

La política exterior del Paraguay*

José Antonio Moreno Ruffinelli

Debo antes que nada agradecer el honor que se me ha dispensado de ocupar esta alta tribuna del Instituto Matías Romero para hablar en México de la política exterior del Paraguay.

México ejerce en nuestro continente un liderazgo que ha sido fecundo en resultados que benefician a todos los pueblos de América. ¿Cómo podría un latinoamericano pasar por alto la contribución notable de la diplomacia mexicana a la consolidación del principio de no intervención, ni desconocer el papel que cumplieron para ello, por ejemplo, las figuras señeras de Venustiano Carranza e Isidro Fabela? ¿Cómo no recordar la trascendencia del aporte mexicano en materia de Asilo Político, una de las instituciones básicas del sistema interamericano?

En los tiempos difíciles de la Europa amenazada por los totalitarismos, México, casi como ningún otro país, fue la tierra prometida para los que carecían de libertad en sus patrias; y cuando el vendaval de los gobiernos militares se enseñoreó en nuestras tierras, México continuó invariable en su tradición de tierra de refugio. La Doctrina Estrada, cuya acertada denominación se debe a la inspiración del diplomático paraguayo Juan José Soler, sigue siendo el más importante referente doctrinario para la cuestión del reconocimiento de los gobiernos de

*Conferencia pronunciada en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 27 de mayo de 2003.

facto. El Paraguay la aplica, en la esperanza de que la continuidad democrática del hemisferio la convierta en una muestra acabada de la inspiración diplomática de México para solucionar situaciones difíciles en un momento de la historia internacional del continente.

Se podrá entender, por tanto, el honor que siento al exponer algunos aspectos de la política exterior del Paraguay, en un país al que el mío respeta y con el cual se siente íntimamente ligado en profunda comunión de ideales e intereses.

Al entrar en materia, debo destacar que la evolución de las comunicaciones y el transporte en las últimas décadas, así como el impacto de los cambios registrados en las relaciones internacionales, han obligado a todos nuestros países a revisar, si no las bases, que en el caso paraguayo están consagradas en la propia Constitución, al menos algunos postulados y prioridades de nuestras políticas exteriores. Así, a los objetivos inmutables de preservación de la soberanía estatal y defensa de los intereses y la identidad nacionales, resulta indispensable agregar en la actualidad objetivos más específicos que consideren los cambios externos y las necesidades presentes y futuras.

Existe un consenso generalizado en la opinión pública de mi país, en cuanto a la urgencia que tiene el Paraguay de iniciar una etapa de crecimiento económico y desarrollo socio-cultural. Evidentemente, la definición de las estrategias para lograr esos objetivos no corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, pero sí es de su competencia planificar, coordinar y ejecutar todo cuanto contribuya a generar un espacio favorable en el ámbito internacional, para concretarlos en el plazo más breve y en la forma más eficiente posible, para el país y sus habitantes.

Sobre esa base, se han identificado los siguientes objetivos específicos de la política exterior del Paraguay, en la coyuntura internacional contemporánea:

Ampliación del comercio y apertura de mercados externos

El Paraguay necesita retomar una senda de crecimiento y encaminarse hacia el desarrollo económico sostenible y con equidad. Sin esta condición, resultaría sumamente difícil consolidar la institucionalidad democrática y afrontar con éxito los problemas sociales que impactan a grandes sectores de la población. Nuestro mercado interno es pequeño y por lo tanto el crecimiento económico depende del comercio exterior. Por ello, la apertura de los mercados externos para nuestros productos, en condiciones razonables de competencia, y la captación de inversiones, constituyen pilares fundamentales de nuestra política de inserción internacional.

El Paraguay es uno de los países con mayor apertura comercial en América Latina, lo que nos permite asumir una posición firme y sincera en pro del regionalismo abierto y de la vigencia real y efectiva del libre comercio en el ámbito internacional. Para nosotros es una realidad patente que las prácticas y posiciones proteccionistas dificultan y retrasan el desarrollo, favorecen la ineficiencia y perjudican a los países más pequeños.

Al mismo tiempo, sabemos que para su efectiva inserción en el comercio internacional, el Paraguay debe superar las distorsiones generadas por el sistema de reexportación, que caracterizó a su economía por varias décadas. Ese modelo económico, resabio de una etapa anterior a la actual de integración, ha incidido negativa y directamente en la competitividad de los agentes económicos nacionales, en sus negocios internacionales y en su capacidad de ampliarlos.

Las posibilidades de crecimiento económico, aumento del empleo y bienestar para la población, se vinculan estrechamente al comportamiento de nuestros flujos productivos. Por eso, consideramos imprescindible impulsar una mayor apertura co-

mercial en beneficio de la producción nacional, combinando de manera adecuada las ventajas comparativas con las competitivas. Pensamos que la participación del Paraguay en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mercosur, el ALCA y los acuerdos interbloques debe servir para avanzar hacia un mercado internacional más abierto y transparente, en el que desde luego esté garantizada la competitividad de los agentes nacionales.

Dentro de los esfuerzos mencionados para ampliar mercados y captar inversiones no puedo dejar de mencionar las negociaciones que hemos iniciado con México para la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica, que permita incrementar nuestro intercambio comercial y las relaciones entre los sectores empresariales de ambos países. El día de hoy he tenido la oportunidad de transmitir personalmente al secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, el interés del Paraguay por avanzar rápidamente en estas negociaciones, que se abrirán la semana próxima en Asunción, y he encontrado asimismo de su parte la predisposición y el interés más alentadores.

Fortalecer la democracia y los procesos de integración

La consolidación de la gobernabilidad democrática se ha convertido en un objetivo prioritario de la política internacional del Paraguay. La democracia no representa hoy solamente un interés nacional, sino que se ha constituido en un prerequisite ineludible para ser parte de los procesos de integración subregional. Se registra en el presente una alentadora homogeneidad en cuanto al funcionamiento de las instituciones políticas, con gobiernos electos por sufragio popular, equilibrio e independencia

de Poderes, y Fuerzas Armadas institucionales y disciplinadas. Aunque se pueda observar la calidad de nuestras democracias, es evidente que el imperio de la fuerza ha cedido lugar al imperio de la ley.

Ahora mismo, en el pasado mes de abril, el Paraguay prestó una nueva contribución al fortalecimiento de la democracia en el hemisferio, al realizar elecciones libérrimas, cuyos resultados fueron reconocidos por todos los sectores políticos del país y merecieron el aplauso de la misión de observadores de la Organización de los Estados Americanos. Me parece importante señalar la satisfacción que tuvimos al recibir en nuestro país, durante el proceso electoral, a una importante delegación de observadores mexicanos interesados en conocer los resultados del uso de urnas electrónicas, con el objeto de interiorizarse en su funcionamiento con miras a una eventual utilización de ese sistema en México.

La uniformidad democrática ha contribuido al avance del proceso de integración subregional en el Cono Sur americano. El Paraguay apuesta fervorosamente a este proceso, aunque ha sostenido, desde la conformación del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) —del que participan Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y al que están asociados Bolivia y Chile—, que el bloque debe consolidar su institucionalidad con órganos supranacionales, como única vía para asegurar el desarrollo equitativo y superar eficazmente las asimetrías propias de la diferencia de tamaño y peso específico de sus integrantes. Los órganos intergubernamentales parcializan la visión del conjunto, y facilitan la adopción de decisiones unilaterales que afectan y erosionan la capacidad del bloque de articular iniciativas y políticas comunes.

Las dificultades que ha sufrido últimamente el Mercosur en su conjunto, no sólo sus Estados parte por separado, han servido para estimular el inicio de una nueva etapa en el proce-

so de integración. Desde la perspectiva del Paraguay es muy importante que el Mercosur se consolide y avance, entre otros factores, porque es, cada vez más, una plataforma que realza nuestra presencia en el escenario internacional. Entendemos de todas maneras que el Mercosur debe ser un espacio de mayor interrelación e interdependencia, que fomente el desarrollo equitativo de todos sus miembros y corrija las asimetrías actuales.

Por otro lado, el Paraguay mira y participa con interés en las negociaciones para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como integrante del bloque Mercosur. Es indudable que la concreción de una zona de libre comercio continental abrirá espacios de crecimiento a los flujos de comercio e inversiones. Sin embargo, los beneficios supuestos no están garantizados. Se fundan en una mayor apertura del mercado de los Estados Unidos de América a los productos de América Latina, empezando por los de origen agropecuario. A este respecto, los países del Mercosur tienen una firme posición en cuanto a que el ALCA debe basarse en la apertura real de mercados y la eliminación de subsidios y todo tipo de trabas que distorsionan el comercio internacional.

El Paraguay visualiza su participación en el Mercosur como una oportunidad para mejorar su capacidad negociadora internacional. Este último debe ser capaz de establecer una posición negociadora que contemple los intereses de todos sus miembros. El Paraguay tiene especial interés en que los procesos de integración se orienten hacia una mayor apertura comercial. Pero al mismo tiempo, por ser un país pequeño, nos interesa que se consideren todas las dimensiones del proceso integrador. En la medida que aumenten los espacios de cooperación política, económica, social, cultural, de seguridad y estratégica, nuestra capacidad negociadora se verá fortalecida y

las posibilidades de obtener resultados beneficiosos para nuestros intereses serán mayores.

Por otra parte, la participación en la OMC permite a mi país estar presente en el proceso de toma de decisiones en materia de comercio internacional, y le ofrece acceso a una amplia y constante información sobre las oportunidades que el comercio internacional brinda. Con el lanzamiento de la Ronda de Doha en noviembre de 2001, cuyos avances se evaluarán en septiembre próximo en México, se ha abierto la posibilidad de lograr la mayor apertura de los mercados de los países desarrollados en sectores de nuestro interés y evitar la competencia desleal de productos que cuentan con subsidios para las exportaciones. El Paraguay cree que será necesario e importante contar en esta nueva Ronda con un marco de normas y disciplinas no discriminatorias, efectivamente aplicables y mutuamente convenidas para encauzar las relaciones comerciales en forma abierta y equitativa.

Mejoramiento de la infraestructura de transporte, energía, comunicaciones y tecnologías de la información

Nuestra ubicación geográfica en el centro del Cono Sur de América puede ser una gran ventaja, siempre que contemos con la infraestructura necesaria para aprovecharla, entre otras, como área de interconexión de corredores de transporte (terrestre, fluvial y aéreo). El Paraguay, como país sin litoral marítimo, ha debido confrontar grandes dificultades para su comunicación con el exterior, que fueron sólo parcialmente superadas por las facilidades portuarias y de tránsito que le acordaron sus Estados vecinos. La revolución del transporte, de las comunicaciones, de las tecnologías y de la información es el vehículo

para superar las distancias y hacer que nuestra posición geográfica, de una debilidad, se convierta en una fortaleza.

La integración energética es un renglón estratégico para el desarrollo del país y para sus relaciones exteriores, especialmente con Argentina, Bolivia y Brasil. Las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, así como la proyectada de Corpus Christi, juegan un papel determinante en la integración energética regional. Sin embargo, es imprescindible enfocar el tema con una visión más amplia, que supere el criterio de que la energía es un recurso estratégico, en el sentido geopolítico del término, para considerarlo un bien susceptible de comercialización.

El Paraguay, cuyas potencialidades en cuanto a la producción de energía hidroeléctrica son superiores a sus necesidades presentes y futuras, se ha esforzado también en los últimos años en diversificar su matriz energética, incorporando a la misma el gas natural. Al efecto, se han adelantado conversaciones con Bolivia, con miras a la construcción de un gasoducto que permita establecer centrales termoeléctricas en territorio paraguayo, destinadas al consumo local y a la comercialización en Estados vecinos.

Mejoramiento de la educación, a través del estímulo a la cooperación y la asistencia internacionales

En el mundo de inicios del siglo XXI, lo fundamental para cada sociedad tiene relación con su capacidad de crear conocimiento. Si aspiramos seriamente a pensar en una nación cada vez más autónoma y respetada, se nos impone acelerar y profundizar la reforma de la educación, empezando por elevar la calidad de las escuelas primarias y secundarias, pero sin olvidar la enseñanza universitaria para formar las elites nacionales.

Los cambios en el mundo del trabajo, a partir de las nuevas tecnologías, están expulsando mano de obra y generando fuertes procesos de exclusión social. La revolución tecnológica premia con mejores salarios los mayores niveles de conocimiento y castiga con menores salarios, o directamente con el desempleo o subempleo, a aquellos que tienen una menor capacitación laboral. Nuestro país cuenta con una de las mayores tasas de natalidad de Latinoamérica, y por lo tanto hay y habrá recursos humanos abundantes.

Los países, a medida que son más desarrollados, disminuyen progresivamente su tasa de natalidad y requieren la importación de mano de obra. Esto, en el mediano y largo plazos, creará oportunidades para las poblaciones de países como el nuestro, que podrán acceder a mejores puestos de trabajo, siempre y cuando estén capacitadas y preparadas. La educación y el acceso al mundo del conocimiento y la información son la llave maestra para que grandes contingentes de seres humanos puedan superar la pobreza y la exclusión social.

Sin embargo, todo esto genera, al mismo tiempo, nuevos retos en la dimensión social y cultural de la integración al mundo, que es necesario considerar. Los aspectos vinculados a las migraciones, sus efectos sobre la cultura y las costumbres, el desarraigo y la pérdida de identidad, son cuestiones estrechamente ligadas al proceso de interrelación mundial que debemos administrar, y que también tiene relación con las tecnologías de la información y la comunicación. En síntesis, la era de la información está repercutiendo en la economía, la sociedad y el Estado.

La política exterior no puede olvidarse de estos fenómenos; puede, en cambio, contribuir a establecer una dimensión migratoria que facilite a nuestros compatriotas la incorporación a los mercados de trabajo regional. Por otra parte, el Paraguay recibe en su territorio a una población de origen brasileño de

más de 400 000 personas, que representan un poco más de la décima parte del total de la población paraguaya. Éste es un ejemplo de inserción migratoria, que podría inspirar a sociedades más desarrolladas en cuanto a la forma de tratar a los migrantes, ya que la Constitución y las leyes paraguayas se aplican a todos los habitantes del país por igual y sin excepciones.

En el campo de la educación, además de la tradicional gestión de becas, deseamos construir una red de vínculos entre entidades educativas y de formación, nacionales y extranjeras, para propiciar la generación de una masa crítica de reflexión sobre la realidad nacional.

La contribución a la creación de un orden mundial pacífico, seguro, equitativo y preocupado por la sostenibilidad

El Cono Sur de América es una región que ha avanzado hacia la democracia y la integración, además de desarrollar importantes iniciativas de cooperación y concertación en los ámbitos político-diplomático, de la seguridad y de la defensa. La intención de crear una “zona de paz” es reflejo de esta evolución positiva, y uno de los resultados, a la vez que respaldo, del proceso integrador que debe ser fortalecido, ya que una región pacífica es propicia para el desarrollo y el progreso.

Los problemas de la seguridad, como el narcotráfico y el combate al terrorismo y al crimen organizado, requieren una nueva perspectiva de defensa y la profundización de mecanismos de cooperación en este campo. Los riesgos de la seguridad internacional en las Américas y en sus subregiones deben ser abordados teniendo en cuenta las circunstancias y la legisla-

ción de cada país. Es necesario avanzar en el establecimiento de criterios comunes y de definiciones compartidas sobre seguridad internacional y defensa en la región. En este sentido, consideramos que iniciativas como el Plan Colombia deben contemplar la posible proyección de dificultades hacia el entorno directo del área de conflicto y prevenir sus consecuencias.

Los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han provocado que la lucha contra el terrorismo internacional ocupe la primera prioridad en la agenda internacional de Estados Unidos y de los países de Occidente. Esto significó que los temas de desarrollo económico y social de América Latina hayan dejado de ocupar el lugar de importancia que tenían hasta hace poco tiempo para Estados Unidos y Europa.

Este escenario ha alterado también, o amenaza con hacerlo, el orden internacional. La República del Paraguay ratifica en ese contexto su decidido apoyo al multilateralismo, como único medio capaz de asegurar la convivencia armónica de la Comunidad de Naciones. Por ello, y como miembro fundador de las Naciones Unidas, entiende que esta organización debe seguir cumpliendo un rol fundamental para asegurar la paz entre los pueblos, promover el desarrollo y garantizar el respeto de los derechos humanos en todo el orbe.

A tal efecto, las Naciones Unidas tendrán que hacer el imprescindible esfuerzo de reformar sus órganos con el objetivo de que los mismos reflejen las realidades de la política mundial y las aspiraciones de todos los pueblos. Debo agregar que, en estos últimos tiempos, mi país ha seguido con satisfacción los acertados pasos de México y Chile, como representantes del Grupo Latinoamericano y del Caribe en el Consejo de Seguridad, tendientes a preservar la paz mundial y la plena vigencia del derecho internacional.

Fomentar los mecanismos de diálogo y consulta con las organizaciones de la sociedad civil

Uno de los aspectos fundamentales de los cambios actuales es la aparición de nuevos temas y actores en las relaciones internacionales. Como consecuencia de los cambios tecnológicos producidos en las últimas décadas en el mundo, las opciones personales y sociales se han expandido de manera extraordinaria. En este sentido, el papel de la sociedad civil y sus relaciones con el gobierno están en el eje de esas transformaciones y establecen las bases de la reforma del Estado, la política, la economía y las relaciones internacionales.

A esto se suman los nuevos temas de la agenda de la política exterior. A los tradicionales de las relaciones internacionales, como los geopolíticos, estratégicos, militares y del crimen transnacionalizado, se incorporan los asuntos de las relaciones económicas y comerciales, la competencia industrial y tecnológica, sus vinculaciones financieras, la energía, el medio ambiente y los nexos raciales, culturales y religiosos entre las distintas sociedades nacionales.

Para hacer frente a esta realidad, la política exterior debe adaptarse. Eso requiere, antes que nada, una visión más amplia del rol de la Cancillería y de su diplomacia, que incorpore sustantivamente en su agenda las aspiraciones de la sociedad civil nacional para vincularlas a las principales tendencias internacionales en desarrollo. Por eso pensamos que deben promoverse y generarse nuevos espacios de diálogo para incluir a la ciudadanía en el mismo diseño de las acciones de política exterior y el seguimiento de sus resultados. La Cancillería paraguaya ha iniciado acciones con miras a establecer mecanismos sistemáticos de consulta con sectores relevantes de la sociedad civil.

Los agentes de la sociedad civil cuentan con una notoria flexibilidad para la negociación de sus intereses particulares en asuntos del ámbito externo. Queremos por tanto, estimándolo como un hecho inexcusable y como un instrumento relevante de la política exterior del país, reconocer la participación que tienen las empresas, los sindicatos, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales en las dimensiones económicas, sociales y culturales de las relaciones externas, sin detrimento del papel central que tiene el Estado en la conducción de las relaciones internacionales del país.

Señoras, señores:

Éstos son a grandes rasgos los lineamientos básicos de la política exterior del Paraguay. Latinoamérica vive uno de los momentos estelares de los que nos hablara Stefan Zweig. De la fortaleza y unidad con que actuemos, cobraremos respetabilidad y fuerza en la comunidad internacional. Entendamos que los objetivos imperativos del presente están por encima de cualquier diferencia que nos pueda separar.