

XLIX CUMBRE DE JEFAS Y JEFES DE ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS ASUNCION, PARAGUAY 2015

MERCOSUR



Academia Diplomática y Consular
Carlos Antonio López
Año 5, Número 6 - MARZO 2016

Revista Diplomática

OSUR

MERCOSUL



XLIX CUMBRE DE JEFAS Y JEFES DE ESTADOS
DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS
PREVISTA PARA JULIO 2015



REVISTA DIPLOMÁTICA

**Academia Diplomática y Consular
Carlos Antonio López**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Año 5, Número 6 - MARZO 2016

REVISTA DIPLOMÁTICA

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

Ministerio de Relaciones Exteriores

Año 5, Número 6 - MARZO 2016

Asunción - Paraguay

revistadiplomatica@mre.gov.py

Ministro de Relaciones Exteriores:

Embajador ELADIO LOIZAGA

Director de la Revista: Embajador AUGUSTO OCAMPOS CABALLERO, Director General de la Academia Diplomática y Consular *Carlos Antonio López*

Coordinador Editorial: Ministro SALVADOR MEDEN PELÁEZ, Coordinador General de la Academia Diplomática y Consular *Carlos Antonio López*

Secretaría de Redacción: Terceros Secretarios David Martínez Sugastti, Hernán Muñoz, Laura Colmán, René Figueredo, María Teresa Insaurralde, Hugo Ferreira, Miguel Dionisi, Claudia Torales, Liliana Torales, Patricia Sulín, Lucas Strübing, Silvana Riveros y Catherine Piris

CRONOLOGÍA: Tercer Secretario David Martínez Sugastti

DOCUMENTOS RELEVANTES: Terceros Secretarios Jerónimo Sann y Héctor Laterza

COMENTARIOS SOBRE LIBROS PUBLICADOS: Tercer Secretario Hernán Muñoz

DISEÑO DE TAPA Y DIAGRAMACIÓN: Lic. Gabriel Vera

FOTOGRAFÍAS: René González - Presidencia de la República

Andrés Palacios - Servicio de Información y Prensa M.R.E.

Coordinador de Edición: Abogado Elvio 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.

Contenidos

Prefacio

Director de la Revista, Embajador Augusto Ocampos Caballero

9

Artículos

1. *EL IUS COGENS Y LOS TRATADOS EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA*

Embajador José Félix Fernández Estigarribia

13

2. *GUARANÍES Y JESUITAS EN LAS DOS ESPAÑAS DE PARAGUAY*

Padre Bartomeu Meliá

21

3. *ACUERDO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO (TPP). UN AMBICIOSO PROYECTO*

Hernán Muñoz

37

4. *RESEÑA DE LAS DOS ETAPAS DE LA CREACIÓN Y VIGENCIA DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR*

Francisco Ruiz Díaz

51

5. *LÍNEAS AÉREAS PARAGUAYAS (LAP), NUESTRO MEJOR EMBAJADOR EN LOS CIELOS DEL MUNDO*

Antonio Sapienza

65

6. *LOS AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR Y DE LAS ELECCIONES DIRECTAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS.*

María Lina Hartel.

71

7. *CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: ORIGEN Y ESTADO ACTUAL*

Roberto Cárcamo

81

8. <i>VENEZUELA: POSIBLES EFECTOS DE DESVIACIÓN DE COMERCIO Y EROSIÓN DE PREFERENCIAS EN SUS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS DESDE CAN Y MERCOSUR</i> <i>Giovanny Cardona</i>	93
<hr/>	
Cronología del Ministerio de Relaciones Exteriores ENERO A DICIEMBRE DE 2015	109
Documentos relevantes	119
• DISCURSO DEL PAPA FRANCISCO	121
• DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU BAN KI-MOON	125
• INTERVENCIÓN DEL CANCELLER NACIONAL EN LA XLIX REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR (diciembre de 2015)	129
• VII CONCURSO NACIONAL DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS	135
Publicaciones recomendadas	137
• COLOMBIA ANTE LA GUERRA DEL PARAGUAY CONTRA LA TRIPLE ALIANZA	139
• LA GUERRA DEL PARAGUAY EN PRIMERA PERSONA, DE LILIANA BREZZO.	141
• RESEÑA - DE LIBRO EL PESO DE LA RESPONSABILIDAD, TONY JUDT	143

PREFACIO



La Academia Diplomática y Consular “Carlos Antonio López” del Ministerio de Relaciones Exteriores se complace en poner a consideración de la comunidad académica y, de manera más concreta, de la diplomática, una nueva edición de la publicación de esta casa de estudios, la que coincide con la finalización del riguroso proceso mediante el cual, en estricto cumplimiento y observancia de la legislación vigente, y una vez finalizados los procedimientos formales y administrativos de rigor, se incorporarán los nuevos Terceros Secretarios que pasarán a formar parte del Escalafón del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay.

Precisamente, puntales de la publicación de esta Academia Diplomática son los actuales Terceros Secretarios, por lo que, de manera categórica y sin ambages, podemos afirmar que esta nueva generación de diplomáticos, esta nueva sabia, ya está, tempranamente, dejando a su paso huellas indelebles y, sobre todo, proponiendo con fuerza e ímpetu un cariz diferente al quehacer diplomático, no reduciéndolo ni circunscribiéndolo solo al *negotium*, vale decir, a la labor cotidiana, al ir y venir de reuniones, negociaciones, elaboración de documentos, sino agregándole un elemento fundamental para que todas esas actividades mencionadas puedan escapar de la fugacidad del aquí y del ahora, proporcionando a la labor diplomática esa parte substantiva, la del *otium*, entendido este como una condición más que necesaria para la contemplación y la especulación intelectuales, para la serena y profunda reflexión, que se traducen en producción académica, en generación de ideas, en reelaboración de certezas, en nuevos análisis y nuevas aproximaciones, en elaboración de verdaderos constructos teóricos, substrayendo al concepto teoría de todo atisbo peyorativo que lo asocia, erróneamente, a algo inútil, inservible, nada práctico. A este respecto considero pertinente recordar la aseveración del gran intelectual español, Antonio Millán Puelles, quien afirmó, con fundada razón, que “nada más práctico que una buena teoría”.

En el tiempo presente es un imperativo insoslayable cultivar el conocimiento. Ya Alvin Toffler, en innumerables publicaciones, ha señalado que la era actual puede ser caracterizada como la era del conocimiento, una era en la que el analfabeto no es aquel que no sabe leer ni escribir, sino aquel que es incapaz de aprender, desaprender y reaprender. Esto hoy se está viviendo de manera global. La diplomacia no es una isla absolutamente cerrada “sin puertas ni ventanas”. La diplomacia forma parte substantiva de la realidad social, política, económica, cultural e histórica de los pueblos. La diplomacia es una realidad transversal de toda la dinámica de un país y, por eso, ella debe imbuirse del conocimiento substantivo; del conocimiento riguroso, crítico, sistemático, metódico, racional...es decir, del conocimiento científico. La diplomacia, aquella auténtica, debe cimentarse sobre fundamentos sólidos

que permitan analizar, entender, comprender, discernir y visualizar los derroteros de los acontecimientos. La diplomacia, aquella genuina, debe ser capaz de aunar experiencia y conocimiento, fugacidad y permanencia, lo mediato y lo inmediato.

La República del Paraguay, desde los albores de su condición de nación libre y soberana, ha sentido la presencia y ha tenido el acompañamiento de la diplomacia en todos los momentos del desarrollo de su existencia, en aquellas épocas apacibles como en aquellas dolorosas y aciagas. Hoy, inserto en la comunidad de naciones y ganando consideración por su pujanza y crecimiento sostenido en todos los ámbitos, tiene en la diplomacia a su mejor aliada para la defensa de sus intereses y de su soberanía, para la promoción de sus ofertas, para la canalización de las inversiones, para la difusión de los más nobles valores y de los supremos principios que enaltecen la condición humana y, sobre todo, para la búsqueda de un desarrollo integral de quienes habitan este suelo guaraní. Por estas razones apostamos con todas nuestras fuerzas, con entusiasmo pero con mucho celo, a la sólida formación de nuestros diplomáticos, vistos como servidores incondicionales de la Patria.

Los artículos, y el contenido en general, de estas publicaciones periódicas apuntan a este objetivo: constituirse en un espacio de construcción y de crecimiento estrictamente académicos, ámbito este que se nutre de la investigación y de la sana crítica; marco que se presenta dinámico como un devenir dialéctico, que no se conforma sino que busca y aspira a obtener ideas y formas más acabadas, más perfectas, las que, a su vez, sucumbirán de manera inexorable y permanente ante el torbellino de nuevas ideas, de nuevos enfoques, de nuevos paradigmas.

No querría finalizar estas consideraciones sin expresar mi más sincero agradecimiento y reconocimiento al señor Canciller Nacional, Embajador Eladio Loizaga, por su permanente apoyo a todas las labores emprendidas por esta Academia, en particular y de modo muy especial a su revista, la que constituye, por un lado, el resultado de una labor académica y, por el otro y al mismo tiempo, un pilar importante de la vida institucional y educativa de esta casa de estudios, cuyo principal objetivo es velar por la constante y permanente formación de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y, de manera más concreta, de sus funcionarios diplomáticos.

El Director General



El Presidente Horacio Cartes, saluda a su homólogo el Presidente del Uruguay Tabaré Vazquez, luego de la entrega de los atributos de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur. Asunción, 21 de diciembre de 2015.

EL IUS COGENS Y LOS TRATADOS EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA¹

Embajador José Félix Fernández Estigarribia²

Señoras y señores:

Debo agradecer, en primer lugar, esta generosa invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay y del Programa de las Naciones Unidas.

Desde su apertura, y en las numerosas horas en que hemos estado reunidos, el desarrollo del programa ha sido magnífico. La calidad de las exposiciones y la participación de los asistentes me han derribado una antigua preocupación. Se me ocurría que el Derecho de los Tratados era una fuente importantísima del Derecho Internacional Público, mas en cierto modo tediosa para los alumnos.

No tenía el brillo, por decirlo así, de las grandes instituciones de nuestra materia. Carecía del atractivo del Derecho de Asilo, del estudio del Estado en su faceta internacional, no recogía la dinámica y la discusión de la protección internacional de los Derechos Humanos. En fin, el Derecho de los Tratados es fundamental, mas se asemeja al acero sin el fulgor del brillante.

Señores profesores, ustedes han demostrado que lo pueden hacer fascinante, y por ello, les estamos doblemente agradecidos. Por trasladarse hasta Asunción y por dar un enfoque tan agradable de nuestra disciplina.

Ius cogens

¿Por qué dedicar en este encuentro unos párrafos al *ius cogens*? Corresponde una explicación: El Paraguay ha vivido una compleja situación internacional muy reciente. Una más de su difícil historia internacional. Siempre, en nuestro país, hay que recordar que es el único país de América que trazó todas sus fronteras con guerras internacionales. No basta con decir que es un país mediterráneo.

Hay una historia que nos obliga permanentemente a bucear en el Derecho Internacional. Juzgado y condenado recientemente en la que fue la mayor crisis de la Nación desde la Guerra del Chaco, sin darnos el derecho de la defensa, en el país se alzaron voces que reclamaban recurrir a los tribunales internacionales en la búsqueda de restablecer el Derecho conculcado.

¹ Exposición realizada por el embajador José Félix Fernández Estigarribia en el marco del *Seminario sobre Derecho de los Tratados, la práctica y la aplicación interna de obligaciones convencionales para la región de América Latina*, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en colaboración con la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, los días 18, 19 y 20 de mayo de 2015 en Asunción, Paraguay.

² Actualmente se desempeña como Embajador del Paraguay en Costa Rica. Profesor de Derecho Internacional Público y Derecho de los Tratados de la Academia Diplomática "Carlos Antonio López". Anteriormente, Asesor Jurídico de Derecho Internacional Público del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2013 al 2014, Ministro de Relaciones Exteriores en los periodos 1999-2000 y 2012-2013, Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) del 2009 al 2011 y Embajador del Paraguay ante las Naciones Unidas en Nueva York y en México.

Con razón decía el gran Justo Pastor Benítez, «en tiempos en que no hay justicia, es peligroso tener razón». Que nadie pueda ser condenado sin ser escuchado es un principio del Derecho Internacional.

Paralelamente a esa situación, en el país se vive desde hace tiempo una creciente y permanente oleada de voces que reclaman de los Tratados de Itaipú y Yacyretá por considerarlos injustos. Desde el primer día, he participado de las críticas a esos Tratados. No era fácil en esos tiempos hacer oír voces, ahora es un clamor que se generaliza.

Y entre las voces que surgen se menciona, no pocas veces, la necesidad de aplicar normas de *ius cogens* para denunciar esos Tratados.

Siempre pienso en aquella frase: «los abogados tienen la costumbre de estudiar el Derecho Internacional Público con el Código Civil» y agregamos: «eso no es así», y con ello nos introducimos en el tema.

Hay una cuestión vinculada al Derecho de los Contratos. ¿Pueden los Estados, atentos al desarrollo actual del Derecho Internacional, celebrar tratados sin limitación alguna, o existen limitaciones a esa voluntad absoluta?

En estas jornadas se ha discutido la relación entre tratados y contratos. No voy a volver sobre el tema, pero creo que sí debemos recordar el famoso libro de Kelsen «El contrato y el tratado», aunque reconociendo que no podemos compartir hoy algunas conclusiones de Kelsen.

Es parte del antiguo debate entre partidarios del Derecho Natural y los defensores del positivismo en la sociedad internacional. Los primeros seguramente tendrán como base el pensamiento del padre del Derecho Internacional, don Francisco de Vitoria, cuando nos señalaba: «no solo tiene fuerza de pacto y convenio entre los hombres, sino que también fuerza de ley, y es que el orbe todo, que en cierta manera es una república, tiene el poder de dar leyes justas y a todos convenientes, como son las del Derecho de Gentes... Los asuntos graves, por tanto, ningún Estado puede darse por no obligado por el Derecho de Gentes, porque está dado por la autoridad de todo el orbe». El gran dominico recogía expresiones de la Instituta de Ulpiano.

Francisco Suárez nos hablaba de un *ius preceptivum*. Mucho tiempo después, inspiraría el artículo 6 del Código de Napoleón: «on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs».

Los discípulos de Grocio, protestante, solo se limitaron a cambiar a Dios por la tesis de la *lex rationis*. Grocio, entre sus grandes aportes, nos da la distinción entre derecho necesario y derecho voluntario.

A partir de entonces, pareció disminuir la línea doctrinal que podría poner límites a la voluntad del Estado.

Una oleada de positivismo parece imponerse, con grandes nombres como Georg Martens y más recientemente Paul Reuter, Schwarzenberger o Cavaglieri, que puede sintetizarse en la conocida definición de este último: «porque las voluntades soberanas de los Estados son libres para dar a sus manifestaciones cualquier contenido».

Mas subsiste, sobre todo en el plano doctrinal, el reconocimiento de que existen principios que no pueden ser soslayados y que pueden ser sintetizados en la necesidad de que el objeto del tratado sea lícito.

En nuestra región, Hildrebrando Accioly, Isidoro Ruiz Moreno y Podestá Costa pueden ser citados como ejemplo. Este último define su posición al decir: «en derecho privado la nulidad de los contratos que afectan el orden público o la moral emana de una ley. En la vida internacional no existe ley positiva que así lo determine, no obstante, un tribunal internacional podría declarar sin valor una estipulación que fuese contraria al derecho o a la moral...». Ya se llegará más adelante a la redacción de la norma que sintetizará la aspiración del jurista argentino.

¿Cuáles eran los principios que sostenían el Derecho Internacional antes de la Sociedad de las Naciones? Se podrán mencionar la soberanía, la no intervención y la legítima defensa. El Congreso de París de 1856 abolió el corso y el tráfico de esclavos, y las Convenciones de La Haya establecieron principios que hacían al derecho de la guerra.

Martín Ortega Carcelén trae un interesante cuadro sobre los principios:

1. Principios anteriores a la Segunda Guerra Mundial: soberanía, independencia e igualdad de los Estados; derecho del Estado a su legítima defensa; no intervención en los asuntos internos de otros Estados; cumplimiento de los tratados: *pacta sunt servanda*.
2. Principios consagrados por la Carta de las Naciones Unidas: prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales; solución pacífica de las controversias internacionales; igualdad soberana de los Estados; cumplimiento de la Carta y del Derecho Internacional; cooperación internacional en cuestiones económicas, sociales, humanitarias, etc.
3. Principios aparecidos durante la etapa 1945 – 1990: derecho humanitario de los conflictos armados; respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales; libre determinación de los pueblos coloniales; soberanía estatal sobre los recursos naturales; cooperación para el desarrollo.

4. Principios introducidos en la etapa global desde 1990: mantenimiento de la paz; libre comercio; protección del medio ambiente; regulación de la economía internacional; democracia; multilateralismo como mejor forma de tratar las cuestiones globales.

Adaptando sus respectivos contenidos entre ellos, a lo largo de la historia reciente, estos rigen en la actualidad y componen la lista de principios constitucionales globales. Inspiran el contenido de las normas jurídicas internacionales y les confieren coherencia y finalidad.

El debate parece quedar definido con los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional que incluye en su proyecto de Convención sobre Derecho de los Tratados, el *ius cogens*. Hay que mencionar aquí el aporte latinoamericano: no se puede olvidar la gran labor del jurista colombiano Jesús María Yepes. El doctor Yepes, en la Conferencia de San Francisco, hizo incorporar a la Carta de las Naciones Unidas el principio de la buena fe. Antes de la reunión de Viena, en la Comisión de Derecho Internacional logró que se discutiera la cuestión de la validez de los tratados internacionales atendiendo a su objeto lícito.

Razones de tiempo nos impiden recordar las posturas diversas surgidas en el seno de la Conferencia. La conclusión final era lo que se pudo lograr desde la presentación de Sir Hersch Lauterpacht: «Es nulo todo tratado o toda disposición de un tratado cuya ejecución implique un acto que el derecho internacional considere como ilegal, siempre que esta situación haya sido declarada por la Corte Internacional de Justicia».

El texto final del artículo 53 constituye un enorme avance dentro del Derecho Internacional. Su texto no satisfizo a todos: «Artículo 53: Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional que tenga el mismo carácter ...». Con razón, el delegado egipcio expresó que se trataba del «tránsito del Derecho Internacional básico al moderno derecho de las Naciones Unidas».

Ya señalamos anteriormente la posición de Francia. Estados Unidos lo aceptaba pero reclamaba que la norma imperativa del Derecho Internacional general fuera admitida en común por los sistemas jurídicos nacionales y regionales del mundo.

Fue, sin duda, lo que se podía lograr en ese momento. La sola lectura trae aparejada dos preguntas: ¿Cuáles son los principios *ius cogens*? ¿Quién declara que el tratado viola un principio necesario del Derecho Internacional?

Esta última está contestada, aunque no del todo para algunos, con el artículo 66 de la Convención: «Procedimientos de arreglo judicial, de arbitraje y de conciliación. Si, dentro de los 12 meses siguientes a la fecha en que se haya formulado la objeción, no se ha llegado a ninguna solución conforme al párrafo 3 del artículo 65, se seguirán los procedimientos siguientes: a) Cualquiera de las partes en una controversia relativa a la aplicación o la interpretación del artículo 53 o el artículo 64 podrá, mediante solicitud escrita, someterla a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a menos que las partes convengan de común acuerdo someter la controversia al arbitraje; b) Cualquiera de las partes en una controversia relativa a la aplicación o la interpretación de cualquiera de los restantes artículos de la Parte V de la presente Convención podrá iniciar el procedimiento indicado en el Anexo de la Convención presentando al Secretario General de las Naciones Unidas una solicitud a tal efecto».

La primera solo puede contestarse con opiniones doctrinarias, que en general coinciden que, hoy por hoy, serían los aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución N° 2625 «Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» (1883ª sesión plenaria, 24 de octubre de 1970). No está de más volver a recordarlos: 1) el principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas; 2) el principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional ni la justicia; 3) la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta; 4) la obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta; 5) el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; 6) el principio de la igualdad soberana de los Estados; 7) el principios de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta; para conseguir su aplicación más efectiva dentro de la comunidad internacional, fomentarán la realización de los propósitos de las Naciones Unidas.

En la misma línea, la sentencia de la Corte de La Haya, en el *asunto de la Barcelona Traction*, que establece como obligaciones *erga omnes*, la prohibición de la agresión, el genocidio, los principios fundamentales de protección de la persona humana, la protección contra la esclavitud y la condena a la discriminación racial.

Creo que no he podido ocultar mi adhesión al principio de *ius cogens*. Nos resta decir que nuestra adhesión a estos principios nos obliga asimismo a considerarlos con la debida prudencia si los vamos a invocar ante un tribunal internacional. No todo es *ius cogens*,

y la necesidad de la patria paraguaya de modificar tratados injustos no nos puede llevar a cualquier aventura, sobradas experiencias tenemos. Tengamos siempre en cuenta la sabiduría del gran Eduardo Jiménez de Aréchaga en su intervención: «Al apoyar el principio se ha de cuidar de no exagerar su alcance, sea en un sentido positivo, queriendo hacer de él una mística que renueve el Derecho Internacional, sea en un sentido negativo, viendo en él un elemento de disolución en los tratados y de anarquía».

A los demagogos que se exaltan, los vemos, tiempo después, aceptando todo en el campo internacional. Acá hay numerosos diplomáticos profesionales que sabrán distinguir lo que se puede hacer en el mejor servicio de la Patria.

La Constitución Nacional, el Derecho de los Tratados

La Constitución del Paraguay, aprobada en 1992, significó un importante avance para el país desde el punto de vista de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional. En numerosos artículos se reflejan lo que podríamos denominar en la feliz frase de Julio César Strassera: «La conciencia jurídica de la humanidad».

Hoy parece fácil, mas lograrlo fue una tarea difícil y no carente de riesgo. El pensamiento autoritario subsiste aunque se haya producido la caída del dictador.

Nos parece importante recalcar la frase inserta en el artículo 143 de la Constitución, bajo el acápite «De las Relaciones Internacionales»: «El Paraguay acepta el Derecho Internacional», que es un cambio trascendental en el avance del Derecho, incorpora el monismo jurídico y da un enfoque positivo para el desarrollo futuro de la Nación cuando se la une a la expresión del Preámbulo: «... e integrado a la comunidad internacional».

Con solo mencionar que en la Constitución lo internacional aparece en los artículos 1, 43, 122, 137, 141, 143, 144, 145 y 155, se prueba el avance mencionado; la lista no es exhaustiva.

Nos vemos obligados a ceñirnos al Derecho de los Tratados. Los mismos aparecen en el artículo 137, que establece la prelación de las leyes y donde se asigna a los tratados el segundo lugar, y el artículo incluye la frase: «integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado». El tratado está por encima de la ley.

Recuérdese la importancia de esto, atendiendo a que muchas Constituciones no lo establecen claramente. México lo definió recién en el 2007 por un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en votación dividida (seis votos contra cinco). Brasil lo acepta, aunque no figura específicamente en su texto constitucional. La Argentina, expresamente

recién desde la reforma de 1992. Hasta ese mismo año, la Corte Suprema sostuvo largamente la paridad jerárquica entre leyes y tratados. Recién en ese mismo año, el alto tribunal, en el fallo «Ekmekdjian c/ Sofovich», cambió el criterio y señaló que los tratados son superiores a las leyes.

Al establecer claramente la supremacía del tratado sobre la ley, el Paraguay se incorpora plenamente a una línea jurisprudencial que establece: «Debe considerarse que toda convención internacional reenvía tácitamente a los principios generales del derecho internacional para todas las cuestiones que ella no estipule de modo expreso y de manera diferente» (Caso *Georges Pinson v. United Mexican States*, 1928).

Detengámonos un momento en el artículo 141 de la Constitución: «De los Tratados Internacionales. Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137». Creo que la redacción es excelente y que fue elogiada en su momento por juristas extranjeros de gran prestigio. Establece claramente los pasos para la conclusión de un tratado. La negociación y la firma corresponden al Poder Ejecutivo – Ministerio de Relaciones Exteriores. La aprobación, al Congreso Nacional y la ratificación, nuevamente al Ejecutivo. Hasta entonces, el Congreso, al aprobar el Tratado, lo hacía con la expresión «aprueba y ratifica», lo que no era correcto e invadía la jurisdicción³ del Presidente de la República.

«Artículo 142: De la denuncia de los tratados. Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución». Salta a la vista que los constituyentes quisieron dar mayores garantías a estos últimos, estableciendo un cerrojo a la posibilidad de denunciarlos.

Curiosamente, dicho artículo fue objetado en la comparecencia del Paraguay en la ONU para estudiar su informe de Derecho Humanos por un miembro de la entonces Comisión de Derechos Humanos. Me tocó ejercer la defensa del artículo ante la Comisión. Una vez explicado que era una mayor garantía para los Derechos Humanos, fue comprendido por la Comisión, no así por el objetante que permaneció en su criterio; el jurista era de Arabia Saudita. «Cosas veredes, Sancho».

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso de la Nación⁴. El procedimiento es el siguiente: una vez firmado, es remitido al Congreso para su estudio. Se lo envía a través de un mensaje suscrito por el Presidente de la República y refrendado por el Ministerio de

3 Artículo 238 – De los deberes y las atribuciones del Presidente de la República, inciso 7: «el manejo de las relaciones exteriores de la República (...)».

4 Artículo 202 – De los deberes y las atribuciones, inciso 9: «aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder ejecutivo».

Relaciones Exteriores. El tratamiento se inicia en el Senado, que lo aprueba o rechaza, previo dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores. En el caso de algunos tratados, atendiendo a su contenido, son estudiados en otras Comisiones. De ser rechazado, el proceso concluye y es devuelto al Poder Ejecutivo. Si es aprobado, es remitido a la Cámara de Diputados, que seguirá el mismo procedimiento.

De concluir el procedimiento legislativo favorablemente, el tratado vuelve al Poder Ejecutivo, que estudiará la conveniencia o no de su ratificación.

Quiero mencionar, antes de concluir, que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en su artículo 25 la aplicación provisional de un tratado. A la luz de nuestra Carta Magna, en el Paraguay es imposible su aplicación.

Quisiera concluir estas modestas reflexiones con el deseo de que mi país continúe en la senda que trajo su actual Constitución, tan injustamente denostada en estos días. Su texto nos acerca a la necesidad de que un pequeño país, con su búsqueda incesante de perfeccionar sus instituciones, contribuya a la civilización humana.

En el esfuerzo de definir el *ius cogens*, el jurista español Antonio Luna nos dice: «El mínimo esquema jurídico que la comunidad internacional considera indispensable para su existencia en un momento determinado».

Tal vez, sin proponérselo, nos dio una lección de Filosofía del Derecho Internacional que nos ayude a sobrevivir.

GUARANÍES Y JESUITAS EN LAS DOS ESPAÑAS DE PARAGUAY

Bartomeu Meliá, s.j.¹

Asunción, 10 septiembre 2015

Los abusos y crueldades cometidos por los españoles en la conquista y colonización de América fueron muy pronto denunciados por otros españoles, que mostraron una conciencia profundamente crítica sobre estos hechos. La reflexión sistemática y convergente por parte de teólogos y juristas de universidades españolas y lusitanas sobre los hechos dio lugar a una corriente de pensamiento que se ha llamado Escuelas Ibérica de la Paz. Los jesuitas, fundadores de las reducciones del Paraguay, conocieron e hicieron suya esta línea de pensamiento y procuraron llevarla a la práctica. De ahí arrancarían lo que con frecuencia ha sido entendido como modelo utópico de dichas Misiones. Los escritos del primer provincial jesuita del Paraguay, Diego de Torres Bollo, las ordenanzas de Francisco de Alfaro, y los memoriales del padre Antonio Ruiz de Montoya, así como la asamblea indígena de Mbaracayú de 1630, confirmarían esta hipótesis.

Los intérpretes socio-políticos de las reducciones con relativa frecuencia hemos ido a buscar lejos lo que estaba cerca; en la teoría lo que era pragmática; en la utopía, el tener un lugar donde poner los pies. Pablo Hernández (1913: 440–444) se preguntaba sobre las fuentes del régimen organizativo de esas Doctrinas, o Reducciones, examinando las que le parecían falsas o verdaderas. Para él las reducciones son el retrato de las Leyes de Indias pintadas por los jesuitas y devueltas vivas a la historia, y no tanto las Constituciones de la Compañía de Jesús.

De hecho los franciscanos, antes que los jesuitas, iniciaron también hacia 1580 Doctrinas o Reducciones con los guaraníes, bajo la promoción y apoyo del gobernador Hernandarias y, sin embargo la reproducción de las mismas Leyes Nuevas de Indias, si es que las tuvieron presentes, resultó muy diferente al que ofrecieron los jesuitas, como ya advirtió acertadamente Ernesto J.A Maeder (1995) al exponer las analogías y diferencias entre ambos tipos de reducción. La lectura que hicieron los jesuitas de las Leyes de Indias es de jesuitas y circunstancias, en las que se incorporan con fuerza el mundo guaraní y el Paraguay colonial. “Las reducciones jesuíticas de guaraníes constituyeron desde su inicio un sistema misional diferente” (Maeder 1999: 439).

Suelen pasarse por alto tres elementos decisivos de la misión jesuítica: el jesuita ha hecho la experiencia de los ejercicios espirituales de San Ignacio de Loyola; algunos de ellos han pasado por la universidad, y en mayor o menor grado están dispuestos a escuchar

¹ Bartomeu Meliá es sacerdote jesuita. Nació en Porreres (Illes Balears, España) en 1932. En el Paraguay desde 1954 con una ausencia por motivos de estudios de 1958 a 1969, y como exiliado de 1976 a 1989. Le fue otorgada la **Nacionalidad Honoraria**, República del Paraguay. Poder Legislativo, Ley N° 2584, 2005. Premio Bartolomé de las Casas, Madrid, 2011.

y aprender en diálogo con los indios. Con estos tres principios y fundamentos básicos, una persona de buena voluntad, instruida en el pensamiento filosófico-jurídico de su tiempo podría llevar a término una acción que será colonial sin colonos, en contra del ambiente general de conquista y colonización que exterminaba a los Guaraníes mediante “pestilencias, malos tratamientos y guerras”, según denunciara el padre Alonso de Barzana en 1594 (Monumenta Peruana V 1970: 590–91). Según el padre Marciel Lorenzana, en 1620, no quedaba sino una cuarta parte de los Guaraníes; si hubo utopía entre los jesuitas fue la de esperar contra toda esperanza.

De este modo las Reducciones guaraníes de jesuitas surgen y quedan inseridas en un triángulo de influencias correlativas: el mundo guaraní, el doble mundo ibérico y el Paraguay de los Siglos XVI y XVII. Estos factores configuran un espacio de tensiones inevitables. Hay que advertir, sin embargo, que los actores de esa historia pasan a su vez por escenarios y escenas diferentes, aunque el drama colonial perdura y persiste como guion central.

1. La Escuela Ibérica de la Paz

El mundo ibérico había visto surgir en el siglo XVI una conciencia crítica respecto a la conquista y colonización, que mantendría bifurcado el camino de la historia en situación de contraste.

Esa conciencia crítica vino expresada a través de personas de pensamiento convergente en la llamada Escuela Ibérica de la Paz, que dio origen al Derecho de Gentes, fundamento del Derecho Internacional vigente hasta hoy.

La llamada Escuela Ibérica de la Paz surge como conciencia crítica frente a abusos y crímenes que conquistadores y colonos querían justificar con razones sin razón, y se planta incluso frente al abuso de poder de emperadores, reyes y papas.

Como espada de fuego que penetra la entraña, el primer destello de esta conciencia justa y severa se da en 1511, fecha del Sermón de fray Antonio de Montesinos en la Catedral de Santo Domingo en la Isla de la Española, en el cuarto domingo de Adviento, 21 de diciembre. Conocida la situación de desorden y criminalidad instaurada impunemente con la invasión de América, el dominico fray Francisco de Vitoria (2009), profesor en la Universidad de Salamanca, razonaba, construía y declaraba en 1539, con su *Relección sobre los Indios*, los derechos inalienables y universales de todo pueblo y nación. Así se formaba la llamada Escuela de Salamanca que se extenderá por las mejores universidades de España y Portugal, Salamanca, Coímbra, Évora, Valladolid, Alcalá de Henares y contará con los nuevos aportes de quienes habiendo vivido y ejercido su ministerio en América, como Bartolomé de las Casas, Manuel da Nóbrega, José de Acosta, Juan Zapata y

Sandoval y Antonio Vieira, son testigos de vista de tantas crueldades e injusticias a las que hay que poner remedio. En esta escuela de pensamiento teológico–jurídico se inscriben todavía los sermones y obras del jesuita Antonio Vieira en Brasil y Portugal (1632-1697). Teólogos, filósofos y hombres de experiencia capaces de ver y sentir la cruda realidad de una conquista y colonización inhumanas forman esa *escuela en donde se comparte*, lo escuchado, lo sentido, lo razonado y repetido durante el año, y lo releen –las famosas *relecciones* de fin de curso para avanzar en el camino de la paz de los pueblos.

La Escuela Ibérica de la Paz hizo camino en la medida en que caminaba por él. La utópica y profética palabra baja al mundo real, porque alguien actúa convencido de que ello es posible y lo lleva a cabo. La profecía es el sentido común dicho y vivido por adelantado, es pensar y hacer justicia desde el ya.

1.1. Autores y textos

He aquí algunas de las sentencias que reflejan el pensamiento de sus autores más significativos, maestros que enseñaron en universidades españolas y portuguesas y misioneros que ejercieron su ministerio en las Américas españolas y portuguesas.

Fray Antonio de Montesinos, o.p (Catedral de Santo Domingo, en la Isla de La Española, 4º domingo de Adviento, 21 de diciembre de 1511).

«Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a questos indios? ¿Éstos, no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amallos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís? ¿Cómo estáis en tanta profundidad de sueño tan letárgico dormidos?». Pág. 13.

Francisco de Vitoria, o.p (Universidad de Salamanca: 1526–1546)².

«[El título de descubrimiento] en sí mismo y aisladamente no justifica la posesión de aquellos bárbaros, ni más ni menos que si ellos nos hubieren descubierto a nosotros».

Relectio de Indis, *Salmanticae*, 1537–1538. I, 3, 2–3: 165.

«Va contra el Derecho natural que un hombre aborrezca sin razón a otro hombre. Pues no es el hombre un lobo para el hombre [...] sino hombre!». Idem. I, 3, 14–15: 165.

«Claramente, pues, se ve por todo lo dicho que cuando la expedición real se dirigió a las tierras de los bárbaros ningún derecho llevaba consigo para ocupar sus provincias». Idem. I, 2, 2–3: 165.

«La infidelidad no es impedimento para ser verdadero propietario [...] la fe no quita el derecho natural ni el humano. Ahora bien, el dominio es de derecho natural o de derecho humano. Luego no se pierde el dominio por falta de la fe... no es lícito despojar de las cosas que poseen, a los sarracenos ni a los judíos ni a los demás infieles por el solo hecho de no ser cristianos; y el hacerlo es hurto o rapiña, lo mismo que si se hiciera a los cristianos». Idem. I, 1, 4: 169.

² Las fechas se refieren al período del respectivo ejercicio magistral en la universidad.

Luis de Molina, s.j. (Universidad de Évora: 1568–1583).

«Ni por el crimen de idolatría ni por otros pecados que se opongan a la luz natural resulta lícito al Sumo Pontífice o al Emperador, o a cualquier otro príncipe sin jurisdicción sobre ellos, castigar a esos pueblos, declarándoles guerra [...] **De Iustitia et Iure**, tomo I, liv. III, disp.CVI: .285.

Bartolomé de las Casas, o.p. (América Central, Venezuela, Perú y México: 1510–1547)³

«Torno a (decir y) rededir que todas las conquistas y guerras que desde que se descubrieron las Indias, hasta hoy inclusive, se han hecho contra los indios, fueron peores, y en ellas se han cometido más deformidades y con más ofensas a Dios que las que hacen los turcos y moros contra el pueblo cristiano». **Controversia con Sepúlveda**. Valladolid, 1551, Réplica 12ª: 363.

José de Acosta, s.j. (Perú y México: 1571–1587)

«¿Qué cantidad de sacrificios y carnicería de indios no se llevó a cabo a causa del estrago provocado por la espada de los españoles». Idem, II, VI, 2–3. Pág. 387.

Antonio Vieira, s.j. (Brasil, Maranhão y Grão – Pará: 1632-1697).

«...pues tiene la misma relevancia para la soberanía y la libertad, tanto la corona de plumas como la de oro, tanto el arco como el cetro». **Voto sobre as Dúvidas dos Moradores de Sao Paulo (1694)**, in: **Obras escolhidas**, Lisboa, 1952, vol. V, pp. 341–342: 401.

«Digo que sí y vuelvo a decir que sí: que sus mujeres, que sus hijos y que todos nosotros nos mantengamos a nosotros mismos con nuestros brazos; porque mejor es mantenerse con el propio sudor que de la sangre ajena. ¡Ah, haciendas de Maranhão, si esos mantos y esas capas se retorcieron, habrían de escurrir sangre!». Sermão ao Enterro dos Ossos dos Enforcados (1637), in: **Sermões**, Porto 1959, XIV, p.107: 405.

Las balizas principales de esa corriente de pensamiento son en términos generales:

- Todos los hombres son hombres para todos los demás.
- Ninguna conquista ni colonización anula el dominio que tienen los pueblos sobre sus bienes, de los cuales son soberanos.
- Ni el emperador ni el papa ningún derecho tienen para entrar en tierras ajenas ni retirarles a sus poseedores la soberanía. Conquista y colonización son ilegítimas.
- Ni la infidelidad religiosa ni los vicios justifican actos de conquista ni enajenación de dominio. Se trata de un derecho universal cuyo sujeto es la humanidad entera.

Es en este escenario teológico jurídico, pero en un Paraguay en el que seguía todavía vigente y con la fuerza de la mala costumbre el sistema de la encomienda, donde los jesuitas fundarán en los inicios del siglo XVII las Reducciones de Guaraníes.

³ Las fechas se refieren al tiempo en el que ejercieron su ministerio en América.

2. ECOS DE LA ESCUELA IBÉRICA DE LA PAZ EN LOS JESUITAS DEL PARAGUAY

La lectura que hacen los jesuitas de los teólogos-juristas de la Escuela Ibérica de la Paz no siempre es directa ni textual, pero se adivinará su eco en las instrucciones programáticas con que comenzaron las Reducciones y en las denuncias y alegatos con que las protegerán y defenderán mediante un recurso continuo al espíritu y letra de la legislación española vigente que tenían sus raíces en el campo fecundo de sus principios y doctrinas.

2.1. Diego de Torres Bollo (1551–1638): libertad de los indígenas

De todos modos, del niño Diego de Torres Bollo (1551–1638), nacido en Villapando (Zamora) se recuerda que a los once años estaba cursando en Salamanca el arte de gramática latina, con asombrosa facilidad. En casa de su tío clérigo puede haber escuchado ecos de las famosas “relecciones” proferidas en la Universidad por el dominico Francisco de Vitoria, y las enseñanzas de Melchor Cano y Domingo de Soto en la misma universidad por los años 1532-1560 y que habían causado un cierto revuelo.

Jesuita desde 1571, estudió teología en Valladolid y fue destinado a la muy extensa misión del Perú. Trabajó en la misión de Juli junto al lago Titicaca donde convivían indígenas con el pueblo aymará otros grupos andinos, cada uno con su iglesia. Su vuelta a Europa como procurador de la Provincia jesuítica del Perú durante los años 1601-1604.

Contrariamente a lo repetido por una abundante historiografía, las reducciones jesuíticas no son una excepción colonial —una utopía a pesar de la colonia—, sino tal vez la versión mejor conseguida de un colonialismo político religioso, que alcanza un alto grado de legitimidad al hacer posible en su seno la corrección de los abusos y de las injusticias que ya se consideraban inherentes al colonialismo como tal. El desafío fue hacer política colonial sin colonos. El pensamiento que sustenta la acción de Torres Bollo se expresará de modo significativo en cuatro planos:

- el *Memorial* de 1603,
- las *Instrucciones* para las misiones del Guyrá (1609) y Paraná (1610), las Cartas Anuas enviadas a Roma en los años de su provincialato (1607-1615).
- y de forma indirecta las *Ordenanzas* de Alfaro (1612).

2.1.1. El Memorial de 1603

Antes de ser creada la provincia del Paraguay en 1604, el padre Torres Bollo, a partir de sus experiencias misioneras —había estado en Juli, Cuzco, Quito y Potosí— ya había escrito un *Memorial* dirigido al presidente del Consejo de Indias, don Pedro Fernández de Castro, que está datado —casi con seguridad— en Valladolid en diciembre de 1603 (*Monumenta Peruana*, VIII: 458-482).

En este *Memorial* el padre Torres examina la colonia española desde la perspectiva de la libertad: no puede justificarse una forma de civilización que anula la libertad de aquel a quien se quiere civilizar.

El provincial de los jesuitas era un anti-encomendero convencido y un decidido defensor de la libertad absoluta de los indios. Para él reducción y encomienda se anulaban mutuamente. Frente al problema del servicio personal existían dos tipos de mentalidad: una, simplemente reformista que apelaba a la conciencia moral de los encomenderos y los llamaba a obrar en conciencia y no abusar del trabajo indígena; la otra, más radical y efectiva, quería la supresión de todo servicio personal lo que implicaba de hecho la desaparición del sistema de encomienda y hasta le sustraía las condiciones de posibilidad. La dignidad del indígena pasa por su necesaria libertad. Con una actitud no tan común en aquel tiempo, convencido de la importancia de saber la lengua del país y de la región, propone como remedio un clero nativo o que por lo menos tenga experiencia de vida en el lugar, ya que «*los curas nacidos o criados allá por lo menos hacen ventaja en saber la lengua y las costumbres de los indios y no tener codicia de venir [volver] a España*» (Frías 2002-03: 329).

2.1.2. Las Instrucciones para los misioneros del Guayrá y del Paraguay

Esas *Instrucciones* fueron felizmente transcritas en su totalidad por el historiador jesuita Pedro Lozano. La primera es la *Instrucción del padre provincial para los padres Joseph Cataldino y Simón Mascetta, quienes salen de la Asunción para emprender la conversión de los infieles del Guairá y se refiere lo que obraron en el camino* (Lozano 1755: 136-141).

Para esos misioneros un paso esencial, muy olvidado en nuestro tiempo que tanto se jacta de haber descubierto la interculturalidad, será “*deprender [aprender] y estudiar la lengua guaraní, y ejercitarla con los indios*”. (Lozano 1755: 137; cf Meliá 2003: 89-97).

Hay en toda la *Instrucción* una serie de importantes prescripciones y consejos que apuntan a crear un nuevo espacio cultural y religioso, autónomo aun dentro de cuadro de las leyes españolas y en continuidad con el modo de ser guaraní.

“*El pueblo se trace al modo de los del Perú, o como más gustaren los indios, y pareciere al Licenciado Melgarejo, con sus calles y cuadras, dando una cuadra a cuatro indios, un solar a cada uno y que cada casa tenga su huertezuela y la iglesia y casa de VV.RR. en la plaza, dando a la iglesia y casa el sitio necesario para cementerio y la casa pegada a la iglesia, de manera que por ella se pase a la iglesia haciendo esto poco a poco y a gusto de los indios, habiendo ellos hecho primero sus casas y una pequeña para VV.RR. y una enramada para decir misa que sirva*”. (Lozano 1755: 138).

En los escritos de Torres se insiste repetidamente en la necesaria consulta a los indios, sobre todo cuando se trata de la elección de un lugar para la Reducción.

El gobierno de los pueblos adoptará de este modo un cierto bilingüismo político, reflejado incluso en los préstamos del castellano para designar las nuevas funciones.

La redacción de la segunda Instrucción contiene las mismas directrices que la primera, pero con secuencia con acentos distintos.

Hay que atender a saber la lengua, “no contentándose con saberla como quiera, sino con eminencia [...] y hablar siempre en ella”. (Lozano 1755: 248).

Siendo un objetivo principal de la Instrucción poner la base de una Reducción, que se pretende sea el nuevo tekoha común de varias aldeas y varios caciques, lugar y espacio de un nuevo ser, de “un somos lo que somos” transformado y duradero, la consulta a los caciques y a los indios es fundamental.

2.1.3. La cuestión de la encomienda

No hay indicaciones de que se quiera romper de entrada con los españoles en cuanto españoles, pero se mantiene con firmeza que el sistema de encomienda no puede prevalecer sobre el derecho a la libertad del indígena. Los colonos españoles no tienen ningún derecho sobre el trabajo indígena que es dominio esencial del ejercicio de su libertad. El territorio guaraní en el área donde van a trabajar los jesuitas no estaba todavía del todo invadido –y no lo estaría hasta bien entrado el siglo XX, aunque los españoles de Ciudad Real y Villarrica ya reclamaban la encomienda de sus indios.

En la primera *Instrucción* ya se hablaba del peligro español.

Con todo el valor prudencia y cuidado posible se procure que los españoles no entren en el pueblo y si entraren que no hagan agravios a los indios y salgan con brevedad y en ninguna manera les dejen sacar piezas, y en todo los defiendan, como verdadero padres y Protectores; y séanlo de toda la comarca y de manera que todos los indios lo entiendan (Lozano 1755: 140).

En la segunda Instrucción, al encarar un escenario más amplio es también más explícito:

“Con los españoles se proceda con toda prudencia, procurándolos ganar a todos, así por el bien de sus almas, como porque no nos impidan y hagan daño a los indios y los agravios sean menos; pero entiendan también, que no los consentiremos y que por lo mismo avisaremos a quien lo remedie. En lo que toca a confesar españoles, que podrán acudir a nuestras Reducciones, o cuando se fuere a sus pueblos, sea con mucho tiento y

especialmente si son vecinos encomenderos o maloqueros, o que han llevado indios a la yerba, o la toman, o el petén” [petÿ: tabaco] (Lozano 1755: 251).

Negar incluso la absolución a los encomenderos, era una de las maneras más drásticas para lograr conductas según ley y razón, según fe y moral. Era necesario mostrarles a los españoles sus errores, negándoles incluso la absolución si persistían en mantener el servicio personal de los indios, que es “disimulado cautiverio”.

Habiendo llegado a Lima en 1581, el padre Diego de Torres tuvo ocasión de ver y conversar con el padre José de Acosta, que fallecía en 1587. En el juicio sobre la colonia y en el uso de los medios más adecuados para la misión, ambos están en la misma línea.

El pensamiento de Torres está también presente en las *Cartas Anuas* (1927-29) correspondientes al periodo de su gobierno (1607-1615). Las respuestas desde Roma son una aprobación y confirmación del camino iniciado por su primer provincial que hacía camino por la peligrosa frontera entre los intereses abusivos de la sociedad española y el bien de la sociedad guaraní; la cuestión gira en torno al inadmisibles –para los jesuitas servicio personal (Morales 2005: 48*-53*).

Torres no era sólo teólogo y jurista, sino misionero y gobernante que sabe que la idea adquiere su pleno valor cuando es traducida en la práctica. Quitar el servicio personal de los indios que servían en el colegio de Santiago de Chile, fue aplicada al momento. La misma norma es seguidamente adoptada en Córdoba, Santiago del Estero, y Tucumán, y lo mismo debía hacerse en Asunción del Paraguay; siendo libres, los indios serán contratados por un salario, y aun se les pagaría el servicio de años anteriores en que no cobraron nada.

No es de extrañar el revuelo que causó el hecho de que los jesuitas dieran libertad a los indios que estaban a su servicio; su “mal ejemplo” resultó insoportable. La primera expulsión de los jesuitas de su colegio de Asunción, en 1612, fue motivada por la presión de los encomenderos que no aceptaban la defensa que los jesuitas hacían de la libertad de los indios (Meliá 1997: 220-223). Que por lo menos se callasen en sus prédicas.

El padre Roque González de Santa Cruz en los mismos años mantuvo esta posición en términos aún más radicales, como lo manifiesta en la carta a su hermano: “*De mí digo que no confesaré a ninguno por cuanto tiene el mundo, porque han hecho el mal y aun reconocerlo no quieren*” (Blanco 1929: 545).

El desentendimiento de jesuitas y el grupo de españoles que formaban el grupo de encomenderos, nunca cesó; no sin sorna decía un jesuita de la época que la ciudad de Asunción los quería a los jesuitas como “*al dolor de vientre*”.

2.1.4. Las Ordenanzas de Francisco de Alfaro

Las *Ordenanzas* de Felipe II en 1573 al insistir en la “conquista espiritual” y desmarcarse de la conquista por las armas propugnaban un viraje notable y nuevo soporte político a la acción de los españoles en el Nuevo Mundo (Zavala (1977: 40-42). Pero faltaba mucho camino por recorrer y sobre todo los hombres que quisieran y pudieran recorrerlo.

La visita del oidor Francisco de Alfaro pretendía llevar a cabo lo que estaba mandado y no había manera de hacer cumplir, que era «desagraviar a los indios» y «poner las cosas en razón»; y concretamente acabar con el servicio personal y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los indios (ver Frías 2002-03: 327).

El historiador jesuita Pedro Lozano (1755: 301) se hace eco del consejo y dirección que el padre provincial Torres Bollo y el padre Marciel de Lorenzana habían ejercido sobre Alfaro. La preocupación real de los jesuitas por lo que ellos entendían ser la libertad de los indios y su liberación del servicio personal fue una constante en todo el devenir de las Reducciones. La Reducción era una alternativa, siempre y cuando permitiera salvaguardar la libertad de los indios. La política adoptada frente al servicio personal marca la diferencia y la asimetría entre los diversos tipos de reducción en el Paraguay, más concretamente entre franciscanos y jesuitas (Maeder 1995).

Cuando el 11 de octubre de 1611, Alfaro dio en Asunción sus famosas Ordenanzas, explica que no decide algo nuevo, sino que ejecuta el derecho antiguo fundado en derecho común y natural –y ahí resuena claramente el eco de la escuela salmantina e ibérica de la paz, que tanto habían influenciado la Leyes Nuevas de 1542. Su visita, comenzada en 1608, le hizo ver por sus propios ojos “*el mal uso que ha habido de la parte de los gobernadores y en el mal modo de las encomiendas que han hecho, como de parte de los vecinos en el exceder en usar del servicio de los indios*” (Zavala 1977: 260). De hecho, el servicio de los indios había derivado en esclavitud abierta y genocidios olvidados. La lista de violencias y abusos observados y constatados es larga y vergonzosa. El Paraguay, incluso en comparación con otras partes de América, “*se representa en el encuentro más brusco entre el marco institucional [...] y los usos peculiares de la gobernación del Río de Plata*” (ibid.: 262). Ya entonces se había instalado un *costumbro*, que después pretenderá hacerse pasar por marca de identidad paraguaya de dejar pasar las cosas como están y que no es sino la aceptación de la injusticia e impunidad de la clase dominante sobre los pobres indefensos.

2.2. Antonio Ruiz de Montoya (1585–1652) y sus Memoriales

Cual otro fray Antonio de Montesinos y fray Bartolomé de Las Casas, el marco al que apela el padre Antonio Ruiz de Montoya para denunciar y remediar los crímenes que contra los

indios Guaranís se han cometido y cometen en el Paraguay, es, además de la concepción cristiana de la vida, el derecho natural y las Leyes de Indias, y aun la recta conciencia del rey y del consejo de Indias. Su actuación se desarrollará en tres escenarios que siguen el mismo guión: las Reducciones del Paraguay, Paraná, Uruguay y Tape (1612-1637), la corte de Madrid (1638-1643) y gestiones en Lima, donde morirá (1643-1652).

El padre Antonio Ruiz de Montoya había nacido en Lima en 1585. En 1612, de camino hacia el Paraguay era ordenado sacerdote, después de una preparación teológica brevísima. Ya en su nuevo destino trabajaría en las recién fundadas Reducciones del Guayrá, siendo él mismo fundador de otras diez entre 1625 y 1628.

Dedicado al estudio sistemático de la lengua guaraní, la llegó a dominar de manera notable, como lo atestiguan los cuatro volúmenes publicados en Madrid en 1639-40: *Tesoro* (diccionario fraseológico), *Arte* (gramática), *Vocabulario* y *Catecismo de la lengua guaraní*.

2.2.1. La asamblea de los trabajadores de la yerba mate (1630)

La lucha contra el servicio personal y la denuncia contra los abusos de los encomenderos, en los cuales vemos la aplicación de los principios y dictámenes de la Escuela Ibérica de la Paz, no estaba solamente representada por la voz del provincial Diego de Torres, sino que era compartida por los jesuitas del Paraguay, los del colegio y los de la reducciones. Era el aire que se respiraba entre ellos.

Cansados de las prácticas abusivas de los encomenderos que hacían trabajar a los indios en los yerbales, los jesuitas que estaban en el Guayrá promovieron una gran junta o asamblea para hacer conocer a los indios sus derechos tan sistemáticamente conculcados por sus patronos y que el rey los declaraba libres del servicio personal.

Fue publicado en los *Manuscritos de la Coleção de Angelis* (MCDA I 1951: 352-361), el documento que se encuentra en Biblioteca Nacional de Río de Janeiro, que lleva por título: “*Respuesta que dieron los indios a las Reales Providencias en las que se manda no sirvan los Indios de las Reducciones más que dos meses como S.M. lo manda y no sean llevados a Mbaracayú en tiempo enfermo*”. Está fechado a 25 de agosto de 1630⁴ y tuvo lugar en el Puerto del Salto del Guayrá. Al texto en lengua guaraní, le sigue la traducción en lengua castellana, así como varias certificaciones de los padres que estuvieron presentes (en portugués, Meliá 1982: 6).

Este es el primer texto en lengua guaraní que se tiene registrado por escrito, que si bien fue redactado por alguno de los jesuitas presentes en la asamblea, reproduce cabalmente las palabras mismas de los asambleístas y las varias voces que en ella intervinieron.

4 Original colacionado sobre microfilm.

Mucho nos alegramos -Ore rory katu- y nos consolamos, al escuchar las palabras de Nuestro Gran Superior -Ñande Ruvichavete- [neologismo para significar El Rey]... Antiguamente cuando nos veíamos pobres y maltratados por los españoles -karai-, nos parecía que Ñande Rubichabete nada sabía... Después de escuchar sus palabras quedamos tranquilos... Hace tiempo que habíamos escuchado esa palabra: No vayan al Mbaracayú, contra su voluntad..., pero los españoles no hacían caso...

Aquellos yerbales del Mbaracayú están de todo llenos de los huesos de nuestra gente. La casa de Dios sólo tiene los huesos de nuestras mujeres; los huesos de nuestra gente muerta encuentran al Mbaracayú como lecho. Hablando de corazón -ore py'a guive-, vosotros también sois sus enemigos por nuestra causa, y no solo vosotros, sino también vuestras cosas, y hasta los papeles todos... Nada pagan los españoles por el cansancio de nuestra gente. Lo único que traemos es cansancio; enfermedad es lo que traemos... "Nuestro Rey está lejos y no os va a oír, no, y haremos que este Padre salga de aquí". Esas palabras que encienden a cualquiera, tenemos que aguantarlas y sufrirlas continuamente.

Es por eso por lo que queremos que vosotros mismos hagáis escuchar, por favor, nuestras palabras al Rey. No hay otro que vaya a tomar cuidado de nosotros, no hay escribano, y aunque lo hubiera, no lo va a querer hacer de ninguna manera, o hará sentir sus propias palabras, diciendo sin ninguna razón que esas son palabras de indio [de Mbyá].

No carece de interés ver en este testimonio a favor de los indios, las firmas de personas tan señaladas como los padres José Cataldini, Cristóbal de Mendiola, Juan Suárez de Toledo, Francisco Díaz Taño, Antonio Ruiz de Montoya y Juan Agustín de Contreras. Es particularmente dramática la certificación del padre Antonio Ruiz de Montoya:

Ha veinte años que veo éstas y peores cosas de agravios de Indios que fuera (si se hubieran de referir) hacer una larga historia principalmente en materia de Mbaracayú y su infernal yerba... (Ibid.: 360).

En la *Conquista espiritual* se refiere al mismo asunto (1989: 63).

Un solo documento no hace toda la historia, pero con este documento se entiende mejor la práctica de la encomienda en el Paraguay, lo que era el 'beneficio' de la yerba, la personalidad del gobernador Luis de Céspedes, la función del Teniente Saavedra, la presencia de los españoles en la región del Guayrá, la historia de las incipientes Misiones jesuíticas, el papel que los mismos padres se atribuyen en la defensa de los indios, su oficio de testigos, el contexto de las *Ordenanzas* de Alfaro, así como los posteriores *Memoriales* de Montoya de 1638 y ciertos capítulos de su *Conquista Espiritual*, como el VII, que "trata de la yerba que llaman del Paraguay". No es de menor importancia el significado lingüístico de este texto, el primero auténticamente guaraní, y aun el papel que empieza a jugar la escritura en lengua guaraní como fundamento de la historia del Paraguay (Meliá, 2004).

2.2.2. Armas para la libertad

La lista de esos Memoriales, establecida por Hugo Storni (1984), muestra hasta qué punto Montoya ha captado la situación política y laboral de los indios, y cuánto importa su solución, no solo para las Reducciones sino para los intereses de la corona española en América en términos de derecho y de geopolítica. Sus alegatos van dirigidos a asegurar enteramente la libertad de los indios y protegerlos contra las injusticias y abusos, dándoles los instrumentos necesarios para que ellos mismos se defiendan y protejan, incluso armas de fuego, que, dados los extremos a que se ha llegado de ataques y capturas de miles de indios de las Reducciones sobre todo en el Guayrá, parecían necesarias. No se pretendía formar un ejército sino salvaguardar la libertad de los indios, aunque el resultado fue la formación de un cuerpo militar estable que al fin resultó en beneficio de los intereses de la corona española en la región⁵.

Los documentos más específicos en torno a la libertad que gestionaba Montoya con su ida a la corte de Madrid son los siguientes⁶:

1. ** “Mapa que ha hecho de toda aquella tierra”. 1637? Cf. N. 75, 134v; Furlong, *Cartografía* 1,25. [Tal vez acompañando al siguiente memorial]
2. Memorial al Rey [Madrid 1638? 2 ff.] 305x210. ARSI *Paraq. II* 133-134v. “Señor. Antonio Ruiz de Montoya de la Compañía de Iesus, y su Procurador general de la Provincia del Paraguay, dice: Que estando prohibido por cédulas, y órdenes Reales, so graves penas... Compañía, y los mismos Indios, en cuyo nombre también viene el suplicante, recibirán particular merced”.
3. Memorial al Rey [Madrid 1638? 7 ff.] 310x210. ARSI *Paraq. 11*: 135-141v. “Háseme mandado, que assi como represente a su Magestad ... quien tocare la execución de lo que su Magestad, y su Real Consejo de Indias mandare. Antonio Ruiz de Montoya”.
4. Resumen del memorial anterior [Madrid 1638? 2 ff.] 220x160. ARSI *Paraq. 11*:143-144. “Señor. Los remedios que pueden ocurrir a los males ... y protesto que mi intento no es muerte de alguno, ni efussion de sangre”.
5. Memorial al Consejo de Indias. Madrid 1639. “Señor. Antonio Ruiz de Montoya Procurador General en esta corte de la Provincia del Paraguai de la Compañía de Jesús, y en nombre y con poder de los Indios de las dichas Provincias y de la del Rio de la

⁵ La cuestión de poner a los indios en armas para su propia defensa, fue objeto de repetidas y sin duda acaloradas discusiones entre los mismos jesuitas, algunos de los cuales no veían cómo poder compaginar su uso con el espíritu evangélico de paz que predicaban conforme al evangelio, mucho menos que un jesuita fuera su comandante. Hasta hoy el tema está sujeto a pareceres encontrados, tanto más que el ejército guaraní de las Misiones tuvo que actuar más bien en defensa de los intereses geopolíticos de la corona española, con muchas consecuencias negativas para la población indígena que tenía que ausentarse durante largos tiempos de sus trabajos ordinarios e negativamente daba lugar a muchas fugas de los soldados Guaraníes y desamparo de sus familias. La película *La Misión* (1986) de Ronald Joffé, con Jeremy Irons y Robert de Niro, actualizó la problemática.

⁶ Esta lista se basa en el meticuloso y exacto estudio de Storni 1984, que ofrece mayores detalles y precisiones. Documento inédito = *. Documento conocido sólo indirectamente = **.

Plata dice que la Compañía de Jesús a costa de inmensos trabajos... por los muchos y grandes trabajos que allá se padecen”. En: MCDA I: 430-433. “Copia de de un memorial que presento en la Corte de España...”

6. Memorial al Rey. Madrid 1639. “Señor. El Padre Antonio Ruiz de Montoya Procurador General de la Compañía de Jesús de las Provincias del Paraguay, Río de la Plata y Tucumán y de las Misiones y Doctrinas que la dicha Compañía tiene de los indios de las dichas provincias, digo: que constando a Vuestra Majestad de las Invasiones que los moradores... y muchas demostraciones que en razón de esto se hagan será poco, y Recibiré Justicia y Merced”. En: MCDA III: 295-297.

7. *Conquista espiritual hecha por los religiosos de la Compañía de Jesús en las Provincias del Paraguay, del Paraná, Uruguay, y Tape*. Año 1639. En Madrid, en la Imprenta del Reyno.

8. Memorial al Rey. Madrid 1642. “Antonio Ruiz ... Los punt de 1643os de este memorial y consulte a V.M. lo que más pareciere convenir al servicio de Dios y de V.M.” (Pastells 2: 77).

9.** Memorial al Rey, Madrid, antes del 7 de abril. (Pastells 2: 77, y referencia a dos más).

10. Memorial al virrey. Lima, 8 de noviembre 1644 (Pastells 2: 108-111).

11. Memorial al virrey. Lima, antes del 15 de enero de 1646. (Pastells 2: 111-112).

12. Memorial al virrey. Lima, antes del 21 junio 1649. (Pastells 2: 201-202).

13.* Memorial al rey. Lima 31 julio 1649. Santiago de Chile. Biblioteca Nacional, Lima, *Jesuitas* 298.

14.* Memorial a la Inquisición de Lima. 1649? Biblioteca Nacional, Lima, *Jesuitas* 298.

15.** Memorial al virrey. Lima 1649? (Jarque 4:130).

16.** Memorial al rey. Lima 1652. (Jarque 4: 233-234).

17. Memorial al virrey. Lima 1652 fº 7 ff.: “Exmo. Sor. El padre Antonio Ruiz de Montoya, religioso de la Compañía de Jesús, y procurador general de la Provincia del Paraguay, dice que según ha tenido noticia el señor obispo, etc”. (Medina, José Toribio, *Biblioteca Hispano-Americana (1493-1810)*. Santiago de Chile , tomo 6: 189)

Aunque sin lugar ni fecha, hay tres memoriales que fueron estampados ciertamente en Madrid en 1638. Su contenido y otros documentos contemporáneos lo prueban (cf. Jarque 3: 347-50).

De hecho estos tres memoriales por su contenido, su forma y estilo, las circunstancias de su composición, de su impresión y distribución, son la clave y razón de sus años de forzada ausencia del Paraguay, que abrieron un nuevo capítulo en la vida misionera de Montoya, muy distinta de los años en que estuvo en las reducciones y las tuvo que recorrer como superior de ellas. Se obliga a estar ausente de los indios que han sido su vida por casi treinta años, para hacerlos ahora presentes en el teatro de la corte, donde se juega el destino de esos hombres libres, pero tan amenazados en su libertad. Y ya se sabe, ese juego y ese drama tiene sus propias reglas, sus personajes, “su perdimiento de tiempo, y sobre todo tener ocupada la mente en negocios, cuidados y trazas, que pocas veces se logran” (Jarque 4 1900: 46).

Por las diversas citas de autoridades se ve que Montoya inscribía su alegato en el marco jurídico de los pensadores y juristas que pertenecían a círculo que hoy llamamos Escuela Ibérica de la Paz.

... y enseña el derecho que decide que no hay prescripción contra la libertad: leg. Última. Cod. Longi temporis prescriptio. Quae pro libértate leg. Usucapionem, ss de usucapione, §. Sed aliquando, instit, eodem título, & lege 6 num. 29. Part. 3 & docet Molina tom. 2. De iustitia tractat. 2. Disputat. 79. Column. 471. § liber homo. Por ser contra el derecho natural, & habetur C. flagitia 32 q. 7. (Montoya, Memorial de 1638, fol. 2v).

Acude también a las Bulas de Paulo III y Clemente VIII.

Hay una nota marginal: Vide. Caietano. 2.2. q. 66 art. 8 ad 2. Victoria. In relect de Indis, § 4., conclus. 2. 5. 6. & 7. Lege Episcopum Chiapensem doctissimum, & unicum indorum, in diversis libris ab eo compositis, propugnatorem. (Montoya).

Habla no de oídas, sino por vista de ojos, que han tenido que soportar el horroroso espectáculo de indios ya cristianos atacados desde el doble frente de españoles encomenderos y portugueses bandeirantes paulistas, que alzan la bandera para incursionar en territorio guaraní y llevarse a la población ya misionada como esclavos. En los dos casos se trata de privación de libertad, de trabajo esclavo y exilio forzado. Hay que decir que aún hoy, en 2014, son los derechos humanos indígenas negados con más frecuencia, junto con la usurpación de sus territorios, convertidos en objeto de especulación monetaria y no lugares de vida.

Llama la atención en el mismo hombre la orientación mística y el realismo práctico para enfrentar situaciones económicas y políticas en las que se verá envuelto a lo largo de toda su vida. El hombre espiritual nunca dejó de pisar tierra; será sacerdote, político y profeta de utopías.

La singularidad de la experiencia reduccional de los jesuitas en el Paraguay se ha hecho depender de extrañas y externas utopías, hemos dicho. Verdadera y auténtica utopía es la de una sociedad que es capaz de hacer realidad en su vida las leyes del propio país en el que vive.

Con todo eso, dada la colonialidad en que estaban inscritas las Reducciones, todavía nos inquieta la clarividente sospecha de indio Potyrava, cuando incitaba a Ñesú a no dejarse reducir, ni siquiera por los jesuitas; la Reducción que podía ser también un estado de “disimulado cautiverio”: “Pues, ¿por qué consientes que nuestro ejemplo sujete a nuestros indios y lo que es peor a nuestros sucesores, a este disimulado cautiverio de reducciones de que nos desobligó la naturaleza?”⁷

Una colonia, aun sin colonos, ¿sería todavía un disimulado cautiverio?

Bibliografía

BARRETT, Rafael. 1910. *Lo que son los yerbales*. Montevideo: O.M. Bertani ed. 1910. También en : *El dolor paraguayo*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1978: 121-136.

BLANCO, José María. 1929. *Historia documentada de la vida y gloriosa muerte de los Padres Roque González de Santa Cruz, Alonso Rodríguez y Juan del Castillo, de la Compañía de Jesús, mártires del Caaró e Yjuhí*. Buenos Aires.

CA *Cartas Anuas de la provincia del Paraguay, Chile y Tucumán, de la Compañía de Jesús*. 1927-29. 2 tomos. Buenos Aires., p. 40 ss.

ESCUELA IBÉRICA DE LA PAZ: la conciencia crítica de la conquista y colonización de América: 1511–1694. 2014 Directores: Pedro Calafate, Ramón Emilio Mandado Gutiérrez; prefacio: Antonio Augusto Cançado Trindade. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria, D.L. 2014.

FONSECA, Manuel de, *Tratado de las obligaciones que tienen los de la Compañía que están en Indias a emplearse en el ministerio de los indios*. Archivo Histórico Nacional. Madrid. Ms.

FRÍAS, Susana R. 2002-03. La dignidad del indígena en los escritos de Diego de Torres, *Anuario del CEH*, N° 2-3, Año 2 y 3: 321-336.

HERNÁNDEZ, Pablo. 1912. Un misionero jesuita del Paraguay en la Corte de Felipe IV. *Razón y Fe* 33. Madrid: 71-79; 215-222.

JARQUE, Francisco. 1900. *Ruiz de Montoya en Indias*. 4 vols. Madrid, 2ª ed.

LOZANO, Pedro. 1754-1755. *Historia de la Compañía de Jesús en la Provincia de Paraguay*. 2 vols. Madrid.

⁷ Blanco, Historia 1929, p. 525.

MAEDER, Ernesto J. A. 1999. "La Iglesia misional y la evangelización del mundo indígena", *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia-Planeta, tomo 2: 433-468.

MAEDER, Ernesto J.A. 1995. "Asimetría demográfica entre las reducciones franciscanas y jesuíticas de guaraníes", *Revista Complutense de Historia de América*, num. 21. Madrid: 71-83.

MCDA. Manuscritos da Coleção de Angelis. I. 1951. *Jesuitas e bandeirantes no Guairá (1594-1640)*. Rio de Janeiro: 354-56.

MCDA. Manuscritos da Coleção de Angelis. III. 1969. *Jesuitas e bandeirantes no Tape (1615-1641)*. Rio de Janeiro.

MELIÁ, Bartomeu, 1985. Los dos primeros Memoriales de Montoya en Madrid, *Anais do VI Simpósio nacional de Estudos Missioneiros*. Santa Rosa (Rio Grande do Sul). 85-89.

MELIÁ, Bartomeu, 1997. *El guaraní conquistado y reducido*. Asunción, CEADUC-CEPAG. 4ª ed.

MELIÁ, Bartomeu, 2004. Escritos guaraníes como fuentes fundamentales de la historia paraguaya, *Iberoamericana Pragensia*, Año XXXVIII, Praga: 85-109.

MELIÁ, Bartomeu. 1982. Assembléia guaraní de 1630 denuncia exploração através do plantío da erva infernal, *Porantim*, 39 (Brasília, mayo).

MP *MONUMENTA PERUANA* VIII. 1986. Roma: Institutum Historicum Societatis Iesu.

PASTELLS, Pablo. 1912. *Historia de la Compañía de Jesús en la provincia del Paraguay*. 8 tomos. Madrid.

STORNI, Hugo. 1984. Antonio Ruiz de Montoya (1585-1652), *Archivum Historicum Societatis Iesu*, LIII. Roma: 425-442.

ACUERDO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO (TPP). UN AMBICIOSO PROYECTO

Hernán Muñoz

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés), ningún acuerdo comercial ha sido tan ambicioso y con pretensiones innovadoras¹ como el llamado Acuerdo TPP. En este artículo repasaremos sus inicios, las dimensiones de su posible aplicación, los principales puntos de su contenido, la situación particular para acelerar su posible ratificación en los Estados Unidos de Norteamérica y los probables resultados que avizoran los especialistas, considerando el estado actual de situación.

INICIOS

Prolegómenos: Desde el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, las pautas del Sistema Multilateral de Comercio internacional se basan principalmente en los derechos y obligaciones emanados de los múltiples Acuerdos e instrumentos jurídicos incluidos en los Anexos del Acuerdo de Marrakech. Tan holístico e integral es su marco institucional, que incluso prevé las “excepciones” a los compromisos, entre ellas, las “zonas de libre comercio” (Artículo XXIV, inciso 5., b), con sus requisitos respectivos. Excepción, como su misma definición explica, refiere a la exclusión de la generalidad.

Notablemente, la cantidad de “excepciones” bajo la denominación de acuerdos regionales que se han suscrito desde 1995 ha ido en exponencial aumento, por diversas causas ajenas al análisis de este artículo. Para ilustración, entre los 160 miembros y 22 territorios aduaneros en proceso de adhesión (a octubre del 2015)², suman 384 acuerdos regionales notificados a la Secretaría de la OMC. Todos los miembros son parte contratante de algún acuerdo comercial que constituya una excepción a los principios generales de la OMC.

Pero tan solo algunos de aquellos acuerdos tienen un alcance que abarque disciplinas aún no reguladas multilateralmente, o contemple un enfoque diferente de solución de diferencias o protección a derechos de propiedad intelectual. El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, o TPP, por las siglas en inglés del abreviado *Transpacific partnership*) es el mejor y último ejemplo de negociaciones que podrían determinar un nuevo paradigma de acuerdos comerciales, transformándose de una excepción más en la norma tácita para futuros regímenes comerciales.

1 Cfr. Blieffert, Christoph (2008), NAFTA's First Decade - Accomplishments and Failures from the Mexican Perspective. GRIN Verlag.

2 Apartado “Adhesiones en curso”: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/acc_s.htm (actualizado 2015)

Orígenes: El Acuerdo P4, oficialmente Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, presentado como el primer acuerdo plurilateral que involucra a Asia, el Pacífico y Latinoamérica³, estaba en 2005 siendo negociado por Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei Darussalam (*Pacific 4 – P4*), países relativamente pequeños, con economías bastante abiertas y dinámicas, que siguen políticas de apertura unilateral y, además, son miembros de la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, por sus siglas en inglés). “Cuatro economías que comparten una visión común en su estrategia de integración al mundo”. Entró en vigencia el 1ro de enero de 2006⁴, pero contiene una Cláusula de Adhesión⁵ que permite que otras economías de APEC u otro Estado se incorporen, “reforzando con ello la intención original de perseguir una mayor integración y liberalización comercial en la zona Asia Pacífico”.

El Acuerdo P4 consta de 20 capítulos que abordan temas comerciales, económicos, institucionales y de cooperación: normas de origen, procedimientos aduaneros, defensa comercial, propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y servicios financieros, solución de controversias, entre otros; además de un Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Laboral y un Acuerdo de Cooperación Medioambiental.

Sin embargo, el verdadero impulso ocurrió cuando en febrero de 2008, Estados Unidos, la mayor economía mundial en ese momento, se unió a las negociaciones y posteriormente informó formalmente su interés en adherirse al Acuerdo.

Intenciones de Adhesión: Los principales motivos para negociar su adhesión los podemos identificar en el Informe Anual del 2008 del Presidente de Estados Unidos sobre el Programa de Acuerdos Comerciales. Dice, en parte: « la participación estadounidense en el Acuerdo TPP podría posicionar mejor a las empresas estadounidenses para competir en la región de Asia-Pacífico , que está viendo la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales entre los competidores de Estados Unidos y el desarrollo de diversas iniciativas de integración que compiten economías regionales que excluyen los Estados Unidos.” También analistas políticos del Congreso de los Estados Unidos encontraron que “...el Acuerdo TPP podría tener implicaciones más allá de los intereses económicos de la región Asia-Pacífico. La región se ha convertido cada vez más como una de importancia estratégica vital para los Estados Unidos. Durante todo el período de la post-Segunda Guerra Mundial, la región ha servido como un ancla en las relaciones estratégicas norteamericanas, primero en la contención del comunismo y, más recientemente, como un contrapeso al ascenso de China.”⁶

3 Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica. http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_Asia/Studies/p4_s.pdf (mayo 2006)

4 Artículo 20.4: Entrada en vigor, del ACUERDO ESTRATEGICO TRANSPACIFICO DE ASOCIACION ECONOMICA

5 Artículo 20.6: Adhesión, del ACUERDO ESTRATEGICO TRANSPACIFICO DE ASOCIACION ECONOMICA

6 Ian F Fergusson , William H Cooper , Remy Jurenas y Brock R Williams (2013) , “Las negociaciones de Asociación Trans-Pacífico y sus asuntos para el congreso” , Servicio de Investigación del Congreso; informe para el Congreso, 17 de junio , p . 9.

Con el interés de EE.UU. y su liderazgo en las negociaciones, el proceso de ampliación del original Acuerdo P4 incitó a que líderes de otros Estados decidan entrar en negociaciones para adherirse. Durante ese 2008, Singapur, Vietnam, Perú y Australia declararon su intención de participar en negociaciones para adherirse. En octubre del 2010 Malasia pasa a formar parte del grupo de adherentes. Con la invitación a participar a Canadá y México, los restantes miembros del NAFTA, en junio del 2012, llegan a once los Estados negociadores. Finalmente, Japón hizo lo suyo a mediados del 2013, y es el último interesado que se ha unido al proceso de negociación.

A pesar de las consultas oficiales y declaraciones sugerentes de China, Taiwán, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, así como Estados no parte de APEC como India, Colombia y Costa Rica, entre otros, no se ha acordado ninguna inclusión oficial de nuevos negociadores. Pero este interés de momento infructuoso es también un claro indicio de las expectativas que alguna vez ha despertado este, como veremos, Mega-Acuerdo.

CARACTERÍSTICAS EXTRACOMERCIALES

Cifras y proporciones: Siendo 160 los miembros de la OMC, ¿por qué un acuerdo firmado entre doce “Economías de APEC” tendría algún impacto significativo? Primero podemos considerar la zona geográfica: en los últimos años se consolidó un proceso iniciado en la década de 1980, cuando el tráfico comercial del Pacífico comenzó a equiparar en tonelaje al que se realizaba por vía atlántica. Esa tendencia se acentuó en la década siguiente, cuando el tráfico portuario, es decir el volumen de carga transportada y descargada en los puertos sobre el Pacífico, fue superior al del Atlántico, que perdía importancia relativa en las transacciones internacionales. En 2008 finalmente se confirmó un cambio trascendente en la historia económica planetaria, pues el océano Pacífico superó al Atlántico en tráfico marítimo, y en volumen y valor de las mercancías transportadas⁷.

Por su parte, con los nuevos procesos de adhesión, el impacto económico del Acuerdo es potencialmente trascendental por la realidad macroeconómica de sus miembros. En cifras, el acuerdo cubriría más de 805 millones de habitantes, que representan un poco más del 11% de la población mundial, así como el 36.6% del PIB global. Las compras al mundo contabilizan el 25,5% del comercio mundial. En conjunto, manejan un PIB de US\$ 28 billones, lo que significa una renta per cápita de un poco más de US\$ 34,500⁸. Sin embargo, es importante remarcar el peso real que representa la presencia de Estados Unidos en el cálculo: en 2013 los socios del TPP, excluyendo a EE.UU., tenían un PIB de US\$ 10,6 billones, algo más del 60 % del de Estados Unidos, y una población de 486 millones, un 50% más grande que la población estadounidense. Con la entrada de Japón, y sus 127 millones de habitantes y un PIB de 4,6 billones, aumentan significativamente los guarismos de ambas métricas.

7 Cfr. Maritime Trade and Transport Logistics. http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/Strategy_2030_Maritime_Trade_and_Transport_Logistics.pdf (septiembre de 2006) y ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/Anuario-2014-1.pdf> (noviembre de 2014)

8 Trans-Pacific Partnership Agreement <http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/Pages/trans-pacific-partnership-agreement-tpp.aspx> (actualizado 2015)

Aún más, los 12 países que constituyen el grupo actual de participantes del TPP son económica y demográficamente diversos. Estados Unidos es más de dos veces mayor que cualquier otra economía TPP en términos de economía y población. Japón, el más reciente y siguiente mayor miembro TPP, tiene un PIB y una población que son apenas el 27% y 40% del nivel de Estados Unidos, respectivamente. El índice del PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPP), una medida aproximada del nivel de desarrollo económico de un Estado, oscila entre poco más de US\$ 5,500 en Vietnam a más de US\$ 80,000 en Singapur, unos US\$ 20,000 más alto que el de los Estados Unidos. Estos países también varían considerablemente en su geografía. Van desde las dimensiones continentales de Australia, rico en recursos, a Singapur, una pequeña ciudad-estado dependiente casi exclusivamente del comercio. Varias economías del TPP han crecido rápidamente en la última década (v.g., el crecimiento medio del PIB periodo 2005 - 2014 ha sido del 6,2% en Vietnam y Perú, 5,9 % en Singapur, y el 4,9 % en Malasia).

Relaciones entre participantes: A diferencia de la mayoría de las anteriores negociaciones de zonas de libre comercio, el TPP involucra países que ya tienen acuerdos de libre comercio (ALC) entre sí: por ejemplo, Estados Unidos tiene ALC vigentes con Australia, Canadá, Chile, México, Perú y Singapur, que en conjunto representan más del 82% del comercio de bienes de Estados Unidos con los participantes del TPP⁹.

En la subregión asiática se encuentra la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), del cual Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam son parte, y sus acuerdos de libre comercio colectivos con otros países, representa la mayor parte de esta interconexión. Incluso la existencia de acuerdos de ASEAN con economías regionales más grandes (por ejemplo, China, India, Japón y Corea del Sur) representa una posible segunda vía de Integración Económica de Asia y el Pacífico, aunque esta vía no contemple la inclusión de los socios americanos.

Por su parte, algunos Estados americanos han formalizado hace unos años una iniciativa de integración regional formada por Chile, Colombia, México y Perú, en el marco del Foro del Arco Pacífico; llamada Alianza del Pacífico (AP). Queda manifiesto que tres de los cuatro fundadores de la Alianza del Pacífico son miembros de APEC y además participan en las negociaciones del Acuerdo TPP, lo que refuerza, si no es que duplica, el potencial de vinculación¹⁰. El hecho de que importantes países de Asia-Pacífico, como Japón y Australia, participantes TPP, sean observadores de la AP es en sí significativo. La intención de integración es tal que los cuatro países miembros de la AP han establecido embajadas y oficinas comerciales compartidas. Actualmente comparten siete sedes diplomáticas en Ghana, Marruecos, Argelia, Azerbaiyán, Vietnam, Singapur y ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en París. Y dos oficinas comerciales de

9 Brock R. Williams (2015) *Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis*. Washington, EE.UU.

10 Alianza del Pacífico: una visión desde Chile http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692013000200006&script=sci_arttext (17 de junio de 2013)

la Alianza desarrollan sus objetivos en Estambul (Turquía), en Casablanca (Marruecos), y adelantan las gestiones para abrir otra en Mumbai (India)¹¹.

Los participantes TPP tienen múltiples acuerdos de libre comercio a través de la región de Asia-Pacífico y el mundo. Nueve de los doce países del TPP tienen acuerdos en vigor o están en negociaciones con China, la mayor economía de la región que no participa actualmente en las negociaciones TPP. Diez países del TPP, entre ellos Estados Unidos, tienen acuerdos o están negociando con la Unión Europea. Los países del TPP también están bien conectados entre sí, a través de sus acuerdos comerciales existentes. El número de acuerdos vigentes entre los países del TPP van desde Canadá con sólo cuatro ALC existentes con otros países del TPP, a Chile con 11 ALC, o sea tiene ALC bilaterales con cada uno de los miembros de TPP. El NAFTA une a tres socios del TPP: Canadá, México y Estados Unidos, y abarca más del 50% de todo el comercio de bienes del TPP. Esta preexistente red de acuerdos comerciales entre los miembros del TPP da a entender que los negociadores pretenden que los beneficios de un Acuerdo TPP concluido se extiendan más allá de lo logrado en sus respectivos acuerdos existentes¹².

RESUMEN DEL CONTENIDO

Carácter no-público: “No es un proceso democrático. Las grandes compañías conocen todos los detalles, pero los trabajadores, los ciudadanos, las pequeñas compañías o los legisladores no conocen nada”, dijo Joseph Stiglitz, profesor en Columbia University y premio Nobel de Economía, entrevistado por *El Economista*¹³. También la Senadora mexicana Gabriela Cuevas Barrón, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, durante su intervención en el Seminario Internacional “El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y sus implicaciones para México” exclama: “Sin duda, el tema del TPP es polémico y difícil decirlo, no por su contenido, porque no lo conocemos, sino precisamente por esta secrecía de la que se ha venido hablando...”¹⁴. Con similar connotación, varias declaraciones de la organización Médicos Sin Fronteras incluyen comentarios como: “Las negociaciones del TPP se llevan a cabo en secreto, sin la oportunidad para el escrutinio público¹⁵”. Incluso una Declaración Pública titulada “Chile debe transparentar la negociación del TPP”, firmada por 15 senados y 34 diputados, expresa que “pese a la importancia del TPP, el Gobierno ha mantenido bajo reserva los textos que se negocian y no ha explicitado los efectos políticos y económicos que podría tener para el país¹⁶.” Estas citas son solo algunos ejemplos de opiniones sobre el hermetismo y alto nivel de confidencialidad con que se llevan a cabo estas negociaciones.

11 La Alianza del Pacífico: Origen, objetivos, relación con países observadores y logros. <http://russiancouncil.ru/common/upload/La%20Alianza%20del%20Pacífico%20-%20Origen%20objetivos.pdf> (17 de octubre de 2014)

12 Brock R. Williams, *op. cit.*

13 TPP avanza con secrecía e ignora a grupos de interés <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/05/11/tp-avanza-secrecia-e-ignora-grupos-interes> (11 de mayo de 2015)

14 INTERVENCIÓN SEN. GABRIELA CUEVAS – SEMINARIO TPP <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/04/intervencion-sen-gabriela-cuevas-seminario-tp-/> (2 de abril de 2014)

15 TPP: The secret pact putting lives at risk <http://www.msfaaccess.org/content/tp-secret-pact-putting-lives-risk> (23 de julio de 2013)

16 Chile debe transparentar la negociación del TPP https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/Declaracion-Publica-TPP_Diputados_Senadores_08dic.pdf (8 de diciembre de 2014)

Pero corresponde preguntarnos, ¿es esto indefectiblemente un indicio de mala fe? La suspicacia y temor que despierta el hermetismo durante las negociaciones del Acuerdo TPP, ¿podría afectar el posible desenlace beneficioso que su implementación conllevaría? Como todo Tratado reconocido así por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), se entiende por *“ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.* Esto no obsta a que se sigan los procedimientos internos establecidos en las respectivas legislaciones, como por ejemplo lo dispuesto por el Artículo 141 de la Constitución de la República de Paraguay (1992) o en la Constitución Política de la República De Chile, en el inciso 1) del Artículo 54. Un Tratado, incluso un ALC, por lo general no obliga a un Estado si no se han cumplido esos procedimientos. Pero a estas instancias llega un texto consolidado, cuando las negociaciones ya han sido terminadas. Por lo general, esta etapa adquiere el carácter de un “plebiscito legislativo”, ya que solo se plantea la aprobación o rechazo del texto, y las presiones internas o externas pueden volver inútil un debate o análisis previo y centrarse solo en la perspectiva de los resultados anunciados, sin real certeza de que sean asequibles.

Estrictamente hablando, el contenido de las negociaciones y de los textos hasta ahora acordados en el marco del Acuerdo TPP es confidencial, los únicos documentos disponibles al público en general son debido a filtraciones publicadas desde fines de 2013 en el portal Wikileaks, especialmente del Capítulo de Derechos de Propiedad Intelectual o lo relativo a Inversiones, a Medio Ambiente y a Productos Farmacéuticos. Desde los ámbitos gubernamentales, es posible encontrar información indirecta, como por ejemplo los objetivos que se pretenden conseguir de las negociaciones¹⁷, los potenciales beneficios¹⁸ y declaraciones oficiales sobre las “líneas rojas” que se intentarán evitar traspasar¹⁹.

Los ALC que se negocian actualmente no se centran en tarifas aduaneras. El progreso multilateral en materia de reducción de aranceles quedó prácticamente definido el ámbito de la OMC. Son los aspectos relativos a la protección de la Propiedad Intelectual, Inversión, Servicios, Medio Ambiente, Comercio Electrónico, Solución de Controversias, entre otros, las principales negociaciones que se llevan a cabo.

Principales temas y argumentos: un análisis completo del contenido conocido del Acuerdo TPP va más allá de las intenciones de este artículo, sin embargo escogeremos tres temas especialmente controversiales para entender los intereses en juego.

17 TPP Issue-by-Issue Information Center <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-issue-issue-negotiating-objectives> (actualizado 2015)

18 Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations <http://mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/2-Trade-Relationships-and-Agreements/Trans-Pacific/index.php> (actualizado el 25 de mayo de 2015)

19 Canciller y TPP: Chile no irá más allá de los 5 años en protección a patentes biológicas <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/05/655-630479-9-canciller-y-tpp-chile-no-ira-mas-alla-de-los-5-anos-en-proteccion-a-patentes.shtml> (20 de mayo de 2015)

Propiedad intelectual: Con el liderazgo que asumió EE.UU. en las negociaciones, lo concerniente a Productos Farmacéuticos y Dispositivos Médicos tomó un fuerte impulso, principalmente por el deseo de Washington de proporcionar incentivos para que las compañías farmacéuticas desarrollen nuevos fármacos. Los críticos plantean que patentes excesivamente restrictivas y una elevada protección de datos de prueba clínicos aumentan el precio de los medicamentos genéricos y potencialmente limitan la capacidad de los países para definir sus propios programas nacionales de salud pública, (v.g., el Esquema de Beneficios Farmacéuticos de Australia). Como antecedentes, podemos comentar que recientes ALC de Estados Unidos con Colombia, Perú, Panamá y Corea del Sur han proporcionado cinco años de “exclusividad de datos de prueba” para los titulares de patentes de productos farmacéuticos. Otra protección, que regula la vinculación entre el sistema de patentes de invención y el sistema de registros sanitarios, conocida como la “vinculación de la patente” (*Patent Linkage*), se estipula de carácter voluntario para los tres países de América Latina, pero obligatorio para Corea del Sur. Requiere la existencia de reguladores para comprobar posibles violaciones de patentes antes de aprobar la fabricación de un nuevo medicamento genérico. Estados Unidos también ha estado presionando por ampliar la protección de datos para las drogas “biológicos” a 12 años, tal como figura en su Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible (*Obamacare*, 2010), pero ningún otro participante TPP apoya esa posición. Tanto Canadá como Japón ofrecen ocho años de protección de datos de prueba para productos biológicos en sus propias leyes, mientras que cinco años es la norma para muchos otros países. La organización Médicos Sin Fronteras ha advertido que los 12 años de exclusividad pretendida podría “limitar el acceso a medicamentos para al menos quinientos millones de personas”.

Productos agrícolas (carne y lácteos): A mediados de 2013 la Alianza Cárnica de las Cinco Naciones (AC5N), que dice representar a un tercio del total de carne vacuna exportada del mundo, exigió que cualquier resultado del Acuerdo TPP debe incluir la eliminación de aranceles sobre todos los productos agrícolas. La AC5N representa la industria de la carne vacuna de EE.UU., Australia, Canadá, México y Nueva Zelanda. Un poco después, la industria porcina de los EE.UU., Canadá, México, Chile, Perú y Australia se adhirió a la exigencia con respecto a la eliminación de los aranceles sobre la carne de cerdo luego de un período de tiempo establecido, admonición dirigida especialmente a Japón²⁰.

Los productores de carne de cerdo también están entusiasmados por la presencia de Vietnam, un país de 90 millones de personas con rápido crecimiento, donde se espera que el aumento de ingresos impulse el consumo de carne en los próximos años. Japón ya mostró predisposición a reducir el proteccionismo, a través del ALC con Australia, donde reduce a la mitad el arancel a la carne vacuna y con el nuevo paquete de medidas que implementaría cuando las negociaciones se concluyan. Sin embargo, en lo que concierne a productos lácteos, así como azúcar o arroz, las históricas posturas proteccionistas y subvencionadoras de Canadá, EE.UU. y Japón están aún lejos de flexibilizarse lo suficiente

20 Big Meat Swallows the Trans-Pacific Partnership http://www.iatp.org/files/2014_11_05_TTPBigMeat_BL.pdf (noviembre de 2014)

como para satisfacer las aspiraciones de los exportadores participantes más competitivos, como Nueva Zelanda, Australia o Vietnam.

Solución de Controversias: las cláusulas del *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS) del Acuerdo TPP han sido de los puntos más criticados y debatidos en ámbitos de la sociedad civil, lejos de las mesas de negociación del Acuerdo TPP. En general, un ISDS otorga a un inversor el derecho a presentar una demanda ante arbitraje internacional contra el Estado en el que ha realizado su inversión (es decir, el Estado anfitrión). Sin estas provisiones, el inversor no tendría posibilidad de iniciar una demanda contra el Estado, y a menos que haya sido previamente demandado por incumplimiento de contrato o por incumplimiento de una norma o de la ley del Estado anfitrión, no podría presentar una contrademanda. El inversor también puede estar obligado a interponer sus demandas en los tribunales nacionales del Estado anfitrión. Pero la redacción provisional del Acuerdo TPP en sus cláusulas ISDS es un poco diferente. Incluso la Senadora estadounidense Elizabeth Warren, del mismo partido que el Presidente Barack Obama, planteó en una columna publicada en el *Washington Post*²¹ que “permitiría a las empresas extranjeras impugnar las leyes estadounidenses - y potencialmente cobrar grandes sumas de dinero de los contribuyentes - sin tener que poner un pie en un tribunal estadounidense”. También alega que el ISDS “podría dar lugar a multas gigantescas, pero no emplearía jueces independientes. En cambio, abogados corporativos altamente remunerados rotarían tranquilamente entre representar a las corporaciones un día y ser los árbitros que dictan sentencias al día siguiente.”

Estos argumentos parecen ser razón suficiente para creer que la soberanía de los Estados quedaría comprometida si estas cláusulas permanecen. Pero vale la pena recordar que según el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS)²², más del 90% de los cerca de 2.400 tratados bilaterales de inversión en vigor en todo el mundo funcionan “sin un solo reclamo por parte del inversionista de un incumplimiento”. Acerca de las disputas que terminan en el arbitraje, los Estados han resultado ganadores en el doble de casos que los inversores. E incluso cuando se falla a favor del inversionista, las cuantías otorgadas son considerablemente menores que la pretensión inicial. Si bien todos estos datos son ciertos, la realidad, a través nuevamente de la Senadora Warren, nos informa que: “El uso de ISDS está en aumento en todo el mundo. De 1959 a 2002, había menos de 100 reclamaciones ISDS. Pero sólo en 2012, hubo 58 casos. Casos recientes incluyen una empresa francesa que demandó a Egipto porque Egipto elevó el salario mínimo²³, una empresa sueca que demandó a Alemania porque Alemania decidió abandonar la energía

21 The Trans-Pacific Partnership clause everyone should oppose https://www.washingtonpost.com/opinions/kill-the-dispute-settlement-language-in-the-trans-pacific-partnership/2015/02/25/ec7705a2-bd1e-11e4-b274-e5209a3bc9a9_story.html (25 de febrero de 2015)

22 Investor-State Dispute Settlement: A Reality Check http://csis.org/files/publication/141029_investor_state_dispute_settlement.pdf (29 de octubre de 2014)

23 “En realidad, Veolia de Francia, una empresa de gestión de residuos, invocó ISDS para hacer cumplir un contrato con el gobierno de Alejandría, Egipto, que requiere compensación si los costos se incrementaron; la empresa sostiene que los aumentos salariales activaron esta cláusula. Por cierto, Veolia estaba trabajando con Alejandría en un proyecto apoyado por el Banco Mundial para reducir gases de efecto invernadero, no en una trama empresarial para explotar al pueblo. El caso - lo que daría lugar, a lo sumo, en un premio monetario de Veolia, no a una nulidad de la norma sobre salario mínimo - permanece en litigio”. Ver https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-buy-the-trade-deal-alarmism/2015/03/11/41575fee-c1d5-11e4-9271-610273846239_story.html

nuclear después del desastre de Fukushima²⁴ y una empresa holandesa que demandó a la República Checa porque el gobierno no rescató con dinero público a un banco que la empresa poseía parcialmente²⁵. Corporaciones estadounidenses también han llegado a la acción: Philip Morris está tratando de usar cláusulas ISDS para evitar que Uruguay aplique las nuevas regulaciones destinadas a reducir las tasas de tabaquismo²⁶. La Senadora omite la mención del caso que inició la misma Philip Morris contra Australia²⁶.

Estos ejemplos nos permiten apreciar la complejidad de los temas tratados y de las posiciones radicales que asumen los que se consideran afectados. El ya mencionado Nobel Joseph Stiglitz también expresa en una columna del Huffington Post: “Estos acuerdos van mucho más allá del comercio, regirán las normas de inversión y la propiedad intelectual, así, imponen cambios fundamentales a los marcos legales, judiciales y reguladores de los países, sin información o la debida rendición de cuentas a través de las instituciones democráticas.”²⁷

EL ACUERDO TPP Y EL TPA

Rol de Estados Unidos: Desde que anunció su interés en participar, EE.UU. asumió el liderazgo en las negociaciones del Acuerdo TPP. La magnitud de su economía y su ineludible posición global, aunque sea liderando desde atrás, hacen que el desarrollo de las negociaciones y sus posibilidades de éxitos graviten alrededor de lo que suceda o deje de suceder con EE.UU. Un episodio particularmente interesante donde pudo apreciarse esta dependencia tuvo que ver con el tratamiento de una particular legislación comercial estadounidense. El proceso legislativo fue seguido ávidamente por los principales periódicos de los participantes TPP.

Trade Promotion Authority (TPA), Autoridad de Promoción Comercial, como se llama desde el 2002²⁸, es un poder temporal y controvertido: es la autorización concedida por el Congreso al Presidente de los Estados Unidos para negociar acuerdos internacionales que el Congreso puede aprobar o desaprobar, pero no puede modificar u obstruir por medio de técnicas dilatorias (*filibuster*). La TPA estuvo vigente durante el periodo 1975-1994, de conformidad con la Ley de Comercio de 1974 y sucesivas renovaciones, hasta la conclusión de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay. Luego fue nuevamente implementada para el periodo 2002-2007 por la Ley de Comercio de 2002. A pesar de que expiró el 1ro de julio de 2007, tuvo efecto retroactivo, por lo que se siguió aplicando para los acuerdos que ya estaban siendo negociados durante ese lapso pero que se internalizaron después. En 2012, el gobierno de Obama comenzó a gestionar para conseguir la renovación de la TPA.

24 The German Nuclear Phase-Out Put to the Test in International Investment Arbitration? http://www.iisd.org/pdf/2012/german_nuclear_phase_out.pdf (junio de 2012)

25 THE MATTER OF AN ARBITRATION UNDER THE UNCITRAL ARBITRATION RULES 1976 SALUKA INVESTMENTS BV (THE NETHERLANDS) Claimant v THE CZECH REPUBLIC Respondent <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0740.pdf> (17 de marzo de 2006)

26 LastWeekTonight. (15 de febrero de 2015). Last Week Tonight with John Oliver: Tobacco (HBO). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6UsHHOCH4q8>

27 How Trade Agreements Amount to a Secret Corporate Takeover http://www.huffingtonpost.com/joseph-e-stiglitz/trade-agreements-amount-to-corporate-takeover_b_7302072.html (18 de mayo de 2015)

28 [107th Congress Public Law 210] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ210/html/PLAW-107publ210.htm> (6 de agosto de 2002)

Autoridad de Promoción Comercial para el Acuerdo TPP: Finalmente, 190 miembros republicanos de la Cámara de Representantes y 47 Senadores republicanos – y solo 28 Representantes y 13 Senadores demócratas – entregaron al Presidente la legislación anhelada. El 29 de junio 2015, Obama sancionó con su firma la Ley TPA²⁹, que otorga a su administración la capacidad de negociar acuerdos comerciales internacionales con la certeza de que tendrá “vía rápida” en el Congreso. Después de una serie de debates divisivos y votaciones altamente controvertidas, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, el paquete legislativo aprobado debería ayudar a cerrar las negociaciones del Acuerdo TPP.

Como parte del paquete legislativo de la TPA, se incluían anexos y ajustes que prevén reacciones a manipulación de la moneda extranjera, que resguardaban intereses de sindicatos laborales y que contemplaban la renovación de Sistemas Unilaterales de Preferencias Arancelarias:

Nuevas disposiciones de la ley sobre medidas comerciales correctivas conocidas como “Ley de la Eficacia de América Comercio Cumplimiento” o la “Nivelación de la Ley de campo de juego”.

Renovación y ampliación de Asistencia para Ajuste del Comercio (TAA), que ofrece capacitación laboral, apoyo a los ingresos y otros beneficios a los trabajadores estadounidenses desplazados por el comercio internacional.

Una extensión de diez años de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). Una extensión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que ofrece tratamiento libre de aranceles preferenciales a más de 120 países en desarrollo.

La concesión de la TPA pareció aclarar el panorama con respecto a la conclusión del Acuerdo TPP, fue considerado un gran logro de la Administración Obama, pues ayudaría a fundamentar uno de los principales legados a conseguir en su segundo mandato: el Acuerdo TPP.

FIRMA Y SITUACIÓN ACTUAL

De Maui a Atlanta: A fines de julio de este 2015, en una paradisíaca isla del Estado de Hawaii, se llevó a cabo lo que se esperaba fuese la última ronda de negociaciones entre Ministros de Comercio del Acuerdo TPP³⁰. Sin embargo, posiciones intransigentes evitaron poder alcanzar un punto de equilibrio, los intereses defensivos y ofensivos no cedían y

29 On Trade, Here's What the President Signed into Law: <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/06/29/trade-here-s-what-president-signed-law> (29 de junio de 2015)

30 United States to Host Trans-Pacific Partnership Trade Ministers' Meeting in Hawaii <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/july/united-states-host-trans-pacific> (julio 2015)

aquella ronda terminó sin un acuerdo³¹. Si bien algunos especialistas avizoraban que aquel desenlace era un claro indicio de la improbabilidad de continuar³², principalmente si lo que se pretendía era que el Congreso norteamericano apruebe o rechace el Acuerdo antes de que acabe el período legislativo del año 2015³³; lo que en su momento parecían diferencias irreconciliables pudieron subsanarse en la siguiente ronda, o al menos así lo anunciaron.

Dos meses después del *Maui Meltdown*, los Ministros de Comercio de los doce países se reunieron nuevamente en territorio estadounidense, en este caso la ciudad de Atlanta, y el lunes 5 de octubre se anunció formalmente que se llegó a un acuerdo, que “las negociaciones fueron concluidas”³⁴, aunque no queda claro que el texto también haya sido finalizado. El proceso más largo y arduo como ser las negociaciones externas había llegado a un final fructífero. Con el Acuerdo y sus múltiples Anexos (aún no se notificó la cantidad exacta de anexos y otros documentos paralelos fuera del Acuerdo principal) ya aprobados, resta el proceso de internalización de cada país para que podamos proclamar que este Acuerdo, con todas sus disposiciones innovadoras y de momento no enteramente conocidas, entra en vigor. Y estos procesos no vendrán sin dificultades.

Estado de situación: Los gobiernos se suceden, pero los Acuerdos permanecen, o al menos es lo que se espera cuando se firman tratados que rigen las relaciones comerciales entre economías. Para el Acuerdo TPP, la situación resulta compleja, por decir lo menos. Como establecimos, la posición de liderazgo de EE.UU. durante estas negociaciones es tal, que si no logra aprobarse internamente de seguro el alcance del TPP como nuevo paradigma de los términos de negociación de futuros acuerdos comerciales sea mínimo. Por ello, el que este Acuerdo haya sido públicamente objetado por los principales precandidatos del Partido Demócrata para las elecciones presidenciales del 2016³⁵, así como por el actual favorito del partido Republicano³⁶, es una innegable señal. A pesar del apoyo que muchas instituciones, gremios, empresas y holdings expresan sobre el Acuerdo, y que el USTR (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos) se apura en publicitar³⁷, el ambiente político estadounidense no da muestras claras de que se pueda llegar a una aprobación en un plazo favorable.

No solo en EE.UU. el panorama es un poco menos que alentador: Stephen Harper, el Primer Ministro canadiense quien estuvo alentando la concreción del Acuerdo, no consiguió ser nuevamente reelecto y finalmente deberá entregar el poder al líder del opositor Partido Liberal, Justin Trudeau, quien mantiene sus reservas con respecto a la falta de transparencia con que se ha manejado el proceso negociatorio³⁸. Una falta de

31 Australia walks away from Trans-Pacific Partnership trade deal talks <http://www.theguardian.com/business/2015/aug/01/australia-walks-away-from-trans-pacific-partnership-trade-deal-talks> (1 de agosto de 2015)

32 The Economist: The TPP is Dead <http://www.nakedcapitalism.com/2015/08/the-economist-the-tpp-is-dead.html> (6 de agosto de 2015)

33 TPP Vote Calendar <http://www.citizen.org/documents/TPP-vote-calendar.pdf> (2015)

34 Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership> (5 de octubre de 2015)

35 Hillary Clinton's reversal on TPP: Bernie Sanders is fulfilling his purpose <http://fortune.com/2015/10/08/hillary-clintons-reversal-on-tpp-bernie-sanders-is-fulfilling-his-purpose/> (8 de octubre de 2015)

36 Donald J. Trump @realDonaldTrump <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/651136309029834752> (5 de octubre 2015)

37 What They're Saying: Completion of Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blog/2015/october/what-they%E2%80%99re-saying-completion-trans-pacific> (octubre 2015)

38 Trudeau's Endorsement of Harper's Trans-Pacific Partnership Deal Insulting <http://www.canadianprogressiveworld.com/2015/10/07/trudeaus-endorsement-of-harpers-trans-pacific-partnership-deal-insulting/> (7 de octubre de 2015)

transparencia que, según se ha hecho saber sobre los propios términos del Acuerdo, significa que debe permanecer “en confidencia” por cuatro años después de su entrada en vigor o rechazo³⁹. Además, en Nueva Zelanda, si bien el Primer Ministro John Key y su gabinete ven favorable su implementación, el sector lácteo está decepcionado con los resultados, y tanto el sector farmacéutico como la sociedad civil interesada han exigido que se haga público el contenido del texto antes de tratar su aprobación legislativa⁴⁰, que, como vimos, entraría en conflicto con los términos del texto. También se reconoce que Japón enfrentará oposición interna por los recortes tarifarios a productos agrícolas⁴¹, pues la resistencia de los ineficientes pero nacionalistas granjeros japoneses ha sido histórica, y consideran una amenaza que se acuerden recortes considerables a los altos aranceles fijados.

Estos pormenores se contrastan con las declaraciones positivas y alentadoras de diversos funcionarios de gobierno y representantes del sector privado multinacional; que vaticinan una rápida ratificación y beneficiosa implementación. Y estas alabanzas no viene solo de los gobiernos suscriptores, también autoridades de otros países han expresado una perspectiva optimista sobre la implementación, inclusive la fuente oficial del gobierno de China nos informa que el Ministro de Comercio de China lo ha descrito como “un acuerdo clave para la región Asia-Pacífico”⁴². De ahí que, a medida que iban avanzando las negociaciones, otros países de la región Asia-Pacífico hayan expresado interés directo en adherirse al Acuerdo, como el caso de Indonesia⁴³, la República de Corea⁴⁴, Colombia⁴⁵, Filipinas⁴⁶, entre otros.

Consideraciones finales: Este Mega-Acuerdo no refiere tanto a la reducción de aranceles, salvo casos muy específicos. El impacto mayor y lo que genera controversia tiene que ver con la unificación normativa y regulatoria que pretende imponer con respecto a, por ejemplo, establecer como mínimo los estándares laborales fijados por la Organización Internacional del Trabajo, lo concerniente a la limitación (¿o regulación?) del libre flujo de información en internet, así como el capítulo sobre normas de protección ambiental. Sin embargo, las mayores controversias surgen, como bien explica una Editorial de la prestigiosa revista América Economía, cuando se trata de la solución de controversias: “que da a las empresas extranjeras protección legal contra los gobiernos que las han tratado injustamente, con acciones que incluyen la expropiación, hasta acciones discriminatorias para favorecer a una competidora local. (...) Esto va a regir en todos los países miembros, de modo que protegerá a una multinacional chilena, mexicana o peruana establecida en Estados Unidos. Pero el número de multinacionales latinoamericanas o incluso asiáticas operando en Estados Unidos es abrumadoramente menor que el número de empresas estadounidenses presentes en cualquiera de los demás países socios.”⁴⁷

39 Carta del encargado neozelandés de negociación del TPP <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/TPP%20letter.pdf> (octubre 2015)

40 TPP fight continues after deal signed <http://www.radionz.co.nz/news/political/286235/tpp-fight-continues-after-deal-signed> (6 de octubre de 2015)

41 What the TPP Means for Japan <http://thedi diplomat.com/2015/10/what-the-tpp-means-for-japan/> (8 de octubre de 2015)

42 TPP, key deal for Asia-Pacific: China's MOC http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/06/c_134686820.htm (6 de octubre de 2015)

43 Indonesia Wants to Join TPP: President Jokowi <http://thedi diplomat.com/2015/10/indonesia-wants-to-join-tpp-jokowi/> (27 de octubre de 2015)

44 Considerations for Korea and the Trans-Pacific Partnership <http://keia.org/publication/considerations-korea-and-trans-pacific-partnership-1> (octubre 2015)

45 Colombia busca un cupo en el Acuerdo Transpacífico http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/colombia_busca_un_cupo_en_el_acuerdo_transpacifico.php#.VjH7JdlrLcs (7 de octubre de 2015)

46 Philippines intent on joining TPP <http://www.philstar.com/business/2015/10/20/1512593/philippines-intent-joining-tpp> (actualizado el 20 de octubre de 2015)

47 Editorial. Lo bueno, lo malo y lo feo del TPP <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-del-tpp> (12 de octubre de 2015)

Por último, hemos de agregar que este Mega-Acuerdo es solo el primero de una tríada: TPP, TTIP (o Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión⁴⁸, entre EE.UU. y la Unión Europea) y TISA (o Acuerdo en comercio de servicios⁴⁹, entre 23 economías miembros de la OMC⁵⁰). El aparente éxito en las negociaciones del TPP sirvió para dar nuevo impulso a estos otros dos Acuerdos. Individualmente, son de una magnitud y alcance considerables; tomados de consuno, el alcance es global, duradero y paradigmático. Reconociendo que la presencia y liderazgo de EE.UU. en las negociaciones es una de las constantes, queda manifiesto que, políticamente, es una importante oportunidad para que EE.UU. refuerce y siga manteniendo su hegemonía político-comercial en un mundo donde la participación china ha sido bienvenida y ha estado en constante aumento.

48 Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP) <https://ustr.gov/ttip> (2015)

49 Trade in Services Agreement <https://ustr.gov/TiSA> (2015)

50 Trade in Services Agreement List of Participants <https://ustr.gov/tisa/participant-list> (actualizado a octubre 2015)

RESEÑA DE LAS DOS ETAPAS DE LA CREACIÓN Y VIGENCIA DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

Francisco Ruiz Díaz¹

Octubre de 2015

Introducción

En el año 1980 el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante de Irlanda equivalía a tan solo el 67% del que disponía un ciudadano promedio alemán. Esta situación cambió radicalmente y actualmente el ingreso promedio del irlandés equivale a 107% del PIB por habitante de un alemán promedio. Esta información conduce a una inevitable pregunta ¿Cuál es el secreto de este milagro?

Entre otras cosas esta mejora en las condiciones de vida de Irlanda se debe al hecho de que este país, junto con España, Grecia y Portugal forman parte del grupo de naciones más beneficiadas con los recursos de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Estos Fondos ayudaron a desarrollar en Europa un proceso de integración equilibrado, sostenible y armónico, sustentado en la transferencia de recursos financieros desde las naciones más ricas hacia las regiones con ingresos medios muy bajos.

Gracias a estos mecanismos de solidaridad y a la disciplina de la política doméstica de Irlanda, la nación pasó a convertirse en la actualidad en una de las más prósperas de la Unión Europea.

Son pocos los procesos de integración que disponen este tipo de Fondos. Generalmente se implementan en modelos de integración cuyos compromisos van más allá de una simple liberalización comercial, como por ejemplo en las uniones aduaneras y aquellas que promueven los mercados comunes. El MERCOSUR es uno de esos modelos de integración.

El objetivo del presente artículo es verificar la justificación para la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), exponer ciertos detalles históricos que condujeron a su concepción, negociación, creación e implementación. Además de ello se analizará algunos aspectos vinculados con su vigencia temporal y una posible ampliación sustentada en la incorporación de nuevos socios del bloque.

¹ Directivo titular e investigador del Centro de Análisis de la Economía Paraguaya (CADEP).

Las Asimetrías en el MERCOSUR

En 1991 los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron constituir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En ese entonces Brasil concentraba el 77% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 79% de la población. Estos indicadores de por sí presagiaban que las negociaciones en el bloque serían muy asimétricas, hecho que se ratificaba al considerar que las dos grandes economías (Argentina y Brasil) en conjunto concentraban el 97% de la producción y el 96% de la población. En otras palabras, las economías menores (Paraguay y Uruguay) debían aprender a jugar bajo reglas comunitarias en un terreno de juego muy desnivelado.

En cuanto al desarrollo económico, usando al PIB por habitante como indicador proxy al nivel de desarrollo de una nación, se observa en el Cuadro 1 que en 1991 Paraguay tenía el peor nivel de ingreso respecto al promedio del bloque. Efectivamente, en ese entonces el PIB por habitante del país era 44% inferior al promedio del MERCOSUR (US\$ 7.217).

Cuadro 1: Asimetrías en el MERCOSUR en 1991/¹

Países	PIB Total		Población		PIB por habitante	
	En miles de millones US\$ PPP	Participación relativa (En %)	Población (en millones)	Participación relativa (En %)	PIB per cápita ¹	Desvío respecto al promedio (en %)
Argentina	948	19	42	14	22,582	30
Bolivia	70	1	11	4	6,221	-64
Brasil	3,264	66	203	68	16,096	-7
Paraguay	58	1	7	2	8,449	-51
Uruguay	70	1	3	1	20,556	19
Venezuela	539	11	30	10	17,695	2
Total:	4,949	100	297	100	17,346	

Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2015).

^{1/} El PIB por habitante del MERCOSUR se calculó como el promedio ponderado del PIB por habitante de los cuatro países. Como ponderador para el cálculo se usó el PIB agregado.

A simple vista estas diferencias (Asimetrías) debían haber resultado preocupantes. Esta preocupación debía ser tenida en cuenta principalmente por las economías menores y de menor desarrollo del bloque. Sin embargo, en ese entonces la euforia estaba concentrada en festejar el fin del proteccionismo comercial a nivel mundial. Eran otros tiempos y las potenciales consecuencias de una integración excesivamente asimétrica pasaron desapercibidas; situación que pudo haberse dado por tres motivos.

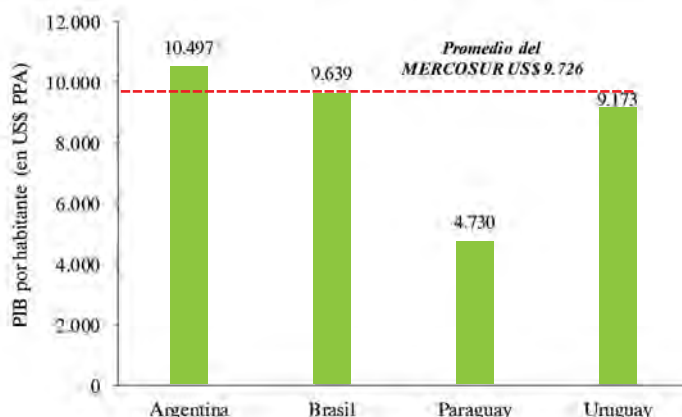
En primer lugar, el acuerdo constitutivo del MERCOSUR (Tratado de Asunción) contempló ciertas medidas compensatorias en favor de las economías menores, entre ellas, plazos más extensos para la implementación de medidas y listas de productos más amplias para las excepciones al Arancel Externo Común (AEC). No obstante, este tipo de instrumentos de trato especial y diferenciado tiene dos inconvenientes. Se tratan de medidas transitorias que son inadecuadas para atacar asimetrías estructurales en procesos de integración profunda, además de disponer un alcance muy limitado como para salvaguardar a las economías más pequeñas de los posibles impactos negativos que acarrearán los procesos de integración profunda.

El segundo argumento que debilitaba cualquier intento por discutir las asimetrías y su efecto en la integración tenía que ver con el sistema de votación. El MERCOSUR se basaba en el modelo “Un país, un voto”. En teoría este esquema de gobierno comunitario iguala a los países en el proceso de toma de decisión, es decir, Brasil aporta a los países un mercado de 149 millones de personas (79% del mercado regional) y su voto tenía el mismo peso que un país como Paraguay que “aportaba” un mercado de tan solo 4 millones de personas (el 1% del mercado regional). En teoría, este esquema eliminaba cualquier “sesgo” de poder en la mesa de negociación.

El tercer aspecto, quizás el más relevante, provenía del mundo de las doctrinas económicas. Eran los noventa, tiempos en el que se presenciaba la “resurrección” de las doctrinas clásicas las cuales suponen que el libre comercio siempre será beneficioso para todo el que lo practica. A la luz de este pensamiento, el reparto de los beneficios de un proceso de integración no está vinculado con el tamaño del mercado ni con el grado de desarrollo de los países. En el mundo clásico, cuando los países acuerdan un proceso de liberalización comercial, la diferencia de poder entre naciones es irrelevante al momento de establecer el reparto de los beneficios del acuerdo.

Llegado el año 2002, las asimetrías entre los socios del bloque seguían siendo muy marcadas. Brasil concentraba el 80% de la producción del MERCOSUR y el 79% de la población total. Lo más llamativo incluso estaba en el indicador de asimetría de desarrollo. Tal como se vio en el Cuadro 1, al inicio del MERCOSUR el PIB por habitante de Paraguay era US\$ 4.038, lo cual estaba 44% por debajo del ingreso medio del MERCOSUR. Una década después de la firma del Tratado de Asunción, en términos relativos al bloque, Paraguay se encontraba en peores condiciones que en 1991, pues el PIB por habitante era 51% más bajo que el promedio del MERCOSUR.

Gráfico 1: Asimetrías en el MERCOSUR en el año 2002/2



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2015).

^{2/} El PIB por habitante del MERCOSUR se calculó como el promedio ponderado del PIB por habitante de los cuatro países. Como ponderador para el cálculo se usó el PIB agregado.

A partir de estos resultados poco alentadores, a comienzos de la década del 2000 era inevitable plantearse algunas preguntas, tales como: ¿Por qué el ingreso por habitante del país no logró converger hacia los niveles promedios del MERCOSUR? ¿Por qué los beneficios del librecomercio no se concretaron? ¿Por qué el desarrollo del Paraguay era decreciente en términos relativos al bloque?

A partir de estas preguntas, y preocupados por la falta de visibilidad de los beneficios de la integración, los negociadores paraguayos decidieron incorporar como tema prioritario de la agenda nacional el problema de las Asimetrías en el MERCOSUR y las medidas orientadas a la superación de las mismas.

Antecedentes de la Creación de la Fase I del FOCEM (2006-2015)

Preocupados por la creciente brecha en los niveles de desarrollo de Paraguay en relación al promedio del MERCOSUR, entre los años 2002 y principios del 2003 la Cancillería paraguaya decidió impulsar la realización de estudios sobre el impacto de las asimetrías en los procesos de integración profunda; y promovió además el intercambio de ideas con los expertos nacionales².

Los resultados de este grupo de trabajo fueron concluyentes: el grado de desarrollo de los países, así como el tamaño de las economías, son factores determinantes que afectan negativamente el reparto de beneficios en los procesos de integración. Países con

² Esta actividad fue impulsada por el Embajador Rigoberto Gauto, apoyado en un grupo de jóvenes diplomáticos preparados. También fue invitado a participar de la mesa de trabajo el Economista Fernando Masi.

bajos niveles de ingreso parten con desventajas al momento de competir en igualdad de condiciones con países más desarrollados y con mayor poder económico.

Era necesario, por ende, implementar en el MERCOSUR mecanismos que contribuyan a la convergencia entre países. Esto implicaba la necesidad de incorporar el principio de solidaridad en la integración del MERCOSUR, y desarrollar mecanismos similares a los empleados por la Unión Europea.

Sin embargo, el principal inconveniente en el MERCOSUR estaba en el propio concepto de convergencia. En estricto rigor una política regional de convergencia implicaría que países con ingresos superiores a la media debían transferir recursos a países con ingresos más bajos, impulsando así una mayor igualdad en los niveles de desarrollo. El problema es que la mayor economía del bloque (Brasil) no era el de mayor ingreso, mientras que una economía pequeña como Uruguay poseía ingreso e indicadores de desarrollo similares o superiores a los del Brasil.

A pesar de ello, se encontraron dos fundamentos pragmáticos que permitían resolver el problema. En primer lugar, las transferencias debían basarse en un criterio de distribución que tenga en cuenta el tamaño de la economía. Este criterio era compatible con el principio de reparto equilibrado de los beneficios de un proceso imperfecto de liberalización comercial, como lo es el MERCOSUR, dado que las barreras no arancelarias impuestas por los principales socios comerciales (Argentina y Brasil) impedían a países pequeños como Paraguay y Uruguay beneficiarse enteramente del intercambio comercial y de las posibilidades de atracción de inversiones. En segundo lugar, si bien es cierto que Uruguay podría ser un beneficiario importante de los futuros fondos estructurales, Paraguay debía ser el principal beneficiario de cualquier mecanismo por crearse debido a que era el único país que reunía los requisitos de economía menor y bajo nivel de desarrollo.

Basado en este conjunto de conclusiones, en el año 2003 la Cancillería paraguaya decidió plantear a sus demás socios del MERCOSUR alternativas que permitan reducir el impacto negativo de las asimetrías estructurales en el ámbito del proceso de integración regional. Para este efecto, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó la Decisión N° 27/03 "Fondos Estructurales". En dicha normativa se acordó promover estudios orientados a la creación de los Fondos Estructurales en el MERCOSUR.

Siguiendo la misma línea de trabajo, y a fin de dar continuidad a los planteamientos de Paraguay en el ámbito del MERCOSUR, en el 2004 el CMC aprobó la Decisión N° 19/04 que crea un Grupo de Alto Nivel (GAN 19/04) con la finalidad de: i) Identificar programas que promuevan la competitividad de los Estados Partes y la convergencia estructural, y ii) Proponer fórmulas para el financiamiento de dichos programas.

En diciembre del 2004, mediante el informe presentado por el GAN 19/04, el CMC aprueba de manera simbólica el “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (FOCEM) (Decisión CMC N° 45/04). La norma aprobada tenía solo cuatro artículos. Sin embargo, a pesar de lo que parecería ser una ambigüedad normativa, es necesario destacar que la aprobación de la Decisión CMC N° 45/04 fue trascendental debido a que permitía deducir una sólida voluntad de los cuatro países por crear un fondo común para impulsar programas orientados a reducir las asimetrías y a generar la convergencia económica. Además, en la cita norma el CMC instruyó al GAN 19/04 a proseguir con los trabajos y a presentar su informe en mayo de 2005.

A fin de dar cumplimiento al mandato del CMC, el GAN 19/04 continuó trabajando y en abril de 2005, todo cobró un giro inesperado cuando en ocasión de la VI Reunión del Grupo, realizada en Asunción, la Delegación paraguaya presentó a los integrantes Grupo un proyecto de Decisión en el que se establecía los aspectos relativos a la institucionalidad y funcionamiento del FOCEM. El Proyecto de Decisión contemplaba, entre otras cosas, los siguientes puntos:

Cada dos años los países debían aportar US\$ 223 millones³ al FOCEM.

De los US\$ 223 millones, la propuesta original paraguaya establecía que Paraguay, por ser la economía de menor desarrollo, recibiría el 36% de los recursos del Fondo (unos USD 80 millones).

El resto de los recursos serían distribuidos entre los demás países conforme a la siguiente regla: Uruguay 24%, Brasil 20% y Argentina 20%.

La integración de recursos para la constitución del FOCEM debía realizarse de la siguiente manera: Argentina 26,06%, Brasil 71,20%, Paraguay 0,85% y Uruguay 1,89%.

En dicha ocasión, las Delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay aceptaron el Proyecto de Decisión presentado por la Delegación paraguaya, y sobre esa base decidieron iniciar los trabajos para presentar antes del final del primer semestre de 2005 un Proyecto de Decisión final consensuado, a efectos de que sea elevado al CMC.

La VII Reunión del GAN 19/04 se realizó en mayo, en la ciudad de Montevideo, y los integrantes del Grupo continuaron trabajando para perfeccionar la propuesta paraguaya. Posteriormente, en el mes de junio, el GAN 19/04 convocó a una Reunión extraordinaria a realizarse en la ciudad de Asunción, en coincidencia a la Cumbre del MERCOSUR, ocasión en la que los negociadores debían finiquitar los detalles que faltaban consensuar.

Al finalizar la reunión, solo dos puntos no tuvieron el consenso de los negociadores, a saber:

3 Equivalente al 0,02% del PIB del MERCOSUR en dólares corrientes del año 1998.

El monto anual del Fondo. Las posiciones eran que el mismo debía ubicarse entre US\$ 80 millones (Argentina) y US\$ 100 millones (Brasil). La Delegación de Argentina solicitó que el caso sea elevado a consideración del CMC.

La sede del FOCEM. La posición paraguaya era que la sede del FOCEM, órgano responsable de administrar los fondos y controlar los proyectos, esté físicamente en Asunción. Los demás países consideraron que lo mejor era que la misma esté en Montevideo, en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR.

Estas discrepancias tampoco pudieron ser resueltas en el ámbito del CMC, y fueron elevadas a instancia de los mandatarios del bloque. En el encuentro de Presidentes, estos acordaron finalmente que el monto anual debía ser US\$ 100 millones, arrancando en el primer año con US\$ 50 millones, en el segundo año con US\$ 75 millones y a partir del tercer año debía aportarse siete cuotas anuales de US\$ 100 millones. Se consensuó además que Montevideo sea la sede del FOCEM.

En compensación a estos arreglos, Paraguay logró que los recursos del FOCEM que debía percibir anualmente aumenten del 36% (que era su propuesta original) a un 48%.

Tras estos acuerdos, el 19 de junio de 2005 el CMC aprobó la Decisión N° 18/05 “Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR”, con el objetivo de financiar programas que promuevan la convergencia estructural, desarrollen la competitividad, y fomenten la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas.

La vigencia del FOCEM sería de diez años (2006-2015), periodo durante el cual se pondría a disposición de los cuatro países un total equivalente a US\$ 925 millones. Paraguay pasaba a ser el principal beneficiario del Fondo. El 48% de los recursos debían utilizarse para financiar proyectos de inversión presentados por el país. Esto significa en términos absolutos que durante los diez años de vigencia del Fondo, Paraguay podía presentar y solicitar la aprobación de financiamiento por un total de US\$ 440 millones⁴, para sus proyectos de inversión.

La Decisión CMC N° 18/05 establecía que los recursos del FOCEM debían integrarse con los aportes de cada uno de los países, según la siguiente regla: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%. A su vez, los recursos debían distribuirse anualmente en el financiamiento de los proyectos de inversión, conforme al siguiente porcentaje: Argentina 10%, Brasil 10%, Paraguay 48%, Uruguay 32%.

⁴ El 48% de US\$ 925 millones es US\$ 444 millones, pero los recursos “netos” disponibles en favor de Paraguay serían de tan solo US\$ 440 millones debido a que del Fondo se debían extraer recursos para costear los gastos de funcionamiento de la Unidad Técnica del FOCEM.

Posterior a su implementación, el FOCEM experimento dos innovaciones importantes. En primer lugar, Brasil decidió realizar un aporte voluntario equivalente a US\$ 300 millones con asignación específica a favor de Paraguay. Estos recursos debían ser utilizados para apalancar un proyecto de inversión de implantación de la línea de transmisión de 500kV que conecte la represa de Itaipu con la Subestación de Villa Hayes (Decisión CMC N° 7/10)⁵.

En segundo lugar, en el año 2012 la República de Venezuela pasó a incorporarse en calidad de quinto país aportante al Fondo (Decisión CMC N° 41/12). La contribución anual de Venezuela se estableció en US\$ 27 millones, de los cuales US\$ 15,5 millones debían ser distribuidos conforme a las reglas del FOCEM y US\$ 11,5 millones se emplearían de manera directa en favor de los proyectos presentados por Venezuela.

Estas dos innovaciones en el FOCEM implicaban que entre los años 2006 y 2015 (vigencia del Fondo) el Paraguay podría aprovechar en su favor un total de recursos equivalentes a US\$ 770 millones, cuyas fuentes de financiamiento eran: US\$ 440 millones provenientes de la constitución original del FOCEM (2006-2015), US\$ 30 millones de los aportes de Venezuela (2012-2015), y US\$ 300 millones aportes voluntarios del Brasil (2010)⁶.

Implementación de la Fase I del FOCEM (2006-2015)

La Decisión CMC N° 18/05 que integra y pone en vigencia los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR establece que el mismo sería evaluado a los diez años de su vigencia y que el CMC determinaría la conveniencia de su continuidad. En la práctica, las cuotas anuales de aporte de los países miembros debían realizarse entre los años 2006 y 2015.

Según los cálculos realizados, y teniendo en cuenta la recepción de aporte voluntario del Brasil y la integración de Venezuela al FOCEM, Paraguay debe recibir entre 2006 y 2015 un total de recursos equivalentes a US\$ 770 millones.

El dinero no se transfiere al país de manera directa. Primeramente se debe presentar un proyecto de inversión que, una vez aprobado por el CMC, debe ser implementado por el beneficiario y luego el país irá recibiendo los recursos de manera ordenada y gradual, siguiendo el calendario de desembolso, los avances físicos de las obras y la rendición de gastos.

⁵ En relación al aporte voluntario del Brasil, es necesario advertir que existen discrepancias entre especialistas nacionales pues algunos sostienen que los US\$ 300 millones no deberían computarse como recursos del FOCEM en beneficio del Paraguay debido a que corresponde a los compromisos bi-laterales entre Brasil y Paraguay en el marco de las medidas compensatorias acordadas en el Tratado de Itaipu.

⁶ Los cálculos son propios y están basados en la interpretación siguiendo las normas aprobadas.

En el periodo de vigencia de la Fase I del FOCEM, Paraguay logró la aprobación de 19 proyectos de inversión por un valor total de US\$ 983 millones. Las fuentes de financiamiento de los proyectos están programadas de la siguiente manera:

Cuadro 2: Financiamiento con recursos de la Fase I del FOCEM (2006-2015)

<i>Fuente de financiamiento</i>	<i>En millones US\$</i>	<i>Distribución (en %)</i>
<i>1) Aportes provenientes de las cuotas del FOCEM</i>	<i>370</i>	<i>38</i>
<i>2) Aporte voluntario (Brasil)</i>	<i>300</i>	<i>31</i>
<i>3) Contrapartida local de Paraguay</i>	<i>313</i>	<i>32</i>
<i>Costo total del proyecto</i>	<i>983</i>	<i>100</i>

Fuente: elaboración propia con datos del MH.

Tal como puede observarse en el Cuadro 2, en todo este tiempo Paraguay logró que el FOCEM le asigne recursos del Fondo por un total de US\$ 670 millones (US\$ 370 millones de aportes obligatorios y US\$ 300 millones de aportes voluntarios). Esto implica que aún resta por recibir US\$ 100 millones de la Fase I del FOCEM, considerando que en estos diez años el país debe recibir un total de US\$ 770 millones, con lo cual se puede concluir que se llegó al 2015 con un 87% de asignación.

Ahora bien, asignación de recursos no es igual a desembolso. Según datos disponibles hasta el primer semestre de 2015, de los US\$ 670 millones asignados a proyectos de Paraguay, el país logró desembolsar recursos del FOCEM por valor de US\$ 446 millones. Esto implica un nivel de ejecución de desembolsos de 66,4%.

Los aportes de los países en la Fase I del FOCEM dejarán percibirse en el 2015, pero la aprobación de proyectos continuará de manera normal dado que el país dispone aún de recursos por valor de US\$ 100 millones. A su vez, el cronograma de ejecución de algunos proyectos indica que los trabajos continuarán hasta finales de 2018.

Aprobación e Implementación de la Fase II del FOCEM (2016-2023)

El pasado 16 de julio en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR, tras una evaluación del impacto del FOCEM en su primera fase, los ministros del CMC decidieron aprobar por diez años más la implementación de una segunda fase del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Decisión CMC N° 22/15).

En esta segunda fase se integró de manera definitiva a Venezuela y se modificaron además algunos aspectos relacionados con los aportes al Fondo y la distribución de recursos.

En relación a los aportes, los miembros del MERCOSUR acordaron que cada país realice diez aportes anuales que, en conjunto, deben totalizar US\$ 127 millones por año, integrados por: Argentina US\$ 27 millones, Brasil US\$ 70 millones, Paraguay US\$ 1 millón, Uruguay US\$ 2 millones y Venezuela US\$ 27 millones.

En cuanto a la distribución de los recursos del Fondo, esta deberá realizarse bajo la siguiente regla: Argentina 9,1%, Brasil 9,1%, Paraguay 43,65%, Uruguay 29,05% y Venezuela 9,1%.

La Segunda Fase del FOCEM, al igual que la primera, tendrá una duración total de diez años. Esto implica que en los próximos años Paraguay podrá seguir presentando para su aprobación los proyectos de inversión pública que puedan ser financiados con recursos no reembolsables del FOCEM. Según las estimaciones realizadas, en los próximos diez años el Fondo dispondrá un total de recursos equivalentes a US\$ 1.270 millones, de los cuales, en términos netos⁷, Paraguay podrá beneficiarse con el 43,65%. En términos absolutos esto equivale a unos US\$ 550,5 millones, aproximadamente.

Según cálculos realizados para el desarrollo del presente estudio, ceteris paribus, en veinte años de vigencia el FOCEM estaría contando recursos por valor a US\$ 2.603 millones.

Cuadro 3: Recursos para Paraguay en la Fase I y II del FOCEM (2006-2025)

Periodo de Vigencia FOCEM	MCS - 4	Venezuela	Voluntario	Total
Fase I (2006-2015)	925	62	300	1,333
Fase II (2016-2025)	1,000	270	0	1,270
Total Fase I + II (2006-2025)	1,925	332	300	2,603

Fuente: elaboración propia con valores estimados a partir de la interpretación de las normativas del MERCOSUR.

Nota: la desagregación de Venezuela se ha hecho al simple efecto de visualizar el impacto de su incorporación al FOCEM, en particular, en lo que corresponde a la primera fase. MCS-4: es el MERCOSUR de los cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

De ser correctos estos cálculos, Paraguay estará recibiendo por las dos fases de vigencia del FOCEM un total de recursos equivalentes a US\$ 1.320 millones, discriminados de la siguiente manera: US\$ 440 millones de la Fase I del FOCEM aportes obligatorios (2006-2015), US\$ 30 millones Fase I (2012-2015) de aportes obligatorios de Venezuela, US\$ 300 millones de aporte voluntario del Brasil (2010) y US\$ 551 millones por aportes obligatorios de la Segunda Fase del FOCEM (2016-2025).

⁷ Se descuentan los recursos del Fondo que deben ser excluidos para emplearlos en el financiamiento de la Unidad Técnica del FOCEM.

Un aspecto importante a destacar en lo que corresponde a esta Segunda Fase del FOCEM es lo establecido en el Artículo 5 de la Decisión CMC N° 22/15 donde se resalta que los aportes anuales y la regla de distribución previstos en la Decisión, así como la conveniencia de la ampliación de los recursos, serán objetos de revisión al momento de la formalización del ingreso de nuevos Estados Partes al MERCOSUR. A partir de este punto surge la inevitable pregunta ¿Qué implicaría para el FOCEM la incorporación de Bolivia al MERCOSUR?

Para tener un posible panorama en relación a la pregunta planteada, en el Cuadro 4 se presentan nuevamente los indicadores de asimetrías, pero en esta oportunidad se incorporan al análisis los países de Venezuela y Bolivia.

En primer lugar se observa que con el ingreso de Venezuela y Bolivia la concentración del Brasil sobre el PIB regional disminuye significativamente a 66%. Igual situación se produce con el tamaño potencial de mercado (población)⁸. En esta nueva configuración del MERCOSUR, Argentina y Brasil concentran en conjunto el 85% del PIB y el 82% de la población, en lugar del histórico 97% y 96%, respectivamente. Esto significa que el ingreso de nuevos socios, permite dispersar la excesiva concentración que tienen a su favor las dos mayores economías del MERCOSUR.

En segundo lugar, la incorporación de Bolivia al MERCOSUR desplaza al Paraguay como el país de menor desarrollo del bloque. Tal como puede apreciarse en el Cuadro 4, Bolivia tiene un PIB por habitante 64% inferior al promedio del MERCOSUR (US\$ 17.346), mientras que el de Paraguay está 51% por debajo.

Cuadro 4: Asimetrías en el MERCOSUR en el año 2014

Países	PIB Total		Población		PIB por habitante	
	En miles de millones US\$ PPP	Participación relativa (En %)	Población (en millones)	Participación relativa (En %)	PIB per cápita ¹	Desvío respecto al promedio (en %)
Argentina	948	19	42	14	22,582	30
Bolivia	70	1	11	4	6,221	-64
Brasil	3,264	66	203	68	16,096	-7
Paraguay	58	1	7	2	8,449	-51
Uruguay	70	1	3	1	20,556	19
Venezuela	539	11	30	10	17,695	2
Total:	4,949	100	297	100	17,346	

Fuente: Elaboración propia con datos del World Economic Outlook Database, FMI, Abril 2015.

¹/ El valor al final de la columna (US\$ 17,346) corresponde al PIB por habitante promedio del MERCOSUR. Para calcular este valor promedio se empleó como ponderador al PIB de los países del bloque.

⁸ Si se excluye Venezuela y Bolivia Brasil hubiese concentrado el 75% del PIB del bloque y el 80% de la población.

Finalmente, los datos muestran que el ingreso de Bolivia al MERCOSUR y su eventual incorporación como beneficiario del FOCEM implicará en el futuro un esfuerzo adicional importante de recursos para no afectar lo que actualmente están recibiendo cada uno de los países del bloque. Si se desea dar a Bolivia un tratamiento similar al Paraguay, como mínimo, se debería aportar US\$ 55 millones más al FOCEM.

Conclusiones

El FOCEM es un instrumento de política comunitaria que ha permitido consolidar la integración regional en condiciones justas y equilibradas para las economías menores y menos desarrolladas.

Su utilización no solo ha producido un retorno social desde el punto de vista financiero. La implementación de este instrumento en las economías del bloque ha otorgado una mayor visibilidad al MERCOSUR, también contribuyó a fomentar un mayor intercambio entre los expertos regionales en proyectos de inversión, promovió la convergencia institucional en cuanto a normas técnicas de proyectos, a procedimientos de contrataciones públicas, y a la adecuación de procesos de administración financiera.

Los beneficios financieros de esta fuente de financiamiento no reembolsable también han sido importantes. Si todo continúa en las mismas condiciones actuales, Paraguay terminará recibiendo al 2025 un total de recursos equivalentes a US\$ 1.320 millones. Cifra que resulta interesante para un país que dispone un Presupuesto donde más del 90% de los recursos se destinan a los gastos rígidos (salarios, pensiones y pago de los intereses de la deuda).

Tampoco debe dejarse de lado la manifiesta voluntad expresada por los países del MERCOSUR, en especial Argentina y Brasil, acerca de la necesidad de aumentar los aportes del FOCEM. Si se llegase a concretar esta situación, el FOCEM podría pasar a ser una de las principales fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión del país y la aplicación correcta de dichos recursos en los proyectos de inversión sin duda alguna producirá la anhelada convergencia entre los países del bloque.

Finalmente, se observó que en 1991 el PIB por habitante de Paraguay era 44% inferior al promedio del MERCOSUR. En el año 2002 esta brecha se profundizó aún más llegando a 51%. Los cálculos muestran a su vez que en el año 2014 la brecha registrada fue similar a la del 2002 (52%). Esta regularidad tiene dos implicancias. En primer lugar, lo que todo el mundo sabe: los montos del FOCEM son insuficientes para lograr la convergencia económica.

En segundo lugar, existe ausencia de una política económica que se concentre en los fundamentos de crecimiento de largo plazo en el país. La estabilidad macroeconómica no es suficiente. La política económica debe apuntar a medidas que ayuden a lograr tasas altas y sostenidas de crecimiento.

Bibliografía:

Normativas, Actas de reuniones y otros documentos del MERCOSUR.
Apuntes personales.

LÍNEAS AÉREAS PARAGUAYAS (LAP), NUESTRO MEJOR EMBAJADOR EN LOS CIELOS DEL MUNDO

Prof. Lic. Antonio Luis Sapienza Fracchia (*)

Antecedentes

Hace muchos años, un gran referente de la Aviación Paraguaya, el Coronel de Aviación Don Agustín Pasmor, quien fuera Jefe de Mantenimiento de nuestra gloriosa Aviación en Campaña durante la Guerra del Chaco, manifestó que nuestro país, prisionero de su propia geografía, necesitaba desarrollar la aviación comercial para conectarnos con el mundo. El proceso de creación de una aerolínea de bandera fue largo y hasta penoso, iniciándose primero con empresas locales como fue **Líneas Aéreas de Transporte Nacional (LATN)** en 1944, luego el **Transporte Aéreo Militar (TAM)** en 1954 y finalmente con un par de empresas aéreas internacionales del Paraguay, **Paraguay Air Service (PAS)** en 1957 y **Lloyd Aéreo Paraguayo (LAPSA)** en 1959, de efímera vida.

La creación de LAP

No fue sino hasta el nombramiento del entonces Teniente Coronel DEM Adrián Jara como Comandante de la Aeronáutica Militar en 1962 que se empezó a engendrar la idea de la creación de una empresa netamente paraguaya que tuviera la capacidad de conectarnos con las principales ciudades de la región primeramente, y luego con el mundo.

Con la aprobación del gobierno nacional de entonces, **Líneas Aéreas Paraguayas (LAP)** se fundó por el Decreto-Ley N° 337 del 18 de Marzo de 1963, como nuestra aerolínea de bandera. Los comienzos fueron muy duros pues se tenía que competir con otra empresa de carácter privado, **LAPSA**, que ya estaba operando a los mismos destinos que **LAP** iba a volar, Buenos Aires, Montevideo y Sao Paulo. Se adquirió la primera flota de tres aeronaves **Convair CV-240** con capacidad para 40 pasajeros y 6 tripulantes, de **Aerolíneas Argentinas** y el vuelo inaugural se llevó a cabo el 20 de Agosto de aquel año, luego de una gran ceremonia en nuestro aeropuerto internacional.

La era de los Convair CV-240 (1963-1969)

Con sólo tres aeronaves y la cordialidad que caracterizó a LAP durante toda su existencia, la nueva empresa aérea de bandera empezó a afianzarse en el mercado regional y al cabo

(*) Psicólogo clínico graduado de la UCA. Profesor de lengua inglesa y coordinador académico del *Centro Cultural Paraguayo Americano*. Profesor de Historia de la Aviación Militar en la *Fuerza Aérea Paraguaya*. Historiador Aeronáutico. Publicó casi 600 artículos en diversas revistas de aviación y portales en Internet, además de ocho libros. Por sus trabajos de investigación aeronáutica recibió dos condecoraciones argentinas, una brasilera y dos paraguayas, la *Medalla de la Aeronáutica de la Fuerza Aérea Paraguaya* y la *Medalla Honor al Mérito de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)*. Casado con Dora Aquino, con dos hijos, Giovanni y Antonella.

de sólo dos años de operaciones quedó como la única aerolínea paraguaya. Desde el inicio, el personal de vuelo estuvo altamente capacitado, destacándose su gran profesionalidad, al igual que todo el personal de mantenimiento y administrativo.

Si bien, en comparación con las demás empresas aéreas extranjeras que operaban en nuestro país, *LAP* estaba en inferioridad de condiciones tecnológicas, el trato cordial de a bordo y la excelente puntualidad hicieron que no solamente el pasajero paraguayo la utilice en sus viajes, sino también una gran cantidad de extranjeros que visitaban nuestro país. Mientras las otras empresas utilizaban aeronaves turbohélices o jets, *LAP* se desenvolvía con aeronaves de fines de los años 40 con motores a pistón. Hay que aclarar que las mismas siempre estuvieron en excelentes condiciones de mantenimiento.

La gran profesionalidad de sus tripulantes se puso a prueba en el único accidente grave que tuvo *LAP* en toda su historia, ocurrido el 26 de Mayo de 1967 cuando uno de sus *Convair CV-240* aterrizaba en Ezeiza. Debido a un problema eléctrico insalvable, la aeronave tuvo un aterrizaje sumamente difícil, quedando totalmente inutilizable, aunque todos los pasajeros y tripulantes resultaron ilesos, sólo con algunas contusiones.

Con sólo dos aeronaves, *LAP* tuvo que reorganizarse y hacer milagros para cubrir todas sus frecuencias y vuelos, pero siguió adelante. Ya en aquel momento se hablaba de la renovación de su flota por aeronaves más modernas, que puedan llevar más pasajeros cómodamente y que pudiesen competir mejor con las demás aerolíneas que operaban en Paraguay. Si bien se consideró la adquisición de dos jets *Sud-Aviation Caravelle* franceses, al final se decidió la compra de tres *Lockheed L-188 Electra C turbohélices*, con capacidad para 87 pasajeros, de la aerolínea norteamericana *Eastern Airlines* en 1968, incluyendo la capacitación de las tripulaciones de vuelo y de mantenimiento. Dichas aeronaves fueron recepcionadas en Asunción en febrero de 1969.

La era de los Lockheed L-188 Electra C (1969-1978)

Con la incorporación de los *Electra C*, la empresa adoptó un nuevo esquema de pintura, nuevos uniformes para sus tripulantes y también un nuevo logotipo, que sería el característico y más famoso a lo largo de toda su historia, el de una gaviota estilizada.

Fue en esta etapa que empezó la real expansión regional de *LAP*, ofreciendo más destinos a sus pasajeros. Además de los tres *Electra C*, uno de los *Convair CV-240* siguió operativo por algunos años más y también se incorporó un *Douglas C-47* del *Transporte Aéreo Militar* que se pintó con los colores de *LAP* para los vuelos de cabotaje y subregionales.

Estando *LAP* en franco crecimiento, impulsada por su vital primer presidente, el Gral. Brig. Adrián Jara, ocurre un accidente fatal, no vinculado a la empresa en cuestión, en donde a

consecuencia de las quemaduras recibidas, el mismo fallece en un sanatorio de Asunción el 9 de Mayo de 1969. Pero luego del shock inicial que supuso la sentida desaparición del creador de *LAP*, la empresa continuó creciendo y expandiéndose, transportando cada vez más pasajeros. Es así que a lo largo de los años 70, sumando a sus tres destinos tradicionales a Buenos Aires, Montevideo y Sao Paulo, se incorporaron otras ciudades: Río de Janeiro, Resistencia (con escala en Pilar), Salta, Jujuy, Sta. Cruz de la Sierra (con escala en Filadelfia), La Paz, Santiago de Chile y finalmente Lima, que fue la ciudad más lejana servida por los *Electra C* en esta etapa.

Cabe destacar que *LAP* no solamente fue nuestra aerolínea de bandera, sino también la transportadora oficial del Presidente de la República y su comitiva en los diferentes viajes realizados no solamente a países vecinos, sino inclusive a otros continentes. Era la época en que nuestros gobernantes y diplomáticos volaban en aeronaves paraguayas, con matrícula paraguaya y tripulación nacional, cuando los colores patrios volaban en los cielos del mundo dignamente representando a nuestro país. Entre los innumerables vuelos presidenciales realizados en aquella época, es digno destacar que con una aeronave *Electra C*, con tripulación paraguaya, se llevó a cabo un largo viaje a Europa en 1973, realizando el siguiente recorrido: Asunción-Recife-Isla de Sal-Madrid-Roma-París-Rabat-Isla de Sal- Recife-Asunción, sin que ocurriera ningún tipo de percance.

Los *Electra C* volaron siempre con un altísimo índice de ocupación de los asientos. A pesar de competir con jets de todas las otras líneas aéreas extranjeras que operaban en Asunción, el excelente servicio de abordaje, la puntualidad y las tarifas competitivas que ofrecía *LAP* eran determinantes a la hora de elegir una línea aérea desde y hacia Asunción. Quizás la era de los *Electra C* debiera llamarse la “edad de oro” de la empresa, pues entre 1969 y 1978, la aerolínea estatal paraguaya no tenía deudas y sí tenía muchas ganancias. Pero el advenimiento a la era del Jet para *LAP* era inexorable y ya en 1977 se empezaron a barajar varias posibilidades, pero ya no pensando en el mercado regional, sino en el intercontinental, ya que Paraguay había firmado convenios de transporte aéreo internacional con los Estados Unidos y varios países europeos.

A principios de 1978, luego de considerar una oferta de jets *Douglas DC-8-50* que habían sido inspeccionados por nuestro personal mecánico en California y desestimada por el estado de las aeronaves, *LAP* finalmente decidió la adquisición de dos *Boeing 707-321B* de la Pan American World Airways, cuyo precio incluía el entrenamiento de las tripulaciones de vuelo y mecánicos, además de estar dichos jets en excelentes condiciones.

La era de los Jets (1978-1992)

A finales de 1978, con la llegada de los dos primeros 707, y con el inicio de los vuelos a Miami primero, en noviembre de aquel año y a Europa unos meses después, en Febrero

de 1979, *LAP* saltó de ser una pequeña empresa aérea regional a una intercontinental. Las rutas a Miami, Madrid y Frankfurt fueron cubiertas por los 707, primeras aeronaves de *LAP* en incorporar Primera Clase, mientras que las rutas regionales seguían siendo operadas por los venerables *Electra C*, que estuvieron en servicio hasta más o menos 1985.

Tanto el personal de vuelo, pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo, azafatas y comisarios de a bordo de los 707 fueron entrenados por la *Pan Am* en los Estados Unidos, al igual que los mecánicos encargados del mantenimiento. Durante dos años, la *Pan Am* efectuó el soporte técnico de los 707 y luego se contrató los servicios de la *Israel Aircraft Industries (IAI)*, que por el resto de los años 80 se encargaría del mantenimiento mayor de toda la flota de jets de *LAP*. Fue en esta época que *LAP* registró y utilizó también el nombre de ***Air Paraguay***, principalmente en el mercado norteamericano y europeo.

En 1980, se adquirió un tercer 707-321B de *Pan Am* y en 1982 se inauguró la ruta a Bruselas. Para 1983, los 707 habían transportado unos 760.000 pasajeros, habiendo recorrido unas 3.827.000 millas. Se podría decir que al principio de los años 80, *LAP* estaba en su máximo apogeo, operando con seis aeronaves y es de esa época el lema ampliamente conocido de “*Alas Paraguayas para los cielos del mundo*”.

El siguiente desafío de *LAP* consistió en enfrentar las normas de reducción de ruidos tanto de Estados Unidos como de Europa, ya que dentro del listado de aviones cuyo ingreso se restringiría estaba el 707. Estas normas iban a entrar en vigencia en 1985 en los Estados Unidos, por lo que en Diciembre de 1984, *LAP* adquirió un *Douglas DC-8-63* de *Air Canada*, dotado de “*hush kits*” (silenciadores), con el cual operaría en la muy rentable ruta a Miami, mientras que los 707 seguirían en las rutas europeas.

Hacia fines de 1985, *LAP* inició vuelos regulares a Ciudad de México, con dos frecuencias semanales, con los 707. La explotación de esta ruta se extendió hasta mediados de 1986, cuando la misma fue cancelada por no ser rentable para la empresa. En Octubre de 1986, se abrió una ruta a Panamá, via Lima, con los 707, que duró unos pocos meses, ya que a principios de 1987 también fue cancelada por la baja rentabilidad.

En 1986, *LAP* intentó introducirse en el mercado de cargas aéreas a gran escala, para lo cual firmó un convenio con *Líneas Aéreas Costarricense S.A. (LACSA)* por el cual utilizarían en común un *Douglas DC-8-62AF* con los colores combinados de ambas empresas, para vuelos cargueros desde y hacia Miami.

En 1988, *LAP* compró su última aeronave, un *Douglas DC-8-61* de la empresa española *Spantax*, para reforzar las frecuencias a Miami e iniciar los servicios a Europa con el mismo, reemplazando a los 707, ya que estos últimos habían empezado a cubrir todas las rutas regionales, por la paulatina desactivación de los *Electra*.

Debido al alto índice de ocupación de los asientos, se decidió alquilar un *DC-8-62* por unos cuatro meses, durante la temporada alta de 1990. Por su limitada capacidad de asientos, este *DC-8* fue reemplazado por un *M.D.D. DC-8-71* que fue alquilado de la *GPA* en noviembre de 1990.

Un dato importante que consignar es que a partir del Golpe de Estado de 1989, se había empezado a hablar de la privatización de *LAP*, pero pasaron varios años antes de pasar a manos privadas, mientras que, al cortar el subsidio estatal, la empresa empezaba a decaer lentamente.

Aún así, en medio de un futuro incierto, *LAP* continuaba volando y marcando hitos en la historia de la aviación comercial paraguaya. En dicho año, *LAP* empezó a utilizar el *Gabriel Extended Travel System (GETS)* como sistema de reservas.

La era de los Wide-Body y el cese de operaciones (1992-1994)

En Junio de 1992 *LAP* incorporó su primera aeronave de fuselaje ancho, un *M.D.D. DC-10-30* alquilado a la *GPA*, para los vuelos a Miami, la ruta más rentable de *LAP*, y al mes siguiente, devolvía uno de los *DC-8-71*. También se decidió el retiro de dos *707* que necesitan reacondicionamiento pues estas aeronaves no resultaban rentables en las rutas regionales.

En Noviembre de 1992, *LAP* recibió una oferta para la utilización del *British Aerospace BAe 146-300* para sus rutas regionales. Una aeronave fue cedida gratuitamente por el fabricante por un periodo de prueba de 6 meses, la cual fue pintada con los colores de *LAP* y fue probada intensamente en la ruta Asunción-São Paulo-Rio, pero fue posteriormente devuelta.

En febrero de 1993, *LAP* se convirtió en *Líneas Aéreas Paraguayas S.A. (LAPSA/Air Paraguay)*. En marzo del mismo año, se devolvió el otro *DC-8-71* y en julio, se decidió alquilar otro *DC-10-30* para cubrir las rutas europeas con este tipo de aeronave. El aparato fue alquilado de la empresa belga *European Airlift*. Estuvo en servicio hasta el mes de Septiembre de 1993. Este aparato fue reemplazado inmediatamente por otro similar alquilado a la *Varig*.

Pero la situación de la empresa estatal hacia fines de 1993 era desesperante y todas las medidas tomadas por su Consejo Directivo no lograron salvarla de la quiebra y el cese de las operaciones aerocomerciales. A principios de 1994, se decidió suspender todas las rutas europeas y se devolvió el *DC-10* a *Varig*. A esta altura, *LAP* operaba sólo con un *DC-10* en la ruta a Miami, un *707* y el *DC-8-63* en las regionales. Aún así, se cumplían todos los vuelos asignados.

El día 8 de Marzo de 1994, cuando el *DC-8* proveniente de Santiago, el 707 de São Paulo y el *DC-10* de Buenos Aires aterrizaron en el Aeropuerto Internacional “*Silvio Pettirossi*” de Asunción, la empresa estatal quedaba definitivamente en tierra. Todos los vuelos fueron suspendidos. Después de 31 años de servicios ininterrumpidos, la estatal *LAPSA* plegó sus alas.

A lo largo de toda su historia, vale decir desde el 20 de Agosto de 1963 hasta el 8 de Marzo de 1994, *LAP* transportó un total de 3.818.903 pasajeros.

Reflexión final

Luego de un largo y muy penoso proceso de privatización, *LAPSA* fue vendida a un consorcio paraguayo-ecuadoriano y reinició sus operaciones en Febrero de 1995 con aeronaves *Boeing 737-200*, *Airbus A.320* y *A.310*, en todos los destinos regionales y a Miami. Las rutas europeas nunca más fueron reiniciadas. En este periodo, la empresa no fue absolutamente rentable y al cabo de año y medio de gestión, se la vendió al *Grupo TAM* del Brasil, con anuencia del gobierno paraguayo.

Fue entonces que se procedió al cambio de identidad de la empresa y si bien durante al menos los diez años subsiguientes funcionó como una empresa aérea paraguaya subsidiaria de la *TAM*, a partir del año 2008, la misma se integró totalmente a una sola empresa denominada *TAM-Airlines*, desapareciendo definitivamente todo rastro de empresa nacional.

Finalmente, Paraguay perdió muchísimo con la desaparición de *LAP*; Nuestros colores patrios dejaron de verse en los cielos del mundo, perdiendo nuestra soberanía aérea. Dejamos de tener una empresa aérea nacional de bandera que nos conecte a las principales ciudades del mundo en forma directa, sin las engorrosas escalas que hoy en día el pasajero paraguayo tiene que hacer en países vecinos para esperar vuelos de conexión; Perdimos los horarios convenientes a los que estábamos acostumbrados con *LAP* para viajes de negocios y/o placer, pues hoy en día los horarios son fijados por extranjeros a conveniencia de ellos y no de los pasajeros locales.

Ojalá que en un futuro cercano, Paraguay pueda volver a contar con una empresa aérea nacional, sea estatal o de capital mixto a través de la *APP*, de manera que el sufrido pasajero paraguayo tenga la posibilidad de poder volar directamente no solo a destinos regionales sino también intercontinentales, como en la dorada época de *LAP*.

Bibliografía

Todos los datos del presente artículo fueron extraídos de la siguiente obra del autor:

SAPIENZA FRACCHIA, Antonio Luis (2004) Paraguay: *La Historia de Líneas Aéreas Paraguayas (LAP)*. Asunción: Edición del autor.

LOS AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR Y DE LAS ELECCIONES DIRECTAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS

María Lina Hartel¹

Introducción

El presente artículo abordará las cuestiones relativas al Parlamento del MERCOSUR en cuanto su consolidación como órgano del Mercado Común del Sur, sobre todo en lo relativo al desarrollo de las elecciones directas de los Parlamentarios en cada uno de los Estados Miembros, a los fines de cumplimentar con el espíritu de representatividad con que fue creado el mismo.

El Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR)

El Parlamento del MERCOSUR es una asamblea parlamentaria que funciona como órgano deliberativo del bloque regional que reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Fue creado legalmente el 9 de Diciembre de 2005, y comenzó a funcionar el 07 de Mayo de 2007. En una primera etapa los parlamentarios eran elegidos por los Congresos Nacionales de entre sus miembros, y posteriormente según su Protocolo Constitutivo debería ser integrado mediante el voto directo y simultáneo de los ciudadanos según un criterio de proporcionalidad atenuada.

La relevancia que reviste al Parlamento del MERCOSUR es que el mismo como bien señala la Asociación Latinoamericana de Organización de Promoción al Desarrollo:

Constituye otro punto de inflexión en el proceso de integración, sentando las bases para una nueva etapa en la que se rescata el valor de la política en el proceso regional (nivelando la preeminencia de los asuntos e instrumentos comerciales como factores principales de integración) (A.L.O.P., 2009: p. 35).

En la actualidad sólo la República del Paraguay cuenta con parlamentarios elegidos de manera directa mediante voto popular, a dichos esfuerzos se suman los de la República Argentina con las próximas elecciones a realizarse en el país.

Los restantes Miembros Plenos: La República Federativa del Brasil, La República Oriental del Uruguay y La República Bolivariana de Venezuela, deberán sumarse a estos esfuerzos para poder concretar el tan deseado proyecto regional.

¹ Abogada, Docente Adscripta de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina

Funciones

El Parlamento tiene como principal función representar a los pueblos del MERCOSUR, siendo un órgano autónomo e independiente, que debe velar por la observancia de las normas del MERCOSUR (Protocolo Constitutivo Art. 1, Art. 2.1, Art. 4.1) entre otras funciones.

Resulta llamativo, al menos en un primer análisis que el Parlamento no cuente con facultades legislativas entre sus principales funciones, en este sentido establece el Protocolo Constitutivo en su art. 19 que son Actos del Parlamento: Dictámenes, Proyectos de Normas, Anteproyectos de Normas, Declaraciones, Recomendaciones, Informes y Disposiciones. Lo que significa que la capacidad decisoria sigue siendo concentrada por el Consejo del Mercado Común, Grupo del Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Es decir que si bien estos órganos reciben, propuestas, iniciativas, recomendaciones y textos consensuados de los otros órganos del MERCOSUR, son inevitablemente los que culminan el proceso legislativo.

Se podría definir el proceso legislativo del MERCOSUR como “una secuencia de actos, heterogéneos y autónomos practicados por actores diversos y dirigidos a la producción de una norma”. (Ventura y Perotti 2004: p. 17).

Es por lo tanto la misma naturaleza del proceso legislativo, dentro del espacio de integración, que determina que el Parlamento no concentre todas las funciones legislativas, porque en el proceso intervienen varios órganos y porque la concertación puede transitar varias etapas legislativas.

De acuerdo a lo que establece la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo en su informe:

La creación del Parlamento responde a la necesidad de equilibrio de poderes en el esquema institucional del MERCOSUR (contrabalanceando el protagonismo casi exclusivo de los Poderes Ejecutivos, generando un ámbito genuino para el debate político y la confrontación de ideas en un órgano que reflejará la pluralidad política de la región), y especialmente porque se genera un espacio para la participación de la ciudadanía en los asuntos regionales. (A.L.O.P, 2009: p.35)

Esto se puede observar asimismo en el Parlamento Europeo, que si bien cuenta con mayores facultades legislativas que el PARLASUR, atento a que en aquél es posible el rechazo de propuestas por mayoría de votos para aquellas leyes que exigen aprobación del órgano, lo cierto es que sus facultades son limitadas dentro de lo que se denomina

el sistema de contrapesos de intereses entre las tres instituciones más importantes de la Comunidad Europea: la Comisión Europea, el Consejo Europeo, y el Parlamento, quedando éste último limitado en su participación cuando se trata de cuestiones que constituyen el núcleo duro de soberanía de los Estados Miembros, es decir se vuelve a una toma de decisiones entre representantes de los Estados, intergubernamental y se abandona la instancia supranacional de concertación.

En un estricto análisis, el proceso legislativo del MERCOSUR se completa con la internalización de la norma por parte de los Estados Miembros mediante los respectivos Congresos Nacionales. Una vez incorporada la norma será vigente en los Estados.

Resulta en ocasiones obstaculizado ese proceso de incorporación; pero como señalan Ventura y Perotti “el problema en la incorporación de norma no está en la negligencia o la resistencia de los Estados Parte, sino en las diferentes fases de elaboración de la norma”. (2004:p. 30) como se explicó previamente por la propia naturaleza del proceso legislativo.

Composición

En cuanto a la cantidad de escaños correspondientes para cada Estado Miembro se puede afirmar que el PARLASUR transitó varias etapas en la cual se extendieron los plazos para que los Estados puedan cumplimentar con las elecciones directas de los Parlamentarios, lo cual influye inevitablemente en la cantidad de representantes por Estado.

Actualmente el Parlamento del MERCOSUR cuenta con dieciocho parlamentarios para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay respectivamente, y de manera provisoria y por aprobación de la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/11 se estableció un aumento en la cantidad de Parlamentarios para la República Argentina, que actualmente cuenta con veintiséis bancas, y para la República Federativa del Brasil, que cuenta con treinta y siete bancas, asimismo de manera posterior se asignó la cantidad de veintitrés bancas para la República Bolivariana de Venezuela.

La importancia de las elecciones directas es que una vez realizadas las mismas se producirá una nueva cantidad de bancas para los parlamentarios del MERCOSUR, en virtud de que se definen las mismas teniendo en cuenta el método de representación poblacional decreciente, que fue demarcado por el Acuerdo Político para La Consolidación del Mercosur y Propositiones Correspondientes (Artículo 2 Sección II). En este sentido le corresponderán a Brasil setenta y cinco bancas, a Argentina cuarenta y tres y a Venezuela treinta y dos, siendo para el resto de los Estados (Paraguay y Uruguay) la misma cantidad de escaños, dieciocho para cada uno, en virtud de ser países con una densidad poblacional que no supera los quince millones de habitantes.

La elección de los Parlamentarios mediante sufragio directo

El MERCOSUR posee una pluralidad de órganos a los cuales son atribuidos poderes y competencias distintos. En este sentido y a los fines académicos sintetiza acertadamente los autores previamente citados:

Los actos de las instituciones pueden ser preparatorios (proposiciones), tener contenido general y abstracto (vocación normativa) o contenido concreto e individualizado (norma de eficacia individual o de deliberación), proceder a constataciones (sobre una situación de hecho, sobre reglas) o contener una invitación o una orden expresa. Sus efectos pueden ser internos a la organización, dirigidos a los Estados Miembros (obligatorios o no obligatorios) o dirigidos a terceros (otras organizaciones internacionales. Estados no miembros, particulares) (Ventura y Perotti: 2004: p. 28)

Por lo tanto será importante en el marco del organismo internacional ser claros respecto el vocabulario utilizado y el alcance del acuerdo, cuya terminología puede evocar varios significados y diferentes intenciones de parte de los Estados negociantes que es lo que puede dificultar en algunas oportunidades el recorrido de una ley hasta ser sancionada en el marco del MERCOSUR e incorporada por los Estados Firmantes.

Como consecuencia del proceso legislativo descrito precedentemente la representación del pueblo mediante el Parlamento se encontraría en una etapa primaria de la elaboración de una norma, mediante la proposición de proyectos de normas al Consejo del Mercado Común (Art. 4. 13 Protocolo Constitutivo) y en la posibilidad de emitir dictámenes sobre los proyectos de normas que requieren aprobación legislativa de uno o varios Estados Parte a los fines de acelerar los procedimientos internos. (Art. 4.12), así como también de elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales a los fines de la armonización legislativa (Art. 4. 14) todo ello bajo el manto de la función genérica de velar por el cumplimiento de las normas del MERCOSUR que se instrumenta mediante una serie de facultades de articulación con los otros órganos y con los Estados Miembro (realizar y recibir informes, recepciones peticiones de los Estados Parte, celebrar convenios de cooperación).

Es decir que el proceso legislativo se termina de concretar en el marco de los organismos representados por los Ministros de los Estados Parte.

La gran importancia que reviste el Parlamento, es que a diferencia de otros órganos el mismo representa al pueblo de manera directa, su pluralidad ideológica y política (Art. 2. 1 Protocolo Constitutivo), lo que permite un fortalecimiento de la Democracia, y una diversidad representativa mayor que la representación del Estado mediante los Ministros como ocurre en otras instituciones, porque el sufragio directo posibilita que ciertas realidades regionales

y provinciales se vean plasmadas mediante partidos políticos locales, que se encuentran más ligados con el contexto local.

En este sentido al referirse la normativa regional al Parlamento como representante del pueblo, el vocablo “pueblo” remite necesariamente a la idea de ciudadanía, porque se entiende por pueblo aquel grupo con capacidad activa de votar, de elegir, por quien desea ser representado. Puede definirse el concepto de la siguiente manera:

Cabe entender a la ciudadanía como una conjunción de tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos, así como la obligación de cumplir ciertos deberes, en un sociedad específica; pertenencia a una comunidad política determinada (normalmente el Estado), que se ha vinculado en general a la nacionalidad; y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación (García y Lukes, 1999: p. 1).

La ciudadanía en el marco del MERCOSUR significa una redefinición del concepto previamente esbozado, se aspira dentro del organismo de integración a la constitución de un ciudadano que no solo conozca los aspectos políticos, jurídicos y participativos de su calidad, sino que también comprenda el nuevo espacio del cual participa, siendo la consolidación del órgano parlamentario clave para poder concretar el objetivo.

Se busca constituir a un ciudadano regional que al menos en el marco de este espacio se desplace de los tradicionales conceptos de ciudadanía vinculado a la nacionalidad y responda a una identidad regional; para lo cual la institucionalización del Parlamento, (junto con otras acciones como por ejemplo Somos Mercosur, Mercociudades, Cumbres Sociales del MERCOSUR, etcétera) resultan fundamentales para la consecución de dichos fines.

En este sentido el Ensayo de Investigación realizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (C.L.A.C.S.O.) sobre los contenidos asociados al concepto de ciudadanía en el marco de las políticas educativas concluye que actualmente existen una serie de cuestionamientos para referenciar a la ciudadanía como a lo territorial, se resalta el aspecto activo de la ciudadanía en lo relativo a la posibilidad de ejercer determinados derechos, pero no en lo relacionado con la pertenencia a un territorio, lo cual brindaría la clave para redefinir la ciudadanía desde una identidad transnacional latinoamericana. (Fernández, 1999: p. 25). Este concepto sería la base para abordar la cuestión de la construcción de un ciudadano del MERCOSUR.

Para que la meta mencionada en el párrafo precedente pueda ser lograda es necesario que la sociedad civil proceda a abordar la cuestión de la ciudadanía desde una serie de acciones a nivel del organismo internacional mediante el Parlamento, que permita que el mismo sea el principal órgano de convergencia; y se destaca principalmente el compromiso

de los Estados Miembros de llevar adelante las elecciones directas dentro de los plazos estipulados, para cumplimentar con la representatividad acordada.

Las elecciones directas en la República del Paraguay

La República del Paraguay ha sido el primer país en cumplimentar con lo estipulado por el Protocolo Constitutivo del MERCOSUR y realizar las elecciones directas de los parlamentarios en las elecciones del 20 de Abril de 2008 y luego volver a cumplimentar su compromiso político con la renovación de los cargos en la institución parlamentaria en las elecciones posteriores para el periodo siguiente.

Son elegibles como parlamentarios del MERCOSUR en la República del Paraguay los que se hallen en ejercicio de su derecho de sufragio pasivo y reúna las condiciones establecidas en la Constitución Nacional.

La ley 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo con sus posteriores modificaciones dispone en su Artículo 247 establece: “Los parlamentarios del MERCOSUR serán electos por el sistema de listas desbloqueadas y representarán proporcionalmente al partido, movimiento o alianza al cual pertenezcan, de acuerdo con los términos del Artículo 258 de este Código”

El Artículo 258 del mencionado Código, estipula reafirmar el desbloqueo de listas partidarias y asimismo opta por el sistema D'Hondt (sistema electoral de cálculo proporcional que divide el número de votos emitidos para cada partido entre el número de cargos electos con los que cuenta cada circunscripción) para la distribución de escaños, de igual manera lo hace la legislación argentina como se verá en el apartado siguiente.

Las elecciones directas en la República Argentina

La ley argentina N° 27.120 sancionada el 29 de diciembre de 2014, promulgada el 06 de enero de 2015 modificó el Código Nacional Electoral vigente a los fines de adaptar la normativa al compromiso internacional asumido para cumplimentar con la elección directa de los representantes argentinos en el órgano parlamentario del MERCOSUR. Para ello adaptó una gran cantidad de artículos legales donde se agrega la figura de los parlamentarios a los cargos elegidos de manera directa.

El art. 164 bis del Código Nacional Electoral modificado establece que el sistema de elección de los parlamentarios argentinos del MERCOSUR se regirá por un sistema mixto: veinticuatro parlamentarios serán elegidos en forma directa por distrito regional: un parlamentario por cada una de las veintitrés provincias y un parlamentario por la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires; El resto de parlamentarios serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.

Asimismo agrega el Código Electoral en los artículos siguientes: 164 ter y quáter que los candidatos serán los propuestos por los partidos políticos regionales para el caso de los parlamentarios del distrito regional y los propuestos por los partidos políticos nacionales para los parlamentarios de la Nación. Se exige el sistema de la mayoría de votos para los parlamentarios provinciales y para los parlamentarios nacionales se utiliza el sistema representativo D'Hondt explicado previamente.

En cuanto a la calidad que revisten los parlamentarios la ley N° 27.120 establece en su artículo 16: En todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR o no se regulare específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios del MERCOSUR en representación de la ciudadanía argentina, serán asimilados en el derecho interno a los Diputados Nacionales. Serán aplicables a su respecto, siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares.

Asimismo se estipula que las elecciones deben realizarse el día del Mercosur Ciudadano, así lo establece el art. 53, pero de manera transitoria la ley mencionada en el párrafo precedente estipula que puede realizarse junto con las elecciones de cargos nacionales previos a la finalización del respectivo mandato en cuyo caso serán el cuarto domingo de Octubre.

Razón por la cual el día 25 de Octubre de 2015 se votaron en Argentina los siguientes cargos: Presidente de la Nación y Vicepresidente, Senadores Nacionales para las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, Diputados Nacionales en todas las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por primera vez de manera directa a los parlamentarios del MERCOSUR (distritos nacionales y provinciales).

Cabe aclarar que la población argentina ya ha votado a los precandidatos a parlamentarios del MERCOSUR en las elecciones que se conocen como P.A.S.O.: Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias establecidas desde el año 2009 mediante la cual se vota de manera directa a los fines de determinar cuáles son los partidos políticos que están habilitados a presentarse a las elecciones nacionales, que según la ley electoral N° 26.571 son aquellos que obtengan al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría. También quedará definida la lista

que representará a cada partido político, razón por la cual se utiliza el término de interna abierta para referirse a estas elecciones.

La situación en los restantes Estados Miembros

Tanto la República Federativa del Brasil, como la República Oriental Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela han postergado las elecciones directas, las razones de la mencionada postergación son el virtud de diferentes circunstancias que de manera interna atraviesan a los mencionados países.

En el caso de la República Federativa del Brasil la Cámara de Diputados postergó la votación del Proyecto que establecía las reglas para las elecciones de representantes del Parlamento del MERCOSUR en octubre de 2014 junto con las elecciones presidenciales. (Propuesta PL 5279/09).

La razón de la mencionada postergación responde a que la votación anticiparía el tratamiento de algunas cuestiones que todavía no fueron aprobadas en la Reforma del “Sistema Político” como ser las listas pre ordenadas y el financiamiento público.

Una vez abordadas las mencionadas cuestiones podrá ser sancionado el Proyecto de ley a los fines de elegir los parlamentarios del MERCOSUR, de acuerdo a lo previsto por la agenda nacional del país, dicho hecho podrá ocurrir previo a las próximas elecciones nacionales o en fechas posteriores siempre y cuando se cumplimente con las plazos máximos establecidos.

La República Oriental del Uruguay en las sesiones de la Cámara de Diputados en mayo de 2015 aprobó la prorroga hasta el año 2020 de la implementación de un sistema de elección directa para la designación de los representantes de Uruguay en el Parlamento.

En ese sentido se acoge al plazo máximo de prorroga establecido por la Decisión 11/14 del Consejo del Mercado Común que determina como plazo final para la elecciones de los parlamentarios de manera directa hasta el 31 de diciembre de 2020.

La necesidad de postergar el plazo para las elecciones directas en la República Oriental del Uruguay responde a que junto con la aprobación legislativa de una ley a los mencionados fines, también es necesario una Reforma de la Constitución Nacional, como en varias oportunidades lo han expresado los representantes del gobierno ante el órgano internacional.

En cuanto a la posibilidad de la realización del sufragio directo en la República Bolivariana de Venezuela la situación se encuentra en similar estado, cabe destacar que el ingreso del país al bloque regional fue posterior al de los países previamente mencionados siendo por

lo tanto recién en el año 2012 que Venezuela se transforma en una integrante con calidad de Miembro Pleno, ello se traduce que todas las acciones a nivel nacional para cumplimentar con la normativa mercosureña comenzaron inevitablemente en un estadio posterior que en los demás países siendo de todas formas aplicable al mismo el plazo máximo del 31 de diciembre de 2020 para la elección de manera directa de los parlamentarios.

A modo de conclusión

Resulta una tarea complicada arribar a afirmaciones concluyentes respecto de un proceso de consolidación que como bien quedó establecido en el presente artículo se encuentra en sus primeros estadios, si es importante destacar que para que el órgano de concertación parlamentario funcione de acuerdo a los principios de representatividad que lo guían, será necesario que todos los países cumplimenten con el sufragio directo dentro de los plazos estipulados y que recién en esa instancia podrán constatarse las verdaderas capacidades del órgano dentro del MERCOSUR, asimismo es importante que el sufragio esté acompañado por la información suficiente a los ciudadanos de los cinco Estados Parte respecto de las funciones de los parlamentarios dentro del organismo.

Si bien exceden los fines del presente artículo abordar la cuestión de la relación que existe entre educación y ciudadanía, el sufragio directo sin ningún tipo de campaña de fortalecimiento de la institución, hace que la representatividad sea más abstracta que real. En este sentido y como establece una de las conclusiones de la Investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (C.L.A.C.S.O.) es necesario no sólo que los Países Miembros lleven adelante las elecciones directas sino que las mismas sean abordadas por parte de los ciudadanos con un “sentido de identidad transnacional latinoamericana” (Fernández, 1999:p. 25), sumado a las acciones ya existentes: Cumbres Sociales, Mercociudades, entre otras, para lograr los principios de representatividad directa estipulados.

Bibliografía

Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Proposiciones, Sección II: Recomendación N°/2009.

Argentina a una paso de las elecciones directas al Parlasur. <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/9267/1/parlasur/argentina-a-un-paso-de-las-elecciones-directas-al-parlasur.html>. (03 de diciembre de 2014).

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (2009) El Mercosur ciudadano: Retos para una nueva institucionalidad .Asociación Latinoamericana

de Organizaciones de Promoción al Desarrollo- Centro Latinoamericano de Economía Humana- Centro Cooperativista uruguayo. Montevideo.

Brasil: Postergada la votación de reglas para elegir los representantes del Parlasur. http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6190/1/secretaria/brasil:_postergada_la_votacion_de_reglas_para_elegir_los_representantes_del_parlasur.html. (13 de junio de 2014).

Decisión N° 11 del Año 2014 del Consejo del Mercado Común.

Fernández M., Gabriela. (1999) Ensayo de investigación: contenidos asociados al concepto de ciudadanía en el marco de las políticas educativas. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/fernan.pdf> (10 de octubre de 2015).

García, Soledad y Lukes, Steven (1999) Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Madrid: Editorial Siglo XXI de España.

Ley N° 27.120 de la República Argentina. <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240491/norma.htm> (12 de octubre de 2015).

Ley N° 26.571 de la República Argentina <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/texact.htm> (12 de octubre de 2015).

Ley N° 19.945 Código Nacional Electoral de la República Argentina http://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/residentes_en_el_exterior._Decreto_1138-93.pdf (1° de octubre de 2015).

Ley N° 834 / 96 Código Electoral de la República del Paraguay. <http://www.diputados.gov.py/plenaria/110623-SO/pdf110623so/01.pdf> (13 de octubre de 2015)

Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo_es.pdf. (14 de octubre de 2015).

Ventura, Deisy y Perotti, Alejandro D. (2004) El proceso legislativo del Mercosur Fundación Konrad- Adenauer Uruguay: Montevideo.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: ORIGEN Y ESTADO ACTUAL

Roberto Cárcamo Tapia¹

Introducción

Los órganos jurisdiccionales domésticos de los Estados que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ejercen el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales, es decir, comprueban que estas se encuentren conformes con el marco que impone la Constitución dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales. En algunos países, dicho control se hace en forma concentrada por un órgano especializado –el Tribunal o Corte Constitucional, como en Colombia o Chile, o la sala especializada del máximo tribunal nacional, como en Paraguay– mientras que, en otros, se hace en forma difusa, siendo todos los tribunales competentes para ello –como en Argentina o México. Cuando de este ejercicio el órgano competente detecta una inconstitucionalidad, declarará inaplicable o derechamente anulará la disposición inconstitucional, dependiendo de cuál sea la sanción prevista por la constitución nacional.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en adelante, la “Corte” o la “Corte IDH”– realiza un ejercicio similar, pero en referencia no a la Constitución sino a la Convención Americana de Derechos Humanos –en adelante, la “Convención” o la “CADH”–; y si bien ese ha sido su rol desde su origen, desde hace cierto tiempo la Corte comenzó a denominar dicho ejercicio como “control de convencionalidad” y, tras ello, comenzó de forma progresiva a desarrollar una naturaleza y alcances novedosos. De acuerdo a Eduardo Ferrer Mac-Gregor –uno de sus más entusiastas comentaristas– el control de convencionalidad,

“Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y sus Protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), único órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que interpreta de manera ‘última’ y ‘definitiva’ el Pacto de San José”².

¹ Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Diplomado en Derecho Público Económico por la Universidad de Chile. Profesor instructor de Derecho Político y Constitucional de la Universidad Mayor. Director de la Corporación Fundamental. Correo-e: robertocarcamo@yahoo.com

² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2011). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma del juez Mexicano*. Estudios Constitucionales 9 (2), p. 531-532.

La novedad del desarrollo jurisprudencial de la Corte reside, especialmente, en que el sujeto encargado de realizar este control de convencionalidad ya no es solo ella misma, sino que también –y, aun más, en forma prioritaria– son los órganos de los Estados miembros, especial pero no exclusivamente sus tribunales.

Estas innovaciones jurisprudenciales de la Corte han sido objeto de elogio por juristas de los países del espacio interamericano, pero también de críticas y dudas. A continuación, se expondrá el origen de esta institución en la jurisprudencia de la propia Corte, su desarrollo paulatino, sus características y alcance en el estado actual de su evolución y, finalmente, las dudas que merece su configuración actual, expresadas por algunos profesores de la región.

1. Origen, evolución y contenido actual de la doctrina del control de convencionalidad según la Corte IDH

1.1. Origen

El origen de la figura del control de convencionalidad no está en el espacio interamericano sino en el derecho comunitario europeo, donde es ejercido tanto por los jueces nacionales como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; desde la sentencia “Costa v. ENEL” de 1964, “las leyes comunitarias, tanto primarias como secundarias, han sido consistentemente proclamadas por este Tribunal como preeminentes tanto frente a las leyes nacionales anteriores como a las posteriores (incluyendo también las leyes constitucionales nacionales)”³.

El origen de esta doctrina jurisprudencial en nuestro espacio interamericano está en el diagnóstico hecho por la Corte sobre la escasa vinculatoriedad de sus sentencias y de las interpretaciones contenidas en ellas de las normas contenidas en la CADH⁴. Desde entonces y en forma cada vez más intensa, la Corte se ha atribuido a sí misma facultades y ha encargado responsabilidades a órganos nacionales en base al contenido –no tan explícito– de los artículos 1.1, 2 y 29 de la CADH, así como en los principios *pacta sunt servanda* y *bona fide*. La doctrina primero se esbozó en los votos concurrentes del juez Sergio García Ramírez en los casos “Mirna Mack Chang vs. Guatemala” de 2003, “Tibi vs. Ecuador” de 2004 y “Vargas Areco vs. Paraguay” de 2006, para ser asumida por el pleno de la Corte e incorporada ya al cuerpo de la sentencia en “Almonacid Arellano vs. Chile” de 2006. Más recientemente, dicha evolución dio un paso más al ampliar el alcance de las sentencias en la supervisión del cumplimiento de la sentencia “Gelman vs. Uruguay” (o sentencia “Gelman 2”, de 20 de marzo de 2013). La construcción paulatina del concepto

3 Cappelletti, Mauro (1980). *El “formidable problema” del control judicial y la contribución del análisis comparado*. Revista de Estudios Políticos 13, p. 78.

4 Galdámez Zelada, Liliانا (2014). *El valor asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Estudios Constitucionales 12 (1), pp. 337-339.

se aprecia cuando se nota que en “Almonacid Arellano” la Corte habló de una “especie de control de convencionalidad”, mientras que en sentencias posteriores comenzó a hacer alusiones directas al control de convencionalidad, configurando sus elementos y características centrales⁵.

Así, la primera configuración del control de convencionalidad fue un híbrido que combinó elementos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional, un ensamble entre el control internacional, el control comunitario europeo y el control de constitucionalidad. En sentencias sucesivas, tras haber solapado del control de convencionalidad el ámbito lógico y natural en que se desarrollan el control de convencionalidad y el de constitucionalidad, la Corte fue configurando aquel como un control autónomo y diferente⁶.

1.2. El control difuso de convencionalidad en base al corpus iuris interamericano

De acuerdo a este desarrollo, el control de convencionalidad consta de dos etapas: el control primario o interno, que se debe realizar por los órganos domésticos de los Estados partes, y el control secundario o externo, ejercido por la Corte solo en el caso en que los órganos domésticos no hubiesen podido o hubiesen fallado en su control primario. Ahora bien, parece que el control de convencionalidad es tarea natural de los tribunales, es decir, de los órganos que ejercen jurisdicción en los ordenamientos nacionales, y así lo entendió al principio la propia Corte, ejerciendo una inspección exclusivamente sobre la actividad de los jueces domésticos; con el tiempo, ha extendido la responsabilidad de ejercer el control de convencionalidad interno a todos los órganos estatales, aun al legislativo y a los que integran el Gobierno y la Administración del Estado, dedicándose por tanto la Corte también a controlar la actividad de todos los órganos, de cualquier nivel y naturaleza⁷.

Si el desarrollo de esta doctrina de la Corte implicó ampliar el sujeto activo responsable del control primario, a la vez que los actos controlables por la Corte, también ha significado la ampliación del parámetro del control, que actualmente no es solo la CADH, sino todo el “corpus iuris interamericano”:

“El ‘control difuso de convencionalidad’ consiste en el deber de los jueces nacionales en realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, y la CADH, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta ese corpus iuris interamericano. Lo anterior implica reconocer la fuerza normativa de tipo convencional, que se extiende a los criterios jurisprudenciales emitidos por el órgano internacional que los interpreta”⁸.

5 Henríquez Viñas, Miriam Lorena (2014). La polisemia del control de convencionalidad interno. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 24, p. 121.

6 Henríquez Viñas, op. cit., pp. 118, 121.

7 Caso “Masacre de Santo Domingo v. Colombia”, párr. 142; Caso “Liakat Ali Alibux v. Surinam”, de 30 de enero de 2014, voto del juez Ferrer Mac-Gregor, párr. 25.

8 Ferrer Mac-Gregor, op. cit., p. 562.

Desde luego, este deber generalizado de los órganos del Estado de realizar un control de convencionalidad “difuso” implica que sus autoridades y funcionarios conozcan el contenido de los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Corte IDH⁹; y, respecto de las autoridades judiciales, que deban “tener en cuenta los estándares o criterios que dicho cuerpo regional establece en los fallos”¹⁰.

Ahora bien, el control de convencionalidad puede llevarse a cabo con mayor o menor intensidad, de conformidad con las normas y reglas aplicables a un determinado Estado, dependiendo su profundidad de la función y jerarquía del órgano que realice el control: la intensidad será mayor en Estados que cuenten con un control difuso de validez de las normas jurídicas, pero ello no libra, tanto en estos casos como en los de Estados que cuenten con sistemas de control más concentrados, a que los órganos que no cuenten con la atribución de invalidar o inaplicar normas jurídicas a realizar el ejercicio de la “interpretación conforme” de las normas internas.

Esto, pues en sentido estricto el control de convencionalidad solo es ejercido por los tribunales, ya que solo ellos, dentro de la distribución de competencia de cada ordenamiento nacional, pueden invalidar o inaplicar normas jurídicas. Aquellos órganos que no tienen competencias jurisdiccionales –es decir, aquellos que forman parte del Ejecutivo y el Legislativo– están también sujetos al control de convencionalidad de acuerdo a la doctrina de la Corte, pero no la realizan por sí mismos; pero, para evitar la responsabilidad internacional del Estado, deben tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte para evitar que con su actividad se infrinjan los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. “Es decir que las autoridades que no ejecutan funciones típicamente jurisdiccionales tienen que interpretar los derechos humanos de la manera más favorecedora sin que estén potenciados para declarar la invalidez de normas o para desaplicarlas en casos concretos”¹¹.

La interpretación conforme “consiste en una técnica hermenéutica por medio de la cual las reglas contenidas en las Cartas Magnas locales son ‘armonizadas’ con los postulados y principios que surgen de los tratados sobre derechos humanos así como de la jurisprudencia de la Corte IDH, para alcanzar una mayor eficacia”¹².

1.3. Control de oficio y en abstracto

Atendiendo a que el control de convencionalidad comprende tanto el control primario como el secundario, la Corte mediante su jurisprudencia ha detallado que éste se ejerce tanto a pedido de parte como de oficio, aunque debiendo los órganos respetar el marco de sus respectivas competencias y regulaciones procesales¹³; y ello, con independencia de que las partes invoquen o no una infracción internacional¹⁴.

9 Caso “Del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú”, de 2 de agosto de 2008.

10 Caso “Norin Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) v. Chile”, de 29 de mayo de 2014.

11 Hitters, op. cit., pp. 131-132.

12 Hitters, op. cit., p. 133.

13 Caso “Almonacid Arellano y otros v. Chile”, de 26 de septiembre de 2006; Caso “J. vs. Perú”, de 27 de noviembre de 2013.

14 Caso “Almonacid Arellano y otros v. Chile”, de 26 de septiembre de 2006.

La posibilidad del control de oficio, si la Corte ha señalado que opera respecto de aquel que ejercen los órganos domésticos, también ha señalado que opera respecto del control secundario ejercido por ella misma; y, además, morigerando la vigencia del principio de congruencia de las actuaciones del denunciante, señalando que las víctimas y sus representantes “pueden invocar derechos distintos de los comprometidos en la demanda de la Comisión”¹⁵.

Además, en un inicio la Corte sostuvo que era improcedente la revisión de un precepto interno que no había sido aplicado para la solución del asunto en sede nacional¹⁶, pero últimamente se ha reconocido a ella misma la atribución de controlar la convencionalidad de las normas locales en abstracto, adoptando finalmente el pleno la posición minoritaria que había expresado el juez Cançado Trindade, en orden a que la infracción a la Convención se produce por la vigencia de la norma y no por su aplicación, no debiendo esperarse la ocurrencia real de un daño¹⁷.

1.4. El problema del “margen de apreciación nacional”

Ahora bien, desde que el control de convencionalidad corresponde realizarlo en primer lugar, según la Corte, a los órganos domésticos, surge la pregunta de si cabe o no un “margen de apreciación nacional” de las normas internacionales sobre derechos humanos. El margen de apreciación es una figura creada por el Consejo de Estado francés, vinculada al problema de la discrecionalidad administrativa; con ese origen, es usada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en asuntos de su competencia y, asimismo, fue adoptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Su aplicación al ámbito de los derechos humanos “ha supuesto la concesión de cierto margen de actuación a las autoridades nacionales, que serían las encargadas de resolver (...) aquellos casos en los que el tribunal internacional correspondiente considera que los órganos internos están mejor posicionados e informados que el propio órgano internacional para resolver la cuestión litigiosa”¹⁸.

La doctrina del margen ha sido objeto de atención por parte de la doctrina jurídica, contando con autores a favor y en contra. A favor se argumenta que esta doctrina no hace sino plasmar el hecho de que las autoridades nacionales están en mejor posición que los tribunales internacionales para resolver determinadas problemáticas, tanto porque los tribunales, en general, no son instancias adecuadas para tomar decisiones de alcance general sino solo para resolver casos concretos en base a la información aportada por las parte de un proceso, como porque los tribunales internacionales cuentan con un conocimiento deficiente o inexacto de las particularidades históricas, culturales, sociales, económicas o jurídicas de un determinado Estado. Además, la legitimidad democrática en la toma de decisiones

15 Caso “Fermín Ramírez v. Guatemala”, de 20 de junio de 2005.

16 Caso “Caso Genie Lacayo v. Nicaragua (reparaciones y costas)”, de 29 de enero de 1997.

17 Caso “El Amparo v. Venezuela”, de 14 de setiembre de 1996, voto del juez señalado.

18 Díaz Greco (2011). *Margen de apreciación*. En: Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales. http://diccionario.prapdi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/94 (20 de octubre de 2015).

actúa a favor del uso de la doctrina del margen: si el argumento democrático sirve para fundar la deferencia de los tribunales nacionales hacia las decisiones adoptadas por los órganos democráticos, con mayor razón sirve en el caso de los tribunales internacionales. Por el contrario, entre aquellos que critican la utilización de la doctrina del margen suele señalarse que esta técnica sería abiertamente contraria a la propia idea de universalidad de los derechos humanos, en la medida en que permitiría a los Estados determinar el alcance de los mismos e impediría a los particulares acceder a los niveles de garantía que les reconocen los textos internacionales ratificados por sus Estados¹⁹.

Más allá de la discusión doctrinaria, la Corte IDH ha hecho uso de esta doctrina aunque de forma más moderada que el Tribunal de Estrasburgo, aplicándola a supuestos de vulneración del derecho a la igualdad y a no ser discriminado²⁰, de la libertad de expresión²¹, o del derecho a la doble instancia en materia penal²²; pero, a la vez, negándola a las autoridades uruguayas en “Gelman v. Uruguay” de 2011²³. Como se verá, de su aplicación quedan algunas cuestiones por resolver.

1.5. Consecuencia de la declaración de inconvencionalidad y obligatoriedad de los fallos de la Corte

En principio, la consecuencia o sanción que conlleva la declaración de inconvencionalidad de una norma por el órgano doméstico competente dependen de lo que disponga la respectiva Constitución del Estado, de forma análoga a la consecuencia de una declaración de inconstitucionalidad: así, podrá implicar la inaplicación de la norma o, en otros ordenamientos, su anulación.

Si el control no se realiza en el campo interno oportunamente y la Corte es la que finalmente declara la inconvencionalidad en ejercicio del control secundario, es claro que el Estado habrá incurrido en responsabilidad internacional, debiendo adaptar y en su caso modificar el derecho interno²⁴ y, además, deberá aplicar las reparaciones sustitutivas que determine la Corte en su sentencia. Sin embargo, la otra consecuencia no es tan evidente: ¿qué pasa con la norma cuya inconvencionalidad se declaró? ¿se anula?, ¿se inaplica?

Desde la jurisprudencia la respuesta, en principio, es que la sentencia de la Corte no implica una anulación automática de la norma, pues es el Estado quien debe cumplir con la sentencia; pero la situación cambia en el caso de delitos de lesa humanidad, en que la Corte ha optado por comportarse de forma análoga a como lo haría un Tribunal Constitucional, declarando inaplicables los preceptos en todo el territorio del Estado condenado y con

19 Díaz Greco, op. cit.

20 CIDH, Opinión consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.

21 Caso “Herrera Ulloa v. Costa Rica”, de 2 de julio de 2004.

22 Caso “Herrera Ulloa v. Costa Rica”, de 2 de julio de 2004; caso “Barreto Leiva v. Venezuela”, de 17 de noviembre de 2009.

23 Caso “Gelman v. Uruguay”, de 24 de febrero de 2011.

24 Caso “La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) v. Chile”, de 5 de febrero de 2001.

efecto erga omnes. Así pasó en los casos “Barrios Altos”²⁵ y “Tribunal Constitucional de Perú”²⁶ de 2001 y “La Cantuta”²⁷ de 2006.

Respecto a estos últimos casos, hay que destacar que resulta claro que las sentencias tienen valor vinculante para el caso y las partes concretas; pero en estas tres sentencias la Corte ha pretendido darle valor *erga omnes* de las sentencias, ya no solo para las partes concretas, sino para todo el derecho interno de ese país, aun hubiese operado la cosa juzgada. En particular, en el caso “La Cantuta” la Corte señaló que:

“De las normas y jurisprudencia de derecho interno analizadas, se concluye que las decisiones de esta Corte tienen efectos inmediatos y vinculantes y que, por ende, la sentencia dictada en el caso Barrios Altos está plenamente incorporada a nivel normativa interno. Si esa Sentencia fue determinante en que lo allí dispuesto tiene efectos generales, esa declaración conforma ipso iure parte del derecho interno peruano, lo cual se refleja en las medidas y decisiones de los órganos estatales que han aplicado e interpretado esa sentencia”.

En “Gelman v. Uruguay”²⁸, de 2011, la Corte señaló que hay dos manifestaciones distintas de la obligatoriedad de sus sentencias, dependiendo de si el Estado fue parte o no en el proceso internacional. Si lo fue, la respuesta es clara; pero si no lo fue, para la Corte el Estado se encuentra obligado, si bien ya no por la sentencia, si por el tratado internacional, debiendo considerar los precedentes y lineamientos de la jurisprudencia de la Corte en su actividad futura, lo que importa una auténtica eficacia hermenéutica de la sentencia *erga omnes*. Así, los Estados deben aplicar no solo la norma convencional, sino la norma convencional interpretada por la Corte, salvo el caso que la norma local sea más favorable a la persona (como señala el artículo 29 de la CADH).

2. Las definiciones pendientes

Como señala Miriam Henríquez, no existe un concepto definitivo del control de convencionalidad interno, sino que se trata más bien de un concepto híbrido, inacabado y actualmente controvertido²⁹.

Así, respecto de la vinculatoriedad de su jurisprudencia, la Corte ha señalado que sus fallos obligan a los Estados y que su jurisprudencia forma parte del *corpus iuris interamericano*. Sin embargo, ¿debemos entender que los fallos producen doctrina legal para todos los casos similares en todos los Estados que forman parte del Pacto de San José? Esto es importante, pues ninguna norma de la CADH le da en forma expresa el carácter extensivo, válido para todos los asuntos a las sentencias de la Corte IDH, salvo para el caso concreto³⁰. Algunas constituciones han incluido en sus textos los postulados de interpretación básicos

25 Caso “Barrios Altos v. Perú”, de 14 de marzo de 2001.

26 Caso “Tribunal Constitucional v. Perú”, de 31 de marzo de 2001.

27 Caso “La Cantuta v. Perú”, de 29 de noviembre de 2006.

28 Caso “Gelman v. Uruguay”, de 24 de febrero de 2011.

29 Henríquez Viñas, op. cit., p. 116.

30 Hitters, op. cit., p. 148.

de derechos humanos desarrollados por la Corte, como la interpretación conforme, el principio de progresividad o el postulado pro *homine*, dando así directrices precisas a los órganos nacionales para ejercer el control de constitucionalidad³¹, mas, por aplicación del artículo 29 de la CADH (sobre normas de interpretación del Pacto), se ha planteado que deben ser aplicados por los órganos contralores de todos los Estados partes, aun no existiendo tal positivación en sus constituciones³². Con todo, esta es una cuestión que no podríamos considerar definitiva, dado que la CADH no es explícita en cuanto a la fuerza extensiva de la jurisprudencia de la Corte.

Desde que la interpretación última de las normas de la Convención corresponde a la propia Corte, y como según ella misma el control primario corresponde no a ella sino a los órganos domésticos de los Estados parte, estos últimos tienen la obligación de conocer y aplicar la doctrina de la Corte sobre aquellos asuntos en los que se hayan pronunciado. Esto conlleva, como expresamente ha señalado su jurisprudencia, a que los funcionarios y autoridades de todos los órganos de los Estados –y no solo los de los órganos jurisdiccionales– tengan la obligación de conocer no solo la jurisprudencia de la Corte en la parte decisoria de las sentencias, sino también en cuanto al fundamento de ellas. Esto implica un cambio cultural profundo en la práctica forense de los Estados parte. En algunos casos este cambio está avanzado, impulsado en buena parte por los tribunales constitucionales de ciertos países; pero ciertamente no es el caso de la mayor parte de la región.

La aplicación de la doctrina europea del margen de apreciación por parte de la Corte IDH plantea algunos problemas. Uno de los temas más complejos es determinar cuál es el margen y qué amplitud tiene. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dado cierto margen de apreciación a los países para definir el estatus jurídico del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Su modelo pretende que los estándares aplicados internamente sean “compatibles” con el Convenio, no “idénticos”, ni siquiera “conformes”, pues reconoce a los Estados un espacio de apreciación local en la elección de los medios para cumplir sus obligaciones internacionales³³. Ello da pie a algunos autores para que, comparando la situación interamericana, señalen que ni de las obligaciones de la CADH ni de ningún otro tratado del sistema puede inferirse la existencia de una obligación para los Estados de someter todo su ordenamiento jurídico al contenido de la CADH, sino solo formas de adecuación y coordinación para que se cumpla con sus preceptos³⁴.

Dando una respuesta parcial, Hitters señala que el margen de apreciación “resulta muy amplio cuando la Corte de la región no ha sentado opinión sobre algún tema en particular” pero que ese “campo ‘se achica’ cuando hay ya criterios o estándares establecidos por la

31 Hitters, op. cit., p. 131.

32 Nogueira Alcalá, Humberto (2012). *Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para las jurisdicciones nacionales*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie 135, pp. 1177-1178.

33 Hitters, op. cit., p. 135.

34 Castilla Juárez, Karlos A. (2013). *¿Control interno o difuso de convencionalidad? Una mejor idea: la garantía de Tratados*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional XIII, p. 80.

Corte IDH³⁵. A propósito, agrega que más que buscar determinar cuál ordenamiento debe primar, debe avanzarse en la construcción del diálogo jurisprudencial entre la justicia local y la internacional:

“(Sería conveniente flexibilizar en lo posible esta contraposición que impone la supremacía Convencional o interpretación jerárquica, por el postulado de la ‘coordinación’ entre los sistemas nacionales e internacionales y viceversa, sobre la base de la interpretación pro homine en el sentido de buscar entre las normas de la jurisdicción internacional y de la nacional, la más protectora para el ser humano”³⁶.

En relación con las consecuencias de la declaración de inconvencionalidad de una norma por parte de la Corte IDH, surgen algunas cuestiones. Como se vio, en materia de delitos de lesa humanidad la Corte se ha comportado como un auténtico Tribunal Constitucional, declarando que dejan de tener vigencia normas infractoras de las obligaciones internacionales del Estado, de forma general, para todo el territorio del Estado y todos sus habitantes. Ahora, ¿dicha declaración tiene efectos ex nunc, es decir solo hacia el futuro, o también ex tunc, o sea también hacia el pasado? Esto es relevante, pues un ordenamiento nacional puede contemplar solo consecuencias hacia adelante. En “Almonacid Arellano” la Corte sostuvo que el precepto invalidado carecía de efectos jurídicos desde su inicio; sin embargo, no se trata esta declaración de un criterio permanente de la Corte, dependiendo la consecuencia del caso concreto³⁷.

Conclusiones

La Corte no se ocupa en sí de las cuestiones locales, sino que su tarea es la de inspeccionar si los países han violado o no las convenciones sujetas a su competencia; así, no es un órgano diseñado para modificar en forma directa el derecho interno que declare violatorio de los compromisos internacionales de los Estados, sino solo para controlar si las normas locales acatan o no los instrumentos internacionales y, por tanto, no se trata de una cuarta instancia que invalide las normas internas de los países³⁸. Ahora bien, según Hitters, la Corte ejerce una especie de “casación regional” que sirve para unificar la interpretación jurídica de los países que forman parte del sistema interamericano³⁹, mas –hay que agregar– solo respecto de los derechos humanos. Por ello, su jurisprudencia cobra importancia en nuestros países en cuanto intérprete auténtico de los pactos sobre derechos humanos de la región.

35 Hitters, op. cit., p. 137.

36 Ídem.

37 Hitters, op. cit., p. 145.

38 Cançado Trindade, Antonio (1998). *Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos*. En Méndez, Juan E. y Cox, Francisco (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José, IIDH, p. 584.

39 Hitters, Juan Carlos (2015). *Control de convencionalidad (adelantos y retrocesos)*. Estudios Constitucionales, 13 (1), p. 125.

Como el control de constitucionalidad, el control de convencionalidad con el tiempo se configuró como un control normativo realizado por el juez interno pero difiriendo en cuatro aspectos: el órgano que ejerce el control, la forma en que lo realiza, el parámetro de control y los efectos del pronunciamiento del órgano competente. Mientras el control de constitucionalidad puede ser difuso o concentrado, o abstracto o concreto, ambas opciones según cómo haya decidido cada constituyente, su parámetro de control es la Constitución y su efecto es la inaplicación o invalidación de la norma, nuevamente dependiendo de cada Estado, el control de convencionalidad interno es difuso, en un inicio concreto y ahora abstracto, tiene como parámetro de control ciertos tratados de derechos humanos –que varían de acuerdo a las obligaciones de cada Estado– y, en cualquier caso, la jurisprudencia interamericana, teniendo como efecto la anticonvencionalidad o inconvencionalidad de la norma⁴⁰.

Hoy la Corte entiende que tiene la potestad no solo de interpretar las normas de la Convención y de controlar, en subsidio de las jurisdicciones nacionales, la conformidad de las normas producidas por los Estados parte de la CADH, sino que de hacerlo *ex officio* y en abstracto, es decir, aun cuando la inconvencionalidad de la norma no hubiese sido alegada por la persona peticionaria e incluso si las normas controladas no hubiesen sido aplicadas por las autoridades y las jurisdicciones domésticas. Pero lo más relevante de estas innovaciones se encuentra en que, en base al principio de subsidiariedad de su actividad de control, la Corte ha desarrollado la doctrina según la cual el control de convencionalidad es, en primer lugar, responsabilidad de los órganos domésticos de los Estados y solo ante la imposibilidad de ejercerlo o ante su actividad contraria a las normas internacionales es responsabilidad de los órganos regionales. Conforme a esta concepción de la subsidiariedad, la actividad de los órganos domésticos constituye el *control primario o interno* de convencionalidad; y la de la Corte, el *control secundario o externo de convencionalidad*.

Hasta ahora, todos estos criterios han sido recibidos por la doctrina en general con entusiasmo y, salvo el caso de Venezuela –que finalmente denunció la CADH y, por tanto, desconoció la competencia de la Corte IDH (mas no de la Comisión IDH)– los Estados partes del espacio interamericano de derechos humanos han acatado las sentencias de la Corte. Sin embargo, falta que la jurisprudencia de la Corte termine de desarrollar su doctrina haciéndose cargo de las dudas y los asuntos pendientes que la doctrina ha notado, aunque con prudencia; como señala Néstor Sagüés, el futuro del control de convencionalidad depende tanto de la aplicación prudente y sensata que de él haga la Corte, debiendo antes de declarar la inconvencionalidad buscar la interpretación conforme (es decir, utilizando una especie de “presunción de convencionalidad”) como de la voluntad de seguimiento de la doctrina del control de convencionalidad por parte de los tribunales nacionales⁴¹.

40 Vid. Henríquez Viñas, op. cit., p. 119.

41 Sagüés, Nelson (2010). *Obligaciones internacionales y control de convencionalidad*. Estudios Constitucionales 8 (1), p. 131.

Bibliografía citada

Cappelletti, Mauro (1980). *El “formidable problema” del control judicial y la contribución del análisis comparado*. Revista de Estudios Políticos 13, pp. 61-103.

Cançado Trindade, Antonio (1998). *Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos*. En Méndez, Juan E. y Cox, Francisco (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José, IIDH, pp. 573-603.

Castilla Juárez, Karlos A. (2013). *¿Control interno o difuso de convencionalidad? Una mejor idea: la garantía de Tratados*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional XIII, pp. 51-97.

Díaz Greco (2011). *Margen de apreciación*. En: Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales. http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_public/view/94 (20 de octubre de 2015).

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2011). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma del juez Mexicano*. Estudios Constitucionales 9 (2), p. 531-622.

Galdámez Zelada, Liliana (2014). *El valor asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Estudios Constitucionales 12 (1), pp. 329-364.

Henríquez Viñas, Miriam Lorena (2014). *La polisemia del control de convencionalidad interno*. International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional 24, pp. 113-141.

Hitters, Juan Carlos (2015). *Control de convencionalidad (adelantos y retrocesos)*. Estudios Constitucionales, 13 (1), pp. 123-162.

Nogueira Alcalá, Humberto (2012). *Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para las jurisdicciones nacionales*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie 135, p. 1167-1220.

Sagüés, Néstor Pedro (2010). *Obligaciones internacionales y control de convencionalidad*. Estudios Constitucionales 8 (1), pp. 117-136.

Zúñiga Urbina, Francisco (2012). *Control de convencionalidad y tribunales nacionales. Una aproximación crítica*. En Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), *El diálogo transjudicial de los Tribunales Constitucionales entre sí y con las Cortes Internacionales de Derechos Humanos*. Santiago: Librotecnia, pp. 387-447.

VENEZUELA: POSIBLES EFECTOS DE DESVIACIÓN DE COMERCIO Y EROSIÓN DE PREFERENCIAS EN SUS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS DESDE CAN Y MERCOSUR¹

Giovanny Cardona Montoya, Ph.D.²

Resumen

La convivencia de un Sistema Multilateral de Comercio con un Regionalismo Abierto ha llevado los estudios sobre efectos estáticos de la integración hacia un nuevo foco: la erosión de preferencias.

En América Latina se presentan diferentes acuerdos regionales, entre los cuales se destacan el Mercosur y la CAN. La salida de Venezuela del acuerdo andino ha afectado las exportaciones de Colombia hacia su vecino, lo que abre la puerta para que se puedan dar efectos de desviación de comercio y erosión de preferencias.

A partir de la Teoría del Equilibrio General, se realiza un análisis de relación de variables entre las menguantes exportaciones agropecuarias de Colombia a Venezuela y el potencial crecimiento de las ventas argentinas y brasileñas hacia la República Bolivariana.

Palabras claves

Desviación de comercio, erosión de preferencias, regionalismo abierto.

Introducción

El Sistema Mundial de Comercio se compone de dos elementos antagónicos pero complementarios: el Sistema Multilateral, regido por la OMC, y el conjunto de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR).

Originalmente, el Sistema Multilateral, inspirado en el idealismo de cooperación que devino de la conferencia de *Bretton Woods*, se concibió como el eje que regularía al comercio internacional. En este contexto surge el GATT en 1948 y se instauran las Rondas de Negociaciones Multilaterales como escenario para definir las reglas de juego del intercambio de mercancías entre las diferentes naciones. Con la creación de la OMC en, 1994, el espectro del Sistema Multilateral se extiende a los servicios y las inversiones.

¹ Artículo resultado de la investigación Perspectivas de la integración suramericana a través de las relaciones CAN – Mercosur, proyecto que se realiza en la UNR de Argentina, con el patrocinio de la IES CEIPA, fecha de inicio julio de 2012.

² Economista (Universidad Estatal de Kiev, Ucrania), Especialista en Integración Regional (Universidad de Barcelona, España), Magister en Economía, Política y Relaciones Internacionales (Universidad Externado de Colombia), PhD en Ciencias Pedagógicas (Universidad de Pinar del Río, Cuba), Magister en Integración y Cooperación Internacional (UNR, Argentina), integrante del grupo de investigación Orygen y Gerente de Investigaciones de la Universidad CEIPA, Colombia. Email: giovanny.cardona@ceipa.edu.co

Sin embargo, paralelo al Sistema Multilateral, los países recurrieron a los ACR como mecanismo para estimular el comercio regional. Para legalizarlos fue necesario establecer excepciones al principio de Comercio Sin Discriminación del GATT³, el artículo XXIV y la Cláusula de Habilitación⁴ cumplen dicho rol.

La existencia de un sistema multilateral y de un mecanismo de excepciones ha caracterizado por décadas al comercio mundial. Desde la perspectiva económica, esta convivencia ha sido estudiada a través de teorías que pretenden analizar los efectos de incremento o reducción de bienestar como consecuencia del intercambio en condiciones diferentes al del comercio sin discriminación.

En este escenario, los estudios de Jacob Viner sobre los denominados efectos estáticos de la integración –creación y desviación de comercio, han sido el principal referente para medir los réditos o pérdidas netas que produce el regionalismo sobre el sistema multilateral desde la perspectiva del libre comercio.

Sin embargo, el regionalismo tradicional, erigido a partir del modelo de integración europea, ha sufrido profundas transformaciones desde hace un cuarto de siglo, convirtiéndose en lo que CEPAL (1994) y Baldwin y Low (2009) denominan Regionalismo Abierto.

Aunque CEPAL (1994) definió al Regionalismo Abierto como una nueva etapa de la integración regional fundamentada en la innovación y el desarrollo tecnológico más que en los beneficios fiscales, la realidad demuestra que lo que se está presentando es algo diferente: firma de acuerdos entre países de diferentes regiones, inclusive acuerdos entre naciones industrializadas y países en vías de desarrollo; surgimiento de acuerdos entre bloques y Estados nacionales; y participación de un país en diversos acuerdos a la vez (Díaz, 2010).

Estas particularidades del Regionalismo Abierto convocan a estudiar los efectos de la integración económica pero, en este caso, desde una perspectiva inversa: la erosión de preferencias. En otras palabras, si la desviación de comercio es la preocupación por las pérdidas absolutas que sufre el sistema económico al afectarse los productores más eficientes que se encuentran por fuera del ACR, la erosión de preferencias se traduce en la preocupación de ciertos integrantes de un bloque ante la pérdida relativa de las preferencias al ampliarse la franquicia aduanera a terceros países.

3 El Principio de Comercio Sin Discriminación se fundamenta en la centenaria Cláusula de la Nación Más Favorecida, la cual establece que, si un país ofrece una preferencia a un miembro de una organización, automáticamente dicha preferencia se extiende a los demás signatarios de la organización.

4 La Cláusula de Habilitación legitima los convenios con países en vía de desarrollo, lo que, no sólo legaliza la existencia de TLC y otro tipo de acuerdos con naciones del tercer mundo, sino que, a la vez reglamenta al Sistema Generalizado de Preferencias -SGP- y similares como el ATPDEA de Estados Unidos con las naciones andinas.

En este contexto, el presente estudio hará un análisis parcial del comercio de Venezuela, particularmente en el marco de su participación en la CAN y luego en el Mercosur. Se buscarán argumentos para sugerir posibles efectos de desviación de comercio y/o de erosión de preferencias que se pueden presentar con respecto a las exportaciones de productos del sector agropecuario hacia Venezuela. Para hacerlo partiremos de los siguientes supuestos:

- Venezuela era un comprador importante de las mercancías colombianas en el marco de la CAN,
- Al retirarse de la CAN, el comercio entre Colombia y Venezuela puede haberse reducido significativamente,
- El ingreso de Venezuela al Mercosur puede convertir a Argentina, Brasil, Uruguay o Paraguay en sustitutos de las exportaciones colombianas.

1. La desviación de comercio y la erosión de preferencias

Viner considera que la conformación de acuerdos comerciales puede producir dos tipos de efectos: la creación de comercio y la desviación de comercio. La primera hace referencia a la posibilidad de que productores locales pierdan el mercado doméstico como consecuencia del ingreso de nuevos competidores más eficientes, originarios de los países beneficiarios de los acuerdos comerciales.

La desviación del comercio significa que cuando un Estado ofrece una preferencia arancelaria a sus socios en el marco de un ACR, ésta puede afectar a productores competitivos de terceros países que no pertenecen al acuerdo.

En otras palabras, en la medida que toman auge los acuerdos regionales se abren oportunidades de comercio fruto de la eliminación recíproca de barreras, pero es posible que estos beneficios se obtengan a costa de la reducción de comercio con otros países o regiones que no sean signatarios del acuerdo. De este modo un tratado podría destruir comercio en lugar de generarlo. La desviación termina por premiar a los productores de aquellas naciones que obtienen ganancias de competitividad espuria vía preferencias, en perjuicio de las empresas que soportan su competitividad en mayores niveles de productividad.

En este sentido, el caso del comercio de países andinos puede ser un vivo ejemplo del actual regionalismo abierto. Las exportaciones colombianas hacia Venezuela⁵, Ecuador, Estados Unidos, México y la Unión Europea, cuentan con algún tipo de preferencia comercial (Banco de la República, 2007).

5 Aunque Venezuela se retira de la CAN en 2006, las preferencias arancelarias sólo se suspenden cinco años después, con base en los términos del Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, el regionalismo abierto coloca sobre la palestra la necesidad de estudiar, además de la desviación de comercio, los efectos de erosión de preferencias.

La proliferación de tratados extra-regionales, particularmente TLC que no se consolidan como uniones aduaneras⁶ no solo produce efectos de desviación del comercio multilateral, sino que la presencia de un país en más de un acuerdo a la vez provoca que el comercio se traslade de un antiguo socio comercial beneficiado con preferencia hacia otro nuevo proveedor cobijado con un nuevo acuerdo comercial. Si este caso se diera en el marco de una **Unión Aduanera** estaríamos ante una **creación de comercio de nivel regional**, pero como se trata, generalmente de Zonas de Libre Comercio (ZLC) los efectos son de erosión de preferencias.

Los temas de desviación de comercio y erosión de preferencias han cobrado mayor importancia dado que la mayoría de los Países Menos Avanzados (PMA) ingresa a los mercados de países industrializados bajo un régimen libre de aranceles en el marco de políticas preferenciales unilaterales concedidas por éstos (Alexandraki, 2005; UNCTAD, 2007).

Desde la Teoría del Equilibrio Parcial (A. Marshall) pueden analizarse las condiciones para detectar los efectos que produce el tratado en las diferentes economías involucradas. Ello significa que para mirar lo positivo o negativo de los impactos, puede estudiarse el tratado como un mercado único, sin necesidad de relacionarlo con los demás mercados. Esto implica que los efectos de la integración se perciben en la reasignación de recursos en dos frentes:

- algunos proveedores del país A pueden ampliar su mercado hasta acceder a compradores en el país B integrante del acuerdo o, al contrario, algunos proveedores locales (País A) perderían su participación en el mercado nacional al ser desplazados por competidores extranjeros del país asociado (País B).

- los recursos que el Estado recaudaba en materia de aranceles, se redistribuyen al no ser pagados por los importadores. Esto acompañado con un posible efecto sobre los consumidores, quienes elevarían la capacidad de compra de sus ingresos al acceder a bienes importados, cuyo precio final no es impactado por la carga tributaria.

Sin embargo, en tanto los ACR hacen parte del Sistema Multilateral^{7 8} se hace difícil entender sus efectos por fuera de los principios del Modelo de Equilibrio General.⁹ Los efectos económicos de un ACR sólo se pueden dimensionar en su relación con los demás países del planeta.

6 La Unión Aduanera es la sustitución de dos o más territorios a nacionales por uno regional (véase GATT, artículo XXIV).

7 Existen como excepciones al Principio de Comercio Sin Discriminación

8 La creación de comercio indica la extensión de un mercado ampliado para un productor eficiente que se halle ubicado en el territorio integrado. Por su parte la desviación de comercio es la pérdida de mercado por parte de un productor de un tercer país, a merced de la preferencia que reciba otro productor perteneciente a uno de los países signatarios del acuerdo.

9 La teoría del Equilibrio General de L. Walras estudia las condiciones necesarias para que todos los mercados estén simultáneamente en equilibrio.

El tema de la erosión de preferencias tiene alta significancia, prueba de ello es el permanente estudio sobre el particular y sobre los posibles esquemas de compensación ante su existencia (UNCTAD, 2007; Rosales, s.f). Sin embargo, hay que aclarar que no todas las reducciones de los aranceles plenos de los productos a los que se aplican preferencias producen una erosión económicamente significativa de los márgenes preferenciales. De hecho, se dan casos en que la erosión de dichos márgenes queda parcial o totalmente compensada por los efectos favorables de la ampliación del comercio.¹⁰

En consecuencia, para medir la vulnerabilidad de un país frente a riesgos de erosión de preferencias es necesario tener en cuenta los siguientes indicadores:

- valor de las exportaciones realizadas hacia el mercado que ofrece las preferencias comerciales como porcentaje del total de exportaciones,
- peso relativo del margen de preferencia en la competitividad de los productos del país beneficiario,
- características de la preferencia en términos de aranceles, contingentes o requisitos de origen,
- grado de aprovechamiento de la preferencia (Alexandraki, 2005).

2. Referentes metodológicos

El propósito principal del presente documento es indagar si las exportaciones de Colombia a Venezuela, otrora beneficiadas por los acuerdos de la CAN, pueden haberse desplazado por nuevos proveedores del Mercosur.

La idea es concentrar la atención en las exportaciones colombianas a Venezuela en el marco de la CAN, el retiro de este último del bloque andino y su ingreso al Mercosur. Así quedan sentadas las bases para un análisis que permita argumentar la hipótesis de posibles efectos de desviación de comercio o de erosión de preferencias derivados del potencial choque de intereses entre los antiguos proveedores colombianos y los nuevos que, desde el Mercosur, atienden al mercado venezolano.

Del mismo modo y apoyado en el principio metodológico del equilibrio general, es decir, entendiendo que los costos y beneficios de un mercado no se pueden medir de manera aislada sino en su relación con otros mercados, el estudio abordó su objeto de análisis considerando los siguientes condicionantes:

- aceptación de que antes del retiro de Venezuela de la CAN, Colombia gozaba de un régimen preferencial, mientras los demás países pagaban la tarifa aduanera,
- caracterización y valoración de las exportaciones colombianas a Venezuela, contrastadas con algunos sectores claves exportadores de países del Mercosur,

¹⁰ La pérdida de mercado por el incremento de las importaciones desde un tercer país puede ser compensado con el crecimiento del comercio derivado del aumento del poder adquisitivo de los ingresos de la población, quienes compran mercancías libres de aranceles.

- análisis cualitativo de sectores para explicar la posible permanencia de proveedores colombianos en el mercado venezolano.

3. Resultados

3.1. Colombia y Venezuela: comercio andino

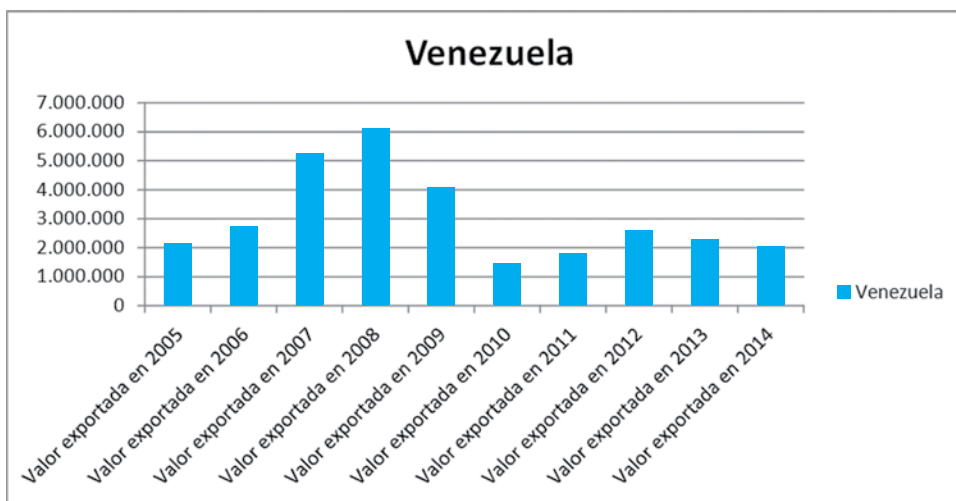
Colombia y Venezuela tienen una tradición de fuertes relaciones económicas. Particularmente, la creación del Pacto Andino (1969) y la cercanía geográfica han sido dos factores preponderantes para el fortalecimiento de dichas relaciones. Igualmente la renovación de los compromisos de la Integración Andina a comienzos de 1990, produjo un impulso al crecimiento del comercio recíproco entre las dos naciones.¹¹

En 2004, previo al anuncio de la retirada de Venezuela de la CAN, el comercio binacional llegó a sus mayores niveles históricos al ser Venezuela el segundo comprador de las exportaciones colombianas y el primero de las no tradicionales. En 2008, Colombia era el segundo proveedor de Venezuela, con el 13%, detrás de Estados Unidos (CCB, 2009).

El comercio Colombo-venezolano cae en los años 2002 y 2003, época en la que la economía colombiana apenas se recuperaba de una fuerte recesión, mientras que el producto venezolano decreció en 8.9% en 2002 y 7.7% en 2003.¹² Pero, a partir de 2004 el intercambio binacional creció significativamente, llegando a US\$ 2.705 millones, es decir un incremento del 98.45% en relación al 2003. Este porcentaje distribuido en 37% de exportaciones venezolanas y 63% de ventas colombianas. Para 2008, las exportaciones colombianas a Venezuela alcanzaban los seis mil millones de dólares (CCB, 2009) (Ver gráfico).

Gráfico

Exportaciones de Colombia a Venezuela (2005-2014)



Fuente: <http://www.trademap.org>

¹¹ El Pacto Andino, creado en 1969 fue un modelo de integración subregional, que entró en crisis en la década de 1980. A partir del último decenio del siglo XXI, la integración andina se renovó a través de la Comunidad Andina de Naciones, proyecto ambicioso que pretende conformar una Unión Aduanera.

¹² Estos son cálculos hechos con base en la consulta hecha a las páginas de: Banco de la República (Colombia), Banco Central de Venezuela y Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores República Bolivariana de Venezuela.

3.2 Exportaciones desde Colombia hacia Venezuela: preferencias en el marco de la CAN

La ubicación geográfica ofrece una ventaja especial al agro colombiano, ya que es la única nación que lleva productos a Venezuela por tierra, lo que reduce los costos de transporte. Adicionalmente, la participación de Venezuela en la CAN permitía que estos productos se exportaran sin el pago de aranceles de aduana. El beneficio es importante ya que, según cifras de la OMC, los aranceles agropecuarios plenos de Venezuela se hallan consolidados entre 55 y 16%.¹³ La salida de Venezuela de la CAN coloca a Colombia en el riesgo de tener que pagar aranceles para exportar al vecino país.

La atención del análisis en el presente estudio, recae en los productos más relevantes y que pueden ser sustituidos por proveedores de Mercosur, particularmente los que son de origen agropecuario. Para esto es necesario hacer un comparativo entre el régimen preferencial del que gozaba Colombia en el marco de la CAN y el trato de NMF que reciben los demás países, de acuerdo a los compromisos adquiridos por Venezuela en el marco de la OMC. Esto permite entender las condiciones ventajosas con las que contaba Colombia y la nueva realidad que enfrenta con el retiro de Venezuela de la CAN.

Entre los años 2000 y 2008, las exportaciones totales colombianas crecieron casi 3 veces, sin embargo, las del sector agropecuario apenas se duplicaron. Pero, en el comercio con Venezuela, la situación fue muy diferente: las exportaciones totales al vecino país crecieron 4,7 veces, mientras las agropecuarias lo hicieron en casi seis veces. De hecho, casi una cuarta parte de las exportaciones colombianas a Venezuela son producidas en este sector; y hasta 2010 este dato representaba más del 20% (Avendaño, 2010).

En 2008, en la estructura de exportaciones agropecuarias de Colombia a Venezuela se destacan los del capítulo 2 del arancel –carnes- con una participación del 54% del total; le siguen, capítulo 4 –lácteos- con el 7.6% y capítulo 5 –otros cárnicos- con el 7.4%. En cuarto lugar aparece el azúcar –capítulo 17- con el 6.1%. En estos cuatro capítulos recaía el 75% de las exportaciones agropecuarias colombianas a Venezuela en 2008 (Avendaño, 2010).

Un elemento importante del análisis de procesos de erosión de preferencias es el peso relativo de los sectores. La magnitud del “daño” es relevante para poder hablar de efectos económicos. En este caso, las cifras son contundentes, entre 2005 y 2008, el 90% de las exportaciones colombianas de los capítulos 2 y 4, iban a Venezuela. En el caso del capítulo 5, se aproximaban al 70%. Para el caso del azúcar, la dependencia era menos significativa: 18%.¹⁴

13 Estos datos son contruidos por el autor, con base en las estadísticas obtenidas en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/trade_profiles10_s.pdf

14 En aras de incluir algunos sectores industriales de interés, según FEDESARROLLO, el 80% de los vehículos exportados por Colombia, tenían como destino el mercado venezolano. En el caso de las confecciones y textiles, el dato era del 50%.

Sin embargo, a partir de 2009, las exportaciones agropecuarias colombianas al vecino país comenzaron a sufrir las consecuencias del retiro de Venezuela de la CAN. Mientras en 2008, las exportaciones mensuales de alimentos fluctuaron entre 80 y 160 millones de dólares, en 2009, el descenso fue permanente y gradual hasta llegar sólo a 30 millones de dólares (Avendaño, 2010).

Aunque el convenio de la CAN obligaba a Venezuela a preservar las preferencias arancelarias durante cinco años desde la fecha en que notifica su retiro del bloque subregional, (2006), ya en 2009 comienzan a verse los efectos. Según Avendaño (2010), el gobierno de Venezuela comenzó desde mediados de 2009 la implementación de medidas discriminatorias contra Colombia, lo que ocasionó la acelerada caída de las exportaciones.

Por último, para entender la magnitud del hecho estudiado no es suficiente ver la dependencia del exportador con respecto al mercado de destino. También, en aras de un análisis integral del bienestar que se pueda estar generando o destruyendo, es importante incluir la dependencia de Venezuela con respecto a los proveedores colombianos. O sea, es necesario saber el peso que tenía Colombia, como socio CAN, en calidad de proveedor de Venezuela (ver tabla 1).

Aunque algunos productos o capítulos no conservan continuidad en su participación en el mercado venezolano, es evidente en el caso de la carne, la leche y los huevos que Venezuela tenía una clara dependencia de Colombia como proveedor. En consecuencia, si asumimos que Venezuela era el principal mercado para estos productos de exportación colombiana y, a la vez, Colombia era casi el único proveedor de Venezuela, cualquier cambio en materia de países proveedores se traduce en efectos significativos, medidos en términos de desviación de comercio o de erosión de preferencias.

Tabla 1

Importaciones agropecuarias de Venezuela desde Colombia, antes de la caída del comercio binacional. (%)

Producto	2007	2008
Bovinos y los demás	46	2.4
Carne fresca canal	100	100
Carne fresca cortes	100	100
Carne fresca deshuesada	68	81

Carne congelada	3.5	3.8
Leche y nata 1	86	76
Leche y nata 2	100	80
Leche y nata 3	100	21
Leche y nata en polvo 1	6	6
Leche y nata en polvo 2	59	8
Leche y nata en polvo 3	9	4
Queso	44	10
Huevos incubar	34	57
Huevos los demás	100	100
Azúcar en bruto	16	6

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Fedeaagro tomados por Avendaño Cruz, (2010) Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Colombia.

4. Venezuela, de la CAN al Mercosur: posibilidades de la erosión de preferencias o de desviación de comercio

Tabla 2

Exportaciones de Colombia y Mercosur hacia el mercado venezolano
(Miles de dólares)

Producto	Año	Colombia	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
	2001	567	67	873		1.700
Carne bovina congelada	2009	37.282	68.111	90.655		33.630
	2013	29.938	40.082	903.908		52.042

Leche y nata concentrada o con adición de azúcar	2001	34.674	5733	51		8033
	2009	5.006	41.616	120.475		16.771
	2013	7.991	306.054	181.496		141.521
Legumbres y hortalizas, planta, raíces, y tubérculos alimenticios	2001	1.067	15.858	17		
	2009	18.619	23.780	25		
	2013	60	40.613	4.477		
Grasas y aceites animales o vegetales	2001	20.308	20.507	718	7.795	
	2009	1.914	60623	33.624	65.399	
	2014	112	408.506	82.364	3.508	

Fuente: diseño propio con datos de trademap.org

La salida de Venezuela de la CAN se tradujo en una reducción significativa de las exportaciones colombianas hacia dicho país. Esta última conclusión nos lleva a reflexionar sobre el surgimiento de posibles proveedores sustitutos.

A comienzos del siglo XXI, Mercosur no era un proveedor importante de Venezuela en aquellas partidas arancelarias que eran significativas para los exportadores colombianos. Según datos de la consultora Abeceb.com, para el año 2003, las exportaciones argentinas a Venezuela sólo alcanzaban los 139 millones de dólares. Sin embargo, seis años después, en 2009, este rubro ya ascendía a 1.035 millones. Entre los productos más relevantes aparecen: la carne congelada (ver tabla 2), la leche en polvo y los automóviles.¹⁵

Igualmente, Brasil comienza a incursionar como proveedor significativo de carne a Venezuela. Tan sólo en el primer cuatrimestre de 2008, las exportaciones de este producto ascendieron a 87 millones de dólares y las de ganado en pie superaron los 70 millones en el mismo período (SEMEX, 2011).

¹⁵ Estos datos fueron calculados con base en cifras obtenidas en la Guía de comercio de Venezuela, consultad el 15 de agosto de 2012 en: <http://www.guia.eom.ve/noticias/?id=61669>

De igual manera, según Trademap.org, a partir de 2008 se evidencia la expansión de las exportaciones de carne de la especie bovina (congelada) desde Argentina y Uruguay (ver tabla 2). Algo semejante sucede con la leche y nata (crema) concentrada o con adición de azúcar u otro edulcorante. En este último caso no sólo se evidencia la expansión de Mercosur sino la notoria caída de las exportaciones colombianas. Aunque es poco relevante en el universo del comercio colombo-venezolano, Brasil también se convirtió en el sustituto colombiano de genética avícola a Venezuela.

En el caso de otros sectores de la industria manufacturera, como los medicamentos, la participación de Mercosur desde 2009 es creciente, con un marcado liderazgo de Brasil, pero inclusive con incursión de la industria paraguaya.

Un sector sensible del comercio intra-andino es el de los vehículos, automóviles, tractores, ciclos, y demás vehículos terrestres y sus partes. En este sector, Colombia ha sido un proveedor importante, tanto para Venezuela como para Ecuador, sin embargo, sus exportaciones al primero cayeron de 480 millones de dólares en 2006 a 18 millones de dólares en 2014, mientras en este último año, Mercosur exportó a Venezuela cerca de 150 millones de dólares en estos productos.

En el futuro, Venezuela pretende adquirir productos del Mercosur que tengan mayores niveles de valor agregado. Para Argentina el potencial estaría dado por cereales, residuos de la industria alimenticia y aceites animales y vegetales. En menor medida se pueden resaltar el azúcar y artículos de confitería. En este último caso, Argentina compite con Colombia ya que representaba cerca del 6% de sus exportaciones a Venezuela (Mercosur, 2010). Igualmente, crecerá la participación de los lácteos que Venezuela importa y para los cuales, Argentina tiene grandes posibilidades (exportAr, 2007).

Otro caso relevante es el de Brasil. Para 2007, la balanza comercial entre los dos países había crecido casi 500% con respecto a la de 2003, alcanzando los 5 mil millones de dólares. En el comercio entre los dos países se destacan las mercancías elaboradas en la Zona Franca de Manaus en Brasil y la venta de derivados de petróleo por parte de Venezuela.¹⁶

Dentro de los productos que han aumentado su participación en las exportaciones de Brasil a Venezuela, se destacan los alimentos y el ganado bovino. Si bien Colombia había reducido las exportaciones de ganado en pie al vecino país, eso no significa que este sector no sea de relevancia para estudiar la sustitución de Colombia como proveedor de Venezuela. La exportación de ganado al país andino reduce la dependencia de este país de las importaciones de carne, derivados cárnicos y productos lácteos. Por lo tanto,

¹⁶ Estos datos son obtenidos de la entrevista realizada al embajador de Brasil Julio García Montoya, publicada el 25 de marzo de 2008 en: http://www.minci.gob.ve/noticias-prensa-presidencial/28/175935/comercio_venezuela-brasil_podria.html y consultada el 10 de agosto de 2011.

Brasil también se ha convertido en un país que se beneficia de la salida de Venezuela de CAN, aprovechando los espacios de mercado que abandonan los productores colombianos.

Es importante destacar que, aunque no se puede asumir que la salida de Venezuela de la CAN y la consecuente suspensión de preferencias arancelarias es la única causa de la pérdida de mercado para los productos colombianos, si es evidente que el período de deterioro de las relaciones comerciales se ha acompañado de la firma de nuevos convenios y ampliación del comercio venezolano con naciones del Mercosur, bloque al que Venezuela ya pertenece.

Para sintetizar, presentamos una revisión de la sustitución de comercio, destacando los productos más significativos por cada uno de los capítulos del arancel de aduanas, que más sobresalían en el comercio agropecuario de Colombia y Venezuela:

Capítulo 1. Ganado. Por años, Colombia fue el único proveedor de Venezuela. A partir de 2007 y como consecuencia de políticas colombianas para controlar el tamaño del hato ganadero colombiano, aparece Brasil como proveedor sustituto.

Capítulo 2. Cárnicos. Venezuela no siempre fue país importador, es notorio el aumento de su dependencia de proveedores extranjeros desde comienzos de este siglo. En varios de los productos, Colombia fue único proveedor; en el caso de carne fresca deshuesada, lo acompañan Brasil y Argentina.

Colombia ha tenido históricamente un costo relativamente alto en mercado de carnes, por lo tanto, lo que explicaría que Colombia fuera el principal proveedor es el hecho que los cortes finos de Brasil y Argentina son de costos elevados, y estos países estarían, en consecuencia, ofreciendo cortes de menor calidad a precios más bajos.

En el caso de carne bovina congelada deshuesada, en la lista de proveedores se incluyen Uruguay y Chile. En este segmento Colombia ocupaba el primer puesto y era el rubro más significativo de las exportaciones de este capítulo. Por ende, es donde más se siente el impacto negativo por el cierre del mercado venezolano a partir de 2009. Adicionalmente, en este caso también es evidente la diferenciación de producto. Brasil es el de menor costo relativo, pero Chile y Colombia lo superaban en su participación en el mercado en 2008.

En síntesis, en este capítulo es notoria la importancia que tenía Colombia en el mercado venezolano, llegando a ser, incluso, único proveedor en algunos productos. Pero también es evidente que Venezuela tiene países vecinos a quienes recurrir para suplir el abastecimiento, seguramente compensando parcialmente los costos logísticos con la eliminación de aranceles y con la importación de productos de menor calidad.

Capítulo 4. Lácteos y huevos. En el caso de leche y nata 1 y 2¹⁷, Colombia fue líder indiscutido del mercado venezolano, a pesar de tener un precio de referencia relativamente alto. Con la actual coyuntura, han entrado a reemplazarlo del mercado venezolano, países como Ecuador, Chile, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, en leche y nata 2, Colombia tiene margen para lograr un precio que pueda competir en un mercado sin preferencias arancelarias (Avendaño, 2010). En otros productos como leche y nata 3 –dominante en este segmento– el mercado ha sido históricamente controlado por productores de Brasil y Nueva Zelanda, con una muy pequeña participación de Colombia.

En el caso de huevos, tanto para consumo como para reproducción, Colombia es el principal proveedor, sin embargo, en ciertos años ha sido desplazado por Brasil, lo que indica que Venezuela puede tener un sustituto natural para los productos colombianos.

Capítulo 5, azúcar. Por años, Colombia abasteció el 50% de las importaciones de azúcar en bruto, el principal producto de este capítulo, sin embargo, la participación colombiana se ha ido reduciendo desde 2006 y Brasil se ha convertido en líder, lo que indica que con la salida de Venezuela de la CAN, Brasil puede fácilmente sustituir la menguada participación de Colombia en su mercado.

Conclusiones

La salida de Venezuela de la CAN no se puede entender como un proceso exclusivamente comercial. Venezuela expone un claro desacuerdo con los TLC que firma Estados Unidos en la región. A partir de esta postura, se explica su salida de la CAN, como una “retaliación” por la firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Sin embargo, el hecho de que sea una crisis política, no significa que no tenga implicaciones económicas.

La sustitución de Colombia como proveedor de Venezuela puede ser la base de una posible desviación de comercio, en tanto, Colombia presenta ciertas ventajas de costo, especialmente por la ubicación geográfica. Sin embargo, también se puede dar la erosión de ciertas preferencias, ya que ahora los países del Mercosur gozan de las preferencias que conservan los demás integrantes de la CAN y que habría perdido parcialmente Colombia¹⁸.

Sobre este punto vamos a sintetizar las conclusiones, recurriendo a los tres tipos de erosión planteados:

Efecto erosión a partir del peso relativo de las exportaciones en riesgo. Es evidente que, en términos generales, este efecto es altamente significativo. Colombia ha sido por años

¹⁷ La clasificación de las natas 1, 2 y 3 depende del nivel de grasa del producto.

¹⁸ Después de la salida de Venezuela de la CAN, los dos países andinos firmaron un nuevo tratado comercial de alcance parcial, a la vez que la CAN firma un TLC con Mercosur, lo que acerca nuevamente estos mercados.

el principal proveedor –en algunos casos, el único– de productos cárnicos y lácteos a Venezuela. Sin embargo, este efecto se relativiza cuando se revisan las diferentes partidas de los capítulos analizados. Igualmente, es destacable el peso de Venezuela como comprador de las exportaciones en mención. Venezuela importaba el 80% de los productos agropecuarios que Colombia exporta.

Efecto erosión por la magnitud de tasa de preferencia. En este caso hay que tener en cuenta varios elementos. El primero es el hecho que los productos agropecuarios son los que tienen la más alta tarifa aduanera consolidada en la OMC. En el caso de Venezuela, dichas tasas oscilan entre 15% y 50% aproximadamente. Sin embargo, hay que tener en cuenta es que a nivel mundial existe “mucho agua” entre los aranceles consolidados y los efectivamente cobrados.

Adicionalmente, Colombia firmó acuerdos binacionales con Venezuela para compensar la pérdida de mercados de ciertos productos de interés para ambos países, lo que puede hacer que se reduzcan los riesgos de desviación y de erosión de preferencias hacia el mercado venezolano.

Efecto erosión por el nivel de valor agregado. A primera vista, este efecto no es significativo. Sin embargo, algunos productores de agroindustria (productos derivados de la leche, o que utilizan azúcar como materia prima) han perdido mercados importantes en

Venezuela. Es más evidente este caso en sectores que no son objeto de nuestra investigación como el automotriz y el textil-confección.

Bibliografía

Alexandraki, Katerina (2005). Erosión de preferencias ¿motivo de alarma?, Revista Finanzas y Desarrollo, pp. 26-29, volumen 42, #1.

Arango, Juan Carlos y Cardona, Giovanni (2008). Multilateralismo, regionalismo abierto y desviación de comercio: una relación dialéctica, Mercatec, pp. 25-32, #44.

Asociación venezolana de exportadores (AVEX). (2009). Estadísticas Anuales. www.avex.com.ve/download.cdt1915.pdf (2009).

Avendaño, Hernán (2010). Exportaciones Agropecuarias de Colombia a Venezuela. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Oficina de Estudios Económicos, Documento OEE-03, Bogotá. <https://www.mincomercio.gov.co/descargar.php?id=23062> (2010).

Baldwin Richard y Low, Patrick. (2009) *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*. Ginebra: Cambridge University Press.

Banco Central de Venezuela. Balanza de Pagos y Otros Indicadores de Sector Externo. Recuperado de <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> (2011).

CCB, Cámara de Comercio de Bogotá. Centro Internacional de Negocios. (2009) *Prácticas para negociar con Venezuela*. Bogotá: CCB.

Claveri, Mauricio. Exportaciones de Argentina a Venezuela. Consultora Abeceb. En la guía de comercio venezolana. <http://www.guia.com.ve/noticias/?id=61669> (2010).

Díaz Nieto, María Paz. (2010). *Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos Sur-Norte*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Fundación ExportAr . Venezuela en el Mercosur: se incrementan ventas argentinas de mayor valor agregado, Mercosur ABC, p. 1. Recuperado de <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1137&IdSeccion=7> (2007).

García Montoya, Julio. Entrevista del Embajador de Brasil, Caracas: minci. http://www.minci.gob.ve/noticias-prensa-presidencial/28/175935/comercio_venezuela-brasil_podria.html (2008).

Halperín, Marcelo (2011). Informe Integrar. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Mercosur. ABC DEL MERCOSUR. <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1137&IdSeccion=7> (2007).

Rosales Osvaldo. Ronda de Doha: perspectivas. Recuperado de www.sela.org/public_html/aa2K5/ESP/NegociacionesOMC/SP-RR-TRALCNC-OMC (2005).

SEMEX. Relaciones Comerciales entre Venezuela y Brasil. Recuperado de <http://productosvenezuela-brasil.blogspot.com/2011/01/trabajo-comercio-internacional.html> (2011).

UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2007). *Erosión de las preferencias comerciales desde la Conferencia de la OMC, celebrada en Hong Kong en 2005*. New York: UNCTAD.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. (2007). Erosion of trade preferences in the post-Hong Kong framework: From “trade is better than aid” to “aid for trade.” New York, Geneva: United Nations.

UNCTAD. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.

Viner, Jacob (1950). *Custom Union Issue*, Massachuset: *Carnegie Endowment for International Peace*.



El Ministro de Relaciones Exteriores, Eladio Loizaga, acompaña al Secretario General de las NN.UU. Ban Ki-Moon a su llegada al Paraguay, en el marco de la visita oficial desarrollada en el mes de febrero de 2015.

CRONOLOGÍA DEL MRE

CRONOLOGÍA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES ENERO A DICIEMBRE 2015

1 de enero

Participación del Presidente de la República, Don Horacio Cartes, en la ceremonia de toma de posesión de la Presidente de la República Federativa del Brasil, Doña Dilma Rousseff.

2 de enero

Juramento de Don Fernando Ojeda Cáceres como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Paraguay ante la República Federal de Alemania.

7-9 de enero

I Reunión del Foro República Popular de China – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (China – CELAC), en Beijing, China.

15 de enero

Presentación de Cartas Credenciales de la Embajadora de los Estados Unidos de América, Doña Leslie Ann Bassett, ante el Presidente de la República.

19 de enero

Presentación de Cartas Credenciales del Embajador de la República de Panamá, Don Roberto Neyrot Ruiz Díaz, ante el Presidente de la República.

4-6 de febrero

Realización del Curso de Teoría y Herramientas de la Negociación, para alumnos de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

5-6 de febrero

Visita Oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Don Luis Almagro.

12 de febrero

Presentación de Cartas Credenciales del Embajador de la República de Costa Rica, Don Erik de Jesús Román Sánchez, ante el Presidente de la República.

19 de febrero

Encuentro de Ministros del Equipo Económico Nacional con la delegación de la Americas Society/Council of the Americas, en Asunción.

25 de febrero

Visita Oficial del Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Don Roberto Azevedo, al Paraguay.

25-26 de febrero

Visita Oficial del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Don Ban Ki-moon, al Paraguay.

5 de marzo

Visita Oficial del Canciller Nacional, Don Eladio Loizaga, a la República Francesa.

13 de marzo

Visita Oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil, Don Mauro Vieira.

23 de marzo

I Reunión de Consultas Bilaterales entre la República del Paraguay y el Estado de Israel, en Asunción.

25 de marzo

Visita Oficial del Canciller Nacional a la República de Colombia.

26 de marzo

Presentación de Cartas Credenciales de la Embajadora de la República del Perú, Doña María Cecilia Rozas Ponce de León, y de la Embajadora de la República de Colombia, Doña Adela Maestre Cuello, ante el Presidente de la República.

6 de abril

Acto de Bienvenida a los nuevos Terceros Secretarios incorporados al Escalafón Diplomático y Consular mediante el VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos, año 2014.

10-11 de abril

Participación del Presidente de la República en la VII Cumbre de las Américas, en Panamá.

20 de abril

Presentación del Anuario Gráfico de la Política Exterior de la República del Paraguay: Diplomacia del Nuevo Rumbo 2013-2014.

21 de abril

Posesión de Cargo del Viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador Oscar Cabello Sarubbi.

21 de abril

Presentación de Cartas Credenciales de Embajadores concurrentes ante la República del Paraguay, representantes de los siguientes países: Australia, Irlanda, Malasia, Omán, Indonesia, Eslovaquia y Países Bajos.

28 de abril

Visita Oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Don Rodolfo Nin Novoa.

29 de abril

I Encuentro de Gobernadores Departamentales con el Cuerpo Diplomático y Organismos Internacionales acreditados ante el Gobierno Nacional.

5 de mayo

VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en Quito, Ecuador.

21 de mayo

Juramento de Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios de la República del Paraguay: Don Julio César Arriola Ramírez, ante el Gobierno de Canadá; Don Martín Raúl Llano Heyn, ante el Gobierno de la República Italiana; Don Irineo Raúl Silvero Silvagni, ante el Gobierno de la República de Corea, y Doña Nimia Oviedo de Torales, como ante el Gobierno de la República de Chile.

2 de junio

Acto de Graduación de los Terceros Secretarios de la Promoción 2014 “Blas Garay”, del Curso de Formación de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López.

4 de junio

Posesión de Cargo de la Viceministra de Administración y Asuntos Técnicos, Embajadora Terumi Matsuo de Claverol.

8-9 de junio

Visita Oficial del Presidente de la República a España

10-11 de junio

II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en Bruselas, Bélgica.

25 de junio

Visita Oficial del Presidente de la República a la República Oriental del Uruguay.

29 de junio

Visita Oficial del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Don Evo Morales, al Paraguay.

8 de julio

Reunión del Ministro de Relaciones Exteriores con el Consejo Empresarial Asesor en Comercio Exterior (CEACE).

10-12 de julio

Visita Apostólica de Su Santidad el Papa Francisco al Paraguay.

13-16 de julio

III Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, en Addis Abeba, Etiopía.

15 de julio

Visita oficial del Canciller Nacional a la República Federativa del Brasil.

17 de julio

XLVIII Cumbre de Jefas y Jefes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, en Brasilia DF.

21 de julio

Presentación de Cartas Credenciales del Embajador del Estado de Israel, Don Peleg Lewi, ante el Presidente de la República.

29 de julio

Firma del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría Nacional de Cultura de la Presidencia de la República.

29-30 de julio

Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en Asunción.

30 de julio

Posesión de Cargo del Director General de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López, Embajador Augusto Ocampos Caballero.

3 de agosto

Acto de Conmemoración del vigésimo aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República del Paraguay y la República Socialista de Vietnam.

14 de agosto

Primer Diálogo Político entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón, en Tokio.

20-21 de agosto

Visita Oficial de la Presidente de la República de Chile, Doña Michelle Bachelet, al Paraguay.

25 de agosto

Presentación de Cartas Credenciales del Embajador de la Federación de Rusia, Don Nikolai Tavdumadze, ante el Presidente de la República.

25 de agosto

Juramento de Don Nelson Mora Rodas como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Paraguay ante la República Árabe de Egipto.

27 de setiembre

Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, para la aprobación de la Agenda Post-2015.

28 de setiembre

Intervención del Presidente de la República ante el plenario del Septuagésimo Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU.

2 de octubre

Concierto conmemorativo por el nonagésimo quinto aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República del Paraguay y la República de Polonia.

6 de octubre

Juramento de Don Bernardino Cano Radil como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Paraguay ante la República de Cuba.

14 de octubre

Presentación de Cartas Credenciales del Embajador de la República de Chile, Don Mauricio Ugalde Bilbao, ante el Presidente de la República.

14 de octubre

Presentación de Cartas Credenciales de Embajadores concurrentes ante la República del Paraguay, representantes de los siguientes países: El Salvador, Hungría, Kuwait, Tailandia, Dinamarca, Filipinas, Canadá y Ucrania.

14 de octubre

VIII Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación Política entre la República del Paraguay y la República del Perú, en Asunción.

19 de octubre

Presentación de Cartas Credenciales del Embajador de la República de China (Taiwán), Don Alexander Tah-ray Yui, ante el Presidente de la República.

29 de octubre

I Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre Paraguay y Catar, en Doha.

4 de noviembre

XII Reunión del Consejo Bilateral de Comercio e Inversiones entre Paraguay y los Estados Unidos de América, en Asunción.

5-6 de Noviembre

Seminario Internacional “La Integración Fronteriza desde la perspectiva de los Comunicadores”, en Encarnación, Paraguay

9 de noviembre

Inicio de los exámenes en el marco del VIII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para ingreso al Escalafón Diplomático y Consular.

11 de noviembre

Elección de Paraguay como miembro del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

27 de noviembre

Visita Oficial del Ministro de Relaciones Exteriores y de Cooperación de España, Don José Manuel García-Margallo al Paraguay.

30 de noviembre

Participación del Presidente de la República en la Vigésima Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en París, Francia.

1-3 de diciembre

Taller Regional sobre Medidas de Facilitación del Tránsito Internacional de Mercancías, en Asunción.

3 de diciembre

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

10 de diciembre

Participación del Presidente de la República en la ceremonia de toma de posesión del Presidente de la República Argentina, Don Mauricio Macri.

11 de diciembre

Participación del Canciller Nacional en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Conferencia Iberoamericana, en Cartagena de Indias, Colombia.

15 de diciembre

Saludo del Ministro de Relaciones Exteriores al Cuerpo Diplomático y Consular acreditado ante el Gobierno Nacional.

15-19 de diciembre

X Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Nairobi, Kenia.

21 de diciembre

XLIX Cumbre de Jefas y Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, en Asunción.

22 de diciembre

Juramento de Don Germán Rojas como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Paraguay ante los Estados Unidos de América.

23 de diciembre

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



Con enorme alegría y emoción niños, que forman parte del coro que dieron la bienvenida al Papa Francisco, en oportunidad de su visita al Paraguay, corren a su encuentro para saludarlo. Acompaña el Presidente Horacio Cartes.

DOCUMENTOS RELEVANTES

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SUMO PONTÍFICE, EL PAPA FRANCISCO, EN EL ENCUENTRO CON LAS AUTORIDADES Y EL CUERPO DIPLOMÁTICO EN LA EXPLANADA DEL LITORAL DEL PALACIO DE LÓPEZ

Viernes 10 de julio de 2015

Señor Presidente Autoridades de la República
Miembros del Cuerpo diplomático
Señoras y señores:

Saludo cordialmente a Vuestra Excelencia, Señor Presidente de la República, y le agradezco las diferentes palabras de bienvenida y de afecto que me ha dirigido, en nombre también del gobierno, de las altas magistraturas del Estado y del querido pueblo paraguayo.

Saludo también a los distinguidos miembros del Cuerpo diplomático y, a través de ellos, hago llegar mis sentimientos de respeto y aprecio a sus respectivos países. Un «gracias» especial para todas las personas e instituciones que han colaborado con esfuerzo y dedicación en la preparación de este viaje y a que me sienta en casa.

No es difícil sentirse en casa en esta tierra tan acogedora. Paraguay es conocido como el corazón de América, y no sólo por la posición geográfica, sino también por el calor de la hospitalidad y cercanía de sus gentes.

Ya desde sus primeros pasos como nación independiente, y hasta épocas muy recientes, la historia de Paraguay ha conocido sufrimiento terrible de la guerra, el enfrentamiento fratricida, de la falta de libertad y de la conculcación de los derechos humanos.

¡Cuánto dolor y cuánta muerte! Pero es admirable el tesón y el espíritu de superación del pueblo paraguayo para rehacerse ante tanta adversidad y seguir esforzándose por construir una Nación próspera y en paz.

Aquí -en el jardín de este palacio que ha sido testigo de la historia paraguaya: desde cuando sólo era ribera del río y lo usaban los guaraníes, hasta los últimos acontecimientos contemporáneos- quiero rendir tributo a esos miles de paraguayos sencillos, cuyos nombres no aparecerán escritos en los libros de historia, pero que han sido y seguirán siendo verdaderos protagonistas de su pueblo.

Y quiero reconocer con emoción y admiración el papel desempeñado por la mujer paraguaya en esos momentos tan dramáticos de la historia. De modo especial, esa guerra inicua que llega a destruir casi la fraternidad de nuestro pueblo.

Sobre sus hombros de madres, esposas y viudas, han llevado el peso más grande, han sabido sacar adelante a sus familias y a su País, infundiendo en las nuevas generaciones la esperanza en un mañana mejor. Dios bendiga a la mujer paraguaya, la más gloriosa de América.

Un pueblo que olvida su pasado, su historia, sus raíces, no tiene futuro. La memoria, asentada firmemente sobre la justicia, alejada de sentimientos de venganza y de odio, transforma el pasado en fuente de inspiración para construir un futuro de convivencia y armonía, haciéndonos conscientes de la tragedia y la sinrazón de la guerra.

¡Nunca más guerras entre hermanos! ¡Construyamos siempre la paz! También una paz del día a día, una paz de la vida cotidiana, en la que todos participamos evitando gestos arrogantes, palabras hirientes, actitudes prepotentes, y fomentando en cambio la comprensión, el diálogo y la colaboración.

Desde hace algunos años, Paraguay se está comprometiendo en la construcción de un proyecto democrático sólido y estable. Es justo reconocer con satisfacción lo mucho que se ha avanzado en este camino gracias al esfuerzo de todos, aún en medio de grandes dificultades e incertidumbres.

Los animo a que sigan trabajando con todas sus fuerzas para consolidar las estructuras e instituciones democráticas que den respuesta a las justas aspiraciones de los ciudadanos.

La forma de gobierno adoptada en su constitución: «democracia representativa, participativa y pluralista», basada en la promoción y respeto de los derechos humanos nos aleja de la tentación de la democracia formal que Aparecida definía como la que se «contentaba con estar fundada en la limpieza de procesos electorales» (cf. Aparecida 74).

Esa es una democracia formal.

En todos los ámbitos de la sociedad, pero especialmente en la actividad pública, se ha de potenciar el diálogo como medio privilegiado para favorecer el bien común, sobre la base de la cultura del encuentro, del respeto y del reconocimiento de las legítimas diferencias y opiniones de los demás.

No hay que detenerse en lo conflictivo; la unidad es siempre superior al conflicto, es un ejercicio interesante decantar en el amor a la patria y al pueblo, toda perspectiva que nace

de las convicciones de una opción partidaria o ideológica. Y en ese mismo amor tiene que ser el impulso para crecer cada día más en gestiones transparentes y que luchan impetuosamente contra la corrupción. Sé que existe una firme voluntad para desterrar hoy la corrupción.

Queridos amigos, en la voluntad de servicio y de trabajo por el bien común, los pobres y necesitados han de ocupar un lugar prioritario. Se están haciendo muchos esfuerzos para que Paraguay progrese por la senda del crecimiento económico. Se han dado pasos importantes en el campo de la educación y la sanidad.

Que no cese el esfuerzo de todos los actores sociales, hasta que no haya más niños sin acceso a la educación, familias sin hogar, obreros sin trabajo digno, campesinos sin tierras que cultivar y tantas personas obligadas a emigrar hacia un futuro incierto; que no haya más víctimas de la violencia, la corrupción o el narcotráfico.

Un desarrollo económico que no tiene en cuenta a los más débiles y desafortunados, no es verdadero desarrollo. La medida del modelo económico ha de ser la dignidad integral de la persona, especialmente la persona más vulnerable e indefensa.

Señor Presidente, queridos amigos. En nombre también de mis hermanos Obispos del Paraguay, deseo asegurarles el compromiso y la colaboración de la Iglesia católica en el afán común por construir una sociedad justa e inclusiva, en la que se pueda convivir en paz y armonía. Porque todos, también los pastores de la Iglesia, estamos llamados a preocuparnos por la construcción de un mundo mejor (cf. *Evangelii Gaudium*, 183).

Nos mueve a ello la certeza de nuestra fe en Dios, que quiso hacerse hombre y, viviendo entre nosotros, compartir nuestra suerte. Cristo nos abre el camino de la misericordia, que asentado sobre la justicia, va más allá, y alumbrando la caridad, para que nadie se quede al margen de esta gran familia que es el Paraguay, al que aman y quieren servir.

Con la inmensa alegría de encontrarme en esta tierra consagrada a la Virgen de Caacupé, y quiero recordar también especialmente a mis hermanos s paraguayos en Buenos Aires, en mi anterior diócesis. Ellos tienen la parroquia de la Virgen de los Milagros Caacupé. Imploro la bendición del Señor sobre todos ustedes, sobre sus familias y sobre todo el querido pueblo paraguayo.

Que Paraguay sea fecundo, como lo indica la flor de la pasiflora en el manto de la Virgen y como esa cinta con los colores paraguayos que tiene la imagen, así se abraza a la Madre de Caacupé.

Muchas gracias.

DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, DON BAN KI-MOON

Recepción en el Ministerio de Relaciones Exteriores (25/02/2015)

ORIGINAL

*Excelentísimo Señor Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores,
Sra. Elizabeth de Loizaga*

Excelentísimo Sr. Arnaldo Samaniego, Intendente de Asunción.

Sr. Embajador Ramirez Boettner, whom I met just now. He is a legendary leader and I do wish him a continued good health.

Excelencias, miembros del Cuerpo Diplomático

Excelencias, distinguidos invitados, Sras y Sres.

Gracias por la cálida bienvenida que me han brindado, Mba'éichapa.

It is a great honor for me to visit Paraguay as the Secretary General of the United Nations at this time, I am grateful to President Cartes and Foreign Minister Loizaga for this opportunity and the generous hospitality. To meet with such impressive cross section of national actors and representatives of the international community. I am deeply honored by the designation of distinguished guest of Asuncion, the mother of cities. As you know this is my first visit to Paraguay and I am honored by the invitation of President Cartes.

I am particularly grateful to the Mayor of Asuncion for the warm welcome and for this distinguished guest and key to Asuncion. I am also deeply honored by these Stamps posted in my honor. I hope that with these stamps you will send always good messages to your friends and families around the world. On my part I'll try to use these stamps to send good messages of hope, and peace, and harmony. Please know that Paraguay is the first country of the world who has made stamps on my honor, and I'm grateful, muchas gracias!

Ladies and gentlemen, I have had a full day today including very productive meetings with the President, and his Social Cabinet of the Presidency, as well as Leaders of the Civil Society, and I am looking forward to touring the Itaipu Hydroelectrical Dam tomorrow, and addressing the National Congress. My visit is a wonderful opportunity to learn more about Paraguay's history and culture, but I also welcome the chance to discuss current challenges and priorities.

Although this is my first visit to Paraguay, I am very familiar with the work and commitment of this great country in addressing pressing global challenges. Foreign Minister Loizaga is a starting example of that commitment. When he served as Permanent Representative of Paraguay to the United Nations he held a number of crucial posts. This included Vicepresident of the General Assembly, Chairman of the Open Group on the Revitalization of the General Assembly, and Chair of the Landlocked Developing Countries Group. Now, most importantly he was my wonderful hiking companion at Bear Mountain in New York. Sometimes we played football together.

Paraguay is without a doubt a key partner of the United Nations. From peacekeeping operations to now serving on the Human Rights Council of the UN, we are benefitting greatly from Paraguay's contributions. I want to acknowledge in particular Paraguay's robust and effective leadership in advancing solutions for the special needs of landlocked developing countries. Paraguay is also leading by example by doing its part to ensure progress towards development for its people and peoples of the región.

I congratulate President Cartes for his leadership in hosting the General Assembly of the OAS last year, under the theme of "development with social inclusion". I also want to warmly salute the achievements of the paraguayan government in poverty reduction. This is a significant contribution towards our global efforts to achieve the MDG (Millenium Development Goals).

Behind all these contributions lies the beautiful spirit of solidarity of the Paraguayan people. I am aware that the photograph of the paraguayan peacekeeper providing water from his canteen to a haitian boy moved your entire nation. They say that a picture is worth a thousand words. And to my mind that one inspiring image reflects a thousand ways Paraguay is striving to make this a better world for all.

126

Excelencies, Ladies and Gentleman

I would like to wish a continue and even stronger partnership between Paraguay and the UN. Muchas gracias, and "aguijevete".

TRADUCCIÓN

Excelentísimo Señor Eladio Loizaga, Ministro de Relaciones Exteriores,

Sra. Elizabeth de Loizaga,

Excelentísimo Sr. Arnaldo Samaniego, Intendente de Asunción,

Sr. Embajador Ramirez Boettner, a quien acabo de conocer personalmente. Él es un líder legendario, y le deseo una continua buena salud.

Excelencias, miembros del Cuerpo Diplomático

Excelencias, distinguidos invitados, Sras y Sres.

Gracias por la cálida bienvenida que me han brindado, Mba'éichapa.

Es un gran honor para mí visitar Paraguay como Secretario General de las Naciones Unidas en esta ocasión; estoy muy agradecido con el Presidente Cartes y el Ministro Loizaga por esta oportunidad y por su generosa hospitalidad, así como por poder encontrarme con esta impresionante combinación de actores nacionales y la comunidad internacional. Estoy profundamente honrado por la designación como Visitante Distinguido de Asunción, la madre de ciudades. Como saben, esta es mi primera visita al Paraguay y estoy muy honrado por la invitación del Presidente Cartes.

Estoy particularmente agradecido con el Intendente de Asunción por su calidad bienvenida y por la distinción y la llave de la Ciudad de Asunción. Asimismo, estoy profundamente honrado por estas estampillas creadas en mi honor. Espero que con estas estampillas sean siempre enviados mensajes positivos para sus amigos y familias. De mi parte, intentaré utilizarlas para enviar mensajes positivos de esperanza, paz y armonía. Sepan que el Paraguay es el primer país del mundo en crear estampillas en mi honor, y estoy muy agradecido por ello. ¡Muchas gracias!

Damas y caballeros, he tenido un día completo que incluyó reuniones muy productivas con el Señor Presidente y el Gabinete Social de la Presidencia, así como con líderes de la sociedad civil; y estoy expectante a la visita a la Represa Hidroeléctrica Itaipu mañana, así como a dirigirme al Congreso Nacional. Mi visita es una maravillosa oportunidad para aprender más sobre la cultura e historia del Paraguay, pero también para abrirse a la oportunidad de discutir los desafíos y las prioridades actuales.

A pesar de ser esta mi primera visita al Paraguay, estoy muy familiarizado con el trabajo y el compromiso de este gran país en cuanto a abordar los distintos desafíos a nivel mundial. El Canciller Loizaga es un claro ejemplo de este compromiso. Cuando él sirvió al Paraguay como Representante Permanente ante las Naciones Unidas ocupó un número de puestos cruciales. Estos incluyen: Vicepresidente de la Asamblea General, Presidente del Grupo Abierto para la Revitalización de la Asamblea General, y Presidente del Grupo de Países en

Desarrollo Sin Litoral Marítimo. Pero, más importantemente fue mi maravilloso compañero de caminatas a Bear Mountain en Nueva York. A veces también jugábamos fútbol.

El Paraguay es sin lugar a dudas un socio clave para las Naciones Unidas. Desde las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, a estar sirviendo hoy en día en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, nos estamos beneficiando enormemente de las contribuciones del Paraguay. Quiero reconocer, particularmente, el robusto y efectivo liderazgo del Paraguay en promover soluciones para las necesidades especiales de los Países en Desarrollo sin Litoral. El Paraguay está también liderando con el ejemplo al hacer su parte para asegurar el progreso hacia el desarrollo para su gente, y la gente de la región.

Felicito al Presidente Cartes por su liderazgo al ser anfitrión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el año pasado, bajo el lema “Desarrollo con Inclusión Social”. También quiero reconocer los logros del Gobierno paraguayo en materia de reducción de la pobreza. Esta es una contribución significativa a nuestros esfuerzos globales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Detrás de todas estas contribuciones yace el hermoso espíritu de solidaridad del pueblo paraguayo. Estoy al tanto de que la fotografía del Oficial paraguayo, miembro de las Operaciones del Mantenimiento de la Paz, dando de beber de su cantimplora a un pequeño niño haitiano conmovió a toda la nación. Dicen que una imagen vale más que mil palabras, y en mi mente esa imagen inspiradora muestra mil maneras en las que el Paraguay lucha por hacer de este mundo un mejor lugar para todos.

Excelencias, damas y caballeros,

Quiero desear un compromiso y una sociedad continuos y aún más fuertes entre Paraguay y las Naciones Unidas.

Muchas gracias y “aguijeвете”.

INTERVENCIÓN DEL EMBAJADOR ELADIO LOIZAGA, CANCILLER NACIONAL EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN GENERAL DEL MERCOSUR DURANTE LA REUNIÓN DE MINISTROS DE LA XLIX REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR

(20 de diciembre de 2015)

Apreciados Cancilleres

Señores Ministros

Señores Coordinadores

Señoras y Señores

Permítanme, dar la más cordial bienvenida a esta sesión del Consejo del Mercado Común en nombre de todos sus colegas aquí presentes, a nuestra apreciada amiga la nueva Canciller de la República Argentina Susana Malcorra, y al tiempo de desearle toda clase de éxito al frente de tan delicada función, le reiteramos nuestra total cooperación en el desempeño de la misma.

El próximo 26 de marzo del 2016 se cumplirán 25 años del Tratado de Asunción, hito que marcó un nuevo rumbo para la integración en nuestra región y el nacimiento de un prometedor actor en el marco de las relaciones internacionales en nuestro continente y fuera de él.

Deseo recordar que el Mercosur fue concebido en un momento en que las democracias eran restauradas en nuestra región y como un instrumento esencialmente económico-comercial, destinado a alcanzar y sobrepasar los objetivos trazados en la ALALC y la ALADI, que las circunstancias políticas de entonces no permitieron su consecución.

La idea de configurar una región donde el comercio fluya libremente, generando oportunidades para las empresas y para el empleo, sigue vigente en el MERCOSUR y debe afianzarse.

Así también, el carácter de la integración que buscamos desarrollar genera espacios en diversas otras materias, donde la cooperación y la coordinación permiten resultados beneficiosos para nuestros ciudadanos. El MERCOSUR ha sido prolífico en medidas comunes que atienden necesidades en salud, trabajo, educación, migraciones, entre otros, cuyo impacto favorable debe apreciarse y estimularse.

En este contexto, cabe hoy hacer una evaluación del proceso en general y, en particular, durante el periodo de la Presidencia Pro Témpore del Paraguay.

Regreso a los Objetivos y Principios Fundacionales del MERCOSUR

En estos casi 25 años, el bloque se ha ido consolidando política, institucional y jurídicamente, incorporando en el proceso otros elementos que, si bien son importantes para la integración, no deben hacernos olvidar los objetivos y principios fundacionales.

El artículo 1° del Tratado de Asunción compromete la voluntad de nuestros Estados en una zona en la cual se configure la *Libre Circulación de Bienes, Servicios y Factores de la Producción*. El Paraguay considera que este objetivo primordial se encuentra en el vértice de toda acción orientada a la integración de nuestros países y, durante su Presidencia Pro Témpore, ha buscado afanosamente marcar el rumbo de los órganos técnicos del MERCOSUR.

Para avanzar en el pleno cumplimiento de este artículo encomendamos, al Grupo Mercado Común por Decisión N°23/15, que elabore un *“Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico”* que incluya como prioridades las barreras arancelarias y no arancelarias, y medidas de efecto equivalente, que afecten la competitividad relativa de los países, entre otras y de cuyo avance informó hace momentos el Coordinador Nacional del Grupo Mercado Común.

Creemos que la concreción del referido Plan de Acción es sumamente importante para dar una solución definitiva a los inconvenientes existentes a la hora de aplicar lo escrito en el primer artículo de nuestra Carta fundacional. Entendemos que también es pilar fundamental para la consolidación de la Unión Aduanera.

Integración Productiva

Otra pieza clave del proceso para alcanzar el bienestar económico, es la integración productiva. Toda iniciativa que pueda promover alianzas estratégicas entre empresas, asistencia y capacitación técnica intra bloque, fortalecimiento de las políticas industriales, políticas de innovación tecnológica, entre otros, merece un sitio de atención primordial de parte nuestra. Ésta será la herramienta que nos permitirá lograr juntos, los beneficios y las ventajas comparativas que el MERCOSUR tiene al interior.

Debemos ser justos y reconocer que hemos dado algunos pasos en este sentido. Sin embargo, teniendo en cuenta el potencial que genera el MERCOSUR para este tipo de procesos, podemos y debemos esforzarnos en promover y facilitar la iniciativa privada para hacer que nuestras empresas se acostumbren a trabajar conjuntamente en pos de objetivos y beneficios comunes.

Integración Fronteriza

Estos planes deberían darse sin embargo con mayor énfasis en zonas de frontera. Nadie como los compatriotas que viven en esas zonas para darnos una evaluación certera de la integración regional, no solo en lo referente a la integración productiva sino en muchos otros ámbitos que deberían también ser coordinados y trabajados por un órgano especial.

El Seminario sobre la Integración Fronteriza que la Presidencia Paraguaya Protempore organizó en la ciudad de Encarnación, y del cual participaron también comunicadores de nuestra región, es un buen ejemplo que debería replicarse en otras localidades fronterizas para fomentar el diálogo y la búsqueda de soluciones conjuntas. Además, puede servir de inspiración a las autoridades de las Capitales para la adopción de medidas y decisiones más adecuadas al sentir y a las necesidades ciudadanas.

En este mismo contexto, consideramos de gran importancia la creación de un Subgrupo de Trabajo específico para el tratamiento de esta temática, dependiente del Grupo Mercado Común.

Integración Energética

Otro tema de gran importancia que pensamos debe ser impulsado, es la Integración Energética. Nuestra región tiene en conjunto una gran riqueza energética, limpia y no contaminante. La energía es un motor para el desarrollo de los segmentos económicos y sociales. Sin energía, ningún proceso industrial sería posible y tampoco la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos de nuestros países.

Tenemos sólidos Acuerdos Bilaterales que hemos suscrito en la materia que nos permiten avanzar en acciones y estrategias que propicien mejores condiciones de vida a nuestros conciudadanos utilizando dichos recursos. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en el MERCOSUR en esta materia. Pero somos optimistas, y estamos seguros que esto se puede lograr, pues con el mismo afán con que nuestros gobiernos lograron aunar esfuerzos a nivel bilateral, es perfectamente posible también hacerlo a nivel del MERCOSUR.

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

Vemos todavía en nuestro camino y en nuestra agenda un capítulo importante como el de las asimetrías. Cómo decía al principio, si apuntamos hacia la plena aplicación del Artículo 1°, ello contribuirá a la superación de asimetrías y a la convergencia estructural.

Celebramos y destacamos la suscripción de la Decisión por la cual hemos acordado prorrogar los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), por 10 años más. Esta es la principal herramienta con que contamos para lograr la convergencia estructural de nuestras economías, condición ineludible para la plena integración regional.

Corresponde mencionar que, en tanto se concluye el proceso interno de los Estados Parte para la entrada en vigor de este importante instrumento, ya contamos igualmente con una prórroga del Reglamento actual, a modo de evitar la interrupción de los proyectos en ejecución.

Relacionamiento Externo

Además de las múltiples tareas al interior del bloque, no podemos dejar de señalar los esfuerzos en materia de relacionamiento externo. En ese sentido, y solo por citar algunos de gran importancia, cabe mencionar el proceso que se está llevando adelante para las negociaciones con la Unión Europea y el relacionamiento con la Alianza del Pacífico.

MERCOSUR – UE

El acuerdo birregional MERCOSUR-UE es un acuerdo largamente esperado, pero cuya expectativa e importancia no ha disminuido ni ha diluido nuestro interés a pesar del tiempo transcurrido. Consideramos siempre que todo nuevo mercado se traduce en oportunidades comerciales para las exportaciones de los países miembros del MERCOSUR, y por esto entendemos que debe ser siempre visto como la razón y la obligación de los esfuerzos de integración de nuestros países.

En ese sentido, permítanme señalar que desde la Presidencia Pro Tempore paraguaya hemos puesto nuestros mayores esfuerzos, para acercar las visiones de ambos bloques y allanar el camino hacia un pronto y exitoso avance de las negociaciones, que pensamos, podría darse en la próxima presidencia del Mercosur.

Al respecto, la Presidencia Pro Tempore mantuvo en Bruselas reuniones con la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, Federica Mogherini, y la Comisaria de Comercio, Cecilia Malmstrom para reafirmar, conforme al mandato de los Cancilleres, la decisión del MERCOSUR de iniciar las negociaciones y anunciar que está en condiciones de presentar su oferta. Nos encontramos a la espera de la comunicación de la fecha en que serán presentadas las respectivas ofertas y estamos confiados que la misma podría darse en el primer trimestre del año próximo.

Asimismo, hemos aprovechado esta ocasión para mantener dos reuniones con Eurodiputados, el Señor Antonio Tajani, Vicepresidente del Parlamento Europeo, y el Eurodiputado Francisco Assis, Presidente para las Relaciones con el Mercosur, a quienes

hemos transmitido la posición del Mercosur y la importancia política que tiene este acuerdo para ambas regiones. Los mismos han apoyado plenamente la posición y se comprometieron, y así lo hicieron, de transmitir a la Presidencia de la Comisión Europea la buena predisposición para avanzar en estas negociaciones.

MERCOSUR-Alianza del Pacífico

Con la Alianza del Pacífico, por otro lado, ya tenemos acuerdos comerciales vigentes y es en realidad otro tipo de acercamiento y de profundización, no por ello menos importante, que también debemos impulsar.

Sabemos que la Alianza del Pacífico coincide con nuestra intención de mantener una reunión en la brevedad posible, a fin de estrechar lazos entre ambos bloques, con miras al beneficio mutuo de nuestros pueblos.

Esta Presidencia considera importante realizar dicho encuentro en el más breve plazo posible.

La Presidencia Pro Tempore invitó a una reunión de Alto Nivel para el mes de noviembre, pero debido a los compromisos coincidentes hemos tenido que postergarla y pediremos la cooperación de la próxima Presidencia Pro Tempore para que la misma pueda realizarse en Asunción.

Dicha reunión de Alto Nivel entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, nos permitirá acordar un Plan de Acción, en base a la propuesta que fuera presentada por el MERCOSUR, que nos ayude a continuar con las acciones que sean necesarias para consolidar este espacio de integración regional.

Cierre

Apreciados Cancilleres;

Antes de concluir esta evaluación de los temas que esta Presidencia Pro Tempore llevó adelante en este semestre, permítanme la siguiente reflexión.

Si bien un proceso de integración no puede existir sin elementos fundamentales como una Democracia fortalecida; un Capítulo Social cimentado en la atención de las necesidades más básicas y perentorias de los pueblos; un Capítulo Político que permita que los temas no comerciales proyecten al bloque hacia los Organismos Internacionales Multilaterales, nada de esto será posible sin un buen programa económico.

Por esto es vital, velar por la correcta aplicación de los instrumentos de política comercial y de sostenibilidad económica.

Hoy, como hace casi 25 años, estamos convencidos que entre nuestros países, debemos “complementarnos” en lugar de “competir”, “juntarnos para crecer”, intercambiar nuestras experiencias exitosas para que ganemos todos y proyectarnos al mundo.

Aunque puedan parecer reiterativas mis expresiones, quiero decirles que nuestras gentes, nuestros pueblos, siguen aguardando de nosotros ese MERCOSUR que realmente los integre y les haga sentirse partes del proceso, tal como los fundadores lo soñaron al firmar, justamente aquí en Paraguay, el Tratado de Asunción. Nuestro compromiso es la consolidación histórica del MERCOSUR.

MUCHAS GRACIAS.

VII CONCURSO NACIONAL



En el último trimestre de 2014 se llevó a cabo el VII Concurso Nacional de Oposición y Méritos para ingreso al Escalafón Diplomático y Consular en la categoría de Tercer Secretario. Luego del proceso de exámenes, evaluación de aptitud diplomática y test psicotécnico, fueron seleccionados los 15 concursantes que obtuvieron las mejores calificaciones a lo largo del proceso.

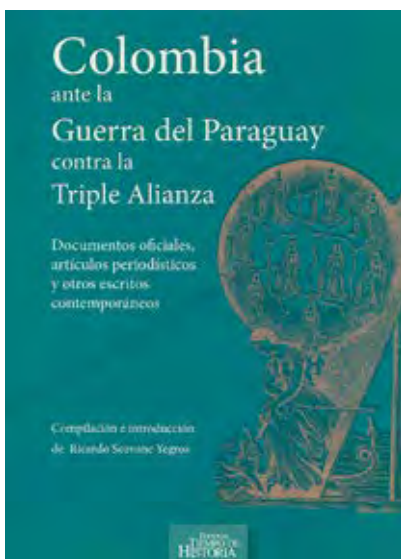
Los flamantes incorporados al Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay son :

- | | |
|------------------------------------|--|
| - Carmen Alice Parquet Sosa | - Rodrigo Pedro Caballero Garay |
| - Claudia Rocío Torales González | - Miguel Darío Dionisi Battilana |
| - María Teresa Insaurralde Laneri | - Víctor Rafael Amarilla Sosa |
| - Lucas Enrique Strubing Cartes | - Catherine Noemí Piris Braga |
| - Liz Paola Benítez de Mestral | - Hugo Fernando Ferreira Cáceres |
| - René Fabrizio Figueredo Corrales | - Mirtha Silvana Aramí Riveros Alvarenga |
| - Sofía Lafuente Calzada | - Patricia Maribel Sulin Báez |
| | - Liliana María Torales González |



El Canciller Nacional, Embajador Eladio Loizaga, junto al Presidente de la República, Don Horacio Cartes, presenta ante el pleno de la Cumbre del Mercosur, el informe de la Presidencia Pro Tempore paraguaya. Asunción, 21 de diciembre de 2015.

PUBLICACIONES RECOMENDADAS



COLOMBIA ANTE LA GUERRA DEL PARAGUAY CONTRA LA TRIPLE ALIANZA

Documentos oficiales, artículos periodísticos y otros escritos contemporáneos
(Asunción, junio de 2015 – Ed. Tiempo de Historia)

Correspondencias diplomáticas, disposiciones legislativas, artículos periodísticos, poemas y otros escritos, que dan cuenta del apoyo y la admiración de Colombia hacia la República del Paraguay en la época de la Guerra de la Triple Alianza, contiene este interesantísimo material, cuya compilación e

introducción corresponde al Embajador Ricardo Scavone Yegros.

La obra recoge varios documentos del gobierno, del Congreso y de la opinión colombiana, que denotan la simpatía que el Paraguay prodigaba ante esa nación, por la actitud y valentía frente a sus enemigos aliados. Una detallada introducción explicativa, permite tener una visión aproximada de las acciones oficiales que en su momento, ya sea en forma de protestas, manifestaciones o artículos periodísticos eran publicados a favor de la causa paraguaya.

Scavone menciona que acciones u actos oficiales 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 derrotado, la aprobación en 1870 de un decreto legislativo que expresó la admiración del Congreso de Colombia por el heroísmo de los paraguayos y sus condolencias por el fallecimiento del mariscal Francisco Solano López.

“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”, señala el referido decreto legislativo.

Alerta el autor del libro, que dichas manifestaciones no eran motivadas por un interés particular de obtener ventajas materiales o tangibles, ya que entre la República del Paraguay y Colombia, las relaciones diplomáticas se habían conservado en plano puramente protocolar, existiendo luego del reconocimiento de la independencia paraguaya en 1846, “intercambios esporádicos de comunicaciones oficiales”.

En la lectura de este particular libro, como bien lo señala su autor, se podrá apreciar la mirada que tenían los colombianos, e incluso otros países sudamericanos, sobre el conflicto bélico que llevó a la casi aniquilación del Paraguay. Otros detalles como la influencia y el “recelo existentes con relación al Imperio del Brasil, por su organización política, por prevenciones que venían de la historia y por sus procedimientos contemporáneos”, también se podrá percibir en sus páginas.

Asimismo, el lector podrá observar también que el sacrificio de los paraguayos durante la guerra, no fue mirado de modo indiferente 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 GUERRA DEL PARAGUAY EN PRIMERA PERSONA

Testimonios inéditos

Fondo Estanislao Zeballos

Liliana M. Brezzo (ed.)

Editorial: Tiempos de Historia

Leer “La Guerra del Paraguay en primera persona”, quizás sea una de las formas más atractiva de acercamiento, con testimonios inéditos, a la experiencia vivida por muchas personas durante esa gran contienda, conocida también como la “Guerra contra la Triple Alianza, Guerra de la Triple Alianza o simplemente “Guerra del Paraguay” (1864-1870), que marcó con sangre y fuego a nuestro país.

Editorial Tiempos de Historia, con el Apoyo del Centro Cultural de la República el Cabildo, puso recientemente a luz un interesante trabajo de edición, que estuvo a cargo de la reconocida historiadora argentina, la doctora Liliana Brezzo.

Con el título; “La Guerra del Paraguay en primera persona. Testimonios inéditos”, la obra reúne un interesante trabajo de investigación acerca de materiales inéditos, conformados por un conjunto de narraciones, memorias, relatos personales, entrevistas y cartas, que fueron reunidas por el jurista, político y periodista argentino Estanislao Zeballos, en las dos últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del XX.

Zeballos tuvo como principal intención, con respecto a la Guerra contra la Triple Alianza, conocer los detalles de dicha contienda, desde el punto de vista de los combatientes paraguayos, y de los aliados. Con ese propósito realizó varios viajes a Asunción con el objetivo de obtener datos de primera mano, mediante entrevistas con conocidos protagonistas que sobrevivieron a la guerra.

En 1923, mientras cumplía gestiones diplomáticas en Inglaterra, Estanislao Zeballos fallece dejando inacabada la redacción y publicación de su trabajo.

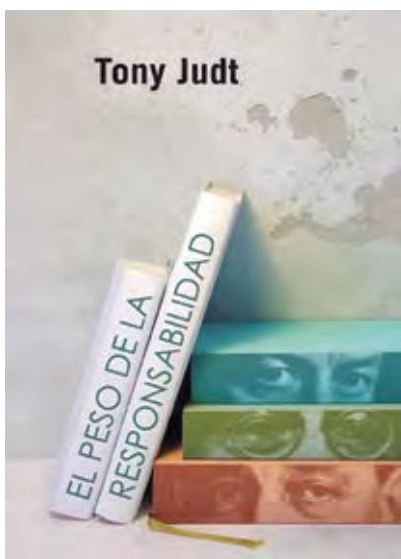
Su proyecto, era la de publicar un libro, que finalmente no se concretó, aunque los testimonios y la valiosa documentación que había obtenido y coleccionado en años, quedaron guardados un tiempo en archivos de la Argentina. Años después, de la mano de uno de los grandes coleccionistas nacionales, don Juan Bautista Gill Aguinaga, la colección

llegó al Paraguay, y se conservó primero en el Palacio de López y luego en el Instituto y Museo de Historia Militar, dependiente del Ministerio de Defensa.

Los materiales reunidos en el libro que se referencia aquí, son precedidos de una investigación que ha permitido poner al descubierto el contexto en el que Zeballos diseñó su proyecto historiográfico, y subrayar la originalidad del método que adoptó a tal efecto. El material permite además tomar nota de la importancia de la divulgación de los documentos históricos que contiene, y avanzar un poco más en el conocimiento de la Guerra contra la Triple Alianza.

NOTA: Esta obra ha sido publicada en la Argentina y en el Paraguay.

La edición argentina incluye el artículo "La historia prometida de la Guerra del Paraguay", del historiador brasileño Mario Maestri, no así la paraguaya. Dada la importancia que se desprende de su interpretación del gran conflicto bélico, también se recomienda su minuciosa lectura.



EL PESO DE LA RESPONSABILIDAD

Tony Judt. 1998.

Edit. Taurus

Tony Judt (1948 - 2010) no fue solo un pensador del siglo XX, en un sentido doble: durante el siglo XX y principios del siguiente; y acerca del siglo XX y principios del siguiente. Apasionado de la historia, que fue su profesión principal, nunca se mantuvo al margen, nunca se desentendió fríamente de lo que estudiaba y analizaba. ¿Eso significa ser parcial? No necesariamente. Para un espíritu como el de Judt, eso significa ser humano, y llevar a la práctica dos de las principales capacidades humanas: conocer y asumir responsabilidades.

Sus obras, vastísimas de información y completas, se centran en el vivir político-cultural de las principales naciones o momentos estelares de Occidente de los últimos decenios. “Postguerra”, su opus magnum por reconocimiento y preseas, es un apasionante relato histórico del desarrollo de Occidente, donde condensa principalmente sus posturas y conocimientos. Su autobiografía “El refugio de la memoria”, las ediciones de sus ensayos y columnas periodísticas, su postura encontrada con respecto a los alcances de la Guerra contra el Terrorismo en Irak y Afganistán que se llevó a cabo durante el mandato de George W. Bush, nos dan un panorama profundo y satisfactorio de su encomiable carácter.

Pero un libro que evidencia demás su escala de valores y ese rasgo tan inglés de poner reparos a las corrientes principales, es “El peso de la responsabilidad”. En esta obra, un inglés de “abolengo académico” como es el autor, alumno ejemplar del King’s College de Cambridge y, posteriormente, de la École Normale Supérieure de París, nos presenta tres breves biografías: Albert Camus, León Blum y Raymond Aron. Personajes de gran significancia para el escenario político – literario - filosófico de Francia, de la Francia del siglo XX, de esa Francia donde la política, la literatura y la filosofía adquieren rasgos carnales, identidad y símbolo de identidad nacional.

¿Por qué estos tres? ¿Por qué el título y su referencia a la “responsabilidad”? Es en esto donde se ve el cariz analítico de Judt, su gran sentido humano y crítico. Tal como lo presenta el autor, estos tres gigantes tuvieron el mismo honor de llegar bien alto; la misma desgracia de estar en lo correcto cuando todos querían que estén equivocados; y la

misma obstinación de no querer contemporizar con las corrientes de la mayoría, sino que preferían asumir lo que creían como correcto, y todo el oprobio que ello incluía.

Así, en un repaso de la vida del judío socialista primer ministro de Francia en la segunda mitad de la década de los '30, del escritor moralista argelino que no defendía abiertamente la independencia de Argel, y del mejor preparado de los intelectuales franceses que, no obstante, nunca se dejó obnubilar por los hagiógrafos del marxismo; encontramos un tesoro intelectual sencillo y aleccionador, de alto valor, recomendado para todo aquel que quiera saber un poco más.





Ministerio de Relaciones Exteriores