

Entrevista a Esteban Caballero (por Antonella Cabral López y Julieta Heduvan)

REPENSANDO LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE PARAGUAY EN UN  
ENTORNO CONVULSIONADO

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales nº 15, 2025, pp. 142-149

Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires  
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

SECCIÓN SIN REFERATO

## Entrevista a Esteban Caballero. Repensando la inserción internacional de Paraguay en un entorno convulsionado

María Antonella Cabral López  
Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas  
antocabral@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-2074-9767>

Julieta Heduvan  
Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y Africa (ALADAA)  
FLACSO Paraguay  
julietaheduvan@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0008-6809-1945>

Quizás como no se veía desde mediados del siglo XX, el contexto internacional se muestra sumamente incierto. El plano multilateral se encuentra debilitado debido a que quienes antes lo impulsaban, hoy lo cuestionan e inclusive le dan la espalda, esgrimiendo un discurso que erosiona los acuerdos gestados a través de las últimas ocho décadas. Para analizar esta coyuntura, se realizó una entrevista a Esteban Caballero. Politólogo, Ciudadano convencional constituyente (1992), ex Director Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de Naciones Unidas, quien actualmente se desempeña como Coordinador del grupo de trabajo en Relaciones Internacionales del programa FLACSO Paraguay y columnista del Diario Última Hora. En este diálogo interpreta, a partir de su vasta experiencia, las distintas aristas de la situación planteada.

### **¿Cuáles han sido los mayores factores de cambio en el escenario multilateral durante las últimas décadas?**

En los últimos 35 años hemos vivido un ascenso y un descenso en la importancia del multilateralismo. Si partimos de la caída del muro de Berlín en 1989 hasta la actualidad, se puede claramente notar un momento de auge, y otro de debilitamiento. En un primer momento tuvimos quince años de progreso, con el logro de grandes consensos internacionales en las áreas de desarrollo, ayuda humanitaria y del derecho internacional. La década de los 90 fue un período de efervescencia normativa, marcando objetivos comunes en lo relativo a los derechos de la niñez; el desarrollo sostenible; el desarrollo social; la salud y los derechos reproductivos; los derechos

humanos, y; la igualdad de género. Este proceso amplísimo y multidimensional, podría decirse, desembocó en un producto más general y sintético, que fue la aprobación de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en el 2000, en la llamada Cumbre del Milenio. Al llegar dicha agenda al momento de corte, en 2015, el proceso fue positivamente evaluado, en el sentido de ser capaz de mostrar resultados, entre ellos los relacionados con la reducción de la pobreza. No ha sido el caso de la Agenda que la sucedió, la Agenda 2030.

En esa misma década de efervescencia multilateral, en 1995, se formó la Organización Mundial del Comercio y con la incorporación de China en el 2001, el comercio internacional empezó a crecer exponencialmente, disparando el proceso de globalización que transformó de manera muy profunda las cadenas de valor y las ventajas comparativas de los países. Otro elemento importante en 1994 fue la puesta en vigencia de Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la realización de la primera COP (Conferencia de Partes) en Berlín, en 1995.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que esos procesos se desarrollaban con el fin de la guerra fría como trasfondo. Fue el giro geopolítico más importante de la segunda mitad del Siglo XX e implicó el desmembramiento de la ex Unión Soviética. Se dio, además, el ascenso de una narrativa que argumentaba el fin de la historia; el mundo no estaría dividido en dos visiones incompatibles de cómo configurar los sistemas sociales, económicos y políticos. Bien que mal, esta narrativa amplió, por un tiempo, las posibilidades de encontrar intereses comunes entre actores antes radicalmente distanciados. Los principios de la economía de mercado, acompañados por un apego al orden internacional liberal parecían haber logrado una hegemonía. Fue esta, también, la década de la “tercera ola democrática”, cuando varios países, entre ellos Paraguay, iniciaron procesos de transición democrática. América Latina y los países de Europa del Este fueron probablemente los más afectados por este proceso.

Este mundo comenzó a tambalear con el ataque a las torres gemelas en 2001 y posteriormente el inicio de la guerra contra el terrorismo, que se expandió por todo el globo, volviendo a inclinar las prioridades internacionales hacia los temas de seguridad. En esa misma época se dio, también, una de las más severas crisis económicas del capitalismo, con el quiebre del sistema financiero debido a la especulación hipotecaria. La desregulación y la liberalización del sistema financiero condujeron a los hogares a una masiva pérdida de bienestar, mientras sus impuestos fueron a parar en el salvataje de los grandes bancos y fondos de inversión.

A partir de entonces comienza una etapa de retroceso del multilateralismo. Los motivos fueron múltiples, y las generalizaciones deben ser tomadas con precaución. Hay, sin embargo, ciertos hitos. Estados Unidos no obtuvo el aval del Consejo de Seguridad para la invasión de Iraq después del ataque a las torres gemelas. La misión independiente de la ONU para verificar la existencia de armas de destrucción masivas no obtuvo resultados y al final los americanos actuaron unilateralmente, con el apoyo de ciertos aliados, entre ellos, el Reino Unido de Tony Blair y la España de Aznar.

Los grandes acuerdos globales sobre el desarrollo sostenible, la igualdad de género, la salud y los derechos reproductivos, el cambio climático, el financiamiento para el desarrollo, empezaron a encontrar fuertes resistencias tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados. En ciertas ocasiones se forjaron mayorías electorales reaccionarias ante las agendas elaboradas durante la década de los 90 y con las cuales no estaban de acuerdo. Fue claramente el caso de Trump en 2016 y de Bolsonaro en Brasil. El “antiglobalismo” se acuñó en respuesta a los progresos normativos de esas conferencias de la ONU. En torno a esa reacción se movilizaron nuevos grupos de la derecha política, organizaciones sociales y religiosas conservadoras, negacionistas del cambio climático. Entre ellos se volvió a enseñorear el discurso anti multilateral, soberanista y nacionalista.

Paralelamente, con la crisis del 2008, se generó un descontento muy profundo por la pérdida de bienestar en las clases medias y trabajadoras de los países desarrollados y se comenzó a argumentar que el origen de sus males estaba asociado a la globalización y el traslado de las cadenas productivas a terceros países. Además, se estaba permitiendo la inmigración masiva de personas provenientes del Sur Global con el fin de aprovechar la mano de obra barata, en detrimento de las poblaciones blancas nativas de los países del Norte. Así comenzaron a reavivarse los relatos racistas y xenófobos, proyectando hacia el mundo la idea que no hay humanidad ni solidaridad que valga. Este estado mental introdujo un elemento tóxico en la conversación global interesada en promover los valores de la Carta de las Naciones Unidas, acordada después de la Segunda Guerra Mundial. Hoy, estamos en uno de los puntos más bajos de ese espíritu.

Así, como mencionamos más arriba, la Agenda 2030, no ha tenido la misma suerte que los ODMs; los países encuentran modos para postergar compromisos asumidos en los Acuerdos de París; los presupuestos para la ayuda internacional se reducen mientras los gastos en defensa

aumentan, y; hay una masa de votantes anti globalistas y antiinmigrante que favorece discursos de aislamiento.

### **¿Considera que la ONU atraviesa un proceso de declive inevitable o de reconversión?**

A todas luces estamos ante un proceso de declive. La propuesta de UN80 recientemente lanzada por el secretario general, propone una reducción drástica de los presupuestos. Los recortes presupuestarios no son nuevos y han existido muchos procesos parecidos. Algunos con efectos muy negativos. Por ejemplo, personalmente me acuerdo de cuando se decidió cerrar la misión de la ONU para la estabilización de Haití (MINHUSTAH), hacia el año 2017, argumentando que ya no era posible costearla y que desde ese momento se limitarían a mantener una suerte de apoyo a las fuerzas de la policía haitiana. El resultado lo vemos, un país en manos de las pandillas armadas, en total anarquía. Ahora se quiere seguir recortando misiones mantenimiento de la paz, y ello probablemente repercutirá en más muertes de civiles.

La cuestión no es realmente “declive o reconversión”, sino “declive o extinción”. La ONU tiene su propuesta de reconversión ahora, y eso se tratará en su seno, siendo los Estados miembros quienes tendrán que tomar una decisión. Sin duda, hay países que a lo mejor prefieren la extinción, pero dudo que eso llegue a suceder. Son muchos los Estados miembros que necesitan mantener la instancia. No olvidemos, además, que el sistema ONU se compone de sectores: de agencias especializadas, como OMS, OIT, FAO, y otros, un sector de ayuda humanitaria UNHCR, PMA, OCHA, entre otros, fondos y programas (PNUD, UNFPA, UNICEF, etc.), y luego tenemos la Secretaría. Aparte, cuando se revisan los órganos del sistema y uno se fija, por ejemplo, en el Consejo de Seguridad, se escucha a menudo, la ONU “no hizo nada”. Ciertamente, no hizo nada, porque los Estados miembros en el Consejo no se pusieron de acuerdo, no porque el Consejo no ofrecía ese espacio para tomar decisiones.

Aunque los paralelismos pueden no ser adecuados, no olvidemos que el fracaso de la Liga de las Naciones estuvo asociado al inicio de la Segunda Guerra Mundial. La ONU fue una nueva apuesta multilateral, en su inicio propuesta por el presidente Franklin D. Roosevelt, de EE. UU. Hoy, el presidente de EE. UU. es probablemente el menos interesado en su sobrevivencia, y ello es sumamente peligroso, porque parte del problema con la Liga de las Naciones fue que, si bien el presidente Woodrow Wilson había propuesto su creación, al final, el Congreso de EE. UU. no quiso

unirse, por la misma actitud aislacionista y unilateral. Aquella que prefiere la fórmula de que la fuerza hace el derecho y no que el derecho hace la fuerza.

### **¿Cómo impacta en la ONU la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China?**

Por el momento, lo que vemos es a una China que trabaja muy estratégicamente ante los desafíos del unilateralismo americano. Está tratando de fortalecer la noción de un mundo multipolar, cuidándose de no asumir un rol desmedido en lo que concierne al liderazgo global. En ese marco, no creo que China vaya a querer dar un gran paso en adelante y hacerse responsable del financiamiento de la ONU. Por lo menos, no lo declarará e irá viendo el asunto por partes. En estos momentos se puede notar muy claramente una diferenciación en los términos del discurso. China está usando mucho los términos “paz” y “desarrollo”, llamando a los países en juntarse y coincidir en proyectos conjuntos, de desarrollo de infraestructuras y en otras áreas. También me llama la atención que mientras los EE.UU. está haciendo trizas su poder suave (lo cultural, la educación, la defensa de valores, derechos humanos y democracia), China, comienza a hablar del dialogo entre civilizaciones y las coincidencias que hay en las formas de pensar. China, suponemos, seguirá expresando esa línea en el ámbito de la ONU y probablemente será uno de los actores que impedirá la extinción de las Naciones Unidas, con prudencia. Aún siendo la ONU, y sobre todo el Consejo de Derechos Humanos, una entidad que recurrentemente recuerda la violación de los derechos humanos en China.

### **Pasando al análisis de las implicancias para Paraguay de este contexto de cuestionamiento del plano multilateral: Desde su experiencia, ¿qué mecanismos multilaterales le permiten a un país pequeño tener influencia en la agenda internacional?**

Uno de los mecanismos que podríamos mencionar en ese sentido es el Programa de Acción de Viena de la ONU, para los países en desarrollo sin litoral (PDSL). Paraguay ha participado muy activamente en las conferencias organizadas para avanzar en una agenda que favorezca a países como el nuestro. Países que, por su condición geográfica, se encuentran con desafíos específicos, que lo ponen en desventaja en relación a otros. Como, por ejemplo, el sobre costo en el transporte que tiene el comercio internacional para los PDSL. Paraguay comparte esta condición con Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bhután, Estado Plurinacional de Bolivia, Botswana, Burkina

Faso, Burundi, Chad, Eswatini, Etiopía, Kazajstán, Kirguistán, Lesotho, Macedonia del Norte, Malawi, Malí, Mongolia, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, República de Moldova, Rwanda, Sudán del Sur, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, Zambia y Zimbabwe. Al poder compartir sus posicionamientos con otros, el Paraguay puede sacar mejor provecho, cuestión que podría no suceder cuando prevalece el unilateralismo entre países asimétricos.

### **¿Qué oportunidades y limitaciones enfrentan los países pequeños como Paraguay en organismos como la ONU?**

Para los países pequeños como Paraguay el multilateralismo ofrece, en teoría, más oportunidades que limitaciones. Ello por el simple hecho de que en un ambiente multilateral hay mayor horizontalidad en el tratamiento de los temas regionales o globales. Esta característica del multilateralismo les otorga a todos los países mayores oportunidades para hacer escuchar sus puntos de vista, participando activamente en la formulación de resoluciones que tengan en cuenta esos posicionamientos.

En un ambiente multilateral es posible llegar a principios como el de la responsabilidad compartida, pero diferenciada que está en la base de los Acuerdos de París. Cuando las medidas que se deben tomar respecto a la adaptación y mitigación del cambio climático implican grandes inversiones, ese principio establece la necesidad de que los países que han tenido mayor responsabilidad en el calentamiento global sean los principales responsables del financiamiento.

En otro plano, ya en el ámbito del MERCOSUR, podemos señalar al Fondo de Compensación Estructural del Mercosur (FOCEM), que financia proyectos de desarrollo de infraestructuras físicas, mediante un mecanismo en el que los países más grandes (Brasil y Argentina) brindan un mayor financiamiento a los proyectos, mientras que estos benefician, en mayor medida a los pequeños, principalmente a Paraguay.

### **¿En qué áreas concretas Paraguay podría aportar más al sistema multilateral actual?**

Ciertamente, la posición de Paraguay debe ser la defensa del multilateralismo porque nosotros como país pequeño debemos asegurarnos de la sobrevivencia del derecho internacional, ya que en este mundo tan turbulento nuestra soberanía y nuestro progreso depende de que no haya

agresiones como las que le han sucedido a Ucrania. El mismo Santiago Peña, en su visita a la Organización Mundial de Comercio en enero de este año 2025, abogó por el libre comercio y el multilateralismo. En un momento dijo que, ante la crisis del multilateralismo, la solución es más multilateralismo.

Lastimosamente, esa actitud no se compadece con otros aspectos de la actual política exterior de Paraguay, sobre todo en lo que concierne a la crisis en Gaza. Las intervenciones de Paraguay han sido moralmente condenables y, por ende, mucho menos prometedoras. Sin ninguna necesidad de hacerlo, desde la perspectiva de nuestro interés nacional, el gobierno ha utilizado el ámbito multilateral para alinearse con las políticas de los EE.UU. e Israel buscando su favor, sin tomar en cuenta las contradicciones en las que se ha incurrido en términos del respeto al derecho internacional y humanitario. Si bien en 1947, el Paraguay apoyó la Resolución 181 de Naciones Unidas de la declaración de dos Estados en Palestina, en la última resolución de la Declaración de Nueva York, este año 2025, que volvía a insistir sobre el mismo tema, el Paraguay se opuso. Argentina y Paraguay fueron los únicos dos países latinoamericanos en hacerlo. Confirmando una tendencia a menoscabar posiciones más concertadas con pares regionales. Una pena.