.

DATOS ORGANIZATIVOS

Respecto a las grandes cifras del Cuadragésimo Periodo Ordinario de la OEA basado en los archivos obrantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en la Misión Permanente del Paraguay ante la OEA me permito traer a colación las siguientes:

- Jefes de Delegación de los 34 Estados miembros activos de la OEA: 25 Cancilleres, 6 Vicecancilleres y 3 Representantes Permanentes;
- 343 Delegados oficiales de los Estados miembros;
- 313 Periodistas de medios locales e internacionales;
- 113 Delegados representando a 37 Países Observadores de la OEA más la Delegación de la Unión Europea;
- 548 Organizaciones no Gubernamentales representando a la Sociedad Civil y otros Actores Sociales;
- 15 Organizaciones representando al sector privado-empresarial;
- 4 Organizaciones representando a los trabajadores;
- 12 panelistas y empresarios de primer nivel, expositores del X Foro del Sector Privado “Las Américas en el Cambiante Escenario Económico Mundial: El Rol de las Alianzas Público-Privadas”;
- 120 funcionarios de la Organización de los Estados Americanos;
- 38 personas representando a 10 Órganos, Organismos y Entidades del Sistema Interamericano;

- 13 personas representando a 9 Entidades y Organismos Interamericanos Gubernamentales de carácter Regional o Subregional;
- 42 personas representando a Naciones Unidas, Organismos Especializados vinculados con las Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales; y,
- 36 funcionarios de nivel superior de la Cancillería Nacional y un equipo de apoyo logístico de 175 funcionarios, todo esto sin contar con las cifras del personal comisionado de otras instituciones y el personal de seguridad desplegado por las Fuerzas Armadas y Policiales.
- 15 Hoteles de primer nivel que albergaron a todos los visitantes y dieron muestra de la característica hospitalidad fraternal del pueblo paraguayo.

Conclusión

Paraguay apuesta a la Organización de los Estados Americanos, así como “la OEA apoyó históricamente a nuestro país en sus momentos difíciles. Cuando el Paraguay inicia su proceso de transición democrática en 1989, fue esta Organización, la que nos acompañó cuando la Asamblea General sesionó en Paraguay en 1990, oportunidad en que se conmemoró el “Centenario del Sistema Interamericano”. Recientemente, con veinticinco años de plena democracia, la OEA acompañó de cerca al Paraguay cuando tomamos una decisión política difícil pero en pleno ejercicio de nuestra soberanía y bajo el amparo de las normas constitucionales que dicta nuestra carta magna”⁵.

La OEA es un espacio de diálogo y de cooperación de la mayor relevancia para nuestro país en materia de Democracia, Seguridad Multidimensional, Derechos Humanos y Desarrollo Integral, y es un escenario sumamente propicio para el multilateralismo y en donde se debaten y dirimen las diferencias, así como se consensúan los intereses comunes de carácter hemisférico y donde se respeta el sagrado principio del derecho internacional de “igualdad jurídica de los Estados”, donde nuestro voto y nuestra voz tienen igual valor que cualquier otro Estado miembro independientemente de su poderío económico y militar.

Con relación a la inquietud de que la OEA es un Foro político anacrónico el cual va a ser sustituido por otros organismos regionales, me permito aseverar que los organismos regionales y subregionales no rivalizan entre sí, al contrario, se integran y cooperan recíprocamente en temas de interés común y es tarea de los Gobiernos identificar sus necesidades y trabajar mancomunadamente entre ellos, junto con la Organización a la que pertenecen para identificarse con los valores y objetivos de la misma.

⁵ Extracto del Discurso del Canciller Nacional, Embajador Eladio Loizaga, pronunciado ante el Consejo Permanente de la OEA en ocasión de la presentación del tema, en fecha 7 de marzo de 2014.

Hoy día en este mundo competitivo y globalizado, se torna necesaria la interacción positiva del Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil, para lo cual los Organismos Regionales constituyen instrumentos de indudable valor para establecer vías de cooperación e intercambio de buenas prácticas entre sus Estados miembros.

El Paraguay fue felicitado por Primeros Mandatarios, Cancilleres, Jefes de Delegación de los Estados miembros y Representantes de Organismos Internacionales por su liderazgo y su aptitud para la organización del Cuadragésimo Cuarto Periodo Ordinario, así como por su compromiso con los valores del Sistema Interamericano, ya que para el país, la OEA constituye el Foro Político Hemisférico por excelencia, es el depositario del acervo jurídico hemisférico y del sistema interamericano de derechos humanos. El éxito de un evento de esta magnitud fue posible gracias al apoyo de cada uno de los paraguayos que se lucieron y distinguieron por la capacidad organizativa y por la cordialidad de nuestro pueblo que sorprendió a propios y extraños, demostrando el gran momento político y económico que estamos atravesando, donde a pesar de las vicisitudes propias de un país en desarrollo, en el que hay mucho por hacer todavía, se vislumbran grandes y positivos cambios, y alcanzarlos es el compromiso de todos nosotros.

Tal como lo señalara el Canciller Nacional en el discurso pronunciado el 7 de marzo de 2014, ante el Consejo Permanente de la OEA al momento de presentar el tema: *“Nuestro objetivo es mantener el debate hemisférico sobre la urgencia de buscar avances efectivos en el desarrollo inclusivo, que conlleve la generación de oportunidades para todos, en aras de la dignificación del ser humano. En tal sentido, me permito en nombre del Gobierno de mi país proponer formalmente ante el Pleno de este Consejo Permanente, como tema central del Cuadragésimo Cuarto Periodo Ordinario de la Asamblea General el “Desarrollo con inclusión social”, teniendo en cuenta que es un tema central para toda América Latina”*. El “desarrollo con inclusión social”, prioridad fijada por el Gobierno de la República del Paraguay quedó instalado en la Agenda Hemisférica y prueba de ello es que el tema central de la próxima VII Cumbre de las Américas a realizarse en abril de 2015 en Panamá es “Prosperidad con Equidad”.

Otros puntos en los que el Paraguay colaboró con el debate regional fueron las Declaraciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre Violencia y Explotación contra la Niñez, y la Resolución sobre el Fortalecimiento de las actividades del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales, presentados conjuntamente con Bolivia, con el Uruguay y con Guatemala, respectivamente.

Finalmente un logro no menor y de trascendental importancia para una de las reivindicaciones históricas de la República del Paraguay desde tiempos coloniales, fue el reconocimiento, por primera vez a nivel hemisférico, de nuestra condición de país sin litoral

marítimo y el mandato de buscar medidas para superar las vulnerabilidades, producto de nuestra particular situación geográfica. El hecho de haber sido incorporado el tema a una Declaración Política de Ministros de Relaciones Exteriores, nos brinda un respaldo muy fuerte para profundizarlo y para explorar cursos de acción en el seno y con el apoyo de la Organización.

Fue un honor muy grande para mí haber sido el Coordinador Nacional de la 44 Asamblea General de la OEA y con satisfacción puedo decir que el Paraguay y los paraguayos hemos cumplido con la misión que nos fuera encomendada por todos los países del continente americano.

COLOMBIA Y LA GUERRA DEL PARAGUAY

Ricardo Scavone Yegros*

Durante la Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza, el gobierno y la opinión ilustrada de Colombia mantuvieron, como ocurrió en otros países sudamericanos, una posición de solidaridad y simpatía hacia el pueblo paraguayo. Esto se manifestó por medio de una serie de actos oficiales, como fueron la protesta contra el tratado de alianza en 1866, la memoria presentada por el secretario de Relaciones Exteriores al Congreso en 1868, la declaración de la Cámara de Representantes de 1869 y, por último, cuando ya el Paraguay había sido completamente derrotado, la sanción en 1870 de un decreto legislativo que expresó la admiración de Colombia por el heroísmo de los paraguayos y sus condolencias por el fallecimiento del mariscal Francisco Solano López.

Tales manifestaciones no estuvieron motivadas por el interés de obtener ventajas materiales. De hecho, entre la República del Paraguay y este país, que se denominó sucesivamente República de Nueva Granada, Confederación Granadina y, desde 1863, Estados Unidos de Colombia, las relaciones diplomáticas se habían conservado en un plano puramente protocolar. Nueva Granada reconoció la independencia paraguaya en 1846, por gestiones del Imperio del Brasil, y luego solo hubo entre ambos gobiernos intercambios esporádicos de comunicaciones oficiales. Con Brasil, en cambio, Colombia tenía pendiente la definición de sus límites territoriales. Por consiguiente, como se expondrá a continuación, la actitud asumida por los gobernantes colombianos en cuanto a la guerra se fundó más que nada en el ideal de la unión hispanoamericana, así como en el respeto al derecho internacional y, particularmente, a la soberanía e integridad territorial de los estados americanos.

Proyección internacional de la Guerra contra la Triple Alianza

Como es bien sabido, entre 1865 y 1870 la República del Paraguay sostuvo una cruenta guerra contra la Triple Alianza formada por Brasil, Argentina y Uruguay. En puridad, la guerra se había iniciado en noviembre de 1864 entre el Paraguay y el Imperio del Brasil, por varias causas, pero en lo inmediato, por entender el gobierno paraguayo que la invasión del Uruguay por fuerzas militares brasileñas alteraba el equilibrio político existente entre los países de la Cuenca del Plata. El Plata se encontraba convulsionado desde el estallido en 1863 de la guerra civil uruguaya, que concluyó en los primeros meses de 1865 con el triunfo de los rebeldes, facilitado en buena medida por la intervención de Argentina y Brasil. Para entonces, el Paraguay había culminado la invasión del área más próxima del Mato Grosso brasileño, hacia el norte, y tenía resuelto avanzar hacia Río Grande del Sur y el Uruguay. La conclusión de la guerra civil no detuvo al voluntarioso y autoritario presidente paraguayo, Francisco Solano López; y, en vista de la negativa del gobierno de la República

* Embajador del Paraguay en Colombia.

Argentina a permitir el paso de fuerzas militares paraguayas por su territorio, el Paraguay, considerando que dicho gobierno estaba en connivencia con el Brasil, resolvió declararle la guerra y ocupar parte del territorio argentino.

Luego, el 1° de mayo de 1865, quedó constituida la Triple Alianza con la suscripción de un tratado que permaneció secreto por varios meses; y se iniciaron las operaciones militares de los aliados para expulsar a los paraguayos de territorio argentino y brasileño. Entre 1865 y 1866 ese objetivo se cumplió plenamente, y la guerra pasó a desarrollarse en territorio del Paraguay. Ya no se trataba de contener al invasor, sino de cobrar venganza, de aplicar un escarmiento, de destruir la amenaza que representaban el ejército paraguayo y su comandante en jefe, el mariscal López. La reacción fue completamente desproporcionada; y el Imperio del Brasil, fundándose en la letra del tratado de alianza, no admitió negociación alguna con el Paraguay, que no contemplara el cambio de su gobierno. De tal suerte, lo que pudo presentarse en un momento como acción de legítima defensa, se transformó en una guerra sin tregua destinada a destruir al adversario hasta su completa capitulación, con la aceptación incondicional de lo que pretendían los vencedores en las cuestiones pendientes de límites y navegación, así como de compromisos de carácter pecuniario y militar determinados con anticipación.

El mariscal Francisco Solano López decidió por su parte, después del fracaso de la conferencia que mantuvo con el comandante en jefe de las fuerzas aliadas en 1866, y de infructuosos intentos de mediación, resistir hasta el último extremo. Llegó en ese sentido, especialmente en 1868, a practicar severas purgas en el alto mando militar y en el plantel superior de la burocracia estatal, que afectaron también a extranjeros residentes y prisioneros de guerra; y, en los últimos años de la guerra, a imponer traslados y movilizaciones masivas de la población civil, en duras y arbitrarias condiciones. Estas medidas, ciertamente extremas y que deben ser relacionadas con la evolución del conflicto, se presentaron por la propaganda aliada como confirmación de que López era un tirano sanguinario, sediento de poder y dominado por la codicia, que comandaba hordas de bárbaros que lo seguían por ignorancia o por temor. La decisión de combatir hasta el final fue cumplida en efecto, con inflexible voluntad, hasta el asesinato de Francisco Solano López el 1° de marzo de 1870, tras la batalla final que libró con los menguados restos de su ejército, en los confines del territorio paraguayo.

Las acciones militares fueron complementadas por la diplomacia y la propaganda. Los diplomáticos aliados buscaron explicar la Guerra del Paraguay como la respuesta a una agresión salvaje e inmotivada, producto de la locura o la ambición de un déspota peligroso y retrógrado, e intentaron con éxito evitar la injerencia de otros países en el conflicto. Los del Paraguay, con apenas dos legaciones en Europa, pretendieron demostrar que el país se oponía a las miras expansionistas del Imperio del Brasil. Más que esto, impactó la firme

resistencia paraguaya, la desproporción entre las fuerzas contendientes y la publicación del tratado de alianza, que reveló los auténticos objetivos de los países coaligados contra el Paraguay.

En América del Sur, la Guerra contra la Triple Alianza fue considerada, al principio, como una aberración, independientemente de las causas que la provocaron. Los países del Pacífico –Chile, Ecuador, Perú y Bolivia– habían formado asimismo, en 1865 y 1866, una alianza para resistir los ataques de España, en un contexto de renovadas agresiones europeas contra la soberanía de los estados americanos; y manifestaron en forma enfática su contrariedad por una guerra entre americanos, cuando lo que correspondía era contener la amenaza extracontinental. Los aliados del Pacífico ofrecieron incluso su mediación a los beligerantes del Atlántico para detener la guerra.

Pero la divulgación del tratado de 1865, por una infidencia diplomática, confirmó los temores que se habían concebido respecto a los objetivos de la triple alianza, y provocó, en julio de 1866, la inmediata protesta del Perú, por sí y por sus aliados, contra los términos de dicho acuerdo internacional. La guerra pasó a ser percibida entonces, conforme lo señaló Cristóbal Aljovín de Losada en relación al Perú, “como la prepotencia de tres países que se habían unido para despojar al Paraguay de su territorio”, o como “una guerra de conquista que atentaba contra la independencia de los países de la región y podía generar un terrible precedente”.¹ En el fondo, pesaban también otras cuestiones, como las relacionadas con la forma de gobierno del Brasil –que era una monarquía rodeada de repúblicas–, la persistencia de la esclavitud en ese imperio, y las antiguas rivalidades entre los dominios hispánicos y lusitanos en América.

Si bien Bolivia, Chile y el Perú contaban con representantes diplomáticos en el Plata y podían apreciar mejor lo que allí acontecía, Colombia, Ecuador y Venezuela tenían mayores limitaciones para enterarse de las interioridades de la conflagración, fuera de la propaganda interesada de los contendientes y de las noticias periodísticas. Con claridad lo señaló el periódico *El Mensajero* de Bogotá, en noviembre de 1866, al comentar que las informaciones que llegaban hasta Colombia acerca de la Guerra del Paraguay eran “incompletas, sin ilación y muchas veces ininteligibles y contradictorias”, al punto que no podía decirse que las causas mismas de la guerra resultasen “del todo conocidas” para los colombianos, “y mucho menos sus tendencias y sus probables resultados”. Aun así, no había dejado de llamarles la atención, según el mismo órgano de prensa, “lo heterogéneo de la liga contra el Paraguay, la resistencia decidida de este pueblo y el lujo de fuerzas contendoras”. El conocimiento del tratado de alianza vino por consiguiente, en palabras de *El Mensajero*, “a fortificar sospechas muy naturales para que no se hubieran tenido, y muy graves para que no interesara a toda la América el esclarecerlas”.²

1 Cristóbal Aljovín de Losada, “El Perú y la Guerra del Paraguay 1864-1870”, *Revista Diplomática*, año 2, número 3, Asunción, Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López, 2013, pp. 128 y 133.

2 “*Revista Exterior. Estados del Plata*”, *El Mensajero*, Bogotá, 7 de noviembre de 1866.

Protesta de Colombia contra el tratado de la Triple Alianza

Cuando se difundió allí el contenido del tratado de la Triple Alianza, gobernaba por cuarta vez Colombia el general Tomás Cipriano de Mosquera, uno de los antiguos oficiales del Libertador Simón Bolívar, con el respaldo de una parte del partido liberal y la oposición de los liberales radicales y los conservadores. En esos momentos el gobierno colombiano buscaba revertir, o al menos matizar, la posición asumida antes de prescindencia en el conflicto entre los países del Pacífico y España, y el 28 de agosto de 1866 suscribió un convenio secreto con el Perú, con el propósito principal de prestarle discreta colaboración. Cinco días después, el secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de Colombia se dirigió a los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Uruguay para formalizar una protesta contra el tratado de la Triple Alianza.

La protesta se dio, pues, en ese marco, siguiendo, como destacó Germán Cavelier, “la línea de acción adoptada por las repúblicas del Pacífico”.³ De todos modos, era completamente coherente con la política exterior observada por Colombia. En efecto, el papel fundamental cumplido por los granadinos en la consecución de la independencia de América se proyectó durante el siglo XIX en un firme compromiso del gobierno de Bogotá con los países de Hispanoamérica, promoviendo inclusive la unión de estos países para el fortalecimiento de sus respectivas soberanías. Isabel Clemente Batalla ha precisado que los políticos y diplomáticos colombianos consideraban entonces “que existía una diferencia de naturaleza entre el Nuevo y el Viejo Mundo, y que la identidad americana debía ser la base común de la política exterior de los países hispanoamericanos”. Destacó al respecto que “la idea de identidad americana dio origen a un vocabulario de ‘hermandad’ que reflejaba una imagen de ‘familia’, de países ligados por una herencia cultural común”, lo cual inspiró, por ejemplo, el apoyo a Benito Juárez en la guerra contra el imperio de Maximiliano sostenido por Francia y la defensa del Paraguay durante la guerra contra la Triple Alianza. Además, promovían la elaboración de un derecho internacional americano que, a diferencia de la tradición europea fundada en la legitimidad monárquica, se sustentara en los principios de no intervención y solución pacífica de las controversias internacionales.⁴

En este sentido, con fecha 2 de setiembre de 1866, el secretario colombiano de lo Interior y Relaciones Exteriores, José María Rojas Garrido, se dirigió a los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Uruguay para significarles que, habiendo llegado a conocimiento del gobierno de su país las estipulaciones contenidas en el tratado de alianza celebrado en mayo de 1865, se sentía éste en la obligación de someter a los gobiernos aliados algunas reflexiones, que esperaba fuesen “acogidas con benevolencia” y “apreciadas cumplidamente”. Expresaba luego que, pese al dolor que le produjo la Guerra del Paraguay, “en las circunstancias solemnes y críticas” que atravesaba América, “cuando

3 Germán Cavelier, *Política Internacional de Colombia*, tomo segundo (1860-1903), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 36.

4 Isabel Clemente Batalla, “Colombia en el mundo”, Eduardo Posada Carbó (Dir.), Colombia, 1830/1890, La construcción nacional, Madrid, Fundación Mapfre - Taurus, 2012, pp. 78-79 y 84-85.

tronaba en las aguas del Pacífico el cañón de nuestra antigua metrópoli”, el gobierno de Colombia no desconoció “el perfecto derecho que tienen las naciones soberanas e independientes para formar alianzas ofensivas y defensivas, y para hacer uso, en casos extremos, del triste recurso de las armas”. No obstante, la publicación del tratado de alianza parecía revelar que aquella guerra “pudiera tener como objeto o dar por resultado la desmembración del Paraguay o el aniquilamiento de su soberanía e independencia”, y en consecuencia, indicaba que el gobierno y el pueblo de la Unión Colombiana, fieles al principio de respeto inviolable a todas las entidades autonómicas y libres de este continente, no podrían permanecer indiferentes si tal acto se consumase, porque, aparte del funesto precedente que quedara establecido, y que podría exponer más tarde a perecer a otras nacionalidades del nuevo mundo, semejante acto pugnaría también abiertamente con todas nuestras tradiciones políticas y sociales adoptadas desde el día en que las Colonias de América, comprendiendo sus derechos, proclamaron su independencia y se constituyeron en naciones libres y soberanas.

Por tanto, el gobierno de Colombia, al tiempo de reconocer el derecho de los aliados para hacer la guerra al Paraguay, expresaba que se vería en situación de protestar, como en efecto protestaba desde ese momento, “si tal guerra diere por resultado o tuviera por objeto o como consecuencia desconocer o destruir la soberanía e independencia de una nación americana, establecer sobre ésta un protectorado o privarla, en fin, de su derecho inmanente y esencial a disponer de su suerte futura”.⁵

La nota de protesta se publicó en Colombia en el mes de noviembre, y el general Mosquera tuvo oportunidad de ratificar sus términos en el informe anual que presentó al Congreso en febrero de 1867, en el cual expresó lo siguiente: “Conociendo las cláusulas de un tratado entre las Repúblicas del Plata y el Brasil para dividirse el Paraguay, dirigí una protesta a dichos Gobiernos, y en conformidad con lo que hicieron el Perú, Chile y Bolivia contra un acto que destruye la autonomía de una Nación soberana en nuestro Continente”.⁶

Recibida la comunicación colombiana por los aliados con mucho retraso, el ministro brasileño de Negocios Extranjeros la calificó, en la memoria correspondiente al año 1867, como “moderada en el lenguaje, pero injusta en cuanto a las aprensiones que manifiesta sobre los fines de la guerra”, y adelantó que los aliados no la responderían.⁷

La memoria del secretario Carlos Martín

En el mismo año 1867, el Imperio del Brasil designó a Joaquim María Nascentes de Azambuja como ministro plenipotenciario en misión especial ante el gobierno de Colombia. Entre otros objetivos, Azambuja debía desvanecer los temores generados con relación a la

5 José M. Rojas Garrido a los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Uruguay, Bogotá, 2 de setiembre de 1866. Registro Oficial, Bogotá, 17 de noviembre de 1866.

6 Informe del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso en 1867, Bogotá, 1° de febrero de 1867. Registro Oficial, Bogotá, 1° de febrero de 1867.

7 Relatório da Repartição dos Negocios Estrangeiros apresentado á Assembléa Geral Legislativa na Segunda Sessão da Décima-terceira Legislatura pelo respectivo Ministro e Secretario de Estado João Silveira de Souza, Rio de Janeiro, Typographia Universal de Laemmert, 1868, p. 7.

política exterior brasileña, y convencer al gobierno colombiano “del carácter pacífico, justo y amigable” de esa política. Tenía que persuadirle también de la justicia de la causa y de “la pureza de las intenciones” que el Brasil sustentaba en la guerra contra el Paraguay, y asegurar que el gobierno brasileño no pretendía imponer a los paraguayos “las instituciones por las cuales [deberían] regirse”, ni extender sus fronteras “más allá del territorio a que [tenía] derecho”.⁸

El ministro Azambuja llegó a Bogotá en setiembre de 1867 y dio cumplimiento a las instrucciones recibidas ya ante el gobierno del general Santos Acosta, formado tras el derrocamiento del general Mosquera por los liberales radicales en mayo de ese año. En octubre, el diplomático brasileño entendía que, si bien no había destruido del todo las aprensiones del gobierno colombiano en relación a los fines que perseguía el Brasil en la Guerra del Paraguay, las había desvanecido en gran medida. Transmitió, sin embargo, su impresión de que la publicación del tratado de alianza había sido “fatal”, pues por más que se esforzaran “los Agentes brasileños por explicar la circunspección y justa previsión de los aliados”, los gobiernos de los estados sudamericanos no podían convencerse “de la pureza de sus intenciones”.⁹

La prevención de Azambuja fue confirmada, poco después, por la memoria que el secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Martín, presentó al Congreso en marzo de 1868, aunque con fecha 1° de febrero. El documento contenía críticas a varias posiciones sustentadas por el Imperio del Brasil. En relación a la Guerra del Paraguay exponía que el gobierno de Colombia había seguido con interés su desarrollo, “en cuanto se lo han permitido la distancia y la dificultad de las comunicaciones”, y resumía luego el contenido del tratado de alianza en duros términos:

La República del Paraguay sostiene, hace tres años, con imponderable heroísmo, una guerra desastrosa contra la República Argentina, la República oriental del Uruguay y el Imperio del Brasil. Estos tres últimos países celebraron en 1° de mayo de 1865 un tratado secreto de alianza en que estipularon unir sus fuerzas contra el Paraguay; no dejar las armas hasta que concluyeran con el Gobierno actual de aquel heroico país; la comunidad de las exenciones, privilegios o concesiones que pudieran obtener de la Nación paraguaya vencida; exigirle a ésta los gastos de la guerra y daños y perjuicios; asegurarse para sí mismas la libre navegación de los ríos Paraná y Paraguay y celebrar arreglos sobre su policía fluvial; demoler las fortalezas paraguayas; no dejarle al Paraguay armas ni elementos de guerra, y fijar las bases de los futuros tratados de límites que se proponían celebrar con su bizarro enemigo desarmado, despojado y vencido. Al lado de estas estipulaciones, nada

8 Antonio Coelho de Sá e Albuquerque a Joaquim Maria Nascentes de Azambuja, Río de Janeiro, 22 de mayo de 1867. “Iniciativas de convocação de Congresso Americano, Lima 1867”, Cadernos de CHDD, II, número 3, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão - Centro de História e Documentação Diplomática, 2003, pp. 275-281.

9 Joaquim Maria Nascentes de Azambuja a Antonio Coelho de Sá e Albuquerque, Bogotá, 15 de octubre de 1867. *Ibidem*, pp. 254-256.

significa y parece irrisoria la de respetar la independencia, soberanía e integridad territorial del Paraguay y garantirlas por cinco años, contenida también en el tratado.

Se refirió seguidamente a la protesta de los países del Pacífico; a los infructuosos intentos de mediación realizados por estados neutrales, “a causa de los obstáculos que les opusieron los aliados”; y a la protesta formulada por el gobierno colombiano, que aún no había sido respondida. Asentaba el secretario Martín que el representante diplomático del Brasil le manifestó “de palabra repetidas veces” su disposición de dar explicaciones para desvirtuar “la alarma que la alianza y la guerra del Plata han despertado en América”, y de asegurar que se respetaría “la integridad y la soberanía del Paraguay”. Pero el mismo secretario apuntaba en la memoria que, para él, “la única seguridad bastante a este respecto no podía ser sino la declaratoria, hecha en nombre de alguno de los Gobiernos aliados, de que el Tratado de alianza que aún no se ha publicado por ellos, no contiene las estipulaciones citadas o ha sido modificado o rescindido”, y que así lo había expresado, “en nombre de Colombia”, al ministro del Brasil. Añadía, por último, estos conceptos:

Indubitablemente ese Tratado, en cuyo cumplimiento tanta sangre americana se derrama, contraría el derecho incontestable que todo pueblo tiene de conservar la forma de gobierno que ha escogido, de sostener el poder legítimo emanado de él mismo y de negar a cualquier Gobierno extraño el derecho de imponer a un pueblo vecino gobernantes que éste no quiera darse, o impedirle que lo gobiernen sus propios elegidos.

La América democrática y republicana no puede permitir violaciones tan escandalosas de su derecho público. Los más caros intereses de las nacionalidades del continente la impulsan a impedir la consumación de los hechos proyectados y, con ella, la fijación de funestos precedentes.

La posición en que se han colocado los aliados hace imposible, si se mantienen en ella, la conclusión de aquella lucha sino por la desaparición política de una de las partes beligerantes; pero si la Providencia con su ayuda, como la América y la Europa con sus simpatías, asiste a la heroica cuanto pequeña Nación que valientemente combate enclavada entre sus pertinaces enemigos, pronto cesará la necesidad de que las otras naciones americanas, desembarazadas de atenciones recientes, vuelvan eficazmente sus miradas y lleven su acción a las riberas del Plata.¹⁰

El ministro Azambuja trató de evitar la publicación de la memoria, que contenía otros juicios ásperos con respecto al Brasil, recurriendo para ello al presidente Santos Acosta, a quien explicó “las consecuencias que resultarían de allí para las buenas relaciones entre los dos países”. Pero el gobierno colombiano se limitó a disponer la inserción en la memoria de

¹⁰ Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal de 1868, Bogotá, 1° de febrero de 1868. Diario Oficial, Bogotá, 23, 24, 25, 26 y 27 de marzo de 1867.

una advertencia, en la que sin mucha precisión se decía que el secretario la presentaba en cumplimiento de un deber constitucional, y que el presidente no estaba de acuerdo “en la manera de tratar las cuestiones relativas al Brasil y en algunos de los conceptos que, al tratarlas, se expresan”. Con tal advertencia, colocada “al respaldo de la carátula”, la memoria fue presentada al Congreso; y el 31 de marzo, es decir, el último día de la administración del presidente Acosta, que completaba el periodo presidencial del depuesto general Mosquera, el ministro brasileño recibió una nota, fechada el 27 de ese mes, en que se hacía alusión a la memoria “como documento ministerial del Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia”.¹¹ La Revista de Colombia observó en esos días que, si bien “algunas expresiones [de la memoria] respecto de la política del Brasil han sido fuertes”, en lo relativo a la Guerra del Paraguay “ella ha correspondido al sentimiento republicano de todos los colombianos, dolorosamente heridos por el Imperio, a quien miramos con profunda desconfianza”.¹²

Se consideró Azambuja, por tanto, en la necesidad de presentar un pedido de explicaciones ante el nuevo secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores, Santiago Pérez, ya iniciada la presidencia del general liberal Santos Gutiérrez, por el bienio 1868-1870. En su comunicación, observó en particular, a más de las expresiones de la memoria sobre la guerra con el Paraguay, las de rechazo a la base propuesta para el ajuste de los límites brasileño-colombianos y las de reserva a lo dispuesto por el gobierno imperial en cuanto a la navegación del río Amazonas y sus afluentes. En cuanto al Paraguay, el ministro Azambuja precisó que sostuvo varias conferencias con el secretario Martín al respecto, y que en ellas le había asegurado “que ni remotamente pensaban el Imperio y las Repúblicas Argentina y del Uruguay atentar contra la soberanía e independencia de aquella República, siendo su único objeto rechazar un agresor injusto”. Indicó que estas explicaciones las había dado de manera confidencial, en conocimiento de que el secretario se proponía llamar la atención del Congreso sobre el resultado de la guerra, y “a fin de evitar juicios que pudiesen herir las justas susceptibilidades del Brasil como potencia tan libre y soberana como los Estados Unidos de Colombia”. En concreto, el representante diplomático del Brasil solicitó que el gobierno colombiano dejase sentado que no participaba “de las dichas opiniones de aquel funcionario público, que ha sido tan poco deferente para con una Nación amiga, y tan exagerado en las ideas que emite sobre cada una de las referidas cuestiones”.¹³

La reclamación fue respondida más de quince días después por el secretario Santiago Pérez, quien señaló, basándose en lo expresado por Azambuja acerca de que las cuestiones pendientes entre Colombia y Brasil eran susceptibles “de competente desarrollo”, que se limitaría al punto, señalado como especial, de establecer que el Poder Ejecutivo no participaba de las opiniones que eran, a juicio del ministro brasileño, “ofensivas y hostiles

11 Azambuja a Santiago Pérez, Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 14 de abril de 1868. Diario Oficial, Bogotá, 10 de junio de 1868 y La Prensa, Bogotá, 24 de marzo de 1868.

12 “El ciudadano Carlos Martín”, Revista de Colombia, Bogotá, 25 de marzo de 1868.

13 Azambuja a Pérez, Bogotá, 14 de abril de 1868. Diario Oficial, Bogotá, 10 de junio de 1868.

al Brasil". Para ello, el doctor Pérez se refirió a la advertencia inserta en la memoria, y sostuvo que, al no aceptar como suyas el presidente –es decir, el encargado constitucional del mantenimiento de las relaciones exteriores– ni la manera ni los conceptos expuestos en la memoria, esos conceptos estaban “privados del origen o carácter indispensables para estimarlos como manera y conceptos del representante de la soberanía transeúnte de Colombia”. Declaró asimismo que, en vista de lo expuesto, el representante diplomático brasileño podía apreciar que las relaciones amistosas entre Colombia y el Brasil no dejaron “de mantenerse en buen estado, ni tienen probabilidad ni causa para no continuar lo mismo, pues a las cuestiones pendientes se les proseguirá buscando por ambas partes pronto y equitativo desenlace, y esas cuestiones no lo han sido ni continuarán siéndolo sino entre países amigos y entre Gobiernos honrados”¹⁴ en suma, sin pronunciarse sobre lo expuesto en la memoria, la contestación se remitía al texto ambiguo de la advertencia introducida en ella.

El ministro del Brasil objetó los argumentos en que se fundaba el secretario Pérez, pero reconoció “las mejores intenciones” que mostraba el gobierno de Colombia, y que la advertencia del presidente de la Unión, “repudiando formalmente ante la representación nacional las opiniones emitidas por su Secretario sobre el Brasil, sin duda tuvo por objeto quitarles todo carácter oficial”.¹⁵

Pronunciamiento de la Cámara de Representantes en 1869

Antes de cumplirse un año del intercambio de notas entre la secretaría de Relaciones Exteriores y la legación del Brasil, la Cámara de Representantes de Colombia decidió emitir una declaración de simpatía por la resistencia del Paraguay. El proyecto respectivo fue presentado por el representante Emilio M. Escobar en sesión del 31 de marzo de 1869, y aprobado de inmediato por votación nominal, solicitada por el representante Jorge Isaacs. Solo hubo un voto negativo. La proposición aprobada expresaba que:

La Cámara de Representantes de los Estados Unidos de Colombia admira el glorioso patriotismo, la inquebrantable constancia y el indómito valor con que la República del Paraguay defiende años ha su soberanía, su independencia y libertad, y con ellas la gran causa americana; y presenta por ello el testimonio de sus simpatías a dicha nobilísima República. Trascríbase esta proposición al Poder Ejecutivo para que se sirva comunicarla a Su Excelencia el Mariscal Don Francisco Solano López, ilustre Presidente del Paraguay.¹⁶

14 Pérez a Azambuja, Bogotá, 1° de mayo de 1868. Diario Oficial, Bogotá, 10 de junio de 1868.

15 Azambuja a Pérez, Bogotá, 3 de mayo de 1868. Diario Oficial, Bogotá, 10 de junio de 1868.

16 “Cámara de Representantes. Sesión del día 31 de marzo de 1869”, Diario Oficial, Bogotá, 15 de abril de 1869.

En cumplimiento de lo determinado, el secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores, Santiago Pérez, se apresuró a transmitir al gobierno del Paraguay la declaración de la Cámara de Representantes, sin agregar de su parte concepto alguno.¹⁷ La nota, fechada el mismo día 31 de marzo, fue despachada al parecer recién el 2 de abril siguiente, y llegó, efectivamente, a manos del encargado de negocios del Paraguay en Francia.

El ministro plenipotenciario del Brasil realizó gestiones para evitar el envío de la comunicación al Paraguay, y luego presentó una reclamación al sucesor del doctor Pérez en la Secretaría de lo Interior y Relaciones Exteriores, sustentando que la neutralidad de Colombia le impedía al Poder Ejecutivo proceder como lo hizo. Para Azambuja, la declaración de la Cámara de Representantes invertía de manera “notable y parcial la posición de los respectivos beligerantes”. Afirmó, en su nota de reclamación, que los aliados fueron a la guerra contra el Paraguay, porque este país había invadido dos provincias brasileñas y una argentina, “cometiendo en ellas las más atroces barbaridades”, y legitimando así los fines de la alianza “para obtener las reparaciones y garantías que para el porvenir exigían la naturaleza de las ofensas recibidas y su propia seguridad”. Apuntaba también que hasta ese momento los aliados no habían cometido acto alguno que justificase las aprensiones manifestadas en la protesta colombiana de 1866, y que “no abrigaban el más remoto pensamiento de atentar contra la soberanía e independencia del Paraguay, siendo su único fin el de rechazar a un agresor injusto”.

Después de las precisiones sobre el conflicto bélico, el ministro Azambuja observó la comunicación del gobierno colombiano al del Paraguay, que a su criterio sería apreciada como “una mudanza de política, incompatible con los principios que hasta aquí ha seguido la República como potencia neutral”. Solicitó, en consecuencia, explicaciones que definieran la posición del gobierno de Colombia “para con el Imperio y sus aliados y para con el enemigo común”, pues en lo actuado no solo se desconocieron “los derechos soberanos de su país en la cuestión pendiente con el Paraguay”, sino también “el carácter público de su representante”, “contra cuyas declaraciones y a despecho de ellas, [continuaban] adulterándose la naturaleza y los fines de la guerra de los aliados contra aquella República”.¹⁸

En su respuesta, el secretario colombiano de lo Interior y Relaciones Exteriores, Antonio M. Pradilla, eludió entrar en el fondo de la cuestión, y se redujo a explicar que la proposición de una sola de las dos cámaras legislativas no constituía ley del Congreso y, por tanto, el Poder Ejecutivo carecía de facultad para observarla. Añadió que resultaba natural que ante una conflagración bélica entre estados la opinión de los demás pueblos se dividiese con relación a los beligerantes, pero que las manifestaciones de la opinión no podían representar una violación a la neutralidad, la que se configuraba por hechos, y no por palabras u opiniones.

¹⁷ Pérez al Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, Bogotá, 24 de abril de 1869. Diario Oficial, Bogotá, 24 de abril de 1869.

¹⁸ Azambuja a Antonio María Pradilla, Bogotá, 14 de abril de 1869. *Ibidem*.

Expresó en ese sentido que pretender “que todas las opiniones de un país favorezcan a uno solo de los beligerantes, es un imposible, y esperar que las opiniones contrarias no se formen o no se manifiesten, sería algo más de lo que puede pedirse a la naturaleza humana, a los derechos del hombre y a la independencia de las nacionalidades”. Por último, puso de manifiesto que el Poder Ejecutivo, al cumplir la proposición de la cámara, “no agregó a ese voto ni una sola palabra ni un solo pensamiento propio que pudiera comprometer en lo más mínimo el principio de neutralidad que espontáneamente adoptó desde el principio de la guerra como base de su política”.¹⁹

Revés inicial del proyectado decreto de honores

Al iniciarse las sesiones legislativas de 1870, la Guerra del Paraguay continuaba aún, a pesar de todos los anuncios en contrario. Se planteó entonces en la Cámara de Representantes un proyecto, no ya de declaración, sino de ley, para testimoniar la admiración del Congreso de Colombia por la “perseverancia y abnegación” del mariscal Francisco Solano López en la defensa “de la libertad de su patria”, y disponer que un retrato suyo se colocase en un lugar distinguido de la Biblioteca Nacional. El proyecto, que reproducía en general los términos del decreto dictado en 1865 por el Congreso de Colombia en honor del presidente mexicano Benito Juárez, fue presentado por el representante Ramón Lombana en la sesión del 4 de febrero, y aprobado en primer debate el mismo día, encomendándose su estudio al representante Vicente Ortiz Durán. Tras la votación, solo el representante Jesús Temístocles Tejada hizo constar su voto negativo.²⁰ Para que un proyecto se convirtiera en ley, la Constitución colombiana de 1863 determinaba que debía pasar por tres debates en las dos cámaras del Congreso, en días distintos, y ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes en cada sesión. Luego, tenía que ser promulgado por el Presidente de la Unión, quien podía devolver el proyecto a la cámara de origen para su reconsideración.

El dictamen del señor Ortiz Durán recomendó la aprobación de la propuesta con algunas modificaciones de forma, y la inclusión de una referencia al patriotismo, las virtudes y el heroico valor de los paraguayos, expresando además los siguientes conceptos:

Nada puede haber más justo, que rendir un tributo de admiración, al grande hombre que por cinco años ha luchado sin descanso defendiendo la independencia de su patria contra las tendencias absorbentes y las pérdidas maquinaciones de los únicos esclavos de la América, en alianza vergonzosa con dos repúblicas, una de las cuales había sido conquistada por el imperio en otro tiempo.

¹⁹ Pradilla a Azambuja, Bogotá, 22 de abril de 1869. *Ibidem*.

²⁰ “Cámara de Representantes. Sesión del día 4 de febrero de 1870”, *Diario Oficial*, Bogotá, 9 de febrero de 1870; “Revista del Congreso”, *El Derecho*, Bogotá, 8 de febrero de 1870, y Propuesta presentada por el representante Ramón Lombana, Bogotá, 4 de febrero de 1870, Archivo General de la Nación, Colombia (en adelante: AGNC), Archivo Histórico Legislativo, Cámara de Representantes, Antecedentes de Decretos, 1870, Cons. 809. El Decreto en honor del Presidente de México, Benito Juárez, del 2 de mayo de 1865, puede encontrarse en: Constitución y leyes de los Estados Unidos de Colombia, expedidas en los años de 1863 a 1875, tomo primero, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1875, pp. 192-193.

El triunfo de los aliados en el Paraguay, vivirá en la historia cubierto de oprobio, porque no puede haber gloria en mutilar el mapa de las repúblicas sur-americanas y menos aún, en pasear triunfantes sus batallones de esclavos, sobre los cadáveres de las mujeres y de los niños.

López no ha podido ser, como lo llaman sus detractores, “un tirano vulgar”. Los tiranos labran la desgracia de los pueblos y el Paraguay estaba floreciente cuando empezó la guerra en abril de 1865. Ni se puede comprender cómo un tirano despierte el entusiasmo de un pueblo hasta el heroísmo y consiga inmensos recursos para sostener una lucha desigual por tantos años.²¹

A pesar de la casi unánime aprobación en el primer debate y del dictamen favorable, la propuesta fue objeto de recia discusión en el segundo debate. Después de la presentación de su dictamen por Ortiz Durán, el representante Pablo Arosemena atacó el proyecto, por entender que la cámara no tenía facultad para tratar el asunto, y que debía evitarse una nueva reclamación del Brasil, explicando que “en el fondo el proyecto decidía de qué lado estaba la justicia de la contienda” y que ello no se ajustaba a las obligaciones que debían observar los Estados neutrales. Dijo “que en el Paraguay lo grande, lo heroico, no era López, sino el pueblo que había luchado sin tregua defendiendo sus derechos, su suelo, contra las huestes de tres naciones poderosas; que López no había estado a la altura de la gran Nación de que era Jefe” y que sobre él “pesaban cargos muy graves”. Le contestó el representante conservador Carlos Holguín haciendo, según la crónica de *El Derecho*, “una brillante defensa de López”. Holguín se refirió a la correspondencia del representante estadounidense general MacMahon en que se desmentían “las calumnias de los aliados” y afirmó que eran tradicionales en la historia legislativa colombiana los decretos de honores. Intervino entonces el representante Serna para mocionar la suspensión del debate, declarando que votaría en contra del proyecto “en atención de los tratados que existen entre el Brasil y Colombia”. La moción fue negada y el proyectista Lombana replicó después los argumentos de Arosemena, recordando que ya se había expedido un decreto de honores a Benito Juárez, “el Libertador de México”, sin dar por ello lugar a reclamos diplomáticos. Tras estas y otras intervenciones, el representante Castro Viola sugirió poner en primer lugar en el proyecto al pueblo paraguayo y luego al mariscal López, y con ese cambio fue aprobado el artículo primero por 45 votos contra seis. Se aprobó igualmente el artículo por el que se disponía la comunicación de lo resuelto al presidente del Paraguay o a sus familiares. Pero se suprimieron los relativos a la colocación del retrato del mariscal en la Biblioteca Nacional, y se decidió que el proyecto tuviera por título: “Decreto en honor del pueblo paraguayo y de su Presidente, Mariscal Francisco Solano López”.

En el desarrollo del debate, el representante Tejada atacó a Juárez y a López, y repitió

²¹ Dictamen del representante Vicente Ortiz Durán, Bogotá, 8 de febrero de 1870. AGNC, Archivo Histórico Legislativo, Cámara de Representantes, Antecedentes de Decretos, 1870, Cons. 809. Este documento probablemente fue redactado por José María Quijano Otero, según presunción fundada expuesta en: Gustavo Otero Muñoz, “Colombia y el mariscal Solano López”, *El Tiempo*, Bogotá, 24 de enero de 1937.

el argumento del señor Arosemena de que el Congreso no tenía facultad constitucional para continuar con la práctica “ridícula” de dar decretos de honores, que en este caso era además “impolítica”, por estar “seriamente comprometidas” las relaciones de Colombia con el Imperio del Brasil. Arosemena intentó una salida intermedia, sugiriendo suprimir del proyecto el nombre del mariscal López, a quien presentó, según el órgano conservador *El Derecho*, como un heliogábalo, “de quien decían los periódicos que destapaba diariamente hasta una docena de botellas de brandy y devoraba multitud de pollos”. Le respondió Castro Viola manifestando que “el nombre del mariscal Solano López no se podía suprimir, porque la historia de los pueblos se ha escrito siempre con la historia de los grandes hombres”. El representante David Peña expuso que le parecía malo “tender la mano de amigo al Brasil en los tratados y después conceder decretos de honores a sus enemigos”. Se opusieron también al proyecto los representantes Restrepo y Zamorano. Este último indicó que rechazaba, como liberal, que por no apoyar el proyecto fuera tachado de antirrepublicano, cuando los conservadores habían votado por su aprobación.²²

El periódico gubernista *El Liberal* sintetizó la discusión exponiendo que:

Los que atacaron el proyecto, contrajeron su argumentación al carácter personal del Presidente del Paraguay, sosteniendo que quizá no era el mariscal López acreedor al honor que se pretendía le hiciera el Congreso de Colombia. Dichos Representantes reconocían con admiración el heroísmo del pueblo paraguayo, su valor indomable y los timbres de gloria que conquistó en la colosal lucha sostenida contra el Brasil y la República Argentina; pero sostenían que de esa gloria no participaba López, a quien acusaba la prensa ilustrada del mundo, de grandes delitos y de hechos de extrema ferocidad. Los que sostenían el proyecto, buscando un término medio, aceptable para todos, lo modificaron en el sentido de hacer de él un público testimonio de admiración que da el Congreso de Colombia en favor del pueblo paraguayo y de su afamado caudillo. En este sentido fue, al fin, adoptado el proyecto.²³

En la sesión del día siguiente, los representantes Peña y Serna pidieron que constase en acta que votaron contra el proyecto de decreto no “porque [dejaran] de simpatizar con la causa sostenida por el Paraguay, sino por razón de los tratados que existen entre Colombia y el Brasil”, y el diputado Arosemena consignó que había procedido así “por diversas razones, que [consideraba] de mucho peso”, “a pesar de sus ardientes simpatías por la causa del Paraguay”.²⁴

22 “Cámara de Representantes. Sesión del día 9 de febrero de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 14 de febrero de 1870; “Revista del Congreso”, *El Derecho*, Bogotá, 11 de febrero de 1870; y “Cámara de Representantes. Sesión del 11 de febrero”, Diario de Cundinamarca, Bogotá, 12 de febrero de 1870.

23 “Congreso. Cámara de Representantes. 9 de febrero”, *El Liberal*, Bogotá, 11 de febrero de 1870.

24 “Cámara de Representantes”. Sesión del día 10 de febrero de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 16 de febrero de 1870.

El 11 de febrero, el proyecto de decreto de honores fue considerado en tercer debate por la Cámara de Representantes. Lo combatió el representante José Joaquín Castro y lo defendieron los señores Useche, Gómez y Lombana. David Peña volvió a oponerse argumentando que no le parecía que Colombia llorase “sobre la tumba del pueblo paraguayo, después de que miró con indiferencia sus momentos de prueba”, lo que no impidió la aprobación del proyecto, haciendo constar solo los señores Castro, Icaza y Zamorano sus votos negativos.²⁵ El artículo primero del proyecto de decreto quedó, de esta suerte, concebido en los siguientes términos: “El Congreso de Colombia en nombre del pueblo que representa, y en vista de la indomable perseverancia y de la abnegación incontrastable que han desplegado en defensa de la libertad de su patria, el pueblo paraguayo y su ilustre caudillo señor Mariscal Francisco Solano López, admira su elevado patriotismo y las virtudes y heroico valor que demostraran, y presenta su conducta como ejemplo digno de imitación, a los ciudadanos de Colombia”. Por el artículo segundo se encomendaba al Poder Ejecutivo transmitir un ejemplar del decreto al mariscal López o a sus familiares.²⁶

Puede deducirse de las discusiones registradas que los que se opusieron al proyecto buscaron fundamentalmente evitar al gobierno problemas diplomáticos con el Brasil. De todos modos, a sabiendas de los alcances de su decisión y desechando las críticas que se hacían al mariscal López, una amplia mayoría impuso el decreto de honores en la Cámara de Representantes.²⁷

En el Senado, el proyecto tuvo primer debate en la sesión del 15 de febrero y su estudio fue confiado al senador José María Rojas Garrido, quien se expidió el 17 de febrero siguiente recomendado su aprobación. Sin embargo, en el segundo debate, efectuado el 18 de febrero, se negó el artículo primero, y por consiguiente el proyecto, sin que quedase constancia en el acta de los motivos. Hicieron constar su voto favorable los senadores Herrera, Verbel, Núñez, Quijano y González Carazo.²⁸ Un testigo indirecto apuntó que pesaron en el ánimo del Senado dos razones alegadas por los que combatieron el proyecto en la Cámara de Representantes: “1ª Que el mariscal López ejercía un gobierno dictatorial y cruel, contrario a las instituciones republicanas de Colombia; 2ª Que no era decoroso para el cuerpo soberano de la Unión, deificar en vida al dictador del Paraguay”.²⁹ De esta manera, el proyecto de decreto quedó archivado.

25 “Cámara de Representantes. Sesión del día 11 de febrero de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 18 de febrero de 1870, y “Cámara de Representantes. Sesión del 11 de febrero”, Diario de Cundinamarca, Bogotá, 12 de febrero de 1870.

26 R. López, Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente del Senado de Plenipotenciarios, Bogotá, 11 de febrero de 1870 y Proyecto aprobado por la Cámara de Representantes. AGNC, Archivo Histórico Legislativo, Cámara de Representantes, Antecedentes de Decretos, 1870, Cons. 809.

27 Cabe señalar por otra parte que, también a principios de febrero de 1870, el ministro Azambuja se ausentó de Bogotá, en goce de licencia. “Despedida del señor Ministro del Brasil”, Diario Oficial, Bogotá, 2 de febrero de 1870.

28 “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 15 de febrero de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 21 de febrero de 1870; “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 18 de febrero de 1870”, Diario Oficial, 2 de marzo de 1870; y Dictamen del Senador José M. Rojas Garrido, Bogotá, 17 de febrero de 1870. AGNC, Archivo Histórico Legislativo, Cámara de Representantes, Antecedentes de Decretos, 1870, Cons. 809.

29 Discurso pronunciado por José M. Quijano W. en la sesión nocturna del Senado del 18 de mayo de 1870. El Derecho, Bogotá, 31 de mayo de 1870.

Aprobación del decreto de honores

A mediados de mayo de 1870 se conoció en Bogotá la noticia del fallecimiento del mariscal Francisco Solano López; y en la sesión de la Cámara de Representantes del 14 de ese mes, algunos de sus miembros presentaron una proposición en que se consignaba cuanto sigue: “La Cámara de Representantes de los Estados Unidos de Colombia lamenta con profunda pena la desgraciada muerte del infatigable y heroico defensor de la independencia paraguaya, Mariscal Francisco Solano López, y acuerda registrarlo así en el acta de la sesión de hoy. Comuníquese esta Resolución al Poder Ejecutivo para su pronta publicación en el periódico oficial”. Puesta en discusión la proposición, el representante José María Quijano Wallis sugirió el siguiente agregado: “Y solicítese a la Honorable Cámara del Senado la reconsideración del proyecto de honores al Mariscal López, que fue negado en dicha corporación. Con el fin de sostener el referido proyecto, nómbrese un orador del seno de la Cámara”. La proposición y el agregado fueron aprobados, sin que haya registro de discusiones ni de votos negativos.³⁰

El pedido de reconsideración tuvo entrada en el Senado en la sesión nocturna del 16 de mayo, y se decidió recibir al orador de la Cámara de Representantes el 18 de mayo siguiente. En esa fecha, el representante Quijano Wallis sostuvo el pedido de reconsideración, y los senadores tomaron la decisión de darle curso, encomendando el estudio del proyecto de decreto al senador Antonio Ferro. Tampoco se registró voto discordante respecto de esta resolución.³¹

El cambio de posición del Senado pudo obedecer al conocimiento de la muerte de López, y al impacto que provocó la forma en que se produjo. Pero también pudo haber influido en ello el hecho de que el 1° de abril de 1870 asumió la presidencia de Colombia el general Eustorgio Salgar, por el periodo 1870-1872. En este sentido, Laureano García Ortiz, fundado en lo que le comentaron importantes personalidades de la época, dio muchos años después la explicación que sigue y que parece bastante plausible al observar el trámite que se terminó dando al proyecto:

El sentimiento público casi unánime se había declarado en pro del Paraguay; la ideología liberal y romántica de esos tiempos y de esa administración estaba inspirada en los sentimientos del más generoso americanismo, en el culto del derecho y en el respeto por la soberanía intangible de las naciones. El gobierno de Salgar, así rodeado y así inspirado, siguiendo [los antecedentes que se mencionaron], sin duda quería que Colombia diera una nota en el continente acorde con esos precedentes y con su fisonomía nacional. Pero esa nota envolvía

30 “Cámara de Representantes. Sesión del día 14 de mayo de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 3 de junio de 1870.

31 “Senado de Plenipotenciarios. Sesión nocturna del 16 de mayo de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 31 de mayo de 1870 y “Senado de Plenipotenciarios. 18 de mayo de 1870. Sesión de la noche”, Diario Oficial, Bogotá, 6 de junio de 1870. Quijano Wallis recordó en sus memorias los antecedentes y el desarrollo de la reconsideración senatorial, pero con notorias imprecisiones y equivocaciones. José María Quijano Wallis, *Memorias autobiográficas, histórico-políticas y de carácter social*, Grottaferrata, Tipografía Italo-Orientale, 1919, pp. 136-139.

una censura, más o menos expresa, de la actitud y conducta de los tres países de la América del Sur que, por medio de una alianza bélica, adelantaban el aniquilamiento de una pequeña nación, heroica pero débil, y Colombia mantenía relaciones cordiales con cada uno de los países de la triple alianza. Los actos del gobierno ejecutivo y en especial de la cancillería, según la práctica internacional, son los que otros países deben tener en cuenta en el mantenimiento y desarrollo de esas relaciones y marcan la actitud oficial de una nación ante las otras. En tales materias y en la generalidad de los casos, los votos o simples declaraciones de los congresos, saluciones, honores o censuras, más o menos platónicos, pueden ser un brote de un estado de ánimo, un reflejo de ciertos sectores de opinión, marcan el sentimiento de un pueblo, pero no tienen eficacia inmediata y directa para cambiar la situación internacional y turbar seriamente las relaciones diplomáticas.

El gobierno de Salgar sin duda quería que Colombia, para ser consecuente consigo misma, para mantener su puesto en el continente, no admitiera sin protesta una obra de fuerza y violencia, que creara antecedentes y abriera la era de las conquistas; pero no pudiendo intervenir directa ni materialmente, deseaba que el congreso hiciera su cometido, sin que se comprometiera la postura protocolaria de la cancillería. Lo que era la sanción ejecutiva de la ley, era otra cosa: era en tal caso un acto constitucional, obligado y automático, según la Constitución de entonces.³²

Sea de ello lo que fuere, el senador Ferro reformuló completamente el proyecto de la Cámara de Representantes dejando en el artículo primero solo la referencia al pueblo paraguayo, y destinando el segundo para lamentar la muerte del mariscal Francisco Solano López, con impecable y conceptuosa redacción, que fue como quedó finalmente el decreto legislativo. Explicó el dictaminante que se había reducido a introducir los cambios requeridos por “no haber sido conocida en [Bogotá] la muerte del mariscal Francisco Solano López, cuando dicho proyecto fue presentado a la Cámara de Representantes”.³³

El segundo debate del proyecto en el Senado tuvo lugar el 1° de junio. Se aprobaron los cambios sugeridos por el senador Ferro, y se modificó también el título que quedó como “Decreto en honor del pueblo paraguayo y de la memoria de su Presidente, Mariscal Francisco Solano López”. El tercer debate se realizó al día siguiente, 2 de junio, resultando aprobado el proyecto por el Senado, con las modificaciones señaladas.³⁴

32 Laureano García Ortiz, Estudios históricos y fisonomías colombianas. Serie segunda: Bogotá, Editorial ABC, 1939, pp. 131-132.

33 Dictamen del senador Antonio Ferro, Bogotá, 24 de mayo de 1870. AGNC, Archivo Histórico Legislativo, Cámara de Representantes, Antecedentes de Decretos, 1870, Cons. 809.

34 “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 1° de junio de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 1° de julio de 1870 y “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 2 de junio de 1870”, Diario Oficial, Bogotá, 2 de julio de 1870.

Para considerar los cambios que introdujo el Senado, la Cámara de Representantes pasó nuevamente el proyecto a dictamen del señor Vicente Ortiz Durán. Éste se pronunció en fecha 20 de junio, recomendando la aceptación del proyecto aprobado por los senadores, aunque advirtiendo que no proponía nuevamente la previsión de que el retrato del mariscal López se colocase en la Biblioteca Nacional, “porque estando al cerrarse las sesiones del Congreso y siendo larga la tramitación reglamentaria, podía demorarse indefinidamente la expedición del importante decreto”.³⁵ La cámara sancionó el decreto de honores en su sesión del 22 de junio, y fue expedido el 27 de ese mes con la firmas a Aníbal Currea y Eustacio de la Torre Narváez, como presidente y secretario del Senado, y de José del C. Rodríguez y Jorge Isaacs, como presidente y secretario de la Cámara de Representantes. El 28 de junio de 1870, lo promulgó el presidente Eustorgio Salgar, con el refrendo de su secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores, Felipe Zapata.

El decreto en honor del pueblo paraguayo y de la memoria de su presidente, mariscal Francisco Solano López consignaba:

Artículo 1° El Congreso de Colombia admira la resistencia patriótica y heroica opuesta por el pueblo del Paraguay a los aliados que combinaron sus fuerzas y recursos poderosos para avasallar a esa República, débil por el número de sus ciudadanos y por la extensión de sus elementos materiales, pero tan respetable por el vigor de su sentimiento y de su acción, que todo lo que hay de noble en el mundo contempla su grandeza, lamenta su desgracia y le ofrenda vivas simpatías.

Artículo 2° El Congreso de Colombia participa del dolor que en los paraguayos, amigos de su patria, ha producido la muerte del Mariscal Francisco Solano López, cuyo valor y perseverancia indomable, puestos al servicio de la independencia del Paraguay, le han dado un lugar distinguido entre los héroes, y hacen su memoria digna de ser recomendada a las generaciones futuras.³⁶

La Constitución colombiana no precisaba la diferencia entre las leyes y los decretos legislativos, aunque determinaba que en ambos casos debía utilizarse la fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos de Colombia decreta”. Recién en 1873, se estableció que todo acto de carácter legislativo llevase la denominación de “ley”, y que las leyes de cada año fueran numeradas en forma consecutiva. Poco después, en la edición oficial que se hizo en 1875 de las leyes sancionadas desde la vigencia de la Constitución de 1863, se aplicó igual criterio para las leyes y decretos dictados antes de 1873, por cuya razón el decreto de honores al pueblo paraguayo y a la memoria del mariscal López pasó a ser identificado como Ley 78 de 1870.³⁷

35 Dictamen del representante Vicente Ortiz Durán sobre las variaciones introducidas por el Senado, Bogotá, 20 de junio de 1870. AGNC, Archivo Histórico Legislativo, Cámara de Representantes, Antecedentes de Decretos, 1870, Cons. 809.

36 Diario Oficial, Bogotá, 2 de julio de 1870 y Actos legislativos expedidos por el Congreso de los Estados Unidos de Colombia en sus sesiones de 1870, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1870, p. 81.

37 Constitución y leyes de los Estados Unidos de Colombia, expedidas en los años de 1863 a 1875, tomo primero, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1875, pp. 4-5 y 687.

Por lo demás, a diferencia de la proposición aprobada por la Cámara de Representantes en 1869, y de lo que preveía el propio proyecto originalmente, el decreto de honores no estableció la obligación de que su contenido fuera puesto en conocimiento del gobierno paraguayo. En los archivos colombianos y paraguayos no se ha encontrado constancia de comunicación oficial alguna, la que, por lo demás, hubiera resultado absurda, teniendo en cuenta que el gobierno de López ya no existía, y que el gobierno provisorio del Paraguay, según comunicación del representante diplomático paraguayo en Francia, era hechura de los aliados y se constituyó sin participación de los que combatían contra la Triple Alianza.³⁸

En 1871, el gobierno de Colombia recibió la nota por la cual Cirilo Antonio Rivarola, electo presidente del Paraguay en noviembre de 1870, participaba el inicio de su mandato y la consiguiente conclusión de “los gobiernos personales y despóticos que, por una serie de más de cincuenta años, segregaron de la comunidad de la civilización moderna y sus progresos a la República del Paraguay”, añadiendo que tenía la esperanza de conducir el país “a su más completa felicidad, por medio de la libertad, progreso, civilización y paz interna y por las buenas y pacíficas relaciones con el exterior”. En respuesta, en abril de 1871, el presidente Salgar transmitió al nuevo jefe de estado paraguayo que podía estar seguro de que el pueblo y gobierno de Colombia se hallaban “animados de los mejores sentimientos hacia el pueblo paraguayo, y que ardientemente [deseaban] que una larga era de paz y prosperidad [curase] las profundas heridas que una guerra desastrosa le causó”.³⁹

Balance final

Se puede concluir de lo expuesto que el decreto legislativo o ley 78 de 1870 no surgió en el vacío, ni resultó de una iniciativa puramente personal o de un acto apresurado o irreflexivo del Congreso de Colombia, determinado por factores emotivos o coyunturales. Ese decreto formalizó una posición sostenida con coherencia, fundada en los principios que orientaban la política exterior colombiana, y que se tradujo en un firme y constante rechazo a cualquier amenaza contra la independencia e integridad territorial de la República del Paraguay. Se votó, después de debates en que fueron expuestas las distintas visiones existentes sobre la guerra, por congresistas de diversas corrientes políticas; y el Poder Ejecutivo, aun a riesgo de exponerse a reclamaciones diplomáticas, lo promulgó al día siguiente de recibirlo, pese a tener la facultad de devolverlo para reconsideración. Colombia ratificó, de esta forma, su compromiso con la unión americana, cuidándose de rechazar prácticas o precedentes que pudieran servir para justificar en América el derecho de conquista o para legitimar la alteración, por la fuerza, de la independencia o los límites territoriales de los estados americanos.

³⁸ Gregorio Benites, Encargado de Negocios del Paraguay en Francia, al Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, París, 17 de setiembre de 1869. AGNC, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Transferencia 8, caja 700, carpeta 17.

³⁹ Cirilo Antonio Rivarola al Presidente de los Estados Unidos de Colombia, Asunción, 30 de noviembre de 1870. Diario Oficial, Bogotá, 3 de mayo de 1871 y Salgar a Rivarola, Bogotá, 13 de abril de 1871. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, Departamento Político y Diplomático, volumen 361.

Asimismo, el decreto legislativo de 1870 fue fiel reflejo de la opinión colombiana. En palabras del historiador y diplomático Raimundo Rivas, “correspondió al sentimiento unánime de simpatía y de solidaridad con el Paraguay en la sangrienta lucha por la defensa de su libertad e independencia, e interpretó fielmente las tradiciones y sinceros votos de Colombia por la causa del Paraguay”.⁴⁰

En efecto, en numerosos artículos periodísticos y composiciones literarias publicados en esos años, en un marco de amplia libertad de expresión y de prensa, se evidenció de manera muy notoria tal sentimiento. Al conocerse el fallecimiento de López, *El Derecho*, uno de los periódicos de los conservadores, le dedicó casi todo su número del 31 de mayo de 1870, y *La Ilustración*, de igual tendencia, enlutó su edición del mismo día, e incluyó un editorial firmado con las iniciales de Manuel María Madiedo, bajo el título de “Un gran duelo”. También destinaron editoriales a la conclusión de la guerra y la muerte de López los periódicos liberales *Revista de Colombia*, *El Liberal* y el *Diario de Cundinamarca*.⁴¹ El de este último pudo haber sido escrito, en opinión de Laureano García Ortiz, por Felipe Pérez; y en dicha edición se insertó un poema de José Benito Gaitán y un proyecto de decreto presentado a la Asamblea Legislativa del Estado de Cundinamarca por el diputado Andrés J. Daza, en elogio del pueblo del Paraguay y de su presidente. Entre los que se ocuparon de la guerra, se destacó especialmente José María Quijano Otero, quien explicó, en artículos aparecidos en los órganos conservadores *La República* y *El Derecho*, con precisión y profundidad, lo que estaba en juego en dicha conflagración, desvirtuando la propaganda de los aliados.⁴²

La imagen que predominó en la prensa de Bogotá fue la de que el Paraguay había opuesto una resistencia heroica —empeñando en ella incluso a las mujeres y los niños— frente a una coalición que buscaba destruirlo. Con frecuencia, la resistencia paraguaya fue vinculada de manera directa con el mariscal Francisco Solano López, quien ciertamente nunca fue presentado como paradigma del republicanismo, pero sí como un patriota que, con el respaldo de su pueblo, se opuso a los pretendidos afanes expansionistas del Brasil.

Por más que los pronunciamientos oficiales y los artículos periodísticos producidos en Colombia en nada alteraron el desarrollo de la Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza, ellos permiten apreciar cómo se observó el conflicto bélico allí, y cómo influyeron a ese efecto los recelos existentes con relación al Imperio del Brasil, por su organización política, por prevenciones que venían de la historia y por sus procedimientos contemporáneos.

40 Raimundo Rivas, “Colombia y el Paraguay”, Boletín de Historia y Antigüedades, volumen 23, número 386, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1946, p. 906.

41 “Revista de Colombia”, *Revista de Colombia*, Bogotá, 30 de mayo de 1870; “El Paraguay y López”, *El Liberal*, Bogotá, 5 de julio de 1870; “Una nacionalidad menos”, *Diario de Cundinamarca*, 14 de julio de 1870. V. también: Laureano García Ortiz, *Estudios históricos y fisonomías colombianas*, cit., pp. 130-131.

42 “La Polonia de América”, *La República*, Bogotá, 7 de abril de 1869; “El sol de julio”, *La República*, Bogotá, 21 de julio de 1869; y “La Paz reina en Varsovia”, *El Derecho*, Bogotá, 31 de mayo de 1870. Quijano Otero firmaba con el seudónimo López de Ayala: Gustavo Otero Muñoz, *Seudónimos de escritores colombianos*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1959, p. 15. También parece de Quijano Otero, aunque se publicó sin firma, el editorial: “Sección Política”, *La República*, Bogotá, 23 de setiembre de 1868.

Permiten observar, también, que el sacrificio de los paraguayos no fue contemplado con indiferencia por los gobernantes y letrados colombianos, que en aquellos momentos difíciles hicieron sentir su solidaridad y, al mismo tiempo, defendieron la vigencia de principios jurídicos que consideraban esenciales para la convivencia armónica de los estados americanos.

LA APATRIDIA

Carlos Fleitas*

Introducción

Cuando en julio de 2014 entró en vigor para el Paraguay la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, tras el depósito por parte de nuestro Gobierno del instrumento de adhesión¹, muchos no habrán dimensionado la magnitud del paso que se estaba dando en la internalización de uno de los acuerdos más importantes en materia de nacionalidad y apatridia.

Dicho instrumento legal en su artículo primero define a esta institución jurídica señalando que, “a los efectos de la presente Convención, el término ‘apátrida’ designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

Igualmente, este convenio señala excepciones al decir que no se aplicará a las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia; a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país; a las personas respecto de las cuales haya razones fundadas para considerar:

- a) Que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos;
- b) Que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país;
- c) Que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Se debe destacar que este acto normativo complementa al ya realizado por la legislación paraguaya al promulgar la Ley N° 4564 del 16 de enero de 2012, por la cual se aprueba la Convención para reducir los casos de apatridia, adoptada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, del 30 de agosto de 1961.

Este tema es de suma trascendencia para el Paraguay, debido a que su legislación posee condicionamientos que dificultan que los hijos de paraguayos nacidos en el exterior obtengan de manera directa la nacionalidad paraguaya, sino tras el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la Constitución Nacional del Paraguay².

* Embajador Carlos Fleitas

1 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, el 28 de setiembre de 1954 y adoptada en Paraguay por Ley N° 5164 del 5 de mayo de 2014

2 Capítulo III, Parte I.

Dado que existen países regidos por el *ius sanguinis*, si los hijos de paraguayos nacen en estos países, dichos menores se encontrarían en situación de apátridas hasta tanto se radiquen definitivamente en Paraguay, es decir, no pueden obtener la nacionalidad del país de nacimiento ni tampoco la paraguaya sin antes agotar un proceso judicial.

Tal es el caso de los hijos de paraguayos residentes en Japón, donde según el Embajador del Paraguay ante este país, Naoyuki Toyotoshi, en una encuesta realizada en el año 2011 se detectó que 67 hijos de compatriotas están sin nacionalidad. “*Los chicos no son paraguayos ni japoneses. Los chicos sin nacionalidad no pueden ni siquiera tener colegio*”, refirió el Jefe de la Misión Diplomática, en una entrevista publicada en un periódico paraguayo³.

Es por esta razón que la problemática debe ser analizada a profundidad, a fin de buscar soluciones y encontrar caminos alternativos para la acuciante situación de estos menores, hijos de paraguayos nacidos en el exterior, recordando que esta situación se opone a lo señalado en el artículo 54 de nuestra Carta Magna, que refiere a la “Protección al Niño”, y a las premisas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989.

Derecho a la nacionalidad

La nacionalidad es definida como el vínculo jurídico que une a la persona con el Estado, generando una relación de derechos y obligaciones entre ambos. El mismo es reconocido por todos los países del sistema internacional. Varía conforme a los requisitos exigidos por las constituciones nacionales o leyes internas de cada una de las naciones, conforme al sistema de adquisición que adoptan.

Asimismo, es reconocido por numerosos instrumentos de protección a los Derechos Humanos. En ese sentido, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos⁴ en su artículo 20 establece lo siguiente: “1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad; 2) Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra; 3) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla”.

Por otra parte, el artículo segundo del Protocolo Adicional de la Convención Europea de Derechos Humanos⁵ señala que: “1) Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado, tiene derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia; 2) Toda persona es libre de abandonar cualquier país, incluso el suyo; 3) El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, seguridad pública”.

3 Diario Última Hora – Edición Impresa. 07/06/2014. Asunción, Paraguay. Entrevista realizada por el periodista Aníbal Espínola.

4 Convención Americana de los Derechos Humanos. 22/11/1969. San José – Costa Rica.

5 Convención Europea de Derechos Humanos. 04/11/1950. Roma, Italia.

Sistemas para la adopción de nacionalidad

La normativa internacional sostiene que es potestad de los Estados establecer la legislación acerca de los requisitos para la otorgación de la nacionalidad de las personas. Conforme al incremento de las migraciones internacionales, *se ha observado el incremento de los nacionalismos y la prevalencia del ius sanguinis* como forma de adquisición de la nacionalidad.

Conforme lo señala el periódico El Caribe⁶, dicha tendencia es observada por el Centro para Estudios de la Inmigración con sede en Washington D.C., Estados Unidos, que revela que de 194 naciones representadas en la Organización de las Naciones Unidas, 160 privilegian el *ius sanguinis* sobre el *ius solis*.

Existen en el presente varios principios que rigen las formas de adopción de la nacionalidad en las distintas legislaciones. Ellos son:

El ius sanguini, el ius soli, el ius optandi y el ius domicili.

El *ius sanguinis* establece la nacionalidad gracias al vínculo de sangre entre las partes. Con referencia al *ius soli* se adjudica la nacionalidad conforme al lugar de nacimiento del individuo.

La mayoría de los países han adoptado en su legislación interna un régimen ecléctico o híbrido, donde se hallan contemplados tanto los casos del *ius soli* como del *ius sanguinis*. Dentro de este parámetro jurídico se encuentra el Paraguay, ya que en el artículo 146 de la Constitución Nacional Paraguaya se hallan contempladas estas dos posibilidades.

Con referencia al *ius optandi* es la facultad de la persona a optar por su nacionalidad, circunstancia también hallada en nuestra Constitución Nacional en su artículo 148.

El *ius domicili* es la facultad que permite al individuo adoptar la nacionalidad del domicilio donde radica. Corresponde a la figura de la naturalización y cada país lo reglamenta. También se halla reglada en el artículo 148 inc. 2 de la Constitución Nacional de nuestro país.

Regulación establecida por la Constitución Nacional Paraguaya

La Constitución Nacional Paraguaya⁷ en su artículo 146 regula la materia estableciendo que: "Son de nacionalidad paraguaya natural: 1) Las personas nacidas en el territorio de la República; 2) Los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero; 3) Los hijos de madre o padre

⁶ El Caribe. Enfoque e ius sanguinis parece tendencia global. 06/01/2014. Rafael Alonso Rijo. República Dominicana
⁷ Constitución Nacional de la República del Paraguay. 1992

paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquéllos se radiquen en la República en forma permanente; y 4) los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República. La formalización del derecho consagrado en el inciso 3, se efectuará por simple declaración del interesado, cuando éste sea mayor de dieciocho años. Si no los hubiese cumplido aún, la declaración de su representante legal tendrá validez hasta dicha edad, quedando sujeta a ratificación por el interesado”.

Con referencia al inciso segundo, es el caso que normalmente acontece con los hijos de los funcionarios diplomáticos y consulares, cuyos hijos nacen en el exterior del país, pero son considerados paraguayos naturales, de conformidad con la carta constitucional.

Es con relación a lo establecido por el inciso tercero donde nuestra Constitución Nacional se adhiere al criterio del *ius sanguinis* al señalar que: “Son paraguayos naturales los hijos de madre o padre paraguayos nacidos en el extranjero”, pero establece el requisito al señalar: “cuando aquellos se radiquen en la República en forma permanente”.

Es en este punto donde surge el inconveniente legal o el conflicto jurídico con otros Estados, que adoptan el criterio de *ius sanguinis* directo. Dado que en la mayoría de los países europeos y asiáticos, los mismos adoptan el criterio del *ius sanguinis* directo, razón por la cual los hijos de matrimonios compuestos por ciudadanos paraguayos no pueden acceder a la nacionalidad del país donde residen, pero tampoco pueden acceder de manera inmediata a la nacionalidad paraguaya por el requisito constitucional establecido de la radicación en la República y el trámite de opción de nacionalidad ante el Poder Judicial.

Dicho de otro modo, el menor tiene un derecho en expectativa de ser paraguayo una vez que cumpla el requisito constitucional de la radicación en el país y el trámite ante el Poder Judicial de la opción de nacionalidad, expresando su voluntad de ser paraguayo de manera directa, si es mayor de edad, o a través de representante, si es menor.

En puridad de derecho, los hijos de compatriotas nacidos en el exterior tienen un derecho en expectativa de ser paraguayos. Los derechos en expectativa no constituyen un derecho vigente para la persona de manera inmediata, sino razonables previsiones, fundadas en normas legales vigentes relativas a la consumación de un derecho a ser adquirido. Se las puede considerar como el nacimiento de probables derechos que para concretarse necesitan la realización de acontecimientos posteriores.

Es decir, no pasan de ser una expectativa de convertirse en derechos adquiridos cuando reúnan los requisitos legales correspondientes, los que mientras tanto no son sino una mera eventualidad y no producen efecto legal alguno hasta su concreción final, que en el caso que estamos hablando se concluiría con la finalización del juicio de opción de nacionalidad.

Nacionalidad por naturalización y nacionalidad honoraria

El artículo 148 de la Constitución Nacional establece los requisitos para la adquisición de la nacionalidad paraguaya por naturalización, siendo los incisos 1, 3 y 4 por el *ius optandi* y el 3 por el *ius domicili*.

El artículo 151 de la Carta Magna, faculta al Congreso de la Nación la posibilidad de distinguir a extranjeros que hubiesen prestado servicios eminentes a la República la nacionalidad honoraria.

Es muy importante destacar que el artículo 154 de nuestra Ley Fundamental otorga al Poder Judicial competencia exclusiva sobre el tema de nacionalidad.

Juicio de opción de nacionalidad

Para el cumplimiento de este requisito constitucional es muy importante el conocimiento de la Ley N° 582/95, pues en dicha norma legal se establece la documentación y el procedimiento para dicho efecto.

En ese sentido, es importante destacar los siguientes enunciados:

Artículo 2: La formalización de la declaración de nacionalidad paraguaya natural podrá ser efectuada: a) Por el hijo de madre o padre paraguayo, nacido en el extranjero, cuando se radique en la República en forma permanente, y, b) Por el representante legal si el interesado fuera menor de dieciocho años.

Artículo 3: El interesado formalizará este derecho mediante simple declaración ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la jurisdicción de su domicilio, acompañado de los siguientes documentos, su certificado de nacimiento legalizado y el de su padre o de la madre y las probanzas que demuestren fehacientemente su radicación permanente en el país.

Artículo 4: De la presentación del interesado, el Juez correrá vista al Agente Fiscal pertinente y sin más trámite dictará resolución. En caso que dicte resolución favorable, dispondrá la inscripción correspondiente en la Dirección del Registro del Estado Civil y si la desestimare, la resolución será recurrible.

Artículo 5: Si la declaración fuese efectuada por el representante legal del menor, el interesado la ratificará luego de haber cumplido los dieciocho años ante el Juzgado mencionado en el Artículo 3 de esta Ley, ratificación que se comunicará a la Dirección del Registro del Estado Civil.

Es importante destacar que el entonces Ministro de la Secretaria de Desarrollo para Repatriados y Refugiados de Connacionales, Elías Samuel Lugo, mantuvo una reunión, el 13 de noviembre de 2008, con el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Doctor Víctor Núñez⁸ a fin de manifestarle su preocupación referente a la lentitud de los procesos judiciales de opción de nacionalidad y que los jueces intervinientes se hallaban solicitando documentos no contemplados en la Constitución Nacional ni en la Ley 582, tales como antecedentes policiales, judiciales y de interpol. El Presidente de la Corte se comprometió a poner a consideración del Consejo el tema a fin de ser evaluado y tomar una decisión al respecto.

Es trascendente señalar la jurisprudencia internacional en este punto. Dado que un Juez de Familia de la ciudad de San Lorenzo, Provincia de Santa Fe, República Argentina, el Dr. Marcelo Scola, reivindicó⁹ “el derecho básico a la nacionalidad e identidad”, al fundamentar su decisión de otorgarle la nacionalidad argentina a una beba nacida en la India a través de la subrogación de un vientre por parte de sus padres, una abogada argentina y un psicólogo español.

La resolución del magistrado, que puso fin a la situación que venían padeciendo sus padres, Elsa Saint Girons y su marido Juan González. Scola destacó que el caso no registra antecedentes, ni tampoco porque se trata de un alquiler de vientre. “Se interviene porque la madre de la niña tiene domicilio original en San Lorenzo”, argumentó.

Expedición de documentos de viaje

Esta atribución fue reglamentada a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.345, del 4 de julio de 2013, el cual autoriza la expedición de documentos de viajes al Ministerio de Relaciones Exteriores.

El instrumento jurídico de referencia representa un gran avance para servir y ayudar a los compatriotas residentes en el exterior, pues constituye una herramienta válida para la solución de inconvenientes suscitados en esta materia.

En ese sentido, el artículo 13 señala: “Las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares podrán expedir el Pasaporte Provisorio a los nacionales paraguayos que deban regresar al territorio de la República y que se encuentren sin documentos de viaje por destrucción, inutilización, extravío o sustracción de los mismos, cuando el plazo de validez del documento con que viajaron haya fenecido o el que solicitaron de un Pasaporte Consular cuente con orden de captura o prohibición para salir del territorio nacional”.

En este último caso será expedido al solo efecto de facilitar su regreso a la República. Continua diciendo dicha norma que excepcionalmente podrá otorgarse el Pasaporte Provisorio a los hijos de madre o padre paraguayos nacidos en el extranjero cuando no

8 Boletín de la Corte Suprema de Justicia. 13/11/2008. República del Paraguay.

9 Diario La Razón.04/07/2012. República Argentina.

fuere posible expedir un Pasaporte Consular, previa autorización de los padres o tutores. Para este procedimiento excepcional, el menor deberá estar registrado en los libros respectivos y el Pasaporte Provisorio llevará la leyenda “menor con derecho en expectativa a la nacionalidad natural, conforme lo dispuesto en la Constitución Nacional Artículo 146”.

Con este artículo queda definitivamente solucionado el inconveniente de la falta de documento para los hijos de paraguayos nacidos en el exterior, en países donde rige el *ius sanguinis*, ínterin los mismos inicien los trámites de opción de nacionalidad, por parte del interesado, dándose un gran paso en la solución de este tema.

Conclusiones

Se ha podido notar que la nacionalidad es el vínculo jurídico por el cual una persona se encuentra unida a un Estado. Este lazo genera derechos y obligaciones, los cuales son delimitados a través de normas legales. El inconveniente se suscita cuando un individuo por circunstancias ajenas a su voluntad carece de nacionalidad, por lo cual entra dentro de la figura legal denominada como apátrida.

En nuestro país, al haberse subsanado el tema de la documentación de los hijos de paraguayos nacidos en el exterior, en naciones donde rige el *ius sanguinis*, con la vigencia del Decreto 11.345, queda pendiente lo relacionado a la nacionalidad de dichos menores, quienes deben cumplir el requisito establecido por el artículo 146, inc.3, de la Constitución Nacional, que solamente podría solucionarse de manera definitiva con la modificación de nuestra Carta Magna.

Asimismo, la promoción de la acción judicial de la opción de nacionalidad plantea una serie de cuestiones a resolver. La primera de ellas es, dado que actualmente el proceso judicial tiene una duración no breve, por lo cual los menores en ese lapso quedan sin nacionalidad, podrían los abogados promotores de la acción solicitar una medida de urgencia para que mientras dure el proceso se le otorgue al menor algún documento que acredite su derecho en expectativa del trámite de nacionalidad paraguaya.

Este pedido podría basarse en el Artículo 54 de la Constitución Nacional “De la Protección al Niño” que señala en su parte pertinente: “La familia, la sociedad, y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores”.

Asimismo, se podría mencionar la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 7 claramente dice: 1) El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad

y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2) Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida...”.

Dado que en nuestra sociedad se halla en plena discusión la posibilidad de un llamado a una Convención Nacional Constituyente, es perentorio que en la misma se incluya el estudio de la adquisición de la nacionalidad a través del *ius sanguinis* de manera directa sin ningún tipo de requisito, a fin de evitar este tipo de inconvenientes para los hijos menores de paraguayos residentes en el exterior.

Quisiera concluir este trabajo recordando las palabras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Gutiérrez, quien en una conferencia en diciembre de 2011, para los Estados partes realizada en Ginebra, Suiza, expresó que se estaba dando “un gran paso para adelante” en materia de combate a la apatridia. Honestamente creo que el Paraguay ha dado pasos firmes en este sentido, ratificando e internalizando los tratados internacionales en la materia, así como solucionando el tema de la documentación de los menores de los hijos de paraguayos nacidos en el exterior, por lo cual soy optimista que estamos en el camino cierto para la solución definitiva del problema, que se va a dar con la modificación del artículo 146 Inc. 3 de la Constitución Nacional, a fin de acceder a la nacionalidad en forma directa vía *ius sanguinis*.

LOS PAÍSES SIN LITORAL Y EL DERECHO DEL MAR

Por Óscar Cabello Sarubbi*

Introducción

Durante siglos, los hoy llamados “países sin litoral” constituyeron un exiguo número en el universo de las naciones-estados independientes del mundo. Los primeros Estados que pudieron ser identificados como tales se encontraban principalmente en Europa, como Suiza o Hungría, aunque este último, al integrarse al Imperio Austrohúngaro, dejó de serlo por algún tiempo.

El número fue creciendo con el acceso a su independencia, o el reconocimiento como tales, de algunos Estados de América, Asia y África. Todavía, al crearse las Naciones Unidas en 1945, solo cuatro Estados pertenecían al grupo: Bielorrusia (que por lo demás era parte de la Unión Soviética), Bolivia, Luxemburgo y el Paraguay. Pero con el progreso del proceso de descolonización del mundo, o desintegración de antiguos “imperios”, el número fue aumentando hasta la actualidad, en que suman 44 Estados.

La mayoría de estos Estados son países en desarrollo y algunos están entre los más pobres de la Tierra, con lo que parece que todavía se cumple el duro vaticinio de Adam Smith que, en su libro *La riqueza de las naciones*, sostenía que los Estados sin costa de mar estaban condenados a ser pobres y a tener una ínfima participación en el comercio mundial.¹

En efecto, el no tener acceso directo a los mares constituye una barrera natural a su desarrollo, sobre todo por su menor competitividad al afrontar gastos logísticos mucho más elevados que sus vecinos más favorecidos. Sin contar las inicuas barreras que le fueron aplicadas por los países de tránsito a lo largo de los siglos, que estrangulaban las economías de muchos de estos Estados.²

Sin embargo, una cuidadosa planificación de su desarrollo, una fuerte inversión en investigación y desarrollo de productos de alto valor agregado, así como una adecuada explotación de las ventajas geográficas que puede ofrecer una posición central y estratégica entre otros Estados desarrollados, pueden contribuir a producir un notable bienestar económico y social, como lo poseen países como Suiza y Austria.

* Embajador, Director de la Academia Diplomática y Consular.

1 Ver referencia en discurso del Canciller del Paraguay, Eladio Loizaga, en la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los países en desarrollo sin litoral, Viena, 3/X14.

2 Ver en Boletín FAL de la Cepal: “El costo económico de la mediterraneidad”, N° 203, julio de 2003.

La libertad de los mares

Si miramos al otro elemento de la relación: el mar, descubrimos que el régimen legal a que el mismo se vio sometido a lo largo del tiempo fue de una plena libertad de navegación y explotación; con la sola excepción de una estrecha franja costera que fue reconocida como “territorial”, es decir, sometida a un régimen jurídico similar al del dominio terrestre de los Estados ribereños.

Dicho “mar territorial” fue establecido con una anchura de tres millas náuticas a mediados de la Edad Moderna, usándose como parámetro la distancia máxima que podía ser alcanzada por una bala de cañón en aquellos tiempos. Quedando el resto de los mares sometido a un régimen de completa libertad.

El jurista holandés Grocio, reconocido como uno de los fundadores del Derecho Internacional moderno, lo describió en detalle en su capítulo sobre “de mare liberum”, en su tratado *De indís* (“Sobre las Indias”). El mismo principio fue defendido por un número creciente de autores a lo largo de aquellos siglos, como parte indiscutida del vigente Derecho Internacional consuetudinario, puesto que no existía ninguna codificación escrita de dicho derecho.³

No todos los Estados costeros se encontraban en igualdad de condiciones para disfrutar de dicha libertad, por lo que evidentemente se favorecía a las más grandes potencias navales, que sí tenían la capacidad de aprovechar mejor los recursos del mar común.

Esto, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del siglo XX, se hizo más palpable con la masiva explotación, por parte de grandes flotas, de los recursos vivos del mar, que también eran esenciales para el sostenimiento y el crecimiento de los países en desarrollo costeros, que se veían en competencia desigual con las naciones más ricas y avanzadas tecnológicamente.

Con consternación se veía cómo la explotación de estos recursos era casi monopolio de pocos Estados, que tenían la posibilidad de estar presentes en todos los mares y con una capacidad de captura y procesamiento cada vez más imponente, hasta el punto de hacer dudar de la sostenibilidad de la pesca en el tiempo, debido al riesgo, cada vez más evidente, de la posible extinción de las especies.

Se abre, entonces, camino la idea de la necesidad de ampliar los derechos de exclusividad soberana sobre los mares, no solo como un medio de resguardar las zonas de pesca consideradas propias por la proximidad geográfica, sino también para proteger la renovación de esos recursos para las generaciones futuras.

³ Grocio, Hugo: “Mare Liberum” (“Los mares libres”), publicado por primera vez en Leida en 1609

Por si todo esto fuera poco, se descubre la existencia de vastos recursos energéticos y minerales en las plataformas continentales, en especial de gas e hidrocarburos, por lo que el deseo de los Estados costeros de preservarlos para su propio beneficio se hace aún más acuciante.⁴

Libertad versus apropiación de los mares

La condición tradicional de las relaciones internacionales ha cambiado y se procede a un nuevo equilibrio del poder entre las naciones: las potencias navales ya no son omnipotentes y omnipresentes, con el surgimiento de un vasto número de nuevos Estados, la mayoría de ellos costeros, que también defienden con calor sus aspiraciones a un lugar en esa “esfera de libertad” y amenazan sus privilegios ancestrales.

Se abre camino la idea de que el “mar territorial” debe ser ampliado, de que este debe contar con una “zona adyacente” donde los Estados puedan ejercer derechos de control y vigilancia, y de que los recursos del mar deben ser asegurados en exclusiva, en una franja paralela a la costa de los mismos, lo suficientemente ancha que impida una efectiva explotación de los recursos vivos y no vivos del mar.

Los pioneros en este proceso son los países en desarrollo de América Latina que, en la década de los 50, unilateralmente extienden su jurisdicción más allá del reconocido “mar territorial” de aquellos tiempos, entrando así a sacar espacio a las potencias navales, especialmente las pesqueras, de la época.

Les favorece su nueva posición política en el seno de los grandes foros internacionales de la época. América Latina, por ejemplo, tiene una posición de gran peso en las Naciones Unidas, destinada, por decisión de las mismas grandes potencias, a ser el órgano rector de las relaciones en el nuevo panorama internacional que sigue al final de la Segunda Guerra Mundial.

Su voto, especialmente en la Asamblea General, es determinante para los intereses de las grandes potencias, que, por cierto, se han enfrascado en un nuevo conflicto de graves proporciones. En un mundo polarizado entre dos superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética, América Latina surge como árbitra en numerosas cuestiones y exige también un respeto de sus intereses más elementales.

Con el correr de los años, muchos serán los países que se les irán sumando en estas mismas reivindicaciones, como los costeros en desarrollo de África y Asia y algunos países desarrollados de Europa que coinciden en la necesidad de la preservación de los recursos vivos y no vivos del mar.

⁴ Ver consideraciones en Antonio Martínez Puñal: Los Derechos en los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa en la zona económica exclusiva. Santiago de Compostela, 1988. pp. 21-24.

Los países sin litoral

Como se había señalado, el Grupo era prácticamente inexistente en los inicios de las Naciones Unidas, pero para la segunda mitad de los años 50 su número había aumentado dramáticamente con la incorporación de los nuevos Estados de África y de Asia. Es así que, en 1957, se aprueba la primera Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (la 1028/12) que se refiere a ellos, sobre el tema “Los países sin litoral marítimo y la expansión del comercio internacional”.

Dicha resolución contó con el copatrocinio del Paraguay, que la defendió calurosamente, así como de la mayoría de los miembros de la Organización de la época, y puso por primera vez en el tablero la suerte de estos Estados, que, también por primera vez, eran bautizados con su denominación definitiva: países sin litoral marítimo; y no “países mediterráneos”, como hasta entonces, en muchos foros e instancias bilaterales, se les había conocido.

La resolución hacía hincapié sobre el interés tradicional de los países del Grupo, que era el de la superación, en la mayor medida posible, de las trabas a su comercio internacional que eran resultantes del enclaustramiento geográfico, la falta de infraestructuras adecuadas, dificultades de tránsito de todo género, encarecimiento logístico, intermediaciones forzosas, etc.⁵

El Paraguay, en particular, había luchado durante toda su vida independiente por obtener la libre navegación de los ríos internacionales y la eliminación de las demás imposiciones (puertos precisos, tasas y exigencias administrativas abusivas, etc.) a su comercio internacional. Ya en 1852, con el Tratado Derqui-Varela, había obtenido el reconocimiento por parte de la Confederación Argentina de su independencia y la libertad de navegación de los ríos interiores de dicho país, con un trato nacional.⁶

Ello había permitido el desarrollo de una flota mercante, pública y privada, que permitió al país el acceso directo a los mercados internacionales, en particular de Europa y los Estados Unidos, a cuyos puertos naves con bandera paraguaya llegaban con frecuencia. Precisamente en las décadas de los años 50 y 60 del siglo XX, el Paraguay ponía en práctica un nuevo programa de creación de una Flota Mercante Marítima, con la adquisición de buques, especialmente contruidos para navegar en ríos y océanos, que volvieron a alcanzar los mismos puertos.

Las reivindicaciones de los Estados Costeros en Desarrollo, en ese mismo periodo de tiempo, para salvaguardar y reservar en forma exclusiva los recursos próximos a sus costas, habría de despertar en estos Estados una grave preocupación por la preservación de la libertad de los mares y de la zona común de los mismos para beneficio de toda la humanidad.

5 Ver en Cabello Sarubbi, Óscar: “El Paraguay en las Naciones Unidas” 1950-1972, MRE, 1995, pp. 171-172.

6 Salum Flecha, Antonio: La política exterior del Paraguay, Intercontinental Editora, Asunción, 2006, pág. 134.

Las primeras conferencias de las Naciones Unidas

Es en el contexto de estas reivindicaciones que las Naciones Unidas celebran en 1958 y 1960 sus primeras conferencias sobre el Derecho del Mar. La primera se realizó en Ginebra, del 24 de febrero al 27 de abril de 1958, ocupándose de la extensión del mar territorial y su zona contigua, del régimen de pesca, de la situación del alta mar y de la eventual extensión a la llamada “plataforma continental” de la jurisdicción nacional.

Esta conferencia también consideró artículos propuestos por la Comisión Jurídica Internacional sobre el derecho de acceso al alta mar de los Estados sin litoral, que fueron aprobados para ser incluidos en la correspondiente Convención, pero no en un protocolo adicional como era la intención de aquellos Estados.

La segunda, que tuvo lugar en la misma ciudad, se reunió del 16 de marzo al 26 de abril de 1960, para considerar dos temas que no habían sido aprobados en la primera Conferencia: el límite del mar territorial, que la mayoría de los Estados querían extender a 12 millas náuticas; y la cuestión de los derechos de pesca, sobre los que la mayoría de los Estados Costeros en desarrollo querían tener exclusividad en las zonas adyacentes a su mar territorial, en una franja aún entonces indefinida.

La conferencia terminó sin acuerdo alguno, por lo que se hizo evidente que otra conferencia habría de ser necesaria, aun cuando se consideraba que se necesitaría un mayor tiempo de preparación.

El Paraguay participó en ambas conferencias, alcanzando los Estados sin litoral el número exiguo de solo 11 Estados, sobre los 86 y 88 países que participaron en las dos conferencias, respectivamente⁷.

Comité de los fondos marinos. Creación del grupo de los estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa

En 1967, la Asamblea General resuelve crear un comité especial para fijar la agenda de la futura conferencia, con un total de 35 miembros, ampliado en 1968 a 41, entre los que no se contará el Paraguay, pero sí Bolivia, el otro país sin litoral marítimo de América. Esta “comisión sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional” funcionará ininterrumpidamente hasta 1973 (con una ulterior ampliación, en 1971, a 91 miembros), en que se convoca la III Conferencia sobre el Derecho del Mar.

⁷ U.N. Yearbook (Anuario de las Naciones Unidas) 1958, pp.377-381 y 1960, pp.542-544.

Durante estos años, en 1970, la Asamblea declara que la zona de los fondos marinos y sus recursos serán considerados “patrimonio común de la humanidad”. La cuestión está en determinar qué quedará de ella al término de las negociaciones, porque en el interín ha habido un crecimiento en las aspiraciones de los Estados costeros, que ya hablan de extender su jurisdicción no solo a una zona exclusiva de 200 millas, sino también a la plataforma continental.⁸

Esta posición cada vez más radical, de la que hacen expresión formal la mayoría de los países de América Latina, se traduce muy pronto en medidas legales unilaterales con las que, sin esperar el término de las conversaciones, extienden las zonas jurisdiccionales nacionales. Ante esta avasallante apropiación del mar, la reacción de los países sin litoral en defensa del “patrimonio común” se demuestra impotente.

Es en estos años que se abre paso la posibilidad de formación de un nuevo bloque que reúna en su seno a estos países con algunos costeros, que no se encuentran en las mismas condiciones favorables que la mayoría de aquellos: los Estados con litoral marítimo “geográficamente desaventajados”.

En este grupo entran a formar parte países con costa encerrada, de plataforma estrecha, con una costa muy pequeña o con mares muy pobres en recursos. Ellos coinciden con los sin litoral en que hay que preservar lo más posible el “patrimonio común” y asegurarse también una participación en el reparto de los recursos del mar.

La estrategia común del nuevo bloque será la de bregar por la menor extensión posible de las jurisdicciones nacionales y por la mayor extensión posible de la zona de los fondos marinos y el alta mar; al mismo tiempo que asegurarse una participación razonable en la explotación de los recursos del mar y en el régimen legal que habrá de regir el nuevo sistema mundial de los mares.⁹

El grupo nunca superará el 40 % de los miembros de la nueva conferencia, pero sí tendrá la fuerza suficiente de impedir que se pueda alcanzar la mayoría de 2/3, necesaria para aprobar por votación una moción en las conferencias de las Naciones Unidas.

La Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar

El nuevo grupo así constituido fue uno de los grandes protagonistas de la III Conferencia que se inició en Nueva York, a fines de 1973, y que habría de desplegar su trabajo en 12 periodos de sesiones, concluyendo en Montego Bay (Jamaica), en diciembre de 1982, con la firma de la Convención.

8 En Crónica de las Naciones Unidas: “Derecho del Mar”, N° 6, vol. XIX, 1982, pp. 14-15.

9 Martínez Puñal: op. cit., pp. 162-165.

Era un grupo muy heterogéneo y que adolecía de cohesión, porque los países llamados “geográficamente desaventajados” tenían intereses muy diversos, que algunas veces coincidían con los de los demás Estados costeros. También muchos de ellos, como igualmente sucedía con los Estados sin litoral, eran países altamente desarrollados que coincidían con los costeros en todo lo que se refería a la explotación de los recursos, sobre todo, no vivos del mar, y solo solicitaban un acceso adecuado a los mismos, por lo que su influencia en el grupo era más bien moderadora.

Esta falta de coherencia debilitó al grupo y le llevó a muchas concesiones. No obstante, se logró de algún modo atenuar el impacto que habría de tener el nuevo proceso de apropiación de los océanos, que en un porcentaje de casi el 30% pasaron a quedar sometidos a la jurisdicción nacional.

Los países sin litoral en desarrollo habían tenido que salir del consenso del Grupo de los 77, que por lo tanto dejó de activar en el seno de la Conferencia, y fueron sometidos a todo tipo de presiones, tanto de sus congéneres costeros como de los países desarrollados. Coincidían en la justicia de las reivindicaciones de los costeros en desarrollo, de que había que salvaguardar la sostenibilidad de los recursos del mar en adyacencia a sus costas, pero sin sacrificar de una manera tan significativa la zona reconocida como “patrimonio común de la humanidad”. El principal argumento que se les enrostraba era que eran países que “tradicionalmente” no habían hecho uso de los recursos del mar o en proporción muy modesta y que no tenían, tampoco los medios ni posibilidad efectiva de hacerlo.¹⁰

El acuerdo mayoritario al que se llegó de que las negociaciones debían hacerse por “paquetes” (package deal), es decir, por grupos de concesiones mutuas, debilitó aún más a los sin litoral más pobres, que además tenían dificultad en seguir todo el proceso complejo de las tratativas. En efecto, estas se hacían en tres frentes: la delimitación de las nuevas zonas bajo jurisdicción nacional (zona económica exclusiva, zona contigua, plataforma continental), los mecanismos de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos y las instituciones que habrían de crearse (la “autoridad” y la “empresa”) y los mecanismos de solución de controversias, que como se preveía ya entonces podrían ser muchas.

Las tres áreas de discusión estaban íntimamente ligadas entre sí, con el efecto de que cuando un “paquete” se cerraba ya ningún Estado podía reabrir la cuestión.¹¹ Esto hizo que muchas iniciativas de los países sin litoral no tuvieran ni siquiera un mínimo de consideración. Como la iniciativa de Bolivia y el Paraguay de constituir “zonas económicas exclusivas regionales” y no “nacionales”, presentada en el 2º Período de sesiones, la primera sustantiva, de 1974. Según la misma, todos los países de una región, costeros o sin litoral, tendrían plena participación, “con igualdad de derechos y obligaciones” en los beneficios de la explotación de los recursos de la zona exclusiva.¹²

10. Ver consideraciones en Martínez Puñal: op. cit., pp.169-170

11. Ver consideraciones en Maffeo, Anibal José: “Los 20 años de la III Conferencia de las N.U. sobre Derecho del Mar, en “Relaciones Internacionales”, N° 22, UNLP, 2002, La Plata.

12. Ver detalles, en Martínez Puñal, op. cit., pp.224-229

Finalmente lo que obtuvieron los países sin litoral fue lo siguiente:

- La ratificación de sus derechos (que ya tenían) de *navegación* en alta mar, paso inocente en el mar territorial, paso en tránsito de los estrechos y libertad de navegación en la zona económica exclusiva.
- Derecho de participación en la explotación de los recursos vivos de la ZEE, de su propia subregión, en forma limitada a los excedentes y en sujeción a las disposiciones de los países afectados.
- Participación (solo los PSL en desarrollo) en los beneficios de las contribuciones de los Estados costeros por la explotación de la Plataforma Continental.
- Libertad de tránsito de y hacia el mar, que no fue configurado como un derecho, puesto que según la opinión de los Estados Costeros, no podrían conciliarse “dos derechos”: el de tránsito con el de soberanía sobre sus cursos de agua.
- Derecho de explotación de los recursos vivos del alta mar, que siempre tuvieron aunque muchos PSL nunca lo aprovecharon por razones prácticas.
- Derecho de participación en las actividades permitidas en la zona de los fondos marinos (explotación de recursos no vivos, investigación científica), en el marco de los mecanismos establecidos por la Convención para ello (Autoridad, empresa, etc.).
- Derecho a estar representado, proporcionalmente, en todas las instituciones creadas por la Convención: Autoridad, Consejo de la Autoridad, Tribunal del Mar, Junta directiva de la empresa de los fondos marinos (creada para la exploración y explotación de los recursos no vivos de estos), personal de la autoridad y de la empresa. En algunos casos con una referencia expresa y, en otros, estipulándose que “todos los Estados” tendrían el mismo derecho de estar representados¹³.

Conclusión

No obstante deba reconocerse que en la Convención se incorporaron concesiones realmente innovadoras en beneficio de los PSL, particularmente los en desarrollo, como la participación en los excedentes de la pesca en la ZEE, en las contribuciones obligatorias de los países con plataforma continental rica en minerales y productos energéticos, o en los beneficios de la empresa de los fondos marinos; en la práctica nada de esto se ha dado hasta hoy, 15 años después de la entrada en vigencia de la misma.

¹³ Ver en texto de la Convención artículos: 87, 17, 38, 58, 69, 71, 82, 124, 126, 116, 140, 161, 167, 238, 254, 272,274; Estatuto de la Empresa, 5; y en Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, 2 y 3.

O porque no hay excedentes, o la pesca constituye un ingreso esencial para el bienestar de esas naciones, o porque no se justifica económicamente que un PSL invierta en ello; o no se han concluido los acuerdos necesarios.

O porque las contribuciones de la explotación de la plataforma continental aún no han sido reguladas en forma práctica.

O porque la explotación de los recursos mineros de los fondos marinos (nódulos de manganeso, sulfuros masivos o costras polimetálicas) se encuentran recién en fase de exploración.

En este último campo se perfila la posibilidad de que el resto de la humanidad pueda, por primera vez, comenzar a recibir aportes, a través de la Autoridad, de la explotación del mar. Esos recursos serán, en primer lugar, distribuidos a los países menos adelantados, entre ellos los sin litoral.

EL MERCOSUR Y SUS DILEMAS

Dr. Mario Paz Castaing*

Los procesos de integración son lentos, graduales, de incorporación compleja, que para establecer un funcionamiento adecuado requieren simetrías económicas, políticas jurídicas, y sociales, que, desde luego, no son fáciles de obtener en razón a que las relaciones internacionales no se fraguan en la retórica ideal y hasta fantástica de los proyectos, sino en la cruda realidad del cruce e intercambio de los intereses diversos que cada país defiende a la hora de plantear y decidir políticas comunes en materia de comercio internacional, de construir una institucionalidad regional o de avanzar en la internalización de reglas de comportamiento.

Desde la perspectiva señalada es, probablemente, más comprensible entender que la integración sudamericana no ha sido, no es, y no será una ecuación sencilla de resolver. Tiene proyectos fallidos o a mediana intensidad que arrancan desde los años 60 del siglo pasado y se extiende hasta nuestros días. Han existido instancias como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que luego de empezar con el empuje estadounidense de la “Alianza del Progreso” (Presidencia J.F. Kennedy) que luego se diluye porque, en realidad, no era un espacio regional auténtico sino la consecuencia económica y política de la potencia hegemónica.

Tras el fracaso de la ALALC los países latinoamericanos buscaron y encontraron un sustituto regional que se concreta con la aparición de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que materializa acuerdos comerciales preferenciales denominados Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que producen impactos favorables hasta la fecha porque en ellos participan países de las 3 Américas, que es el único modelo que los engloba y por esta exclusiva razón debería tener una mayor relevancia.

Tras acuerdos bilaterales de los Presidentes de Argentina y Brasil (1985) José Sarney y Raúl Alfonsín para poner fin a sus disputas geopolíticas y encontrar el camino de la paz regional, elevan la apuesta por el progreso de las negociaciones internacionales, que se instrumenta el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, que incorpora al Paraguay y al Uruguay para dar forma jurídica al Mercado Común del Sur (Mercosur) el proyecto más ambicioso de integración en esta parte del mundo, que al calor de las ideas dominantes en la última década del siglo 20, se inicia con un indiscutido objetivo mercantil para potenciar en este orden la región con un mercado intrazona poderoso y con la inocultable pretensión de impulsar al Bloque para negociar con los países centrales relaciones comerciales globalizadas más justas y equitativas

* Abogado.

En sus primeros diez años de existencia el Mercosur tuvo un impulso, jamás igualado, que otorgó al Bloque una presencia y una representatividad de tal magnitud que aceleradamente lo ubicaron en los escenarios mundiales con la proyección de constituir un actor privilegiado y una referencia regional que le permitieron desarrollar una identidad relevante que ningún esfuerzo anterior pudo implantar en el orden global.

Fueron los tiempos del “Consenso de Washington” que con un predominio de las ideas de una integración basada fundamentalmente en el intercambio comercial, y que los mercados exclusivamente regularían por sí solos la calidad de vida de los pueblos y por una consecuencia “natural” disminuirían los indicadores de la miseria y la pobreza.

Estos vientos favorables que duraron más o menos una década, tuvieron un freno impensado porque a finales del siglo pasado y a inicios del 21 se desatan graves crisis económicas y financieras en Brasil (1999) y Argentina (2001) que levantan “el velo milagroso” del pensamiento exclusivamente economicista, que revela, con toda la carga de una angustiante realidad, y pone al descubierto la enormidad de las asimetrías sobre las que se constituyó el Mercosur. Desigualdades que lamentablemente fueron omitidas en 1991 en virtud a las falsas creencias mencionadas, que no solo están referidas al tamaño de las economías, desde luego cruciales para sostener el proyecto, sino también a las vinculadas al orden político, jurídico, social e incluso histórico de los pueblos que se integran en un espacio común que sin tener en cuenta estas diferencias no podrán vincularse con seriedad y a partir de allí, entre otros motivos, comienza a erosionarse la calidad del Mercosur en todas sus dimensiones.

Los gobiernos de la región presionados por la ciudadanía en razón a las notorias diferencias estructurales y a las nuevas condiciones económicas y financieras, inician una nueva etapa a la que se ha dado en llamar el Mercosur Político, que no significa otra cosa que la integración regional exclusivamente requiere como punto de partido básico el estar constituida por gobiernos democráticos originados únicamente en el respeto a la voluntad popular y a las decisiones provenientes de sus instituciones republicanas.

Con estas condiciones y bajo estos auspicios se aprueban instrumentos que han de constituirse en la piedra angular del Mercosur Político, tales como el Protocolo de Ushuaia que establece hasta la fecha la vigencia de la “Cláusula Democrática” entre los integrantes del Mercosur; el Protocolo de Olivos que instala el Tribunal Permanente de Revisión de Conflictos (TPR) cuya sede está ubicada en nuestra Capital; el Parlamento de Mercosur (Parlasur) único órgano mercosureño representante de sus pueblos porque sus miembros son electos por la voluntad popular de sus respectivos Estados; el Instituto Social del Mercosur, la Reunión Especializada de Cooperativas, Mercociudades, Parlamento Cultural del Mercosur, por solo citar los organismos de mayor divulgación e impacto regional que

de alguna manera proyectan la nueva institucionalidad del Bloque basada en una síntesis de representación ciudadana, de expresión de los diversos estamentos de nuestras sociedades para reclamar o atenuar desigualdades y al mismo tiempo para presionar la promoción de medidas que las reduzcan, de tal suerte, a permitir una integración menos inequitativa.

El Mercosur Político, que quizás con otra denominación que contenga o defienda los reales intereses ciudadanos no tendría el rechazo de ciertos sectores de nuestras sociedades que vinculan este marco de la integración a la calidad de la dirigencia política o a su descredito, que en el fondo subyace también como un pretexto para defender un Mercosur basado estrictamente en el interés de los mercados.

En ninguna situación es criticable la defensa de los intereses propios, la mayoría de las veces afectados por las desafortunadas medidas comerciales de la vecindad regional, que además ataca la calidad de vida de nuestros pueblos. Con idéntica amplitud de criterio también se admitirá que toda decisión de los gobiernos sea económica, social, cultural e incluso jurídica constituye INEXORABLEMENTE una decisión POLÍTICA por cuanto son los actores políticos quienes participan y ejecutan la toma de las resoluciones que recaigan en cada caso.

Formuladas estas precisiones conceptuales un Mercosur Político o un Mercosur Ciudadano es necesario para equilibrar todos los intereses en disputa, tanto en el orden interno de cada Estado Parte como en el externo del mismo, donde los criterios, muchas veces divergentes, tienen que vincularse necesariamente en fuertes convicciones y prácticas democráticas reales y comprobables por el debido funcionamiento institucional de los integrantes del Bloque.

Desde 1996, con la aprobación del Protocolo de Ushuaia, fue puesta en vigencia la “cláusula democrática” entre los países integrantes del Mercosur y que excluye por los mecanismos previstos a los gobiernos que no cumplen tal requisito. En varias oportunidades desde entonces el Paraguay de modo directo o indirecto ha sentido los efectos de esta normativa. Es así que los sucesos de 1996, 1999, 2000 y 2012 registrados en nuestro país han de algún modo impactado en la vida institucional de la República afectada por los vaivenes de una democracia que tratamos de sostener, que si bien reconoce el periodo más extenso en la historia política del Paraguay de su vigencia y de alternancia de gobiernos de diferentes signos políticos, es innegable que ha sido también un ciclo inestable de compleja consolidación.

Sin dudas, en junio de 2012, el juicio político al entonces Presidente Fernando Lugo y su destitución como consecuencia del ejercicio de una facultad constitucional asignada al

Congreso Nacional, cuyo análisis y comentarios exceden a los propósitos de este material, conmocionó sensiblemente a los Estados Parte que no compartieron la resolución de nuestro Poder Legislativo. Tanto fue así que en la Cumbre de Mendoza de Agosto del mismo año se produjo una sanción inédita en el Mercosur y que afectó al Paraguay con la suspensión de su condición de socio y por otra parte, dispuso la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al Bloque sin contar con la aprobación del Congreso paraguayo del Protocolo de Adhesión respectivo en abierta e indisimulada violación del Estado de Derecho vigente en la región.

De este modo se perpetraron dos graves decisiones que manifiestamente alteraron la convivencia regional fundamentando esas decisiones en el criterio, sumamente endeble, de que la “razón política prima sobre la razón jurídica”, que lamentablemente consagró una “doctrina” contraria a los más elementales principios y normas vigentes del Derecho Internacional Público, y en particular a los vínculos jurídicos del Mercosur groseramente atropellados por la injusta suspensión aplicada al Paraguay agravada en este caso por la viciada incorporación de Venezuela por haberse alterado las reglas establecidas en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y demás disposiciones concordantes del Derecho del Mercosur.

Las mencionadas dos inéditas decisiones produjeron un ANTES y un DESPUÉS en el desarrollo institucional del Mercosur. Es justo reconocer que el Bloque nunca alcanzó un nivel institucional de elevado grado, pero tras las Resoluciones Presidenciales de Mendoza y los principios netamente políticos que las sustentaron quedaron abiertas “heridas profundas” en el sistema orgánico, de tal modo que por estos motivos y otros que se acumularon y se siguen sumando quedó INMOVILIZADO el proyecto de integración, por solo mencionar una circunstancia de trascendencia, por más de UN AÑO no se reunió la Cumbre Presidencial con la consecuente no transmisión de la Presidencia Pro Tempore que recién pudo materializarse en Junio del 2014.

Estos hechos de por sí demuestran la irrelevancia institucional en que ha caído lamentablemente nuestro Bloque regional, a pesar de los esfuerzos de las cancillerías y desde otras instancias como la parlamentaria y las sectoriales, los constantes vaivenes de las economías mayores, el excesivo proteccionismo que destruye el comercio intrazona y las inevitables consecuencias de errores políticos recurrentes cometidas en Mendoza de 2012, han detenido peligrosamente el afianzamiento del espacio común y han obligado a nuestros gobernantes a buscar caminos alternativos que, sin destruir al Mercosur, les confiera a sus países una mejor participación en los mercados internacionales mediante alianzas estratégicas que nos permitan una inserción al mundo más acorde a los intereses de nuestros pueblos. Que de una vez por todas deben sentir en “carne propia” los beneficios de una integración justa, y no, los rigores de las trabas unilaterales o las

medidas de excepción, que en forma permanente, vulneran el sistema previsto y que a la “larga” impactan negativamente en la vida de cada ciudadano mercosureño, con la carga ineludible de resentimientos que generan reiteradas situaciones de esta naturaleza, por otra parte, cada vez más difíciles de explicar en la política interna de los Estados Parte.

Muchos se preguntan o cuestionan que el Mercosur ha abandonado sus ideas fundacionales, la de integrar a sus países comercialmente intra y extrazona, para avanzar a una etapa esencialmente POLÍTICA que se desvía del objetivo inicial para constituirse en un escenario de las “pujas de poder” que tanto dañaron a la región y que esta circunstancia se convierte en la causa eficiente del actual estancamiento del Mercosur quien para recuperar su vigor original debería concentrarse exclusivamente en el ámbito de las negociaciones comerciales. Esta es una mirada que cruza transversalmente a importantes sectores la ciudadanía mercosureña y es de por sí uno de los dilemas a resolver por nuestros actuales gobernantes; en particular los que recientemente fueron sometidos a la consulta popular y han recibido los fuertes impactos de mensajes parecidos.

Ejemplos claros de lo expresado, lo revelan, por una parte, las declaraciones de los Cancilleres de los países que integran la Alianza del Pacífico, reunidos meses atrás en Ciudad de México, quienes por unanimidad manifestaron que “el éxito del proyecto regional que emprenden se debe a que el mismo NO ES UN ESPACIO IDEOLOGIZADO sino que con el pragmatismo característico de los tiempos que vivimos adoptan decisiones más favorables a sus pueblos con independencia de las tendencias que cada Bloque o país defiende al interior de sus comunidades”.

Por otra parte, en términos muy semejantes se manifestó la Presidenta Dilma Rousseff quien en una de sus primeras declaraciones públicas tras su reelección manifestó que “Brasil no es el Socialismo del Siglo 21 y quien lo afirme no conoce Brasil y su política exterior”, en contestación rotunda a las críticas de sus opositores internos quienes la veían con un vínculo ideologizado con los países adherentes a esa corriente del pensamiento político.

Ahora bien, como sucede en todos los acontecimientos humanos, no existen verdades absolutas ni NADIE es el dueño de la verdad TOTAL, y existen porciones considerables de buenas razones en las posiciones expuestas, las comerciales y las políticas, y ambas tendrán que compartirse para que el Mercosur funcione en mejores condiciones institucionales.

Es cierto que quienes nos integramos como Bloque regional en el Mercosur, en principio, lo hacemos para potenciar nuestras economías y, desde esta perspectiva, juntos negociar con otros espacios más poderosos que ofrezcan condiciones muy ventajosas que, desde

luego, en una negociación bilateral serían inalcanzables. Más, también es cierto, y ya está referido en párrafos anteriores, que ninguna decisión que tomen los Estados parte dejará de ser POLÍTICA porque los actores que participan en el origen y ejecución de las resoluciones son actores que provienen de la POLÍTICA y, por consecuencia inevitable, no podrán ser eludidos los aspectos POLÍTICOS que forman de la construcción de un proyecto de integración regional.

Si uno de los dilemas es la existencia del Mercosur Político, o como mejor se lo denomine, esta es innegable, y, por lo demás necesaria, porque allí radica, por esencia, la representación ciudadana, sin dudas, receptora y principal gestora de los beneficios o perjuicios que resulten de una integración política.

En otras palabras, se trata que la integración de los pueblos a través de sus representantes, no se desvíe de los genuinos intereses de un proceso integrador, para, por imperio, de fanáticas expresiones del pensamiento político, se convierta en un ESPACIO IDEOLOGIZADO que radicaliza sus decisiones para servir exclusivamente a proyectos que inicialmente provienen de la democracia republicana que luego se transforman, lamentablemente, en modernos gobiernos totalitarios.

Para superar los dilemas indicados que agobian al Mercosur, no basta todo lo expresado hasta aquí para proyectar una integración duradera y respetada por todos los Estados Parte. Para que esto suceda es fundamental avanzar gradualmente hacia la creación de instancias supranacionales que dirijan, legislen y resuelvan los conflictos y todas las cuestiones trascendentales del proyecto regional. No para copiar el modelo europeo, porque cada proceso tiene sus propias características que lo hacen irreplicable. Sin, embargo, respetando nuestras diferentes raíces, el camino a la supranacionalidad es inexcusable, porque prosiguiendo con las actuales instituciones intergubernamentales, la integración estará siempre sometida al buen o mal humor de los gobernantes de turno, que poco favor hacen a sus ciudadanos, cuando encerrados en las caprichosas y egoístas medidas proteccionistas u obnubilados por la pasión de sus ideas, detienen la marcha y erosionan casi sin remedio el progreso del Bloque.

No es tarea fácil construir una estructura supranacional, incluso al invocarse, la mayoría de la dirigencia política y administrativa lo interpreta, en el mejor de los supuestos, como una lejana utopía, pero, por otra parte, la historia de la humanidad se encarga de enseñarnos que “abandonar las utopías” es dejar a la persona librada a su suerte y sin utopías no hubiese sido posible construir una civilización menos injusta e inequitativa.

Es absolutamente cierto que deberá recorrerse un extenso y sinuoso camino hasta notar que empiezan a lograrse objetivos medianamente supranacionales. Ahora bien, mantener

el “statu quo”, es decir, que permanezca este mismo estado de cosas, nos conducirá sin más trámite a la irrelevancia definitiva que es lo mismo que asumir otro fracaso regional, y habiendo conquistado activos importantes sería, hasta absurdo, renunciar a la lucha por desarrollar un espacio común regional consolidado, con una institucionalidad respetada, que nos permita competir la globalización en términos superiores con beneficios tangibles que impacten en la calidad de vida de la ciudadanía mercosureña.

Es conveniente señalar que no se trata de COMBATIR IDEAS sino de COMPARTIR INTERESES sin que las ideologías, que existen y seguirán existiendo, se conviertan en barreras o impedimentos del progreso y de una mejor calidad de vida de los pueblos.

El Mercosur debe superar los “enclaves ideologizados” porque ellos suponen una traba a la vida institucional del Bloque. De manera alguna esto significa intromisión en las decisiones internas de los Estados Parte, quienes tienen pleno derecho a escoger la forma de gobierno que más les convenga, por supuesto, siempre en el contexto de una democracia representativa y participativa como nos caracteriza en la región. Pero esto no se puede trasladar en su totalidad a los procesos de integración de los pueblos en el que la DIVERSIDAD convive con cada uno de ellos, y es bueno que se respeten las ideas y los intereses comunes, tal como lo dijo la Presidenta Rousseff.

El Mercosur debe repensar sus estructuras no para suprimirlas sino para actualizarlas y darles un enfoque renovador, como el que desea la ya citada Presidenta Rousseff quien en la misma noche de su victoria en la 2da vuelta declaró: “El camino de la integración es el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Atlántico y Pacífico no pueden marchar separados, tienen un destino común irreversible”.

Si se pretende avanzar en el Mercosur, darle una institucionalidad más cercana a la gente que no sea insensible en términos sociales, pero al mismo tiempo, con la dosis apropiada de pragmatismo para reconstruir una imagen que en los últimos años se ha deteriorado, y ello fue en desmedro de las negociaciones birregionales que hasta ahora, por ejemplo, no se han concretado con la Unión Europea y corren el riesgo de perderse o en el mejor de los casos en convertirse en bilaterales con los daños generados por esta situación de constante indefinición de un Mercosur consumido por la irrelevancia.

CANCELLERÍA MODERNIZA SU GESTIÓN DOCUMENTAL

CONVENIO SOBRE APOSTILLA Y SISTEMA INTEGRAL DE LEGALIZACIONES MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL MRE

Graciela Caballero* / Haydee Dienstmaier de Pérez**

Orígenes y evolución del Convenio de la Apostilla

El engorroso y costoso proceso de legalización de documentos fue considerado históricamente como la principal causa de inconvenientes para las personas que necesitaban hacer uso de instrumentos públicos emitidos en un Estado para ser presentados en otro.

Fue así que, en los años 50, la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado decidió desarrollar un Convenio que facilitara la circulación de dichos documentos públicos, emitidos en un Estado parte al Convenio, y que debían ser presentados en otro Estado, también, parte del Convenio¹.

Los arduos debates sobre la propuesta, llevados a cabo durante la Octava Sesión de la Conferencia de la Haya en el año 1956, dieron como resultado que una Comisión Especial se reuniera en el año 1959 para elaborar un proyecto preliminar del Convenio. El texto final del documento fue aprobado por la Conferencia de La Haya en su Novena Sesión del 26 de octubre de 1960.

El 5 de octubre de 1961, se suscribió el “**Convenio de La Haya Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros**”, conocido como el “**Convenio sobre Apostilla**”.

De acuerdo al Artículo 11 (1), el Convenio entró en vigor el 21 de enero de 1965, sesenta días después del depósito del tercer instrumento de ratificación.

El Convenio sobre Apostilla rige en 108 Estados, representando a los mayores sistemas legales del mundo, y es uno de los más exitosos tratados internacionales en el área de cooperación internacional legal y administrativa.

* Ministra, Coordinadora del Viceministro de Administración y Asuntos Técnicos del Ministerio de Relaciones Exteriores

** Ministra, Cónsul del Paraguay en Formosa

1 El Convenio sobre Apostilla se aplica solamente entre los Estados parte. A fin de obtener una lista completa y actualizada de los Estados Contratantes, véase el “Estado actual del Convenio sobre Apostilla” disponible en la “Sección Apostilla” en el sitio web de la Hague Conference on Private International Law (HCCH) en la dirección: www.hcch.net.

Propósito del Convenio

Básicamente un documento público puede ser presentado en el Estado en donde es emitido, sin necesidad de verificar su origen. Sin embargo, cuando el documento es presentado en el extranjero, su origen puede exigir una verificación. Esto se debe a que el receptor puede no estar familiarizado con la identidad o categoría oficial de la persona que suscribe el documento, o con la identidad de la autoridad cuyo sello contiene. En consecuencia, los Estados empezaron a solicitar que el origen del documento público extranjero sea certificado por un funcionario que esté familiarizado con la misma. Es en este contexto que se desarrolló el procedimiento conocido como “legalización”.

La legalización describe los procedimientos en los que la firma/sello de un documento público se certifica como auténtica por una serie de funcionarios a lo largo de una “cadena” hasta el punto donde la autenticación final sea reconocible para un representante del Estado de destino y donde pueda tener efecto legal.

El propósito del Convenio es eliminar el requisito de la legalización y facilitar el uso de documentos públicos en el exterior.

Los documentos que pueden ser apostillados son²:

- a) los documentos dimanantes de una autoridad o funcionario vinculado a una jurisdicción del Estado, incluyendo los provenientes del ministerio público, o de un secretario, oficial o agente judicial;
- b) los documentos administrativos;
- c) los documentos notariales;
- d) las certificaciones oficiales que hayan sido puestos sobre documentos privados, tales como menciones de registro, comprobaciones sobre la certeza de una fecha y autenticaciones de firmas.

Sin embargo, la Convención no se aplica a los siguientes documentos:

- a) los documentos expedidos por agentes diplomáticos o consulares;
- b) los documentos administrativos que se refieran directamente a una operación mercantil o aduanera.

² Artículo 1 del Convenio de La Haya Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros de 1961.

Facilitando el uso de documentos públicos en el exterior

En el Estado donde se aplica el Convenio sobre Apostilla se anula el proceso de legalización y se lo reemplaza con una única formalidad: la emisión de un certificado de autenticación –llamado “Apostilla”– por una autoridad designada por el Estado emisor -denominado “Autoridad Apostillante”³ que en el caso del Paraguay es el Ministerio de Relaciones Exteriores⁴.

El Convenio sobre Apostilla produce el mismo resultado que el de la legalización: la autenticación del origen de un documento público otorgado en un Estado, que será utilizado en otro Estado.

En nuestro país, en principio, se seguirá aplicando el “proceso de múltiples pasos”, debido a que el documento público seguirá la cadena interna correspondiente.

Una apostilla solo auténtica el origen pero no certifica el contenido del documento público subyacente.

¿En qué consiste?

La apostilla es una certificación mediante la cual el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, avala la autenticidad de la firma y el título con que ha actuado el funcionario competente que suscribe un documento expedido en Paraguay, que va a surtir efectos legales en el exterior, ante un país parte de la Convención sobre la Apostilla.

El efecto de la Apostilla es limitado, acredita únicamente el origen del documento público subyacente, certificando la autenticidad de la firma en el documento, la calidad en la que la persona actuó al firmar el documento y, si fuera necesario, la identidad del sello o timbre que el documento lleva⁵.

Actualmente, muchos países se encuentran implementando el Programa Apostilla Electrónica (e-APP) que está diseñado para garantizar el funcionamiento continuo del Convenio teniendo en cuenta el cambio de la tecnología, particularmente a través del sistema electrónico, por medio de la expedición de e-Apostillas y la operación de los e-Registros. El e-APP vuelve el funcionamiento integral del Convenio mucho más efectivo, aumenta considerablemente la seguridad y permite disuadir eficazmente la comisión de fraude. Y lo que es más importante, todo el material desarrollado en virtud del e-APP es ofrecido a todas las Autoridades Competentes sin ningún costo⁶.

3 Artículo 6 del Convenio de la Haya Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los documentos Públicos Extranjeros de 1961

4 El Decreto N° 520 de fecha 3 de octubre de 2013, designa autoridad competente para expedir Apostilla, de conformidad a lo previsto en el artículo 6 del Convenio de referencia, al Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección General de Asuntos Consulares, Considerando que la Dirección de Legalizaciones depende de la misma.

5 Artículo 5 del Convenio de la Haya Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos.

6 Los dos componentes del e-APP consisten en: 1) materiales informativos completos de cómo las Autoridades Competentes pueden usar tecnología PDF y certificados digitales para emitir e-Apostillas y, la manera como terceros pueden utilizar e-Apostillas y, 2) software de código abierto para la creación y utilización de e-Registros por las Autoridades Competentes, y una explicación de cómo terceros pueden utilizar los e-Registros. En el marco del e-APP, el e-Registro permite a terceros solicitar fácilmente en línea la verificación del origen de una Apostilla y de esta manera, las Autoridades Competentes no tienen que responder a dichas solicitudes individualmente por teléfono, correo electrónico u otros medios. Una vez dicho lo anterior, el e-Registro propuesto por el e-APP no permite solicitudes sin base y fortuitas – las personas no tienen acceso ilimitado a toda la información almacenada en el e-Registro sino sólo pueden verificar si la Apostilla que les ha sido presentada ha sido realmente emitida por la Autoridad Competente que aparece en la Apostilla. Una persona deberá ingresar la fecha y el número de la Apostilla que le ha sido presentada para acceder al e-Registro correspondiente.

Es importante mencionar que los documentos de origen extranjero que se encuentran apostillados no necesitan realizar ningún trámite en las Representaciones Diplomáticas y Consulares del Paraguay ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Legalizaciones para surtir efectos jurídicos en el territorio nacional.



Beneficios Esperados

- De orden social y político como por ejemplo:
- Desburocratización de los mecanismos para la legalización de los documentos.
- Descongestionamiento de las Oficinas consulares.
- Disminución de los costos en las legalizaciones.

Antecedentes en el Paraguay

Antes de la adhesión de nuestro país al Convenio, un compatriota que hubiese culminado sus estudios de grado o post grado en un país extranjero, y quisiese “validar” su título en Paraguay, debería pasar previamente por la cadena de legalizaciones interna de ese país (muchas veces muy complicada y onerosa), para luego “legalizar” sus documentos en la sección Consular de las Embajadas o Consulados paraguayos. El proceso de legalización

culminaba con el reconocimiento de la firma del funcionario interviniente (en las Embajadas o Consulados nacionales), en la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores, en Asunción.

En el año 2011, la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores sugirió adherirse al “Convenio de la Haya sobre Apostilla”, como una manera facilitar a los connacionales (y extranjeros) los trámites para la validez de jurídica de los documentos públicos extranjeros en el territorio nacional y viceversa, suprimiendo la exigencia de la legalización diplomática o consular. El proceso interno para la legalización de documentos, es potestad de cada país signatario del Convenio.

Esta intención se sustentó en la capacidad técnica que se adquirió en el proceso de modernización de la gestión de la Cancillería, y en los dictámenes favorables de la Escribanía Mayor de Gobierno, del Colegio de Escribanos del Paraguay y de la Asesoría Jurídica de Derecho Internacional Público del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el mes julio de 2012, el Presidente de la República del Paraguay presentó al Congreso Nacional la solicitud de aprobación para la adhesión al Convenio Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, también llamado “Convenio sobre Apostilla”.

Implementación

El Convenio pasó a formar parte del Derecho Positivo paraguayo a través de la Ley 4987/13, del 18 de junio de 2013 “Que aprueba el *Convenio Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros*, conocido como el “Convenio sobre Apostilla”, promulgada por el Poder Ejecutivo, el 10 de julio de 2013.

Además, se promulgó la Ley N° 5254/14, “Que aprueba la modificación de los artículos 3, 6, 12 y 14 de la Ley 4033/10, “Del Arancel Consular”, que faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores a establecer los montos a ser percibidos por los servicios (el apostillado) y a reglamentar dicha percepción y definir con precisión y claridad los procedimientos, mecanismos y reglas para el cumplimiento de dicha Ley.

El Decreto N° 520, de fecha 3 de octubre de 2013, designa autoridad competente para expedir Apostilla, de conformidad a lo previsto en el artículo 6 del Convenio de referencia, al Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección General de Asuntos Consulares, considerando que la Dirección de Legalizaciones depende de la misma.

Decreto N° 2129/14 de fecha 25 agosto de 2014, por el cual se reglamenta la Ley N° 5254/14.

El Depósito del instrumento de adhesión (ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos), comunicaba que el Convenio sobre Apostilla entraría en vigor el 30 de agosto de 2014, motivo por el cual se dio inicio a su implementación el 1° de septiembre de 2014.

La obligación de evitar la legalización cuando se aplica el Convenio

La Comisión Especial ha reiterado que requerir una legalización en lugar de una Apostilla y requerir la legalización de una Apostilla es contrario a los artículos 3 y 5 del Convenio, y recuerda a los Estados parte su obligación, según el artículo 9, de tomar todas las medidas necesarias para prevenir la realización de legalizaciones por sus agentes diplomáticos o consulares en los casos que el Convenio establece su exención.

Por otro lado, se ha recibido la objeción de la República Federal de Alemania, motivo por el cual se seguirá aplicando la legalización con dicho país.

Ministerio de Relaciones Exteriores
Dirección de Legalizaciones
CONSULTA DE LEGALIZACIÓN DE DOCUMENTOS APOSTELADOS

| APOSTILLE (Convenio de La Haya del 5 octubre 1961) | | | |
|--|--|-------------------------------------|--------------------------|
| 1. País: <small>(Country - Pays)</small> | REPUBLICA DEL PARAGUAY | | |
| El presente documento público. <small>The public document to be legalized</small> | | | |
| 2. Ha sido firmado por: <small>(Signature)</small> | SUSANA MÉNDEZ DE FALCÓN | | |
| 3. quien actúa en calidad de: <small>(Signature capacity)</small> | Jefe de Legalizaciones | | |
| 4. y esta investido del sello / timbre de: <small>(Signature stamp)</small> | Ministerio de Justicia | | |
| Certificado <small>Certificate</small> | | | |
| 5. en: <small>(City)</small> | ASUNCION | 6. el día: <small>(Date)</small> | 18/11/2014 11:02:37 a.m. |
| 7. por: <small>(Signature)</small> | MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PARAGUAY | | |
| 8. bajo el número: <small>(Document number)</small> | 2000002014 | C-400768 | |
| 9. Sello / timbre: <small>(Signature stamp)</small> | 10. Firma: <small>(Signature)</small> | Nestor GÓMEZ | |

Titular del Documento: SERGIO DANIEL ESTIGARRIBIA
Numeración Física del Documento: 6442262
Tipo de Documento: APOSTILLA CERTIFICADO DE NACIMIENTO

"Certificado: Formas y 10 de Septiembre 1961, artículo 10, párrafo 1º"
"Certificado: Formas y 10 de Septiembre 1961, artículo 10, párrafo 1º"
"Certificado: Formas y 10 de Septiembre 1961, artículo 10, párrafo 1º"

Sistema Integral de Legalizaciones (SIL)

El Sistema Integral de Legalizaciones tiene por objeto modernizar el servicio y los procedimientos para las legalizaciones de documentos públicos, privados y comerciales, que surtirán efectos jurídicos dentro y fuera del país.

El actual sistema informático de legalizaciones, ya puesto en funcionamiento desde abril de 2011, permitió inicialmente contar con una base de datos electrónica de las legalizaciones, así como la automatización de los reportes requeridos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda para la Rendición de Cuentas, “on line”.

Se mantiene un registro digital de todas las firmas autorizadas a certificar el origen de los documentos, otorgando garantías al momento del reconocimiento de las mismas.

Posteriormente se fueron desarrollando módulos que han permitido la eliminación del uso de estampillas y la aplicación del Registro Electrónico de las Legalizaciones e-Register, que ofrece al usuario la posibilidad de verificar a través de la página web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, la autenticidad de la legalización con el fin principal de eliminar las falsificaciones.

De igual manera, se ha creado una base de datos informática con las comunicaciones de la Corte Suprema de Justicia, acerca de los menores con prohibición de salir del país, hecho que posibilita un control preciso para evitar la emisión de permisos que carezcan de estas garantías. Asimismo, esta base de datos puede ser utilizada por Migraciones, a fin de controlar las falsificaciones de permisos de viaje de menores.

Es objetivo del Ministerio de Relaciones Exteriores que éste sistema se instale en todas las Representaciones Consulares del Paraguay, permitiendo y facilitando información precisa e inmediata de los documentos legalizados y de las recaudaciones por aranceles consulares y tasas de legalizaciones.

Es así que a la fecha se cuenta con el equipamiento necesario, iniciándose esta aplicación en el Consulado del Paraguay en Foz de Yguazú, para proseguir con las oficinas consulares que las autoridades consideren prioritarias.

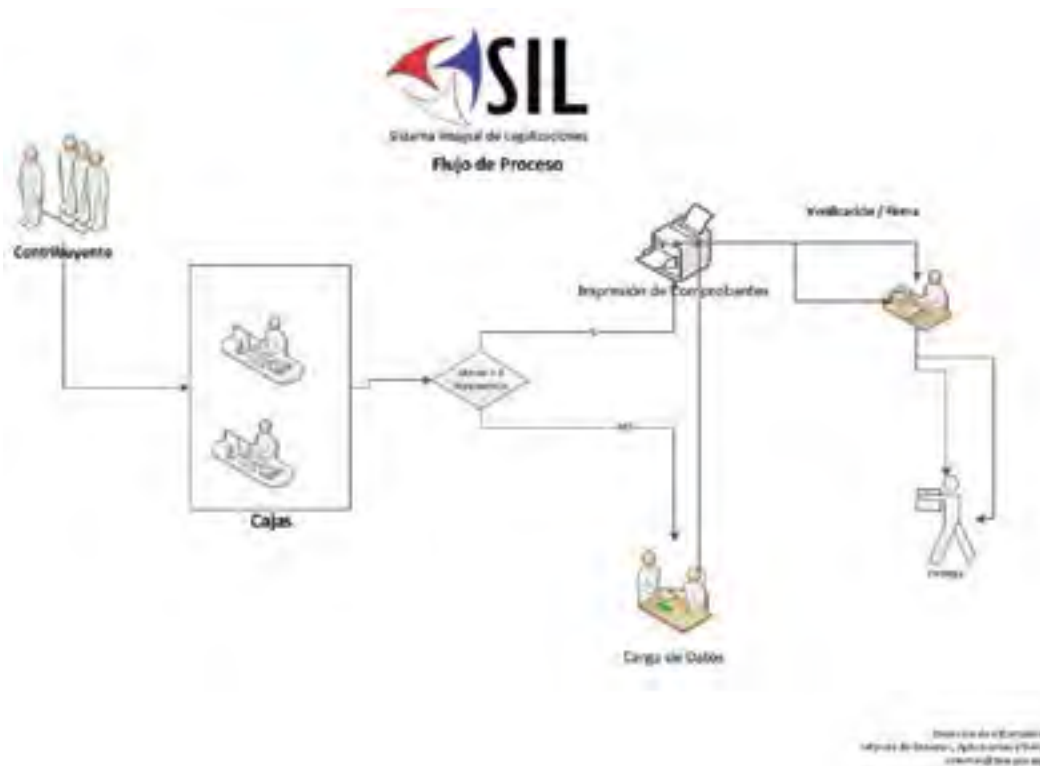
El desarrollo y la programación base del sistema informático de legalizaciones fue desarrollado íntegramente por la Dirección de Informática del Ministerio de Relaciones Exteriores, faltando ajustar los detalles específicos de cada Representación Consular, que difieren en el sistema de cobro, usos de monedas locales, prioridades de servicio, entre otros.

A partir, de controles implementados desde el año 2009, y con el sistema referido se ha obtenido aumentos significativos de las recaudaciones. En tal sentido, se puede concluir que las recaudaciones del año 2013, duplicaron las del año 2008.

El Sistema Informático de Legalizaciones, hizo posible que Paraguay se adhiera al Convenio Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (conocido como Convenio sobre Apostilla), con el e-Register de Apostillas.

Igualmente, el análisis para el desarrollo del sistema informático fue realizado por la Dirección de Legalizaciones durante el año 2013, y desarrollado técnicamente por la Dirección de Informática de la Cancillería.

A partir del 1° de septiembre, fecha en la que entró en vigor el convenio, los documentos apostillados pueden ser usados sin la necesidad de ser legalizados en las Representaciones Consulares y pueden ser utilizados en cualquier país adherido al convenio



Desarrollo del proceso desde que el usuario se presenta al Ministerio de Relaciones Exteriores para legalizar documentos que surtirán efectos en el extranjero.

Ventanilla Única del Importador – VUI

Al estar este sistema en funcionamiento, se abre la posibilidad que el Ministerio de Relaciones Exteriores se adhiera a la Ventanilla Única del Importador (VUI), con la finalidad de que las visaciones de los documentos de importación, puedan ser realizadas a través de este esquema, que habilita realizar este trámite sin la necesidad de presentar físicamente los documentos a la Dirección de Legalizaciones, sino directamente pueden ser digitalizadas y enviadas a la base de datos Única del Importador.

Este proyecto se encuentra en la etapa final de pruebas, para lo cual deberá implementarse el uso de la red bancaria, que permita el pago de las tasas consulares y de legalizaciones sin la necesidad de hacerlo en las cajas de la Dirección de Legalizaciones.

Red bancaria para el pago de los servicios por aranceles consulares y tasas de legalizaciones

Queda pendiente el desarrollo de la interface entre la Base de Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y las entidades bancarias seleccionadas.

Concentración de las legalizaciones en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores

Gracias al desarrollo de los proyectos citados previamente, la Cancillería se encuentra en condiciones de ofrecer las visaciones de los documentos básicos de importación, directamente a través de la Ventanilla Única del Importador y el Sistema Informático de Legalizaciones, evitando la burocracia de pasar estos documentos por las oficinas Consulares del Paraguay.

Esta gestión puede ser llevada a cabo totalmente con procesos digitales y sin la necesidad de que se presenten a realizar los trámites personalmente.

Esta propuesta es factible, tomando en consideración que los importadores como los despachantes, se encuentran en condiciones de utilizar esta tecnología, que solo requiere de acceso a internet y un scanner, que igualmente en caso de no poseerlos, la Dirección Nacional de Aduanas, ofrece este servicio.

La ley 4.033/10 y la 5254/14 que modifica los artículos 3,6, 12 y 14 del Arancel Consular, faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores a realizar intervenciones consulares y a percibir los derechos consulares a través de medios informáticos en los documentos públicos y privados de fuente extranjeras destinados a ser utilizados en las operaciones de comercio exterior ante la Dirección Nacional de Aduanas.

Las Oficinas Consulares serán las encargadas de proveer el registro de firmas de las autoridades de origen del documento y la Dirección de Legalizaciones intervendrá en el reconocimiento de las mismas.

El pago de la multa, no se aplicará ya que el servicio estará siempre disponible, quedando por reglamentar la situación de las importaciones provenientes de países con los que el Paraguay no mantiene relaciones diplomáticas.

Principales Beneficios de la VUI

- Contar con una única base de datos para todo el proceso de importación, desde el inicio del trámite hasta la finalización del despacho, en el marco del Sistema SOFIA (procedimiento único para las visaciones de documentos básicos de importación).
- Información clara: Identificación de toda la documentación que interviene en el proceso de importación.
- Más sencillo: Simplificación de procesos, trámites y documentos (cumpliendo con los objetivos de la OMC).
- Mayor eficiencia: Disminución del tiempo y costo de los procesos aduaneros .
- Seguro: Mayor seguridad en las autorizaciones al eliminar la posibilidad de falsificaciones.
- Previsible: Permitirá el seguimiento de la gestión, de los tiempos en el proceso de autorización e identificación de todos los actores, estatales y privados.
- Gestión más eficiente: Una gestión Pública moderna, controlable y previsible.
- Información on line: Con información en línea y en tiempo real.
- Transparencia: Control efectivo de los trámites de importación y los operadores involucrados en base a trámites reales.
- Modernización: Pasar de la cultura del papel y los trámites burocráticos (actualmente los consulados dejan copia de cada actuación, superando más de 10.000 copias por día) a la cultura digital.
- Calidad de Datos, unificados entre instituciones, disponible en línea.

Otros beneficios

- Aprovechar mejor el uso del tiempo en las Representaciones Consulares.
- Disminuir la cantidad de usuarios presentes en las Representaciones Consulares y en las oficinas de la Dirección de Legalizaciones del MRE, con lo que esto conlleva en cuanto la visualización de una mejor imagen.
- Disminuir el manejo de dinero en la Sede de la Cancillería y Representaciones Consulares, ingresando directamente a las cuentas bancarias autorizadas.

15 AÑOS DEL ESCALAFÓN DIPLOMÁTICO Y CONSULAR: ANÁLISIS DE SU CONFORMACIÓN ACTUAL Y PROYECCIÓN A FUTURO

Julio César Peralta Rodas*

Introducción

La conformación del Escalafón Diplomático y Consular de la República del Paraguay requiere de un análisis basado en los datos provenientes de la nómina de funcionarios que lo integran, para luego definir las perspectivas y proyecciones a futuro. Puesto que se cumplen los 15 años de vigencia de dicho escalafón y que, a día de hoy, no existen materiales de información respecto a este importante instrumento que regula los recursos humanos especializados del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), decidí redactar este artículo.

El análisis busca mostrar cuál es el estado en que se encuentran las distintas categorías del escalafón, mediante la observación y valoración de los datos estadísticos que se desprenden del mismo y que incluyen: el número de funcionarios en cada categoría, el equilibrio de género en cada rango, las edades de los funcionarios, y la preparación académica de los mismos, cubriendo otro aspecto importante que es el de los ascensos en cada una de las categorías y las perspectivas para alcanzarlas.

Finalmente, a modo de conclusión, plantearé algunos temas que son objeto de debate actual, tales como los concursos de ingreso al Escalafón, el reglamento de calificaciones para los ascensos y la necesidad de adecuar las disposiciones de la Ley 1335/99 a las exigencias actuales de la política exterior del Paraguay.

Conformación del primer Escalafón

La Ley 1335/99 “Del Servicio Diplomático y Consular”, fue sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo el 2 de marzo de 1999. No entraremos en detalles sobre el origen y los antecedentes de esta ley, que podrían ser objeto de un análisis posterior, sino que nos enfocaremos en las disposiciones transitorias contenidas en los artículos 56, 57 y 58 de la mencionada Ley, mediante las cuales el Poder Ejecutivo quedaba facultado para incorporar al primer Escalafón Diplomático y Consular, por única vez, a los funcionarios que prestaban servicio en la Cancillería o en el exterior, estableciéndose el proceso para acceder a las categorías del Escalafón.

* Ministro, Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dicho proceso interno en el Ministerio incluyó: el llamado a una convocatoria, la presentación y recepción de las carpetas de los funcionarios, así como la revisión y evaluación posterior con el fin de ubicarlos en los distintos rangos o categorías del Escalafón, de acuerdo a sus méritos profesionales.

Luego de cumplidos los plazos previstos en las disposiciones transitorias, la Junta de Calificaciones elevó al Poder Ejecutivo la primera propuesta de Escalafón que quedó aprobada mediante el Decreto N° 6847 del 22 de diciembre de 1999.

En dicho Decreto fueron escalafonados: 24 Embajadores, 9 Ministros, 38 Consejeros, 46 Primeros Secretarios, 32 Segundos Secretarios y 10 Terceros Secretarios. En total, 159 funcionarios escalafonados provenientes exclusivamente del personal local y del exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Figura 1 muestra la conformación del primer Escalafón Diplomático y Consular:



Fuente: Elaboración propia con datos obrantes en la Secretaría General del MRE.

Conformación del Escalafón 15 años después de su entrada en vigor

Por supuesto, esta primera conformación no quedó estática sino que fue incrementándose con el correr del tiempo. Apenas un año después, numerosos funcionarios se incorporaron, ya que habían quedado en una denominada "lista de espera" que luego fue sujeta a revisión y posterior aprobación por parte de la Junta de Calificaciones, para su incorporación definitiva en el Escalafón¹

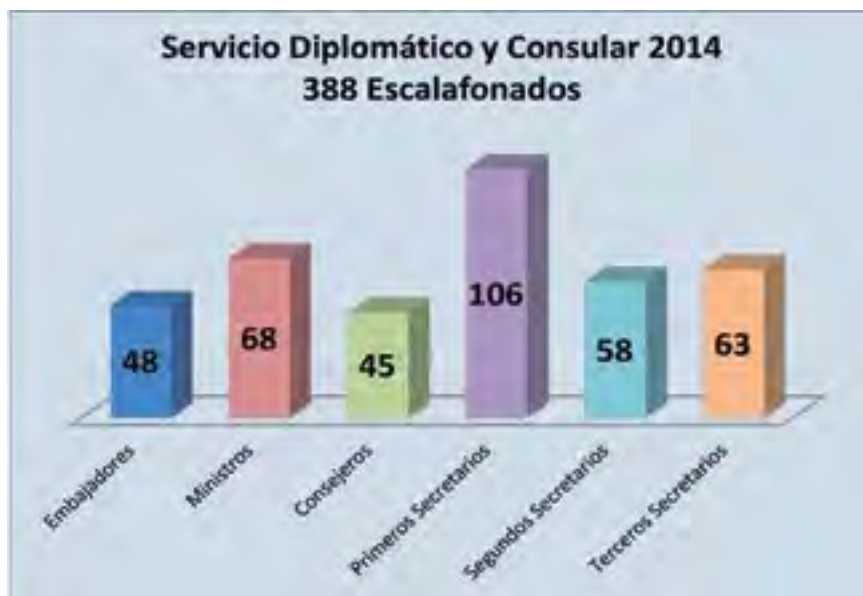
¹ Todos los que integraban la lista fueron incorporados: 3 funcionarios para la categoría de Ministro, 9 funcionarios para la categoría de Consejero y Cónsul General, y 36 funcionarios para la categoría de Tercer Secretario y Vicecónsul. En total: 48 funcionarios.

Del mismo modo, sucesivas acciones entabladas por la vía judicial, ya sea a través del Tribunal de Cuentas o a través de acciones de inconstitucionalidad tramitadas ante la Corte Suprema de Justicia, tuvieron como resultado que el Escalafón se viera sometido en los años subsiguientes a incorporaciones por parte de funcionarios en todas las categorías².

La aplicación del artículo 7³ de la Ley 1335/99, por el que se accede a la incorporación en la última categoría del Escalafón (Tercer Secretario), mediante el concurso de oposición y méritos, quedó finalmente consolidado a partir del 2007⁴ y desde ese año se realizan los concursos de ingreso al Escalafón si hubieren plazas vacantes en la categoría de Tercer Secretario. En el año 2014, tuvo lugar el VII Concurso para quince (15) plazas, con la participación de 247 postulantes.

Sumando entonces las incorporaciones posteriores a 1999, ya sea por decisiones de la Junta de Calificaciones o por la vía de sentencias judiciales, así como por los concursos de oposición y méritos, tenemos ahora que el Escalafón lo conforman 47 Embajadores, 66 Ministros, 48 Consejeros, 105 Primeros Secretarios, 59 Segundos Secretarios y 63 Terceros Secretarios. En total: 388 funcionarios escalafonados⁵.

La Figura 2 muestra la conformación actual del Escalafón Diplomático y Consular:



Fuente: Elaboración propia con datos obrantes en la Secretaría General del MRE.

- 2 Por esta vía se incorporaron 117 funcionarios: 2 Embajadores, 1 Ministro, 6 Consejeros, 17 Primeros Secretarios, 23 Segundos Secretarios y 68 Terceros Secretarios.
- 3 Art. 7: El ingreso al Servicio Diplomático y Consular, salvo el caso previsto en el artículo 9°, sólo se efectuará en cargos de la última categoría del escalafón (Tercer Secretario), mediante concurso de oposición y méritos al que podrán presentarse personas de nacionalidad paraguaya natural, mayores de veintidós años de edad. Los procedimientos de evaluación de aptitudes y capacidad para la presentación a dicho concurso serán determinados por la Junta de Calificaciones y aprobados por resolución ministerial.
- 4 Anterior a eso, en diciembre de 2002 ingresaron 41 funcionarios por concurso de oposición, y en diciembre de 2003 ingresaron otros 6 funcionarios, todos para la categoría de Tercer Secretario. Cabe señalar que en estos concursos solo participaron funcionarios del MRE.
- 5 Si se suman los 15 nuevos Terceros Secretarios del año 2014, tendríamos 403 funcionarios.

Si bien sería natural que en estos últimos quince años el número de funcionarios escalafonados hubiera aumentado, cabe resaltar cómo en algunas categorías, el número se ha multiplicado hasta siete veces, por ejemplo de 9 Ministros que había en 1999 pasa a 66 Ministros en 2014. También, la categoría de Tercer Secretario se ha incrementado 6 veces (de 10 que había en 1999, se ha pasado a 63 Terceros Secretarios), la categoría de Primer Secretario se ha duplicado en número (de 48 a 105). En las demás categorías también se aprecian variaciones que no son muy significativas. Igualmente, se debe señalar que estos números son muy cambiantes y podrían variar eventualmente si los funcionarios reuniesen todos los requisitos para el ascenso. En este caso, habida cuenta de la disponibilidad para la creación de rubros suficientes en cada categoría, se haría necesario regular el paso entre cada categoría mediante un sistema de calificaciones aplicable a todos los funcionarios.

La Figura 3 muestra la "pirámide" jerárquica del Escalafón, a Noviembre de 2014:



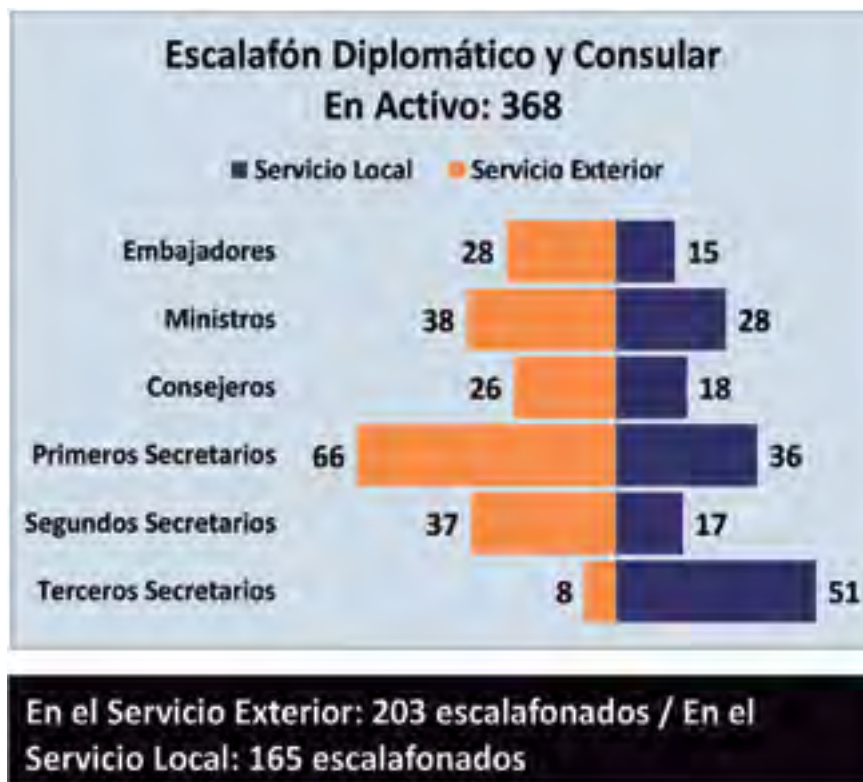
Fuente: Elaboración propia con datos obrantes en la Secretaría General del MRE.

A primera vista observamos notorias diferencias entre las distintas categorías, en particular, la de Primer Secretario, cuyo número es muy desproporcionado respecto al resto de las categorías.

Una explicación a este hecho es que este número de Primeros Secretarios se mantiene debido a que son varios los requisitos para el ascenso al rango inmediatamente superior, lo que hace que los funcionarios no asciendan en su momento, permaneciendo en la categoría

por más años, y a los que se añaden nuevos Primeros Secretarios recién ascendidos. En suma, si esta tendencia se mantiene muchos de estos Primeros Secretarios continuarán en la categoría, obligando al Ministerio a proveer más rubros de Primer Secretario para los Segundos y Terceros Secretarios que ascenderán provenientes de los concursos de oposición y méritos.

La Figura 4 muestra el número de funcionarios en actividad, dispuestos tanto en el Servicio Local como en el Servicio Exterior, al mes de Noviembre de 2014:



Fuente: Elaboración propia con datos obrantes en la Secretaría General del MRE.

En este aspecto cabe señalar, que si bien los Terceros Secretarios no pueden desempeñar funciones en el exterior, algunos de ellos fueron nombrados para cumplir funciones como Oficiales en Representaciones Consulares de la República.

Algunas estadísticas significativas

En primer lugar, la distribución de género (hombres y mujeres) en el Escalafón nos muestra que en la categoría de Embajador, el porcentaje de hombres es mucho más alto (85%) que

el de mujeres (15%), pero esta proporción decrece en las demás categorías (Ministros: 60% hombres y 40% mujeres; Consejeros: 69% hombres frente a 31% mujeres; Primeros Secretarios: 58% hombres y 42% mujeres. En la categoría de Segundos Secretarios, se da un cambio de tendencia y las mujeres levemente pasan a ser mayoría (52%), frente a los hombres (48%). Finalmente, en la categoría de Tercer Secretario, la proporción es 57% hombres y 43% mujeres.

La Figura 5 muestra el porcentaje global de hombres y mujeres en el Escalafón, al mes de Noviembre de 2014:



Fuente: Elaboración propia con datos obrantes en la Secretaría General del MRE.

En segundo lugar, por lo que se refiere al grado académico, a pesar de que los datos obtenidos necesitan una actualización, en parte debido a los legajos incompletos de los funcionarios, los mismos permiten indicar que hay un gran número de abogados (132), seguido de licenciados⁶ (100), y en menor número, economistas (28), escribanos (8), ingenieros (7), contadores (4), arquitecto (1). Mientras que 86 escalafonados no cuentan con título universitario⁷.

En tercer lugar, también es muy importante analizar el promedio de edad, ya que se puede comprobar el estado de los recursos humanos en cuanto a los años que podrían permanecer en el Servicio tanto a nivel local como en el exterior.

En este aspecto, vemos que el promedio de edad de los Embajadores es de 60 años, el de los Ministros es de 52 años y el de los Consejeros es de 50 años. Los Primeros Secretarios tienen un promedio de edad de 46 años, los Segundos Secretarios tienen un promedio de edad de 39 años y, finalmente, los Terceros Secretarios presentan un promedio de edad de 38 años.

6 Incluyen Licenciados en: Historia, Diplomacia, Periodismo, Administración de Empresas, Ciencias Políticas, Comunicación y Propaganda, Comercio Internacional e Integración, Lengua Inglesa, Análisis de Sistemas, Administración de Empresa y en Ciencias Físicas y Ambientales.

7 No cuentan con grado académico: 11 Ministros, 11 Consejeros, 31 Primeros Secretarios, 12 Segundos Secretarios y 21 Terceros Secretarios.

La cuestión de los ascensos

Al analizar la conformación del Escalafón Diplomático y Consular, no podemos obviar el tratamiento de la cuestión de los ascensos que, como en toda carrera jerárquica, es parte importante en la profesionalización de los funcionarios que componen el Escalafón.

Para tal efecto, la Ley 1335/99 crea un órgano permanente denominado “Junta de Calificaciones” que se encarga, entre otras cosas, de analizar los ascensos en las distintas categorías del Escalafón. El artículo 11 de la mencionada ley establece los requisitos generales y particulares para dichos ascensos⁸.

En las sucesivas sesiones de la Junta de Calificaciones, se había mantenido el criterio de que los ascensos sólo podían ir efectivizándose a medida en que se sucedieran las vacancias necesarias para ser cubiertas por funcionarios que reuniesen los requisitos para el ascenso. Sin embargo, por una falta de reglamentación y por el interés en mantener la tranquilidad entre los escalafonados, se convirtió en práctica el realizar en primer lugar los ascensos y luego obtener los rubros necesarios para dicho ascenso. Con ello, se abrió la puerta a demandas judiciales por parte de funcionarios que buscaban una indemnización pecuniaria por el período de tiempo transcurrido entre el ascenso concedido y el posterior otorgamiento del rubro, que, en algunos casos, pudo alcanzar meses o años.

Con estos precedentes, la actual administración del Ministerio buscó la manera de encauzar el proceso de ascensos basado, en primer lugar, en la disponibilidad de rubros, y atendiendo a la antigüedad, los méritos profesionales, la idoneidad personal y el rendimiento en servicio conforme lo establece la primera parte del artículo 11 de la Ley 1335/99. Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 5⁹ de la citada Ley, la Junta de Calificaciones estableció un Reglamento de Calificación¹⁰ que regirá, a partir de ahora, el proceso de otorgamiento de los rubros disponibles para ascensos.

8 Art. 11: El ascenso de categoría dentro del escalafón se acordará de conformidad con las vacancias que se produzcan, atendiendo a la antigüedad, méritos profesionales, idoneidad personal y rendimiento en servicio de los funcionarios, y en base a las calificaciones que les hubieren correspondido en los cuatro años anteriores. Según su categoría los funcionarios deberán, además, llenar los siguientes requisitos:

- a) Tercer Secretario y Vicecónsul para ascender a Segundo Secretario y Cónsul de Segunda Clase: 1) haber aprobado el curso de formación de la Academia Diplomática y Consular; b) hablar por lo menos un idioma extranjero; y 3) haber cumplido el plazo mínimo de tres años de permanencia en la categoría.
- b) Segundo Secretario y Cónsul de Segunda Clase para ascender a Primer Secretario y Cónsul de Primera Clase: 1) hablar y escribir por lo menos un idioma extranjero; y 2) haber cumplido el plazo mínimo de cuatro años de permanencia en la categoría.
- c) Primer Secretario y Cónsul de Primera Clase para ascender a Consejero y Cónsul General: 1) haber aprobado el curso de perfeccionamiento de la Academia Diplomática y Consular; 2) hablar por lo menos dos idiomas extranjeros; 3) haber cumplido el plazo mínimo de cuatro años de permanencia en la categoría; y 4) haber prestado al menos cuatro años de servicios en el exterior en el transcurso de la carrera.
- d) Consejero y Cónsul General para ascender a Ministro: 1) haber cumplido el plazo mínimo de cinco años de permanencia en la categoría; y 2) haber desempeñado por un plazo no menor de dos años el cargo de Director, Jefe de Sección, o equivalente, en alguna de las reparticiones del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- e) Ministro para ascender a Embajador: 1) haber aprobado el curso de actualización de la Academia Diplomática y Consular; 2) haber cumplido el plazo mínimo de cinco años de permanencia en la categoría; 3) haber prestado por lo menos ocho años de servicios en el exterior en el transcurso de la carrera; 4) haber desempeñado al menos dos años el cargo de Director General, Director o equivalente, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; y 5) recibir el acuerdo del Senado de la República (este numeral fue derogado por la Ley 3943/2009)

9 Art. 5: Los funcionarios escalafonados serán calificados anualmente, en base a los informes que presenten los respectivos jefes de repartición o, en su caso, a las memorias que estos últimos remitan al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el ejercicio de sus funciones. La Junta de Calificaciones apreciará para ese fin otras informaciones o elementos de juicio que estime pertinentes. La escala de notas, los criterios de evaluación y el período de calificaciones serán establecidos por la Junta de Calificaciones.

10 Resolución N° 1095 de fecha 24 de octubre de 2014 “Por la cual se adopta el Reglamento de Calificación para funcionarios del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay”.

¿Es viable el sistema actual de ascensos?

La actual conformación del Escalafón es el resultado de la aplicación de los requisitos particulares contenidos en el artículo 11 incisos a) al e). Sin embargo, la sola aplicación de estos requisitos aún no ha logrado que todos los Terceros Secretarios escalafonados en 1999, a la fecha, hayan llegado al rango de Consejero o Ministro, simplemente por el mero transcurso del tiempo¹¹.

Como es bien sabido, se dieron casos de funcionarios que fueron ascendiendo en el escalafón a través de recategorizaciones¹². En cierta medida esta situación originó que funcionarios, que naturalmente llegarían en un número determinado de años a un rango, lograron su propósito en una cantidad de tiempo menor.

Pero a todo esto se suma una nueva variable, a la que deberá prestarse mayor atención, y es que los Terceros Secretarios que ingresaron a partir del año 2007, fueron ascendiendo sin inconvenientes a la categoría de Segundo Secretario, en el año 2010, luego de cumplir con todos los requisitos. No deberían tener mayores inconvenientes para ascender a la categoría de Primer Secretario en el año 2015. Esto causaría una presión entre otros funcionarios que por algún u otro motivo, no hayan podido cumplir con todos los requisitos, pero que una vez cumplidos, entrarían en directa competencia entre todos, obligando al Ministerio a la creación de más rubros para atender todos los ascensos, si es que no se implementa un sistema de calificaciones para el otorgamiento de rubros.

De seguir así, la primera generación de escalafonados que ingresaron por concurso llegarían a la más alta categoría en el año 2028, con una edad promedio de 49 años, mientras que la última generación alcanzaría el rango de Embajador en el año 2035, con una edad promedio de 48 años.

A modo de conclusión

El plazo de tiempo a partir del ingreso a la categoría de Tercer Secretario hasta llegar a la categoría de Embajador es de 21 años¹³. Sin inconvenientes, un funcionario podría llegar a la máxima jerarquía antes de cumplir los 50 años. Con la conformación actual de los concursos de ingreso al Escalafón, esta probabilidad se convierte en posibilidad real.

Si tuviéramos un escenario en el que los ascensos se decidieran por el mero transcurso del tiempo y con el sólo cumplimiento de los requisitos particulares del artículo 11 de la Ley 1335, hacia finales del año 2019, el Escalafón Diplomático y Consular estaría conformado por 114 Embajadores, 46 Ministros, 103 Consejeros, 57 Primeros Secretarios, 108 Segundos Secretarios y 50 Terceros Secretarios, de mantenerse las actuales tendencias¹⁴.

11 A la fecha, sólo un funcionario escalafonado como Tercer Secretario en 1999, alcanzó todos los requisitos para ascender a la categoría de Ministro.

12 Por esta vía, entre los años 2003 a 2007 fueron recategorizados 11 funcionarios.

13 Considerando el tiempo de permanencia en cada categoría: Tercer Secretario (3 años), Segundo Secretario (4 años), Primer Secretario (4 años), Consejero (5 años) y Ministro (5 años), antes de llegar a la categoría de Embajador.

14 Los números son estimativos y parten de la premisa de: 1) que los funcionarios de todas las categorías ascendieran por el sólo hecho de cumplir con los requisitos, 2) que cada año ingresen por lo menos 15 nuevos Terceros Secretarios, y 3) que se aplique la jubilación obligatoria a los 65 años.

Por tanto, si el Ministerio no dispone de suficientes rubros para cada categoría, o encuentra dificultades para la creación de rubros en su presupuesto anual, corresponde decidir a las autoridades de la Cancillería acerca de la viabilidad de mantener un Escalafón en las condiciones actuales y en su futura pero muy probable proyección.

Por consiguiente, la adopción de un reglamento de calificaciones sería sólo un instrumento para encauzar la presión por los ascensos en la actualidad y en el futuro a mediano plazo. Al mismo tiempo, habría que implementar un esquema de retiro voluntario o alentar la permanencia voluntaria de los funcionarios en una sola categoría del Escalafón hasta cumplir los 15 años de permanencia, conforme a la Ley 1335.

Asimismo, se debería crear un sistema de jubilación tanto voluntaria como obligatoria (al cumplir los 65 años), a fin de dejar rubros vacantes para ascensos. Igualmente, las autoridades de la Cancillería deberían reformar el actual formato del Concurso, limitando el número de plazas a partir del 2015, o bien alentando la presencia de profesionales mayores de 30 años.

Finalmente, se debería plantear la necesidad de adecuar las disposiciones de la Ley 1335/99, mediante su reforma parcial o su reglamentación sobre varios puntos específicos, con el objetivo de flexibilizar y mejorar el rendimiento de sus recursos humanos, adoptando criterios y parámetros para evaluar permanentemente a los funcionarios escalafonados, a fin de convertirlos en profesionales especializados al servicio de los intereses de la política exterior del Paraguay.

EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y LOS POSIBLES BENEFICIOS PARA EL PARAGUAY

por Octavio Ferreira* y Sebastián Ortiz**

A principios de diciembre de 2013, durante la IX Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Bali, Indonesia, los Miembros de esa organización concluyeron las negociaciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC). Este instrumento marca un hito histórico al ser el primer Acuerdo aprobado en la OMC desde su creación en el año 1995.

Una vez puesto en vigencia, el AFC traerá consigo desafíos y oportunidades para los Miembros de la Organización, y en especial a la comunidad empresarial, pues contempla una serie de reformas en pos de un comercio internacional más previsible y menos costoso, ya que mejora los procedimientos aduaneros para la exportación, importación y el tránsito.

Vale mencionar igualmente que el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio contiene una sección dedicada al trato especial y diferenciado, que se sustenta en un innovador sistema de autodeterminación del cronograma de cumplimiento de los compromisos, sumado a un esquema de cooperación técnica para la construcción de capacidad para los países en desarrollo y los menos adelantados.

El presente trabajo tiene por objetivo presentar una descripción de las diferentes aristas de este nuevo Acuerdo, sus implicancias para el sistema multilateral de comercio, y muy especialmente los posibles beneficios para el Paraguay. En ese sentido, como país en desarrollo sin litoral, el Paraguay ha sido desde un inicio un activo protagonista de las negociaciones sobre facilitación del comercio en la OMC

En la primera parte de este artículo se presentan los antecedentes de la negociación; en la segunda sección se realiza un breve relato del Paquete de Bali; en la tercera se analizan los posibles beneficios del Acuerdo para el Paraguay; y, finalmente, se presentan unas consideraciones sobre la futura implementación del mencionado instrumento, incluyendo futuros cursos de acción.

Antecedentes

Si bien el Sistema Multilateral de Comercio cuenta con casi 60 años de existencia, las negociaciones sobre facilitación del comercio tienen una historia más reciente. Sus inicios

* Primer Secretario, Director de Organismos Económicos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

** Segundo Secretario de la Representación Permanente del Paraguay ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra.

se remontan a la Conferencia Ministerial de la OMC del año 1996, llevada a cabo en Singapur. De hecho, la facilitación del comercio formaba parte de los conocidos “Temas de Singapur”¹.

Las negociaciones fueron impulsadas por los países desarrollados, con el apoyo de algunos países en desarrollo entre los que se encontraba el Paraguay². El proceso exploratorio incluyó en una primera fase los Artículos VIII “Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación”, X “Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales”, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Gracias a la gestión de los países en desarrollo sin litoral, fue incorporado el artículo V del GATT “Libertad de tránsito”.

En la Declaración de Doha del año 2001, ocasión en la que se lanza la Ronda del Desarrollo de la OMC, los Ministros adoptaron un párrafo dedicado a la facilitación del comercio y convinieron “...*que después del quinto período de sesiones³ de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones...*”. También mandataron que en el periodo que transcurra hasta esa fecha el “...*Consejo del Comercio de Mercancías examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros*”.

En agosto de 2004, el Consejo General de la OMC decidió iniciar las negociaciones sobre facilitación del comercio. El mandato para las negociaciones se encontraba en el Anexo D del denominado “Paquete de Julio”. Los Miembros acordaron que las negociaciones “...*tendrán por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito*”.

Finalmente, en el año 2005 durante la Conferencia Ministerial de Hong Kong los países miembros reafirmaron el mandato y las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio que figuran en el citado Anexo D.

Las negociaciones del “Paquete de Bali”

Tras numerosos fracasos en los intentos de avanzar en el Programa de Doha, los países Miembros de la OMC acordaron trabajar sobre una lista acotada de temas en la que se pudiera alcanzar resultados concretos, denominada informalmente “Cosecha Temprana”, entre los que se encontraba la facilitación del comercio.

1 Además de facilitación del Comercio los demás “Temas de Singapur” eran Comercio e Inversiones, Comercio y Política de Competencia y Transparencia de las Compras Públicas.

2 Los demás países en desarrollo eran Chile, Colombia, Costa Rica, Corea y Singapur.

3 Conferencia Ministerial de Cancún que tuvo lugar en el año 2003.

Las negociaciones tomaron mayor consistencia cuando en el año 2009 se redactó el primer borrador del Acuerdo que contenía una cantidad muy elevada de textos entre corchetes⁴. En esta etapa, y prácticamente hasta el final de las negociaciones, al Paraguay le tocó la doble función de llevar las negociaciones del Artículo 11 sobre Tránsito y al mismo tiempo coordinar la posición de los Países en Desarrollo sin Litoral. Este artículo reafirma y aclara algunos aspectos del Art. V del GATT y lo mejora en varios otros⁵.

No obstante, las negociaciones recién tomaron un ritmo vertiginoso en el año 2012, cuando los miembros decidieron priorizar un paquete de temas “Paquete de Bali” para ser llevados a consideración de los Ministros en la 9na Conferencia Ministerial de la Organización, que tendría lugar en Bali, en diciembre de 2013.

Las negociaciones presentaron importantes desafíos para el Paraguay ya que existía una posición fuerte de países desarrollados que pretendía minimizar las disposiciones en materia de Trato Especial y Diferenciado (TED), así como eliminar o modificar cuestiones clave de nuestras disposiciones nacionales o regionales, entre las que se encontraba la exigencia de depósito en efectivo para el tránsito de mercancías⁶. Asimismo, existió la intención de eliminar el arancel consular y el recurso obligatorio a los Despachantes de Aduana. La fuerte posición, consolidada con el apoyo interno y argumentos sólidos, sumadas a las eficientes gestiones de los negociadores y la alianza con otros países miembros, permitió que estas dificultades fueran superadas y sus disposiciones excluidas del Acuerdo.

Finalmente, tras arduas negociaciones, tanto en Ginebra como en Bali, los miembros de la OMC lograron consensuar un texto de Acuerdo y aprobarlo al final de la mencionada Conferencia Ministerial, poniendo de esa manera fin a casi una década de negociaciones.

Contenido y futuros beneficios del Acuerdo

En líneas generales, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio tiene por objetivo la reducción de los costos globales de transacción en el comercio internacional, a través de la armonización de instrumentos y regulaciones aplicados principalmente por las aduanas, así como la facilitación de los procedimientos relativos al tráfico en tránsito. Asimismo, busca el mejoramiento de las prácticas comerciales, de las infraestructuras y la modernización institucional.

4 Se refiere a partes del documento que no contaban con el consenso de los miembros

5 Los autores reconocen la gran labor realizada por las Ministras Estefanía Laterza, Patricia Frutos y Nimia Da Silva, quienes en diferentes momentos han coordinado la participación paraguaya en las negociaciones sobre este tema. De igual manera se resalta el constante apoyo recibido de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Dirección Nacional de Aduanas.

6 En el ámbito regional el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre y Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay – Paraná disponen que el medio de transporte se constituya en la garantía del tránsito.

El texto final del Acuerdo consta de tres secciones: la Sección 1, relativa a los compromisos asumidos por los miembros sobre Facilitación del Comercio; la Sección 2, referente al Trato Especial y Diferenciado; y la Sección 3, que contiene disposiciones finales y de orden institucional.

La primera de ellas puede clasificarse en medidas sobre transparencia, cargas, derechos y operativa aduanera, cooperación aduanera y libertad de tránsito. Por su parte, la sección 2 permite a los Miembros en desarrollo y menos adelantados dividir los periodos de implementación de sus compromisos, de acuerdo a una categorización de las medidas, a saber: Categoría A, disposiciones que se aplicarán inmediatamente a la entrada en vigor del Acuerdo; Categoría B, disposiciones que se implementarán en una fecha determinada por el Miembro en cuestión; y la Categoría C, disposiciones que están condicionadas a contar con asistencia técnica para la construcción de la capacidad, necesarias para su implementación, para lo cual se prevé un esquema de asistencia técnica.

Por último, entre las disposiciones finales e institucionales del Acuerdo se resalta el compromiso de los Miembros de establecer un Comité Nacional sobre Facilitación de Comercio, que se encargará de atender las cuestiones relacionadas a este tema a nivel nacional.

Al respecto, vale resaltar que cada Miembro determinará autónomamente y en consonancia con su nivel de desarrollo o capacidad, su nivel de implementación de las disposiciones al momento de entrada en vigor del Acuerdo, cuya fecha tentativa es el 31 de julio de 2015 (Mayaute, 2014).

Con respecto a los posibles beneficios futuros del AFC, se puede realizar un análisis preliminar teniendo en cuenta diferentes aspectos, tanto a nivel global, regional, y nacional. El primero de ellos se relaciona directamente a la contribución del AFC al fortalecimiento del Sistema Multilateral de Comercio, al ser el primer instrumento acordado desde la creación de la OMC; esto incrementará la credibilidad en el organismo y servirá para retomar las negociaciones de la Ronda de Doha para el desarrollo, que se encuentran estancadas desde el 2008. Por otra parte, y como se ha mencionado al inicio de esta sección, vale señalar que contiene una modalidad sobre Trato Especial y Diferenciado inédita en el marco de las negociaciones de la OMC, ya que contempla mayores plazos y asistencia técnica externa para la implementación de los compromisos. Será muy difícil en el futuro no seguir el modelo de trato especial y diferenciado aprobado en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (Neufeld, 2014).

Un estudio reciente, publicado por la Organización de Estados para la Cooperación Económica (OECD), estimó que las medidas incluidas en el Acuerdo sobre Facilitación

del Comercio permitirían una reducción de costos de transacción del 12 al 15 %⁷. Por su parte, el ex Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha señalado que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio podría representar para la economía mundial hasta un billón de dólares al año⁸.

A nivel regional y sub regional el Acuerdo brinda grandes oportunidades para una mayor armonización de procedimientos y cooperación aduanera, especialmente en lo referente a áreas de control integrado, fortalecimiento de corredores de tránsito, y la puesta en marcha de mecanismos para un mejor intercambio de información. En este sentido, vale mencionar que el Acuerdo contempla la posibilidad de que los Miembros puedan acordar medidas más favorables a nivel regional, así como mantener prácticas que son utilizadas actualmente dentro de la región, como por ejemplo el Acuerdo de la Hidrovía Paraguay – Paraná.

En lo que respecta al Paraguay, el Acuerdo contiene disposiciones que reducirán considerablemente los trámites en frontera de las exportaciones e importaciones, lo cual tendrá un impacto positivo inmediato en los costos de transacción del comercio exterior paraguayo. Las medidas como la emisión de resoluciones anticipadas, separación entre el despacho y libramiento de las mercaderías, medidas de facilitación para los bienes perecederos, los operadores autorizados, entre otros, serán instrumentos muy valiosos para los operadores económicos nacionales.

De igual manera, el Acuerdo ayudará a reducir los sobre costos que tiene el país por su condición de país sin litoral marítimo. De hecho, el Artículo 11 “Libertad de Tránsito”, contiene disposiciones que implicarían un gran avance con respecto al GATT, y además brindarán herramientas al Paraguay para favorecer la agilización de sus trámites en las operaciones de tránsito, sumado a la posibilidad de que nuestro país pueda recurrir al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, ante casos puntuales en que otros Miembros incumplan con los compromisos.

A este respecto, el Acuerdo contempla compromisos específicos para agilizar los cruces de frontera de las mercaderías en tránsito; para transparentar los esquemas de garantías; y para eliminar las demoras e inspecciones innecesarias. Asimismo, se ha introducido por primera vez en el marco del sistema multilateral del comercio, el concepto de “restricción encubierta al tráfico en tránsito”, el cual permite combatir las medidas que, sin importar su naturaleza, pretenden imponer restricciones al derecho de libre paso.

Por otra parte, el Acuerdo presenta una oportunidad adicional para el Paraguay de acceder a cooperación técnica y financiera para la construcción de capacidad, lo cual permitirá una modernización de la operativa e infraestructura aduanera, así como otros procedimientos

7 http://www.oecd.org/tad/facilitation/OECD_Trade_Facilitation_Indicators_updated-flyer_October_2014.pdf

8 http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl265_s.htm

que involucran a organismos que actúan en la frontera, como el Ministerio de Agricultura, Salud Pública, entre otros.

En síntesis, el Acuerdo de Facilitación del Comercio ayudará al Paraguay a reducir considerablemente los sobrecostos en el comercio internacional, mejorando su competitividad e inserción en la economía global, por lo cual su rápida puesta en vigencia es clave para el país, así como su pronta ratificación por parte de los países vecinos y otros socios comerciales de importancia.

Futura implementación del Acuerdo

Una gran parte de las medidas contenidas en el Acuerdo no le exigirán un esfuerzo adicional al Paraguay ya que están contempladas en su Código Aduanero nacional y en el Código Aduanero del MERCOSUR. En vista de ello, y de acuerdo al resultado de los exámenes de evaluación de las necesidades que se han efectuado con colaboración de la UNCTAD y la OMC, el Paraguay ha notificado los compromisos del Acuerdo que serían cumplidos en el momento de su entrada en vigencia⁹. Para el cumplimiento de las restantes medidas, el Comité Nacional sobre Facilitación del Comercio será el encargado de determinar los plazos y las necesidades requeridas.

Inmediatamente después de la notificación a la OMC, y a pesar de que el Acuerdo aún no se encuentra en vigencia, el Paraguay ha realizado gestiones con organismos internacionales para iniciar los trabajos de implementación de las medidas del Acuerdo que son de su interés. En ese sentido, en octubre de 2014 se ha lanzado el Programa de Apoyo al Gobierno del Paraguay para la creación y el establecimiento del Comité Nacional sobre Facilitación del Comercio, y para la plena implementación del AFC, patrocinado por el Centro de Comercio Internacional (CCI) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Dicho programa de apoyo tiene por objetivo colaborar con el trabajo interno para la formalización del Comité Nacional sobre Facilitación del Comercio y establecer las bases para identificar las necesidades de cooperación para la implementación de determinadas medidas, así como el propio diseño de los proyectos, que serán presentados a los donantes. Se espera que estos trabajos estén finalizados a principios de 2015.

Consideraciones finales

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio es un hito en la historia de las negociaciones de la OMC y al mismo tiempo representa una oportunidad para el Paraguay para reducir los costos vinculados a la importación, la exportación y el tránsito de sus mercancías,

⁹ Documento WT/PCTF/N/PRY/1 de fecha 20 de junio de 2014 (https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=%20wt/pctf/n/*%20and%20%20@Symbol=%20pry&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

otorgándole de esta manera mayor previsibilidad y confianza a su comercio, así como una mejor competitividad a sus productos.

En ese sentido, el texto final del Acuerdo contiene disposiciones que permitirán al país consolidar su permanente defensa sobre la importancia de contar efectivamente de una libre circulación de las mercaderías en tránsito, no solamente en el seno de la OMC, sino en los diferentes foros económicos internacionales como el MERCOSUR, donde las cuestiones de tránsito han sido tratadas sólo tangencialmente.

Por otra parte, el Acuerdo también presenta una brillante oportunidad para el país en el sentido de mejorar su gestión administrativa en lo referente a los procedimientos aduaneros de exportación e importación. Para ello es de vital importancia dar una alta prioridad al Programa de Apoyo que actualmente se viene desarrollando con el Centro de Comercio Internacionales, y por sobre todo, consolidar la figura del Comité Nacional sobre Facilitación del Comercio.

No obstante, se señala que el Acuerdo resultaría en los beneficios descritos en este artículo siempre y cuando los países Miembros cumplan con los compromisos acordados, motivo por el cual el Paraguay debe realizar un constante seguimiento a las políticas implementadas por nuestros socios comerciales, y considerar la utilización de los mecanismos que ofrece la OMC para el reclamo de sus derechos.

Para concluir, vale resaltar que para el Paraguay su ubicación geográfica ha dificultado su desarrollo en el pasado, pero esta situación podría ser revertida y convertirse en una gran oportunidad para la integración física regional. A tal efecto, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC es una herramienta útil para avanzar en dicho sentido.

Referencias

Documentos

- OMC (1996). Declaración Ministerial de Singapur, referencia WT/MIN(96)/DEC, adoptado el 13 de diciembre de 1996.
- OMC (2005). Notas sobre el alcance y la aplicación de los Artículos V, VIII y X, referencias TN/TF/W/2, 3 y 4, Ginebra, 12 de enero de 2005.
- OMC (2013b). Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, referencia WT/MIN(13)/W/8, Ginebra, 6 de diciembre de 2013.
- Informes y documentos del archivo de la Dirección de Organismos Económicos Multilaterales y la Misión Permanente del Paraguay en Ginebra.

Publicaciones

- CCI (2013), Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC: Una Guía para las empresas en los países en desarrollo. Ginebra.
- Neufeld, Nora (2014), The Long and Winding Road: How WTO Members finally reached a Trade Facilitation Agreement. Staff Working Paper. Ginebra.
- Mayaute, Luis (2014), Negotiations and Implications of the Trade Facilitation Agreement in the WTO. Global Trade and Customs Journal. Volume 9 , Issue 11&12.
- Moïsé, E. and S. Sorescu (2013), “Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries’ Trade”, OECD Trade Policy Papers, No. 144, OECD Publishing.
- Torres, Raúl (2014) “Addressing landlocked developing countries’ challenges: The role of trade”. Bridges Africa. Volumen 3 –Número 8. Ginebra.



Momento del acto inaugural de la 44° Asamblea General de la OEA, en el Banco Central del Paraguay, con la presencia del Presidente de la República Don Horacio Cartes, Secretario General y adjunto de la Organización, cancilleres de los países miembros y autoridades nacionales. Asunción, 3 al 5 de junio de 2014.

MEMORIA DIPLOMÁTICA

Entrevista al Embajador Luis María Ramírez Boettner

“LA DIPLOMACIA ES LA ÚNICA ARMA QUE TENEMOS PARA CONSEGUIR EN EL MUNDO GLOBAL DE HOY, NUESTRAS ASPIRACIONES”

En esta extensa y riquísima entrevista, realizada por jóvenes diplomáticos cursantes de la Academia Diplomática y Consular, el Embajador Luis María Ramírez Boettner, ex Canciller Nacional de la República, además de brindar un resumido repaso de su vasta trayectoria al servicio de la patria desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Organismos Internacionales, expone con una lucidez envidiable a sus más de 96 años (*nació en Asunción, el 13 de marzo de 1918*), algunas de sus visiones acerca de la política exterior paraguaya, y destaca la importancia y necesidad de fortalecer la diplomacia, considerando que la misma es la principal arma con que cuenta el país para el logro de los intereses superiores de la Nación.

-A partir de la Ley 1335/99 se inició un proceso de profesionalización de la carrera, y si bien el Ministerio ya contaba con una ley del Servicio Diplomático, aprobada por el Congreso y promulgada por el Poder Ejecutivo del momento, ¿cómo ve la profesionalización de la carrera hasta ahora y las designaciones políticas en cargos diplomáticos?

-Yo intenté cuando fui Canciller hacer y crear la carrera diplomática. Desafortunadamente no tuve respaldo y no pudo pasar ese proyecto que habíamos preparado. Justamente con el Doctor Cabello habíamos preparado ese proyecto de ley y se aprobó posteriormente otro, el cual creo que tiene algunos defectos fundamentales. Habría que rever esa ley. En primer término, la forma de inmiscuir al Poder Legislativo en la función del Ejecutivo que es la formulación de la política exterior. En segundo término, la ejecución de la misma. En tercer término, creo que tiene que tener mayor flexibilidad. No puede ser tan tajante como está actualmente establecida. De modo que ha sido un paso adelante al formular un proyecto de creación de la carrera diplomática y consular, pero ese proyecto tiene que ser revisado. Yo lo he felicitado muchísimo al Canciller Fernández Estigarribia por haber conseguido esto, pero tiene sus defectos y creo que se tiene que revisar. El cumplimiento de la ley es indispensable tal como está prevista, de modo que esto es una cuestión de convencer a las autoridades correspondientes de las ventajas que tiene de contar con un cuerpo diplomático entrenado, formado y capacitado.

-¿Cuáles serían las ventajas de tener una diplomacia profesionalizada?

-Fíjense que el Paraguay no es una potencia ni militar, ni económica, ni tiene un producto de interés mundial, y entonces ¿qué arma tenemos para buscar que se cumplan nuestros propósitos y nuestras ideas? Es solamente la diplomacia. Esa es la única arma que tenemos

para conseguir en el mundo global que es hoy, nuestras aspiraciones. Solamente a base de diplomacia. Tenemos algunas cosas que son indispensables como la energía, pero... eso también tenemos que ir revisando de a poco. Lo de Itaipú está ya muy bien reglado, porque Itaipú en el año 2023, llegará sin ninguna deuda. Ese fue el convenio que se firmó en el año 1997, que fue un gran éxito a pesar de todas las críticas que se hicieron, fue un éxito. Y lo de Yacyreta, que estamos negociando, que yo sigo sosteniendo, que lo básico es resolver primero la parte financiera para después ver otras cosas. Si no arreglamos la parte financiera, lo demás no nos va a convenir para nada.

¿Cuestiones como Corpus, Embajador?

- Corpus tiene que ser un tratado totalmente independiente, yo siempre he sostenido eso. No puede ser que esté bajo la sombra de Yacyreta.

- Con respecto a Corpus, Canciller, Ud. en sus memorias había hablado que tal vez hubiera sido mejor la construcción primeramente de Corpus y no Yacyreta, por diversos motivos, como finalmente ocurrió.

- Por supuesto, hubiese sido mucho más conveniente hacer primero Corpus y después Yacyreta, pero se quiso seguir el Convenio de 1928. En 1928, el Paraguay firmó con la Argentina, en la Embajada Argentina en Washington, hacer en los rápidos del Apípe y Yacyreta una hidroeléctrica, que si se usaba la costa paraguaya, íbamos a tener siete por ciento de la energía. Imagínese 7%. Si estaba la posibilidad de apoyar la represa en algunas islas argentinas que podían utilizarse y entonces Paraguay no hubiera tenido nada.

-Habló usted de la energía como un recurso estratégico, esto es la energía hidroeléctrica, pero ¿cómo ve las exploraciones de petróleo en la región occidental y la posibilidad de que esto ayude al desarrollo efectivo del Chaco paraguayo?.

-Pero por supuesto, no solamente el Chaco, sino todo el Paraguay. Fíjese la cantidad de recursos, de divisas que estamos utilizando para tener productos derivados del petróleo y toda la circulación que tenemos. El Paraguay ha sido en eso especial, no sé si ya han leído eso en mi libro. Fíjense que ahí hay un contrasentido enorme; cuando no teníamos energía todo el transporte de Asunción era eléctrico, el tranvía por ejemplo. Ahora que tenemos la energía todo el transporte es a petróleo, dígame si no es absurdo. Hay un principio básico que yo he insistido mucho en mi vida: las hidroeléctricas se han hecho no para vender energía, sino para utilizarla, para electrificar el Paraguay. ¿Por qué seguimos utilizando el petróleo que nos cuesta divisas? ¿Por qué seguimos en las industrias usando leña que hace una enorme depredación forestal?. Son cosas absurdas de nuestro país que tenemos que corregirlas y para eso hay que hablar, hay que convencer a la gente de que

tenemos que usar la energía eléctrica y no venderla. Los Ministros de Hacienda siempre quieren vender porque les entra divisas.

- Que tienen que ser destinadas a...

-Cuando he sido Ministro, he tenido discusiones en el Consejo de Ministros muy duras, porque yo pedía que las regalías que tuviésemos de las dos hidroeléctricas fuesen solamente un fondo para el desarrollo y no para el presupuesto. Yo creo que tenemos que encarar las cosas debidamente, conveniente para el Paraguay y no para momentos específicos de que se tenga un recurso para hacer tal obra u otra cosa. El otro punto que yo considero fundamental, es tener un programa para vencer o por lo menos disminuir nuestra falta de litoral marítimo y eso no lo estamos haciendo. Estamos evocando muchas cosas internamente en Paraguay, pero no estamos mirando de cómo mover nuestras mercaderías de importación y exportación de forma a disminuir la carga que tenemos en costos por no tener litoral marítimo.

¿Sería esto interconexión ferroviaria, Embajador?

-Exacto, son tres cosas: ferroviaria-carretera, fluvial y aérea.

-Usted habló que en el 2023 llegaríamos a un estadio de negociación nuevo con Itaipú porque se cumple el plazo y no tendríamos deudas. ¿Uno de los temas a tratar sería la esclusa de navegación?

-Mire, con la esclusa de navegación hay que hacer un estudio bien completo de si es rentable o no es rentable. Qué carga va a pasar por esa esclusa, eso es un estudio que hay que hacerlo minuciosamente. Nosotros evitamos que se hicieran las esclusas para no endeudar nuevamente a Itaipú y romper el esquema que habíamos hecho en 1997, año en que se llegó al acuerdo que creo ha sido sumamente favorable de llegar al 2023 sin un centavo de deuda. La cantidad de dinero que va a recibir el Paraguay de Itaipú va a ser enorme, además de utilizar la energía. Yo he sostenido siempre que tenemos que buscar consumir más energía de Yacyreta que de Itaipú, porque la relación con Brasil es muy distinta que la relación con Argentina. Entonces, es mucho más conveniente usar la energía de Yacyreta, que recién ahora se está pensando en la transmisión de 500 megawatts, cuando ya anteriormente habíamos planteado eso. Se ha demorado mucho. Hemos tenido un periodo inactivo, yo diría, de las tratativas internacionales. Ahora se está reanudando esa actividad de entrar en el mundo global del comercio, de la política, del turismo y de todas las otras actividades.

-Sobre la inserción del Paraguay en la política exterior actual, ¿qué opina Ud. de dos hechos actuales: la elección de Paraguay como miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su liderazgo en el grupo de Países en Desarrollo Sin Litoral Marítimo?

-Son cosas totalmente favorables desde luego. La primera demanda que se hizo en Naciones Unidas para los países sin litoral marítimo, fue del Paraguay, en 1956. Yo era Sub Secretario de Relaciones Exteriores, que lo fui durante ocho años. Y ahí planteamos las ventajas que tienen que dar las naciones que sufren el paso a los países sin litoral marítimo. Toda la actuación que ha tenido el Paraguay para luchar a favor de la libertad de tránsito, ha sido mucha. Cuando se negoció la Convención del Derecho del Mar de 1981, en Jamaica, el Paraguay tuvo una participación muy activa para tener el capítulo 14 donde se detallan todas las ventajas, y en la Organización Mundial de Comercio, cuando estaba como Representante en Ginebra, hemos planteado que se debe reglamentar el artículo 5 del GATT, donde se habla del tránsito de mercaderías y de personas de los países sin litoral marítimo. Yo creo que estamos retomando la política exterior que la habíamos formulado en el año 1955. Si leen el mensaje del Presidente de la República al Congreso de ese año, van a ver la formulación de la política exterior del Paraguay para salir de la órbita argentina, y entrar en la órbita mundial. El cambio de política que se hizo fue enorme, con consecuencias por supuesto, en unos momentos dados, muy difíciles para el país como fue la imposición que nos hicieron del Tratado de Unión Económica con la Argentina del año 1953. Es una barbaridad, es un comienzo de anexión, como lo digo expresamente en mi libro. Es un comienzo de anexión, y ahí tienen el antecedente del pacto de Unión Económica entre Alemania y Austria, que terminó con la absorción de Austria.

-En su libro plantea, en aquella época, salir del eje de Argentina e insertarse más en un relacionamiento con el mundo y principalmente con los tres vecinos. En cierta medida podemos decir que con Argentina y Brasil estamos muy bien interconectados y relacionados, pero hasta el momento no tenemos todavía esa misma relación con Bolivia.

-Es una falla que hemos tenido. Hemos dejado nuestra Embajada en La Paz seis años vacante. ¿Cómo es posible que, con un vecino, dejar seis años vacante la Embajada?. Cuando hemos sido Ministro de Relaciones, hemos tratado muchísimo de buscar un acercamiento mayor con la Presidencia de Sánchez de Lozada de Bolivia, y conseguimos un diálogo mucho más abierto y conjunto. Teníamos los proyectos de las carreteras que no se han hecho. Inclusive hemos firmado una nota reversal con Bolivia para tener una ciudad en conjunto los dos países.

-¿Eso iba a ser en la frontera en el Chaco, Embajador?

-En la frontera, en el Chaco.

-¿Una ciudad modelo planificada?

-Sí, una ciudad planificada. Considero esencial el relacionamiento con Bolivia y buscar evitar que suceda lo que ha sucedido, que Bolivia firme con Venezuela un tratado de mutua ayuda. Fijense que hemos protestado eso, ya no siendo nada oficial, hemos protestado un grupo de personas que nos dedicamos a las relaciones exteriores. Es muy peligroso, sobre todo en la época de Chávez. Ahora está Venezuela en un estado tan caótico que primero tiene que salir a flote antes de buscar otra cosa, pero ahora vienen a ponernos el bolivarianismo.

-Con relación a esa tendencia ideológica, digamos regional, y la multiplicación que también vino a la par de organismos multilaterales altamente influenciados por corrientes ideológicas; ¿qué opina Ud. al respecto de la CELAC, de la UNASUR y de la superposición de esos organismos multilaterales?

-Yo creo que han sido creaciones totalmente ficticias. En vez de mejorar lo que tenemos se crea un nuevo organismo y continúa el antiguo. La OEA tiene que ser el organismo regional vivo que tiene que actuar y marcar la pauta del desarrollo de los países latinoamericanos. Yo creo que es totalmente absurdo pensar en organismos eliminando a Estados Unidos y a Canadá. Son parte de nuestro continente, tenemos que utilizarlos, tenemos que formar una gran familia toda Latinoamérica y para eso es la OEA, que ha sido el primer organismo internacional regional creado en el mundo, en 1889.

- Usted vivió en los Estados Unidos en la época de la segregación racial, ahora es un país con un presidente afrodescendiente y hay previsiones de que en el 2030 o 2040 la población latinoamericana será la mayor del país. No hay mucho fundamento más que ideológico para excluir a los Estados Unidos.

-Hay ese mito del imperialismo americano, y si uno analiza a los Estados Unidos hubo una época sí, de una intervención muy grande, directa de Estados Unidos y ha habido muchas injerencias indebidas. Especialmente de la época del siglo XIX y en la época del presidente Teodoro Roosevelt. Pero, posteriormente a eso, se volcó a buscar una cooperación con los países latinoamericanos. Y ha habido esfuerzos, algunos que no han tenido mayor éxito, pero que han sido esfuerzos muy grandes, como fue la Alianza para el Progreso, que en realidad era una idea brasileña, como yo lo cuento en mi libro. Nosotros fuimos el segundo país en contestar al Brasil aceptando la Operación Panamericana, como se llamaba. Y después el presidente Kennedy tomó esa idea, la agrandó, hizo la Alianza para el Progreso,

que tuvo sus defectos. Por eso en mi libro yo cuento el Plan Marshall para hacer las comparaciones. Y la principal diferencia de los dos fue que en el Plan Marshall eran los países los que decidían qué se iba a hacer para el desarrollo de su país. En cambio, en la Alianza para el Progreso fue un poco imposición del punto de vista americano de lo que había que hacer en cada país. Hay un punto que me gustaría mencionar. Cuando se firmó el Protocolo llamado de Paz, del 12 de junio de 1935, que puso fin a las hostilidades en el Chaco, había dos puntos muy importantes que eran la promoción y ayuda que los países mediadores, los seis países mediadores, iban a hacer a los dos ex beligerantes. Se intentó hacer esa reunión en Montevideo, en el año 1941, pero no hubo realmente una ayuda ni un programa de los países mediadores para que los dos países que habían pasado los tres años de guerra volvieran a tener un porvenir rápido de desarrollo. Eso nunca se ha mencionado en la época actual, que todavía creo que está vigente, pero sí lo planteamos en la reunión de ex presidentes en Panamá, en el año 1956, al presidente Eisenhower; la necesidad de la cooperación y la ayuda de los seis mediadores para el desarrollo de los dos países ex beligerantes.

-Con todo este avance de las tecnologías y el consumo de energías, supuestamente nuestro excedente de energía se acaba en el 2030. ¿Qué le parece a usted explorar otras fuentes alternativas? Inclusive el uranio habían dicho que teníamos como recurso natural aquí en Paraguay.

-Yo creo que no tenemos que descuidar las alternativas de la electricidad. Y para nosotros, creemos que la mejor es la energía solar. Tenemos un clima de muchos días de sol en el año y la energía solar se va perfeccionando cada vez más. Antes era muy difícil y había que hacer grandes paneles. Ahora se van consiguiendo paneles mucho más pequeños de energía solar. No tenemos que descuidar eso. No tenemos que descuidar el petróleo. Yo creo que el petróleo existe en el Chaco. Es cuestión de encontrarlo nomás en suficiente cantidad para que sea comerciable.

-Con respecto a la energía nuclear. ¿Qué opinión le merece?

-Yo no soy muy partidario de la energía nuclear sobre todo en países como el nuestro que todavía no tenemos una alta tecnología. Y si pasan accidentes en países de gran desarrollo como es Rusia, o como es Japón; podrían suceder grandes accidentes en países de menor desarrollo que no tengan tanta cantidad de técnicos o no hayan adquirido las últimas tecnologías. Yo creo que existen otras alternativas más viables, sobre todo buscando utilizar los pequeños saltos de agua para hacer pequeñas hidroeléctricas. Tenemos una cantidad de pequeñas vertientes de agua que se pueden electrificar. No van a ser un Itaipú ni van a ser un Yacyretá, pero van a producir suficiente para un determinado lugar.

-¿Van a ser más o menos un Acaray? ¿Usted, creo, estuvo muy involucrado en aquel primer emprendimiento hidroeléctrico?

-Cuando se llevó al directorio del BID (el proyecto) conseguimos que se aprobara contra el voto de Estados Unidos. El Acaray, el Consejo del Banco Interamericano lo aprobó con el voto contrario de los Estados Unidos, porque teníamos realmente una persona muy allegada al Paraguay, que era Felipe Herrera. Porque cuando se estaba discutiendo en el año 59 y comienzos del 60 la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando se tenía que elegir un presidente, habían dos candidatos; un colombiano y un chileno. Y nosotros nos volcamos al chileno porque era un hombre joven de mucha capacidad que había estado en el Banco Central, que era Felipe Herrera.

-En algunos capítulos de su libro habla acerca de la migración japonesa. Respecto a unas migraciones un poco más actuales, Embajador, ¿qué opina usted acerca de los paraguayos con ascendencia brasileña y de la migración actual de uruguayos en nuestro Chaco?

-Los uruguayos son muy pocos y son grandes capitalistas. No hay gran inmigración de personas. Mire, ahí hemos fallado. Nosotros tenemos que dar las facilidades de educación, de salud en el Paraguay y no que tengan que recurrir a su país de origen, ya sea brasileño, o ya sea uruguayo o lo que sea. Es falla nuestra. Por suerte cuando se hizo la inmigración japonesa no aceptamos que fuese un sólo grupo concentrado en una parte, sino que estuviese dividido en tres o cuatro partes. Eso fue también una gran discusión con Japón. Querían hacer como lo hicieron en Brasil, en San Pablo, una concentración muy grande. Claro, el Brasil es tan grande que eso no le hace ningún mal, pero si fuese en el Paraguay sería realmente contraproducente. Yo creo que tenemos que dar mayor importancia a nuestras fronteras. No en el sentido de restringir el paso, sino las facilidades que tenemos que tener de educación, de salud, de materia de impuestos, etc., y no que tengan que estar recurriendo el brasileño a su país para cualquiera de estas cosas. Ahora, lo que hemos visto es que con las generaciones que van pasando se van afincando más al Paraguay. Ya no es tanto la dependencia del país de origen.

-En el caso de la inmigración japonesa, tenemos la experiencia de que la primera generación de japoneses-paraguayos ya llegaron a cargos altísimos como ser comandantes de las fuerzas armadas o una embajadora paraguaya.

-Exacto. Lo que sí encuentro realmente contrario a nuestros intereses es tener un embajador japonés en Japón. Podrá hacer un gran trabajo, pero no me parece conveniente para el país. Lo mismo que mandar a los países árabes un árabe o al país de Israel mandar un judío. No. Tiene que ser una cosa distinta. Siendo yo muy amigo de Toyotoshi, no creo que

sea lo más conveniente para el Paraguay tener un embajador japonés en representación del Paraguay.

-Sabemos de su vasta experiencia en las Naciones Unidas, incluso fue Subsecretario General Adjunto. Usted sabe los intentos de reforma de la Carta de las NN.UU y en especial el Consejo de Seguridad. El derecho a veto, embajador, ¿qué opina al respecto?

-Mire, cuando se creó las Naciones Unidas se discutió mucho el derecho a veto, pero en aquella época yo era favorable al veto, porque no podíamos dejar en manos de países que no eran muy estables después de la Segunda Guerra Mundial toda la política del mundo. Esto ha ido evolucionando y las condiciones de hoy son diferentes de cuando se creó Naciones Unidas. Yo creo que el derecho al veto tiene que ir desapareciendo y debe tener una representación más fuerte de los países en desarrollo y no centrar en los cinco solamente toda la política mundial, porque las resoluciones del Consejo son obligatorias para todo el mundo. De modo que ha habido esta evolución. Se tiene que llegar a una representación mayor de países en desarrollo. Y tiene que incluirse países que fueron en una época contrincantes. Alemania y Japón tienen que estar dentro del Consejo. No podemos ignorarlos, así como nosotros estamos ignorando a China Continental. No podemos hacerlo.

¿Y qué opina del relacionamiento, de la incorporación de Taiwán a un organismo como las Naciones Unidas?

-Si se lo considera a Taiwán otro país, sí. Ahora, si ellos consideran que van a llegar en algún momento a la unificación de China, no. Y hay muchos movimientos de acercamiento. Desde luego, el comercio entre los dos países es intenso, y cada vez más hay mayor acercamiento. Si se llega a conseguir la unificación, ¿por qué no? Ahora, si se va a continuar en esta separación de dos países yo creo que tendría que comenzar por los organismos especializados y no por Naciones Unidas. La contribución que puedan hacer para la Organización Mundial de la Salud, para la Organización Mundial del Trabajo, para organizaciones que son satélites de Naciones Unidas. Ese es mi punto de vista. Yo creo que sería muy conveniente comenzar por la salud, donde pueden hacer grandes contribuciones.

¿Cómo queda Paraguay en esta situación, estamos en el medio?

-Bueno yo he aconsejado que así como los países tienen una representación en China Continental y una oficina comercial en Taiwán; hagamos al revés. Tengamos la representación diplomática en Taiwán y abramos una gran oficina comercial en China

Continental, porque ahora estamos mandando productos a través de terceros. Dejamos de ganar. En cambio, tenemos limitación para la importación de productos chinos. No tenemos un trato abierto para decir “*vamos a compartir el comercio*”, como tendríamos que hacerlo con Taiwán. Con Taiwán en este momento ha habido grandes contribuciones, como lo demuestra el propio local de la Cancillería, el local de la Academia Diplomática, pero no son las dos cosas fundamentales que tenemos que tener. Ya lo hemos planteado en un memorándum al Ministro de Relaciones de Taiwán. Primero, la nivelación de la balanza comercial. No puede ser ocho contra ochenta. Ocho millones exportamos y ochenta millones importamos. En segundo término, la inversión de capitales ya sea directamente por parte de los taiwaneses o con *joint ventures*. Hacer las inversiones en el Paraguay y en eso les hemos dado nueve renglones que podrían hacerlo, pero siguen ellos una política que, en una reunión yo mencioné, que nos hacían limosnas. Por eso, ya no me invita la Embajada de Taiwán a sus recepciones.

- Justamente joint ventures, las Inversiones Extranjeras Directas, la importancia que tiene por ejemplo un país como el Uruguay, la inversión de lo que fue la ex Botnia, ¿usted cree que en Paraguay es posible atraer un rubro así como la celulosa?

-Si, por supuesto que sí, es posible, lo hemos dicho muchas veces. Tenemos los recursos. Inclusive se llegó a plantar eucaliptos para hacer una planta celulosa, pero no se ha seguido adelante. Hay un hecho que llama un poco la atención. Fíjese que todas las grandes inversiones en este momento están hechas por extranjeros, no por paraguayos. Analice usted todas las grandes inversiones, las cooperativas unidas, los menonitas, etc, las plantaciones de soja. Ahora, casi todos los frigoríficos para la carne, por no decir todos los frigoríficos están en manos de brasileños. Yo creo que tenemos que sentarnos a pensar un poco y no tratar de resolver el problema pequeño de momento que está absorbiendo, un “think tank”, un lugar donde se pueda pensar y dar ideas, creo que es indispensable.

-En ese sentido, usted habló en su libro de la formación de una masa crítica de gente, pensadores de las relaciones exteriores. Con la vigencia de la Ley 1335 existe un importante número de nuevos diplomáticos ingresados por concurso, algunos con maestrías o doctorados en prestigiosas universidades. ¿Cómo podríamos hacer para acelerar el proceso o el proceso va a tener que ser así lento?

-Yo creo que depende de la Presidencia de la República, directamente. Formar un grupo de gente pensante que pueda hacer sus gestiones o hacer estudios directos del desarrollo del país. A mí me parece importantísimo y hay que cuidar lo que están haciendo los demás países, porque puede tener una repercusión en nuestro país muy grande. Por ejemplo, yo sostengo que el proyecto inmediato que puede beneficiar a paliar las desventajas de no tener litoral marítimo es hacer un ferrocarril de Ciudad del Este hasta Encarnación, que salga en Curupayty, buscar las negociaciones con Brasil de unir el ferrocarril que llegue hasta Foz de Yguazú, que tenga un puente para pasar y buscar la negociación

con Argentina para conectar el Curupayty a través del ferrocarril de Formosa para salir al Pacífico. El peligro está en que se haga ese proyecto, ya sea por debajo de Paraguay o se haga por encima de Paraguay. En el peor momento de la decisión del Mercosur de suspendernos, yo me atreví a llamarlo al Secretario General de Itamaraty, el Embajador Dos Santos, a decirle que *“tengo noticias de que están ustedes estudiando hacer ese Proyecto por debajo de Paraguay. No lo hagan, porque van a tener, como decía, el Canciller brasileño... la eterna enemistad de Paraguay”*. Yo creo que tenemos que tener mucho cuidado los diplomáticos, una de las cosas fundamentales que tenemos que hacer es informar lo que está sucediendo en los países, las repercusiones que pueden tener, cosa que no lo hacen, lo he discutido con muchos embajadores, y no lo quieren hacer. Para eso están las agencias noticiosas que enseguida mandan las noticias. Es el diplomático el que tiene que saber, lo que puede tener repercusión o no para el Paraguay.

¿Qué opina de los vínculos personales que los diplomáticos deben forjar en el desarrollo de su carrera?

-Los vínculos son muy importantes, abren muchas puertas. Y como dice un proverbio español; *“Hay que formar los amigos antes de necesitarlos”*. Es muy importante. Por eso, la labor diplomática y el relacionamiento con la gente es tan importante, y lo que el Presidente Nicanor Duarte Frutos llama a los diplomáticos de... acartonados. Justamente las mayores victorias se obtienen en los cócteles o en las recepciones. Puedo citar uno, las aguas corrientes de Asunción. Conseguimos convencer en Washington al Comité de Presupuesto del Congreso que aprobara ese proyecto para que el Banco nos hiciera el préstamo, en un cóctel en mi casa, ahí se logró. Yo creo que el Paraguay tiene un gran porvenir, solamente tenemos que moldear ese porvenir, con juicio, con ideas, con real dedicación al país y no a los intereses personales o de partido. Yo creo que desde luego en la diplomacia no puede haber división de partido. Hay que buscar el mejor hombre que tenemos para determinadas gestiones y no que sea favorito político, pariente o lo que sea.

-Ya que mencionó que el Paraguay tiene un gran porvenir, ¿Qué temas ve como prioritarios de Paraguay de aquí al 2050 y cómo va a estar y donde va a estar, según su visión?

-Yo creo que puede estar muy alto si seguimos una política de educación, si seguimos una política de abolición de la pobreza. Tome como ejemplo Corea del Sur. Hace 50 años estaba detrás de Paraguay, en recursos y conocimiento. Pusieron el énfasis en la educación, por supuesto, recibieron muchísima ayuda de EE.UU. ¿Dónde está ahora? Yo creo que tenemos que tener eso en mente. La educación es fundamental. Yo halago a ustedes los jóvenes el deseo que tienen de superarse. Si se toma en serio la educación, no para pasar el examen sino para saber, se puede llegar muy lejos. Yo he tenido la suerte

de ganar una beca en el año 41. Me fui a EE.UU. donde me recibí de Master en Harvard y Doctor en Derecho en Michigan. Gané esa beca, principalmente, porque hablaba bien inglés y los competidores no hablaban ese idioma, quizás eran mejores que yo, pero no hablaban inglés, y para ir a una Universidad como Harvard, hay que manejar bien el idioma. Entonces, esa es una de las recomendaciones que yo hago: que aprendan idiomas, que aprendan bien el inglés, no solamente para manejarlo socialmente, sino para poder escribir y para presentar los trabajos. Hace una semana hice una visita al decano de la Facultad de Derecho para presentar tres trabajos míos del año 42 al 43. Primero, la Tesis de Harvard. Segundo, a raíz de una discusión “*La comparación del derecho continental y el derecho anglosajón*”, y el tercero, esa puede ser una conferencia interesante para ustedes...lo que se llama “*La cláusula Calvo*”. Tengo un trabajo escrito sobre eso, muy desconocido. A la mayoría de los estudiantes se le pregunta qué es y no tienen ni idea, sin embargo es muy importante.

-El Embajador Fernández Estigarribia pone mucho énfasis en sus clases, sobre la cláusula Calvo, la Doctrina Drago y la defensa de los intereses venezolanos en aquella época.

-Claro, la Doctrina Drago, después convertida en Doctrina Porter. Tengo el libro de Carlos Calvo, compré en Paris en el año 48, son 6 tomos. Fue el mejor jurista latinoamericano en aquel momento. Yo creo que la educación es la clave para el desarrollo. Sin educación no vamos a ir a ninguna parte. Y convencer a la juventud que la educación no significa pasar el examen, significa saber mucho. Eso es lo importante. Yo me he mantenido cercano a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción. Veo el progreso que se ha hecho. Por empezar por el edificio, por todo el conjunto. No sé si ustedes son abogados...

-Si, todos, de la Universidad Nacional, excepto una compañera que es de la Universidad Católica y tiene una Maestría en Relaciones Internacionales en la Academia Diplomática del Perú...

Tiene muy buena Academia Diplomática el Perú. Yo he vivido en Perú en tres etapas de mi vida, así que lo conozco muy bien, de niño, de joven y adulto. No saben el gusto que me da conversar con ustedes, los jóvenes. Porque lo que yo quiero es transmitir conocimiento. El libro (se refiere al libro de sus memorias) ese no es para contar lo que yo he hecho, sino para demostrar las cosas que se pueden hacer, que se hicieron y que tienen que tener continuación, todo lo que se puede hacer todavía en los distintos organismos internacionales, en la OMC, tenemos un campo enorme. Fíjense que ahí negociamos el ingreso de Rusia a la OMC, negociamos con Alemania, y tenemos los resultados. Rusia es el principal comprador de carne al Paraguay después de las negociaciones que se hicieron, y la vinculación con Alemania. Y conseguimos, trancando durante 18 meses el Acuerdo de

Lomé. Conseguimos la Cuota Hilton, de carne, en una negociación. Ustedes saben lo que es paralizar el Tratado de Lomé, es el Tratado que faculta a los países que han sido colonias, (que son 72), recibir un trato preferencial dentro del comercio mundial. Y como el Tratado de Lomé se renueva cada 5 años nos tocó el periodo que había que renovar, y entonces ahí lo truncamos porque se necesita la unanimidad, hasta que nos dieran una compensación. O nos daban lo mismo que le daban a las ex colonias, que son facilidades de tarifas, de entrada, de ruta, etcétera, o nos daban otra cosa. Nos perjudicaba, según el análisis que hicimos con Roberto Recalde (funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores), nos perjudicaba en 41 productos de exportación. Entonces truncamos, no dábamos nuestro voto, así que buscaron ajustarse a formas de hablar, inclusive, querían saltar y hablar con Cancillería acá, pero nos respaldaron. Entonces, la compensación fue la cuota Hilton, que es carne de alta calidad, que paga muy bien. Nos dieron mil toneladas. ¿Pero qué representaban las mil toneladas en el mundo? Que la carne paraguaya era de buena calidad, y pudimos abrir 53 mercados.

-Sirvió como una publicidad.

-Sirvió como una publicidad. Son ocho países los que tienen la cuota, nada más, ocho países y el Paraguay es uno. Y ahora estamos siendo el sexto exportador de carne en el mundo, y vamos a llegar pronto a ser el quinto, vamos a pasarle al Uruguay.

¿Qué opinión le merece el contrapeso de la diplomacia tradicional y la diplomacia presidencial que llevan los presidentes de manera muy personal?

-Yo creo que el que tiene que dar las ideas a la Presidencia de la República es la Cancillería. Es el organismo que está dedicado a hacer la política exterior. Tiene que hacer una contribución de Cancillería a la Presidencia de la República. Por supuesto el Presidente puede tener ideas, puede tener otros puntos de vista, va a primar lo que diga el Presidente, la Constitución así lo establece, es él el que maneja la política exterior, pero la contribución de la Cancillería tiene que ser enorme, fundamental. Y tiene que escuchar el Presidente lo que dice la Cancillería. Es el que está manejando todos los hilos.

-Embajador, a lo largo de su trayectoria seguro ha conocido a personalidades tan relevantes. ¿Podría recordar a algunas de estas personas que le han impresionado más?

-Mire, donde aprendí más fue asistiendo en Londres a los debates de política exterior. El cuerpo diplomático tenía un palco y cada vez que se anunciaba un debate de política exterior yo iba ahí. Y ahí los escuché a Churchill y muchos otros más. Cuando venía un extranjero a hacer un discurso también. En los cinco años que estuve en Londres, no

falté nunca a un debate de política exterior, y ahí aprendí mucho. He tenido la suerte de estar en el lugar indicado en el momento adecuado, por esas casualidades. Fíjense que cuando vino el Secretario General de Naciones Unidas, el único que ha venido¹, fue Dag Hammarskjöld. El Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Raúl Sapena Pastor, a la vuelta de una conferencia en Chile, sufre un accidente, su avión se estrella y queda malherido, entonces yo era Sub secretario y me toca actuar como Ministro con Hammarskjöld. Me quiso llevar, y la contestación que le di, era por tercera vez; mientras mi país me necesita no voy a salir del país. Estábamos haciendo muchas cosas, el cambio de política. Hammarskjöld era un hombre que impresionaba enormemente. Él y Juan Pablo II, para mí, han sido las dos personas que mayor impacto me produjeron. Y estuve con Hammarskjöld los dos días que estuvo acá.

-Incluso embajador, se habla de que su influencia fue tan grande, su activismo y proactividad al frente de las Naciones Unidas que impulsó incluso a que se eligieran Secretarios Generales con perfiles más moderados por llamarlo de alguna forma, a partir de eso.

-No, eso no. Lo que sí recuerdo con mucho cariño es haber asistido a dos reuniones en el año 1942, cuando se estaba discutiendo cómo iba a ser la organización mundial que iba a reemplazar a la Liga de las Naciones. Yo estaba trabajando, después de la beca, con un profesor que me pidió que me quedara tres meses más para trabajar con él. Entonces él era el presidente de todos los profesores de Estados Unidos, Canadá e Inglaterra que estaban delineando la organización del futuro, y me invitó a dos reuniones, y tengo acá en mi biblioteca las conclusiones que se sacaron para después llegar a las negociaciones de Naciones Unidas. El nombre surge de una conversación de Churchill con Roosevelt en medio del Atlántico, el nombre de Naciones Unidas. Yo me respaldo mucho en esta pequeña biblioteca que tengo aquí. Acá están los libros que más utilizo. Hay que leer mucho. Tengo la colección de todas las decisiones de la Corte de Justicia Internacional, que no hay en Cancillería. En Cancillería se han robado todos los libros de una forma tremenda. Cuando yo fui Sub Secretario se creó una biblioteca, se compraron libros, desaparecieron todos. Cuando llegué a ser Ministro, preguntaba en la biblioteca y no había nada.

-Acerca de las áreas de estudio, Embajador, teniendo en cuenta el interés actual y el futuro de nuestro país, en qué nos recomienda especializarnos o abocarnos en particular, a nosotros los jóvenes diplomáticos?

-Bueno yo creo que cada uno tiene que buscar una especialización para saber profundamente, ya sea la libre navegación de los ríos, ya sea organismos internacionales, ya sea cómo salir de la mediterraneidad; cada uno tiene que buscar lo que cree que conoce más, y profundizarlo a fondo.

¹ La presente entrevista fue realizada antes del anuncio y de la visita al país del actual Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

¿Derecho energético, Embajador?

-Mucho, muy importante. De los Convenios energéticos, es lo más importante. Ahí es donde más problemas de derecho hay. Mire, la OMC es un submundo. ¿Ustedes han visto alguna vez el Tratado de la OMC?

-No.

-Este es el tratado de la OMC.... (Muestra un voluminoso libro)

-Resultado de la Ronda de Uruguay...

-Sí, de la Ronda de Uruguay. Este es el tratado. Yo soy firmante del Tratado, yo firmé el tratado en Marrakech. Les voy a contar rápidamente. Después de la Segunda Guerra Mundial se estaba organizando el mundo y hacía falta un tratado, que fue el de Naciones Unidas. Hacía falta un tratado de comercio y hacía falta un tratado de normas ambientales. Se pudo hacer Naciones Unidas, pero no se pudo llegar a formar un tratado de comercio que se discutió muchísimo después de la guerra, y entonces se formó el GATT, que era digamos, una sociedad de los ricos. Eran solamente los países desarrollados los miembros del GATT, y tuvo un avance muy grande en el comercio mundial de los grandes países, pero, todos los otros países quedaron fuera. Y a medida de que los países estaban fuera iban ganando en el comercio mundial, Argentina, Brasil, Sudáfrica, etcétera, los invitaron a formar parte del GATT. Entonces, había un grupo grande de países en desarrollo que formaban parte del GATT. Pero, continuando, el comercio se iba expandiendo, se iba globalizando, entonces se intentó buscar inclusiones para formar una sola entidad, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Enrique Iglesias, que había sido director de CEPAL, que había sido funcionario de Naciones Unidas en otro cargo, invitó a formar una discusión y se creó la Ronda Uruguay, y eso tardó más o menos doce a catorce años las discusiones hasta que se llegó a un acuerdo para formar la Organización Mundial del Comercio. Y se fijó la firma en Marrakech, en Marruecos. Fue realmente un hito histórico que revolucionó totalmente el comercio mundial. Y tiene una importancia tan grande que hoy día, había países que no formaban parte, estaban dispuestos a negociar y entregar facilidades a otros países si le deban el voto para entrar, porque hacía falta determinadas bases del comercio mundial que tenían que aceptar los países miembros de la OMC. Y se llegó a eso, y gracias a esas discusiones Paraguay pudo tener lo que tiene actualmente con Rusia, y tener la cuota Hilton. El artículo cinco del GATT, habla sobre los países sin litoral marítimo. Nosotros pedimos hacer una reglamentación de eso, que no se pudo llegar. Nos ayudó mucho Canadá, fue uno de los países que más nos ayudó, increíble, que un país con el cual tenemos muy poco comercio y muy poca vinculación, fuese el que nos apoyara en una forma muy decidida.

-Y el siguiente paso embajador, es la Ronda de Doha donde ya se trataría la agenda no tanto de crecimiento sino de desarrollo.

-Sí. Bueno, la Ronda de Doha tiene la importancia de que los países desarrollados tienen que sacar los subsidios a los productos agrícolas y agropecuarios. Y fue una discusión muy grande y se aceptó ir gradualmente disminuyendo subsidios, contra los cuales no podemos competir. Por ejemplo, la producción de carne de la Unión Europea es muy pequeña, de muy alta calidad, pero está totalmente subsidiada por el gobierno francés, o español, o alemán, o suizo. Y el que salvó la Ronda de Uruguay fue el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, es él el que tiene el gran mérito de haber salvado esa Ronda. Se completó en una noche, la última noche, lo respaldábamos un grupo de países latinoamericanos. La Ronda Doha, si se llega a poner en práctica, va a ser realmente un empuje a los países productores de alimentos, es muy importante.

-Quisiéramos insistir sobre la designación de Paraguay ante el Consejo de Derechos Humanos, qué opinión le merece?

-Bueno, yo creo que es muy importante en el sentido que hemos tenido mala fama con respecto a los Derechos Humanos. Entonces, ahora estar dentro es muy importante. Pero yo encuentro que en la organización de los Derechos Humanos hay países que están adentro que violan los Derechos Humanos de una forma abierta. Yo hubiera preferido y creo que tenemos que buscar llegar al Consejo de Seguridad. Hemos estado solamente una vez, y con una actuación muy buena. El Representante paraguayo, que era el Embajador Miguel Solano López, hizo muy bien. Yo creo que el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social, donde hemos estado anteriormente también, es muy importante. Ahora, para el mundo en general en sí, Derechos Humanos, sí, es una gran victoria, pero no es una cosa que nos va a beneficiar directamente. Vamos a sacarnos la mala fama solamente, pero en el Consejo de Seguridad sí podemos tener una actuación muy buena, en determinadas cosas. Con el Consejo Económico y Social también. Con esto no le quiero decir que no estoy contento que se haya llegado al Consejo de Derechos Humanos, sino que no veo el resultado inmediato que pueda tener el Paraguay, excepto la fama.

-Embajador, el Chaco para nosotros es un territorio enigmático, ya que solamente el 3% de la población paraguaya habita ese extenso territorio.

-El gran problema del Chaco es el agua, ese es el gran problema, y por eso solamente se están haciendo grandes estancias, que producen enormemente bien, porque se puede hacer tajamares, y se usan los tajamares como fuente de agua. El presidente Wasmosy tuvo un proyecto muy lindo, que desgraciadamente no se pudo hacer porque los ambientalistas

del mundo protestaron. Hacer una represa de contención en las tres fronteras en Bahía Negra para producir electricidad, y al mismo tiempo dos derivaciones, una, agua para el Chaco, y la otra agua para el Brasil en Mato Grosso. Y desgraciadamente los ambientalistas frenaron ese proyecto.

¿Por el pantanal sería?

-No, no se afectaba nada el pantanal.

-¿Usted ve en las organizaciones ambientalistas tanto poder como para ser un actor muy influyente en las relaciones internacionales?

- Sí. Tienen mucho poder. Desafortunadamente, porque el progreso no se lo puede detener. Hay que cuidar las normas ambientales, sí, pero que se llegue a un punto que no se pueda tocar nada porque no hay que cambiar el mundo de hoy, eso es imposible. El crecimiento humano en el mundo realmente es grande, y estamos llegando a límites extraordinariamente pesados. Entonces no se puede poner una barrera para el desarrollo. Creo que por ejemplo, en la ganadería está la defensa de los animales contra la producción de animales. Son cosas que chocan últimamente y detiene entonces el progreso. Este proyecto que quiso el Presidente Wasmosy como ingeniero, es realmente fabuloso. Lo detuvieron, porque decían que iba a cambiar el ambiente, tanto en el Chaco como en el Matto Grosso, antes que llevarle agua. Cuántos años hemos tardado para hacer un acueducto en el Chaco. Más de 15 años. Han detenido los proyectos. Lo mismo la llamada reforestación del Chaco. Está muy bien hecho el proyecto de que no se corten todos los árboles, se dejan grandes reservas, más del 51% en terreno, queda un bosque. Pero es una moda que ha entrado, el medio ambiente y detienen las cosas del progreso.

¿Qué le parece el papel de las multinacionales y su poder económico?

-Cada vez se unen más las multinacionales, se van convirtiendo en una. Se unen los bancos, se van transformando en una sola unidad para tener más poder. Las multinacionales tienen mucho poder, hay algunas muy buenas, hay otras regulares y hay otras malas, y eso no lo podemos modificar nosotros. Pero sí, nos hacen faltas multinacionales en el Paraguay. Hay muy pocas y no hay grandes proyectos. Yo creo que el desarrollo de los países es a base de grandes empresas. Tenemos que buscar que vengan las inversiones. Por eso es tan importante la Cláusula Calvo. Hay que buscar el balance que tiene que haber en las inversiones extranjeras.

-Embajador, en base a su conocimiento y experiencias del pasado, de las épocas de grandes estadistas en el país a hoy, ¿qué cambió en la sociedad paraguaya?

- El populismo. El reino del populismo, que no es solamente en Paraguay. Al haberse creado más medios de comunicación y medios de propaganda, desapareció en parte la

inteligencia para surgir el que mueve a las multitudes. Empezó a reinar en nuestro país el populismo, que llegó muy tarde. Con un populismo en medios de comunicación surge un Hitler, un Musolini, etc., y después viene la extrema izquierda con su cantar, que algunas veces es atrayente, pero cuando se lo lleva a la realidad, realmente es desastrosa. Antes podía primar la inteligencia. Yo creo que hay un comienzo de retroceso mundial, empieza de nuevo a creerse que el intelecto vale más que el populismo. Pero eso es un proceso que va a venir. Usted va a ver que en ningún país de izquierda se ha tenido éxito en combatir la pobreza o buscar el desarrollo. Y todos han tenido que cambiar. Un país muy grande como la Unión Soviética que se desmorona, cada vez más, tiene por suerte un hombre como Gorbachov que empieza a tomar algunas medidas para paliar eso. Yo creo que el populismo ha dañado a la humanidad de una forma increíble.

¿Qué valor o que idea, a la que deberíamos aferrarnos fijamente nosotros los jóvenes diplomáticos, nos recomienda Embajador, para que en nuestra vida podamos decir que logramos cambiar algo en nuestro país?

- Yo creo que estamos cambiando. Hemos tenido un periodo bastante malo. Hemos tenido demasiadas revueltas políticas. Fueron los años 47 y anteriormente, en 1902, 1904. Hay que leer mucho la historia para saber lo que ha pasado y dónde están las fallas. Esas rivalidades que hemos tenido, han sido desastrosas para el desarrollo del país. La revolución del 47 produjo tanto daño como la guerra del Chaco y la enemistad personal que se creaba incluso entre parientes por la cuestión política. Debemos superar eso, y creo que estamos superando, ahora hay mucha más tolerancia. Tenemos por suerte una libertad irrestricta de prensa que nos está haciendo mucho bien, las críticas, combatir ciertas cosas que realmente denigran al Paraguay. No somos los únicos por suerte, pero tenemos tres cosas que debemos erradicar del Paraguay; la corrupción, el contrabando y el narcotráfico. Son los tres problemas fundamentales que se tiene que eliminar para que el país pueda crecer y manifestarse abiertamente. Y estamos acostumbrados a la corrupción y eso es lo grave. Uno encuentra una dificultad en alguna parte y enseguida viene la coima para zanjar esa dificultad. Lo hacemos todos. Es una cosa que ya está en nosotros. Pero yo tengo fe en el Paraguay. Creo que lo he demostrado porque he tenido dos veces oportunidades de quedarme en el extranjero. Y he vuelto de nuevo, y he puesto mi granito de arena. Cuando me recibí de doctor en derecho en Estados Unidos un gran estudio me hizo una oferta que era tentadora hasta decir basta, pero preferí venir al Paraguay. Me volví a presentar a Cancillería, que desgraciadamente el Ministro de Relaciones de ese momento me dio una contestación brutal; "para usted aquí no hay nada". Y estaba vacante la Asesoría Jurídica, y yo venía tres años especializado en derecho internacional. Y para usted aquí no hay nada, me dijo. Cosas del paraguay.

- Pero que van a cambiar de a poco...

- Yo creo que sí. La prueba está en que salió ese ministro y enseguida me llamaron. Yo estaba entrando y saliendo de Cancillería varias veces. La primera vez que tuve que salir fue en el año '37. Hubo un Consejo de Ministros y yo en Cancillería era el que llevaba todo el archivo de las negociaciones de la Conferencia de Paz del Chaco. Allí me había puesto el doctor Stefanich. Entonces me dice, el Ministro de Relaciones; venga conmigo y traiga los papeles para el Consejo de Ministros. Y allí se estaba discutiendo algo para la Conferencia de Paz, y habla el presidente de la República que era Félix Paiva, hace una exposición y yo me atrevo a decir; – yo tenía 19 años- “Señor presidente, no es así, usted está diciendo mal, es en esta forma”. La contestación fue clara: “Deje sus papeles y váyase”. Yo lo contradije al presidente de la República. Hubo ciertos momentos en que yo no podía pisar Cancillería. Fueron 66 años entre Cancillería y Naciones Unidas, en Naciones Unidas aprendí mucho e hicimos mucho.

-Para culminar, su mensaje final Embajador.

- Yo les deseo a ustedes mucho éxito en su carrera diplomática al servicio del Paraguay. La diplomacia es el arma que tenemos, no tenemos otra.



El Canciller Nacional Eladio Loizaga, encabezó el diálogo de los Jefes de Delegación acompañado del Secretario General de la OEA, José Miguel Inzulza, en el marco de la 44 Asamblea General. Asunción 3 al 5 de junio de 2014.

CRONOLOGÍA DEL MRE

CRONOLOGÍA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES JULIO A DICIEMBRE DE 2014

1 de julio

Posesión de cargo del Director General de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López, Embajador Óscar Cabello Sarubbi.

3 de julio

Vigésimo Octava Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington D.C., Estados Unidos de América.

4 de julio

Visita al Paraguay del Alto Representante General del MERCOSUR, Don Iván Ramalho.

10 de julio

Presentación de Cartas Credenciales ante el Presidente la República Don Horacio Cartes, del Embajador de la República Francesa, Don Jean-Christophe Potton.

17 de julio

Cumbre de Jefes de Estado UNASUR-BRICS, en Brasilia, República Federativa del Brasil.

17-18 de julio

Visita Oficial al Paraguay del Presidente de la República Oriental del Uruguay, Don José Mujica.

25 de julio

Posesión de cargo del Director General de Protocolo de la Cancillería Nacional, Embajador Raúl Florentín Ántola.

28 de julio

Presentación en el VII Departamento de Itapúa del VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para Ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

29 de julio

Presentación en el X Departamento de Alto Paraná del VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para Ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

29 de julio

XLVI Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, en Caracas, Venezuela.

1 de agosto

Condecoración con la Orden Nacional del Mérito, en el grado de "Gran Cruz", al Embajador de los Estados Unidos de América, Don James Thessin, por término de misión.

4-8 de agosto

Conferencia de la Comisión Mixta de Límites y Caracterización de la Frontera Paraguay-Brasil, en Río de Janeiro, República Federativa del Brasil.

7 de agosto

Participación del Presidente de la República en la ceremonia de juramento del Presidente de la República de Colombia, Don Juan Manuel Santos.

7 de agosto

Presentación en el IV Departamento de Guairá y en el V Departamento de Caaguazú del VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para Ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

7-8 de agosto

Reunión de Cónsules paraguayos acreditados en Brasil, en Brasilia, República Federativa del Brasil.

11 de agosto

Suscripción del Programa Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas, 2015-2019.

120

12 de agosto

Reunión del Canciller Nacional con el Consejo Empresarial Asesor en Comercio Exterior (CEACE).

12 de agosto

Presentación en el I Departamento de Concepción del VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para Ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

12-13 de agosto

Visita Oficial al Paraguay de la Presidenta de la República Argentina, Doña Cristina Fernández de Kirchner.

13 de agosto

V Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República del Paraguay y la República de Colombia, en Bogotá, Colombia.

14 de agosto

II Reunión de la Comisión Mixta Cultural, Educativa, Deportiva y de Turismo entre la República del Paraguay y la República de Colombia, en Bogotá, Colombia.

14 de agosto

Encuentro del Presidente de la República con el Cuerpo Consular acreditado en Paraguay.

18 de agosto

Visita al Paraguay del Presidente del Parlamento de la República de Georgia, Don David Usupashvili.

26 de agosto

Juramento ante el Presidente de la República del Paraguay de: Don Víctor Cuevas Núñez, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante los Estados Unidos Mexicanos; Don Julio César Vera Cáceres, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en el Estado Plurinacional de Bolivia; y Don Ángel Ramón Barchini, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en el Estado de Catar.

1 de setiembre

Apertura del Quincuagésimo Primer Periodo Extraordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Asunción, Paraguay.

1 de setiembre

Entrada en operación del Sistema Informático de Legalizaciones (SIL) de la Cancillería Nacional.

2 de setiembre

Diálogo de Cooperación Paraguay-Japón, en Asunción, Paraguay.

2 de setiembre

Visita al Paraguay del Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Don Gregorio Montero.

4 de setiembre

Juramento ante el Presidente de la República del Paraguay de: Doña Lilianne Lebrón-Wenger, como Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria en Suiza; Don Igor Pangrazio

Vera, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en los Estados Unidos de América; y Don Antonio Rivas Palacios, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en el Reino de España.

15 de setiembre

Visita al Paraguay del Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial, Don Michel Jarraud.

22 de setiembre

Presentación de Cartas Credenciales ante el Presidente la República del Embajador de la República Federal de Alemania, Don Johannes Trommer.

22-26 de setiembre

Participación del Canciller Nacional en el Sexagésimo Noveno Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos de América.

1 de octubre

Acto de Lanzamiento del cuarto número de la Revista Diplomática, editada por la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López.

2 de octubre

Visita al Paraguay del Ministro de Relacione Exteriores de Malasia, Don Dato' Sri Anifah Haji Aman.

3 de octubre

Posesión de cargo de dos nuevos Directores Generales de la Cancillería Nacional: Ministra Nimia Da Silva Boschert, como Directora General de Gabinete y Ministro Juan Miguel González Bibolini como Director General de la Unidad General de Derechos Humanos.

7-10 de octubre

Visita de Estado del Presidente de la República a la República de China (Taiwán).

13 de octubre

Inicio de exámenes del VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

16 de octubre

IV Reunión del Mecanismo de Consulta y Cooperación Paraguay-Chile, en Asunción, Paraguay.

21 de octubre

Elección de Paraguay para integrar el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, periodo 2015-2017.

30 de octubre

Juramento ante el Presidente de la República del Embajador de Paraguay en la República Dominicana, Don Pedro Reinaldo Sánchez Leguizamón.

1 de noviembre

Reunión Informativa de Cancilleres del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, en Cartagena de Indias, Colombia.

3-5 noviembre

II Conferencia de las Naciones Unidas para los Países en Desarrollo sin Litoral, en Viena, Austria.

4 de noviembre

Evaluación de Aptitud Diplomática a los postulantes del VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

6 de noviembre

Foro de Comercio e Inversiones entre Paraguay y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en Londres, Inglaterra.

11 de noviembre

Celebración del Día de la Diplomacia Paraguaya en la sede de la Cancillería Nacional.

12 de noviembre

Suscripción con la República Argentina de las Notas Reversales sobre Cogestión Paritaria Plena en la Entidad Binacional Yacyretá.

13 de noviembre

Visita al Paraguay del Secretario General de la UNASUR, Don Ernesto Samper.

17 de noviembre

Visita Oficial del Canciller Nacional a la República del Perú.

19-21 de noviembre

Reunión de Cónsules de la República del Paraguay acreditados en Europa, en Madrid, España.

20-21 de noviembre

Visita Oficial del Presidente de la República a la República del Ecuador.

25 de noviembre

Visita Oficial del Canciller Nacional a la República de Chile.

25 de noviembre

Presentación de Cartas Credenciales ante el Presidente de la República del Embajador del Estado Plurinacional de Bolivia, Don Rosendo Alpiri.

26 de noviembre

Reunión del Presidente de la República con el Cuerpo Diplomático acreditado ante el gobierno de Paraguay.

26 de noviembre

IX Reunión de la Comisión Mixta Bilateral Paraguay- Unión Europea en Bruselas, Bélgica.

1 de diciembre

Posesión de cargo de tres nuevos Directores Generales de la Cancillería Nacional: Embajador Víctor Hugo Peña Bareiro, como Director General de Planificación Política; Embajador Carlos Scavone, como Director General de la Unidad General de Enlace del Ministerio de Relaciones con el Congreso Nacional; y el Embajador Francisco Barreiro Perrota, como Director General la Unidad General de Recursos Energéticos.

1 de diciembre

Presentación de Cartas Credenciales al Presidente de la República de la Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de la República Argentina, Doña Ana María Corradi.

124**2 de diciembre**

Visita del Cuerpo Consular acreditado ante el Gobierno Nacional al Palacio Benigno López, sede de la Cancillería Nacional, a iniciativa del Congreso Nacional y el Centro Cultural El Cabildo, para conocer con mayor detalle las edificaciones más emblemáticas de la capital del país.

2 de diciembre

Condecoración de la Orden Nacional del Mérito, en el grado de “Gran Cruz”, al Embajador de la República del Perú, Don Jorge Antonio Lázaro Geldres, por término de su misión diplomática en Paraguay.

4 de diciembre

Examen del “Programa Jóvenes Profesionales” de las Naciones Unidas, para postulantes paraguayos, en la sede de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López.

5 de diciembre

Cumbre Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) e inauguración oficial de la sede propia de la UNASUR en Quito, Ecuador

5 de diciembre

Acto de Clausura del año lectivo del Centro Educativo Inicial N° 7510 “Espacio Infantil”, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

8 de diciembre

Reunión de Cancilleres Iberoamericanos, en el marco de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

9 de diciembre

XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se realizó en Veracruz, México.

11 de diciembre

Saludo del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Gobierno Nacional al Presidente de la República.

12 de diciembre

Condecoración Orden Nacional del Mérito “Don José Falcón” del Ministerio de Relaciones Exteriores al Embajador de la República de Colombia, Don Édgar Augusto Cely Núñez, quien concluyó su misión diplomática en Paraguay.

16 de diciembre

Visita del Embajador de los Estados Unidos de América ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Don Keith Harper.

17 de diciembre

XLVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) y Cumbre de Jefes y Jefas de Estado del MERCOSUR que se realizó en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, República Argentina.

20 de diciembre

Visita Oficial al Paraguay del Ministro de Relaciones Exteriores y Emigrados del Líbano, Don Gebran Bassil.

22 de diciembre

Juramento ante el Presidente de la República del Paraguay de: Don Federico Alberto González Franco, como Embajador, Representante Permanente ante la Organización de la Naciones Unidas en Nueva York; Don José Félix Fernández Estigarribia, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en la República de Costa Rica; Don Julio César Duarte Van Humbeck, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en la República de Costa Rica; y Don Julio Mineur De Witte, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en la República de Portuguesa.

23 de diciembre

Conferencia del Excanciller Nacional, Embajador Luis María Ramírez Boettner, en el marco de la Clausura del Año Lectivo de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López.

24 de diciembre

Saludo del Canciller Nacional a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores con ocasión de las festividades de fin de año.

26 de diciembre

Reunión de trabajo del Canciller Nacional con Embajadores y Encargados de Negocios de Paraguay en el Servicio Exterior.



Discurso del señor Presidente de la República Don Horacio Cartes, en oportunidad del acto inaugural de la 44 Asamblea General de la OEA, en el Banco Central del Paraguay. Asunción 3 al 5 de junio de 2014.

DOCUMENTOS RELEVANTES

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DON HORACIO CARTES

INAUGURACIÓN DEL 44º PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, LLEVADA A CABO EN EL TEATRO “JOSÉ ASUNCIÓN FLORES”, DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

Asunción, 3 de junio de 2014

Excelencias

Señoras y señores:

Mucho me complace en darles la más calurosa bienvenida a la Cuadragésima Cuarta Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Les agradezco el honor conferido a la histórica ciudad de Asunción, Madre de ciudades y capital del Paraguay, por elegirla como sede de este encuentro,

El progreso integral, viene de la mano de las innovaciones, de la modernidad que la vanguardia exige, y de la competitividad, en todas las órdenes de la actividad y la inteligencia humanas.

Si algunos de los países del Continente, han logrado ese estándar, entendamos que para todos, es posible acceder al desarrollo de nuestro tiempo

Es imprescindible la integración efectiva, real y dinámica de nuestros países. La idea de desarrollo que nos convoca aquí, se concretará, si nuestros Estados son capaces de dar preeminencia práctica, y con resultados evidentes y rápidos, a la integración física, económica, social y cultural de nuestros pueblos.

El ideal de integración sincera, debe alentar la cooperación, transformando los logros de países más desarrollados en la transferencia de ciencia y tecnología, para que los países con menor desarrollo, reciban el apoyo que necesitan.

Excelencias:

Que el desarrollo por el cual trabajamos, sea sostenible, y conciliado con nuestro ecosistema. El progreso jamás tendrá base sólida, si hay contaminación de nuestros recursos naturales. La hoja de ruta a seguir es promover el desarrollo a escala humana, que nos interpela como Gobiernos y Estados en relación al desarrollo interno.

Y el Papa Francisco, recientemente repitió una frase célebre del entonces Papa y hoy Santo, Juan XXIII, quien dijo: “El desarrollo es el nuevo nombre de la paz”. De la paz de las personas, en cuanto disponen de todas las posibilidades, para realizarse como seres humanos.

De la paz de los pueblos, en cuanto viven, y les alcanza a todos, el desarrollo transversal. Y de la paz entre las Naciones, siempre y cuando se haga mutuo y universal, el principio del respeto a la soberanía de los Estados. En síntesis, no hay Bien, sin Paz.

Movidos por el ideal que nos trajo a la política, y nos llevó a plantear, como el eje principal de nuestro programa de gobierno, la reducción sustancial de la pobreza y, de ser posible, su propia erradicación, propusimos el lema de esta Asamblea: El Desarrollo con Inclusión Social.

La democracia, exige de gobernantes y gobernados, no solo la consolidación del Estado de Derecho, con la plena vigencia de las libertades. Requiere, hoy más que nunca, su conversión en un proceso eficaz y ecuaníme, para resolver los problemas de la gente, su legítima aspiración de justicia, igualdad y bienestar. La persona humana, es el fundamento y el fin de la convivencia política.

Las expectativas ciudadanas, para mejorar sus condiciones de vida, no pueden ser defraudadas. Nada, después de cada mandato, debería quedar igual o peor. Para ello, nuestro Gobierno se ha impuesto, como una impronta, el patriotismo, la honestidad, la idoneidad y la transparencia en el servicio al pueblo, para hacerlo partícipe del desarrollo, para engrandecer a la nación entera, a la familia paraguaya, célula fundamental de nuestra sociedad, cuya integridad debemos respetar, precautelar y fortalecer.

Asunción, 3 de junio de 2014.

LAUDO ARBITRAL DEL PRESIDENTE NORTEAMERICANO RUTHERFORD B. HAYES

Entre los documentos relevantes que se publican en este número, se encuentra el célebre – aunque poco conocido– laudo arbitral del presidente norteamericano Rutherford B. Hayes, suscripto en Washington el 12 de noviembre de 1.878.

No obstante el carácter genérico que han adoptado a lo largo de la historia los fallos arbitrales de Jefes de Estados, no deja de despertar extrañeza cómo su redacción se asemeja a la parte dispositiva de una sentencia judicial, omitiéndose toda consideración previa o la simple mención siquiera de las pretensiones y alegatos esbozados por las partes.

Hemos creído conveniente, asimismo, agregar copias de las cartas autógrafas del presidente Juan B. Gill, solicitándole al presidente Hayes la aceptación del cargo, y el posterior acuse de recibo de este último, aceptando el cargo ofrecido.

Tampoco hemos querido soslayar la nota del Secretario de Estado, William Evarts, por la cual comunica al Ministro de Relaciones Exteriores, don Benjamín Aceval, la remisión del fallo arbitral y le anuncia que la cuestión ha sido resuelta en favor de la República del Paraguay.

Por último, también consideramos de gran valor histórico añadir la versión en inglés del referido laudo.

CARTAS AUTÓGRAFAS

DE LOS PRESIDENTES DEL PARAGUAY Y DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Ministerio de R. Exteriores.

JUAN BAUTISTA GILL

Presidente Constitucional de la República del Paraguay

Al Excmo. señor Presidente de los Estados Unidos de Norte América

Grande y buen amigo:

Tengo la alta satisfacción de elevar a vuestro conocimiento que entre la República del Paraguay, y la República Argentina existe pendiente una cuestión sobre la propiedad o mejor derecho a una parte del territorio del Chaco situado sobre la ribera derecha del Río Paraguay, comprendida entre el Río Verde y el brazo principal del Pilcomayo, cuestión, que, según el tratado celebrado entre las dos naciones con fecha 3 de Febrero de 1876, debe ser decidida por fallo arbitral. Como de común acuerdo nos hemos servido designar para Árbitro al Excmo. señor Presidente de los Estados Unidos de Norte América, me permito dirigiros la presente pidiéndoos encarecidamente os dignéis aceptar el encargo que os hemos confiado, como a grande y generoso amigo, a quien no puede ser indiferente todo cuanto se relacione con la tranquilidad y buena armonía que deben existir entre estas Repúblicas.

Esperando que contribuiréis a poner término a esta cuestión y haciendo votos por la prosperidad del gran pueblo de los Estados Unidos a quien dignamente presidís, me es altamente grato suscribirme.

Vuestro leal y buen amigo.

JUAN BAUTISTA GILL

Benjamín Aceval

Dada en la Asunción a los trece días del mes de enero de 1877.

RUTHERFORD B. HAYES

Presidente de los Estados Unidos de América

A S.E. Juan Bautista Gill, Presidente de la República del Paraguay:

Grande y buen amigo:

He recibido la carta de fecha 13 de enero último, que vuestra excelencia se ha servido dirigirme, pidiéndome acepte el cargo de Árbitro entre vuestro gobierno y la República Argentina, en una cuestión que ha surgido entre ambos con respecto a límites, y que, por un tratado se ha convenido en someter a arbitraje.

En contestación, me permito anunciar a vuestra excelencia mi aceptación del cargo que me ha sido tan cordialmente ofrecido. Tanto menos vacilo en tomar esta resolución, cuanto que ella es basada sobre una política para el arreglo de disputas entre naciones, que apruebo sinceramente.

Hallaré en mis esfuerzos por ser estrictamente imparcial en mi fallo, mi mejor seguridad para poder esperar que mi decisión será satisfactoria a ambas partes, o por lo menos, que así propenderá a evitar cualquier disgusto que el resultado final pudiera causar a una u otra de las partes.

Me es grato así mismo aprovechar esta ocasión para ofrecer a vuestra excelencia mis cordiales votos por la prosperidad de la República del Paraguay.

Vuestro buen amigo:

R. B. HAYES

Por el Presidente

Wm. M. Evarts

Secretario de Estado

Dada en Washington a 28 de Marzo de 1877.

NOTA SOBRE REMISIÓN DEL FALLO ARBITRAL DEL PRESIDENTE HAYES EN LA CUESTIÓN DE LÍMITES CON LA REPÚBLICA ARGENTINA

Hecha en: Washington, el 13 de noviembre de 1878

Departamento de Estado

Washington, 13 de Noviembre, 1878

Señor:

Tengo el honor de informarle que el señor Presidente ha tomado en consideración deliberada y prudente, su nota del 27 de Marzo último, dirigida a este Departamento, juntamente con los documentos, libros y mapas que la acompañan, referente a la cuestión sometida a su arbitraje por los Gobiernos del Paraguay y de la Confederación Argentina, respecto al derecho de posesión del territorio de la margen occidental del Río Pilcomayo y verde. El fallo al cual ha llegado se encuentra en el instrumento que tengo el honor de incluir, y resuelve la cuestión en favor del Paraguay.

Válgome de esta ocasión para ofrecerle, Señor, la renovada seguridad de mi consideración muy distinguida.

Wm. M. Evarts

Dr. Don **Benjamín Aceval**

FALLO ARBITRAL

DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Washington, 12 de Noviembre, 1878.

RUTHERFORD B. HAYES

Presidente de los Estados Unidos de América

A todos los que la presente concerniere.– Salud.

Por cuanto, de conformidad con el artículo 4° del tratado de límites entre la República Argentina y la República del Paraguay de 3 de Febrero de mil ochocientos setenta y seis, se estipuló que la propiedad o derecho al territorio comprendido entre el Río Verde y el brazo principal del Pilcomayo, inclusa la Villa Occidental, sería sometida a la decisión definitiva de un fallo arbitral.

Que, por el artículo 5° del mismo instrumento, las dos Altas Partes Contratantes convinieron en elegir al Presidente de los Estados Unidos de América como árbitro para resolver sobre el derecho de posesión al territorio arriba mencionado.

Que las Altas Partes Contratantes han dirigido sus invitaciones al árbitro dentro del término estipulado, invitaciones que fueron aceptadas por él, y que así mismo han presentado a su debido tiempo las memorias y documentos, títulos, mapas, citas, referencias y todos los antecedentes que consideran favorables a sus derechos, conforme a lo convenido en los artículos 6° y 8°.

Por tanto, hago saber que yo, Rutherford B. Hayes, Presidente de los Estados Unidos de América, habiendo tomado en debida consideración las referidas exposiciones y documentos, vengo en decidir por la presente que la expresada República del Paraguay tiene legal y justo título a dicho territorio situado entre los ríos Pilcomayo y Verde, así como a la Villa Occidental comprendida dentro de él: en consecuencia, vengo en adjudicar por la presente a la expresada República del Paraguay el territorio situado sobre la orilla Occidental del río de dicho nombre entre el Río Verde y el brazo principal del Pilcomayo, inclusa la Villa Occidental.

En fe de lo cual, he firmado la presente de mi mano, y hecho sellar con el sello de los Estados Unidos.

Dada en triplicado en la ciudad de Washington a los doce días del mes de Noviembre del año de Nuestro Señor de mil ochocientos setenta y ocho y centésimo tercero de la Independencia de los Estados Unidos de América.

(L.S.)

R. B. HAYES

Por el Presidente

Wm. M. Evarts

Secretario de Estado

FALLO ARBITRAL

DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Washington, 12 de Noviembre, 1878.

RUTHERFORD B. HAYES
President of the United States of America

To all whom these Presents may concern, Greeting:

Whereas, pursuant to the Fourth Article of the Treaty of Limits between the Argentine Republic and the Republic of Paraguay, of the 3rd. of February, one thousand eight hundred and seventy-six, it was stipulated that ownership in or right to the territory between the river Verde, and the principal arm of the Pilcomayo river, including the city of Villa Occidental, should be submitted to the definite decision of an Arbitration,

And, whereas, by the Fifth Article of the same instrument, the two High Contracting Parties agreed to elect the President of the United States of America, as umpire to decide as to the right to possess the said above described territory,

And, whereas, the High contracting parties have within the stipulated time presented their invitation to the proposed Umpire, which was accepted by him, and have, also, duly presented their respective memoirs, and the documents, titles, maps, quotations, references and all the antecedents which they judge favorable to their rights, as provided in the sixth and eighth Articles of said Treaty.

Now, therefore, Be it known that I, Rutherford B. Hayes, Presidente of the United States of America, having duly considered the said statements and the said exhibits, do hereby determine, that the said Republic of Paraguay is legally and justly entitled to the said territory between the Pilcomayo and the Verde rivers, and to the Villa Occidental, situated therein, and I, therefore, do hereby award to the said Republic of Paraguay, the territory on the western bank of the river of the name between the Rio Verde and the main branch of the Pilcomayo, including Villa Occidental.

In testimony whereof, I have hereunto set my hand and caused the seal of the United States to be affixed.

Done in triplicate in the City of Washington, the twelfth day of November, in the year of Our Lord one thousand eight hundred and seventy-eight and of the Independence of the United States of America the one hundred and third.

(L.S.)

R. B. HAYES

By the President

Wm. M. Evarts
Secretary of State



El Canciller Nacional, Embajador Eladio Loizaga y el Secretario General, José Miguel Inzulza, acompañado del Embajador Federico González, Coordinador General de la Organización de la Asamblea, realizan un recorrido por las instalaciones de la Conmebol, sede del evento, antes de Las deliveraciones. Asunción 3 al 5 de junio de 2014.

PUBLICACIONES RECOMENDADAS



ESTIGARRIBIA EL SOLDADO DEL CHACO

Justo Pastor Benítez

No se puede pensar en la pléyade intelectual paraguaya de mediados del siglo XX sin la mención del Dr. Justo Pastor Benítez. Abogado, periodista, diplomático, ensayista, catedrático, diputado, senador, ministro... La lista de sus funciones públicas o privadas es extensa y abarca casi todos los ámbitos intelectuales y de servicio público que un honrado y culto paraguayo pueda llevar a cabo.

Parte importante de su amor a la verdad y al Paraguay involucra su participación activa en política nacional, desde donde pudo desentrañar y explicar elementos intrínsecos de la paraguayidad, y también codearse con personalidades ilustres y autoridades en épocas trémulas y definitorias de nuestra historia. Es así que como testigo de primera mano se permite legar a la posteridad una de las más corta pero completa y vigorosa biografías sobre el héroe del Chaco, Mariscal José F. Estigarribia.

Apenas unos meses después de enterarse de la desaparición del entonces Presidente de la República, en un “modesto ensayo” de breves y numerosos capítulos, relata con esa poética destreza literaria tan suya un panorama muy completo de lo que fue la etopeya del Mariscal José Félix Estigarribia, además de su vida, sus orígenes, sus logros y su significancia. Si bien es más que un panegírico que adolezca del hiperbolismo detallado en el adagio latino *De mortuis nil nisi bonum*, que podría traducirse como “del muerto, nada más que lo bueno”; de esta obra tampoco puede negarse que el autor sentía una verdadera admiración y debilidad hacia el biografiado, que él mismo admite y profesa.

La cronología de la vida del héroe es presentada no sólo como una crónica fría de fechas y hechos, la pluma del autor la llena de brillantes percepciones psicológicas y sociológicas a través de todo el texto, lo que evidencia la sindéresis del escritor, potencia el valor literario del libro, y vuelve muy grata y liviana la lectura. Tampoco deja de lado los detalles del contexto histórico-político de cuando y donde se da lo narrado, pues también nos habla de lo que significaba Chile y Europa en la época en que el militar Estigarribia vivía allí; de la personalidad del Presidente de la Victoria y de los compañeros de armas y principales jefes de la Guerra del Chaco, eje cenital de la vida del biografiado.

Es entendible, pues, que este libro se ocupe ampliamente de la conducción del Comandante en Jefe del Ejército Paraguayo durante la contienda chaqueña y los sucesos directamente posteriores; pero donde la esperanza y el ansia de logro llegan al paroxismo es cuando relata la etapa postrer, la realización política del héroe llegado a Presidente y su afán de “soluciones radicales y profundas” para “realizar el progreso del país”. El pesar que el autor siente en el momento de escribir el ensayo por el resultado trunco que la insultante fortuna le impuso también es palpable y digno de reconocimiento.

Así, con esta breve biografía, puede un lector adquirir nuevas maneras de entender el pasado, por anécdotas y descripciones vívidas, por el cariz personal del brillante autor, por reconocer la vida de uno de los mayores héroes de la nacionalidad escrita por uno de los mejores intelectuales del Paraguay.



LA MESOPOTAMIA DE AMÉRICA LATINA. BREVE HISTORIA DEL PARAGUAY

Autor: Óscar Cabello Sarubbi

Editorial Cinca

Año: 2011

Óscar Cabello Sarubbi, Embajador de Carrera del servicio Diplomático del Paraguay, presenta “La Mesopotamia de América Latina. Breve historia del Paraguay”, una obra que relata los acontecimientos históricos más importantes que dieron origen al Paraguay a partir de la aparición del hombre

americano, pasando por la formación de nuestra República y su consolidación, hasta llegar a los gobiernos contemporáneos de los primeros años de este milenio.

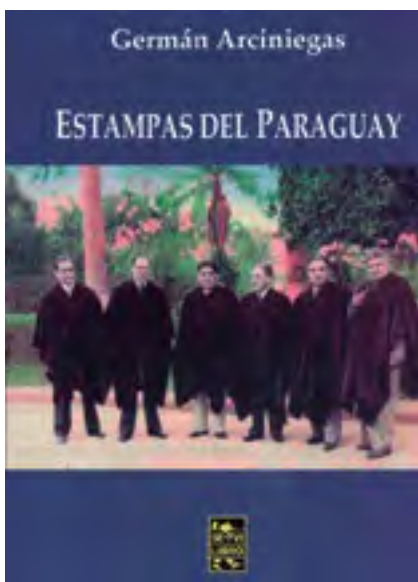
La amplia experiencia del autor en las misiones que le cupo servir como Embajador: República Italiana, Austria y concurrencias, y ante el Reino de España; además de otras en la que sirvió como funcionario diplomático; despertó en él una inquietud y cierta necesidad de dar a conocer la rica historia del territorio mesopotámico de América del Sur, particularmente del Paraguay. Este interés le llevó a escribir de manera clara y amena este libro, proyectando en sus páginas relatos, comentarios y evaluaciones que facilitan a lo largo de la obra el entendimiento de los hechos ocurridos.

Con gran precisión, Cabello Sarubbi ha resumido cinco siglos de historia en 159 páginas. La conquista de América por parte de España y Portugal, el cruce de las razas europea e indígenas que formaron la cultura criolla y mestiza, el Paraguay colonial e independiente, los años de gobierno de José Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López, la Guerra contra la Triple Alianza, el renacer de una nación tras la contienda, la Guerra del Chaco seguida de una paz incómoda, el largo periodo de la dictadura de Stroessner y la transición democrática, son los capítulos que componen la historia del Paraguay y de esta obra.

“La Mesopotamia de América Latina” representa un aporte significativo a la composición escrita de la historia pasada y reciente del Paraguay. Se destacan en sus últimas páginas los hechos más importantes desarrollados a partir del año 1989, como las primeras acciones que llevaron al Paraguay a la transición democrática con el gobierno del Presidente Andrés

Rodríguez, la promulgación de la Constitución de 1992, el gobierno del ingeniero Carlos Wasmosy, mandatario civil que ocupó la presidencia después de casi 40 años desde el lejano mayo de 1954. Asimismo, se hace un recuento de los críticos episodios suscitados en abril de 1996 y marzo de 1999, esta última, tuvo como antecedente el asesinato del Vicepresidente de la República, Doctor Luis María Argaña.

Finalmente, los dos últimos gobiernos antecesores al actual, de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, completan el epílogo del capítulo de la transición democrática con predicciones al futuro que se ven reflejadas en la coyuntura actual del Paraguay presente.



ESTAMPAS DEL PARAGUAY

Germán Arciniegas
(Asunción, Servilibro, 2014)

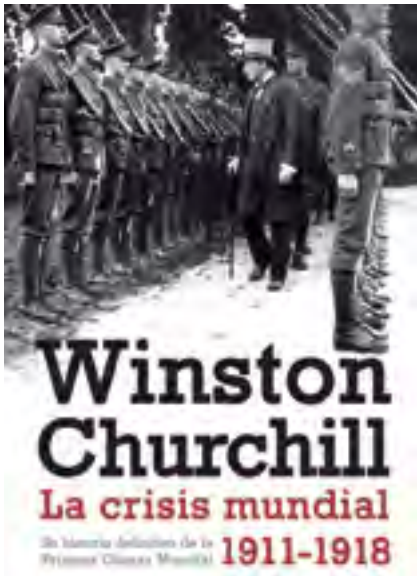
Germán Arciniegas no solo fue uno de los más influyentes intelectuales colombianos del siglo XX, sino que tuvo proyección continental como ensayista preocupado por explicar el papel cumplido por América en la historia universal. Integrante de una generación que buscaba superar las visiones eurocentristas, se aproximó a la realidad americana con el propósito de comprender la identidad y el destino de estos países del Nuevo Mundo.

En ese sentido, no dejó de interesarse Arciniegas por el Paraguay. Sus conocimientos sobre el país los profundizó a partir de la amistad que había establecido en Buenos Aires con el escritor paraguayo Natalicio González. Ambos compartían el deseo de acercarse a la esencia de los pueblos americanos, y mantuvieron una vinculación intelectual que se extendió en el tiempo.

Con esa influencia, y otras derivadas de lecturas y reflexiones propias, Germán Arciniegas abordó en varias ocasiones el pasado y el presente del Paraguay.

El historiador y actual Embajador del Paraguay en Colombia, Ricardo Scavone Yegros, ha reunido en este libro un conjunto significativo de los textos que el ensayista colombiano dedicó a nuestro país. Desde los artículos que publicó en 1948 en el diario “El Tiempo” de Bogotá, bajo el título general de “Estampas del Paraguay”, para comentar las impresiones recogidas al participar de la posesión presidencial de Natalicio González, hasta estudios sobre los jesuitas y los comuneros del Paraguay, sobre el doctor Francia, y sobre madame Lynch y la Guerra contra la Triple Alianza.

Se trata de una valiosa compilación, tanto porque en ella se exhibe y actualiza el esfuerzo de Arciniegas para exponer en clave americana la historia y las manifestaciones políticas y culturales del pueblo paraguayo, como también porque revela la importancia de los vínculos desarrollados entre intelectuales americanos en el siglo XX, que dieron nuevo sentido a los vínculos históricos existentes entre los países de América.



“LA CRISIS MUNDIAL 1911-1918”

Winston Churchill

El centenario del inicio de la Primera Guerra Mundial ha enriquecido la valiosa bibliografía existente sobre una de las grandes tragedias de la humanidad.

Si pretendemos comprender la política internacional de hoy, mucho tenemos que adentrarnos en la gran conflagración que acabó con los sueños del progreso indefinido, que la ciencia haría más felices a los seres humanos, lo que no ocurrió, que derrumbó cuatro imperios, que engendró o por lo menos aceleró la aparición de las tres grandes ideologías autoritarias, que aumentó las desigualdades y concluyó con

vencidos ansiosos de revancha y vencedores exhaustos.

Entre los libros sobre la horrible contienda se destaca la reedición de “La Crisis Mundial” de Winston Churchill, escrita en 1930. El que después sería el genial conductor en la Segunda Guerra Mundial, es también una figura destacada en la Primera Guerra Mundial.

Desde su cargo de Primer Lord del Almirantazgo británico, combatiente en 1916 en el frente francés como oficial del ejército –Churchill había sido militar y participado en la guerra de los Boers- y, finalmente, como Ministro de Municiones, es no solo un actor principal y al mismo tiempo, aunque lo niegue, un historiador magnífico.

En el libro, el autor hace gala de una brillante pluma. Por sus memorias de la Segunda Guerra Mundial obtendría el Nobel de la Literatura. En este volumen el lector se deja llevar por tan galana escritura y por momentos olvida el horror que en las páginas se describe.

Como dijéramos, sus conocimientos militares permiten una descripción de la primera batalla del Marne, que puede compararse con la expuesta en “Los Cañones de Agosto” de Bárbara Tuchman.

Asimismo, desfilan detalladamente las grandes batallas. El desastre de los Balcanes, el título del capítulo es del mismo, donde su responsabilidad es mayor, Jutlandia, Verdún, el Somme, la tragedia rumana, poco conocida en el occidente, la increíble recuperación del ejército ruso a pesar de sus derrotas, la guerra submarina.

El volumen no es únicamente una historia militar. La política, la gran pasión del escritor, está en todas las páginas, y el lector y los jóvenes diplomáticos, para quienes principalmente se confeccionan estas líneas, van a encontrar una permanente lección de cómo se dirige una guerra en una democracia. Las tensiones en el parlamento, la lucha de los partidos políticos, las ambiciones y las rivalidades surgen a menudo, y nos alejan de una visión idílica de la política, aun en las grandes democracias.

Hay situaciones incompresibles como cuando el gobierno laico francés no puede aceptar que la conducción de su ejército en el oriente esté en manos de un general católico.

La diplomacia es analizada rigurosamente, nada parece detener el drama “hasta que se causaron agravios a la estructura de la sociedad humana que no se borrarán en un siglo y que se demostrarán, probablemente, como fatales a la presente civilización”. Justamente, transitamos el cumplimiento del siglo.

“Aunque las naciones del mundo, conservando el sentido de sus tremendas experiencias, sean capaces de concebir amplias y profundas garantías de paz y de construir sus países sobre una base más segura de hermandad e interdependencia, siempre requerirán el concurso de los modos corteses, las frases afables y mesuradas, el porte imperturbable y la reserva y la discreción de los viejos diplomáticos...”

Los episodios para inclinar a uno y otro bando, a Grecia, Rumania e Italia, pueden servir de ejemplo para una clase sobre casos de la política internacional.

Churchill trata con respeto a Alemania y Austria. En el libro no se encuentra la dureza con que se referiría, en su obra de la Segunda Guerra Mundial, a Hitler y sus secuaces.

Nos debe el historiador político una mayor descripción del colapso ruso y sus consecuencias. Seguramente, su conocida posición anti bolchevique lo inhibe. No se puede describir todo. Es un libro importante. Para disfrutarlo y debatirlo.

Editado por Random House, Barcelona, año 2014. Novecientas ochenta y seis páginas. Se vende en librerías de Asunción.

J.F.F.E.
Embajador
Noviembre de 2014



44

ASAMBLA GENERAL
OEA
PARAGUAY
3, 4 Y 5 DE JUNIO 2014





Ministerio de Relaciones Exteriores