

LA CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL PARAGUAY: EVOLUCIÓN, LOGROS Y DESAFÍOS

Por Santiago Daniel Sánchez Blasser*

* Santiago Sánchez Blasser es segundo secretario del Escalafón Diplomático y Consular del Paraguay. Ingresó a la carrera mediante el Primer Concurso Nacional de Oposición y Méritos realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay en el año 2007. Desempeñó funciones en la Dirección de Comercio Exterior e Inversiones de la Cancillería paraguaya y en el presente presta servicios en la Embajada del Paraguay en Colombia. Es economista por la Universidad Nacional de Asunción; realizó el Curso de Formación para Terceros Secretarios en la Academia Diplomática y Consular del Paraguay "José Falcón"; y en la actualidad, se encuentra cursando el último semestre del Doble Programa de Maestría en Derecho Internacional y Estudios Internacionales en la Universidad de los Andes de Colombia.

Resumen

El Servicio Diplomático y Consular del Paraguay ha iniciado un proceso de consolidación institucional a partir de la promulgación de la Ley 1335/99, que establece los parámetros de funcionamiento, jerarquización y organización del escalafón diplomático y consular. Hoy, a dieciséis años de su entrada en vigor, esta norma ha permitido avances significativos, con logros sustanciales que han dirigido a la carrera diplomática y consular del Paraguay, a pesar de los obstáculos, hacia una senda de profesionalización e institucionalización en pos de la protección de los intereses del Estado y de los nacionales paraguayos en el exterior.

PALABRAS CLAVES

Palabras clave: Carrera Diplomática y Consular del Paraguay, Escalafón Diplomático y Consular del Paraguay, Servicio Diplomático y Consular del Paraguay, Ley 1335/99 del Servicio Diplomático y Consular del Paraguay, Junta de Calificaciones, Academia Diplomática y Consular del Paraguay "Carlos Antonio López".



Introducción

“El Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay es el instrumento con que cuenta el Poder Ejecutivo para la ejecución de la política internacional del país, así como para la protección de los intereses del Estado y de los nacionales paraguayos en el exterior”. Esto reza el Artículo 1º de la Ley 1335/99 “Del Servicio Diplomático y Consular del Paraguay”.

Con la mencionada Ley, el Paraguay ha reglamentado la conformación, profesionalización y organización de la carrera diplomática y consular, estableciendo los deberes, prohibiciones y derechos que deben observar los funcionarios que componen ese escalafón.

En este artículo, se intentará mostrar las características principales de la carrera diplomática y consular del Paraguay, extrayendo las disposiciones más importantes de la Ley que la regula, de tal forma que se pueda conocer la evolución, los logros y los desafíos actuales a los que se enfrenta esta incipiente carrera en el Paraguay.

Marco jurídico del escalafón diplomático y consular del Paraguay

En la Constitución Nacional del Paraguay del año 1992, se han establecido las principales carreras de la función pública del Estado, entre las que se incorporó la diplomática y consular¹. Este fue un paso importante para el establecimiento posterior de un escalafón, ya que en el Paraguay hubo antecedentes que no lograron instituir en forma permanente un servicio diplomático sistematizado y profesional.

De esta forma, en el año 1999, la Ley N° 1335 “Del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay” fue sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo. Esta ley regula en la actualidad, entre otros aspectos, la conformación, organización jerárquica y capacitación de los funcionarios permanentes que conforman dicho servicio, así como sus deberes, prohibiciones y derechos².

En la mencionada ley se establecen los parámetros para el ordenamiento jerárquico de los funcionarios por categorías de acuerdo con su antigüedad, méritos profesionales, idoneidad personal y rendimiento

en el servicio³. La calificación de los funcionarios que conforman el escalafón diplomático y consular está a cargo de una Junta de Calificaciones que utiliza una escala de notas y criterios de evaluación establecidos por esa misma Junta para proponer al Poder Ejecutivo el ingreso de nuevos funcionarios al escalafón, así como los ascensos, rotaciones y traslados⁴.

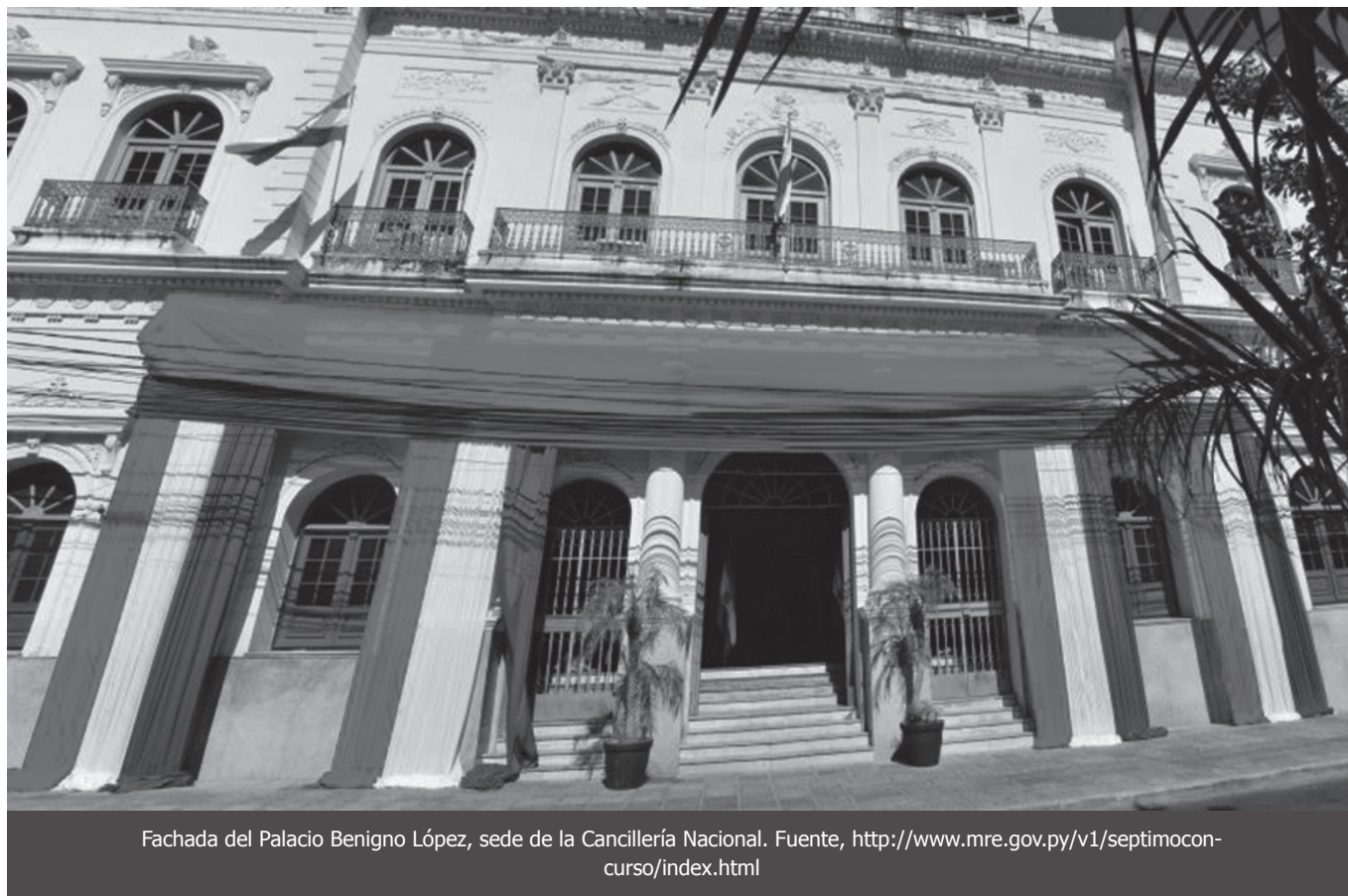
Para la conformación inicial del escalafón, la ley de referencia facultó al Poder Ejecutivo a incorporar, por única vez, a los funcionarios que presten servicios en la Cancillería o en el exterior, con base en la propuesta que realizó la Junta de Calificaciones, considerando principalmente el rango y la antigüedad que les correspondía en ese momento⁵.

La Junta de Calificaciones, órgano permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores que administra el escalafón, es presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, y la conforman: un funcionario superior que haya ejercido el cargo de embajador en el exterior, un embajador que esté prestando servicios en el exterior, los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las dos Cámaras Legislativas, el director de la Academia Diplomática y Consular⁶ y el profesor titular más antiguo de Derecho Internacional Público de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional⁷.

Uno de los puntos más trascendentes de esta ley es la instauración de la única vía de ingreso al escalafón: el Concurso Nacional de Oposición y Méritos. Los procedimientos de evaluación de aptitudes y capacidades de este concurso son determinados por la Junta de Calificaciones, que debe seleccionar a los que hayan obtenido las mejores calificaciones en el concurso, hasta completar el número de plazas fijado en la convocatoria⁸.

En atención al correcto funcionamiento de las rotaciones de los funcionarios escalafonados, en la ley se establece que el periodo máximo de servicio en el exterior no excederá de seis años continuados, y el plazo máximo de permanencia en la sede de la Cancillería es de cinco años, a excepción de los terceros secretarios que no son designados para prestar servicios en el exterior, hasta ser ascendidos a la categoría de segundo secretario⁹.

Cuando prestan servicios en el país, los funcionarios



Fachada del Palacio Benigno López, sede de la Cancillería Nacional. Fuente, <http://www.mre.gov.py/v1/septimoconcurso/index.html>

deben ser designados en cargos acordes con su categoría en el escalafón, su antigüedad y su trayectoria funcional, y deben percibir un sueldo común por categoría, además de las remuneraciones adicionales inherentes a cada cargo¹⁰.

Un aspecto que es importante de destacar es que un funcionario diplomático pasa a la situación de retiro en caso de haber cumplido quince años de permanencia en la misma categoría del escalafón, con excepción de los que se encuentren en la categoría de Embajador¹¹.

La ley 1335/99 faculta al Presidente de la República a designar como embajador a personas que sin ser parte del escalafón, posean notoria capacidad y versación para ocupar el cargo. Establece, además, que cumplidos diez años de vigencia de la Ley (lo que ocurrió en el año 2009), las designaciones de personas ajenas al escalafón para ese cargo no pueden exceder del 50% del total de los embajadores designados en el exterior¹². Asimismo, los demás cargos en el servicio exterior podrán ser ocupados excepcionalmente

de forma transitoria y sin estabilidad por personas que no forman parte del servicio diplomático. Pero, igualmente, a partir de los 10 años de vigencia de la ley, los designados de esta forma no pueden exceder del 20% del total de los cargos presupuestados en el exterior¹³.

La Ley del Servicio Diplomático y Consular establece, además, que la función consular está reservada a los funcionarios escalafonados, quienes la ejercerán con el rango que les corresponda en oficinas consulares o en secciones consulares, cuando el Jefe de la Misión Diplomática en que presten servicios les encargue dicho cometido¹⁴.

La tarea de capacitación y profesionalización de la carrera la realiza la Academia Diplomática y Consular "Carlos Antonio López", que es la encargada en forma permanente de la organización de cursos de formación, perfeccionamiento y actualización de los funcionarios que integran el escalafón, así como de organizar anualmente el Concurso Nacional de Oposición y Méritos¹⁵. El curso de formación se desarrolla

en cuatro semestres y está destinado exclusivamente a los funcionarios con rango de tercer secretario¹⁶; el curso de perfeccionamiento se desarrolla en dos semestres y está destinado exclusivamente a los funcionarios con rango de primer o segundo secretario, que se encuentren prestando servicios en el país, quienes deben presentar un trabajo monográfico a su término como requisito para la aprobación del curso¹⁷; y el curso de actualización se desarrolla en dos semestres y está destinado exclusivamente a los funcionarios con rango de ministro o consejero, los cuales deben presentar un trabajo de investigación que se refiera a aspectos generales o particulares de la Política Exterior de la República¹⁸. La aprobación de estos cursos es requisito para los ascensos a las categorías de segundo secretario, consejero y embajador, respectivamente¹⁹.

Logros y desafíos de la Carrera Diplomática y Consular del Paraguay.

En los dieciséis años de vigencia de la Ley 1335/99 se han dado avances importantes para la consolidación y la profesionalización de la carrera, pero también se han presentado desafíos. En este apartado se analizarán sólo algunos de ellos.

Como se dispuso en la Ley, se realizó la primera propuesta de escalafón²⁰ en el año 1999 con funcionarios que prestaban servicios en la Cancillería y en el exterior; la propuesta quedó aprobada el 22 de diciembre de ese mismo año²¹. Sin embargo, esta primera conformación no quedó estática, sino que fue incrementándose con el correr del tiempo, pues apenas un año después, con la aprobación de la Junta de Calificaciones, se incorporaron numerosos funcionarios que habían quedado en una lista de espera. Del mismo modo, sucesivas acciones entabladas por vía judicial tuvieron como resultado que el Escalafón se viera sometido en los años subsiguientes a incorporaciones de funcionarios en todas las categorías²².

La Ley 1335/99 representó, en el momento de su entrada en vigor, un gran cambio en la administración y formación de los recursos humanos del Escalafón Diplomático y Consular. En vista de eso, se establecieron algunos plazos que hicieron posible una transición paulatina hacia la vigencia plena de todas sus disposiciones. Uno de los ejemplos más palpables es la reducción del nombramiento en el exterior de personas

ajenas al servicio, cuya proporción debía disminuir, en el plazo de diez años, a un máximo de 50% en el caso de los embajadores y del 20% en caso de los demás cargos presupuestados en el exterior²³. Otro ejemplo lo constituye el requisito de realizar los cursos de Perfeccionamiento y Actualización de la Academia Diplomática para los ascensos, que se hizo exigible solo cuatro años después de la entrada en vigencia de la Ley²⁴.

Sólo desde el año 2007, en aplicación de la Ley 1335/99²⁵, se inició el proceso fundamental para la institucionalización de la carrera diplomática: el llamado nacional a Concurso de Oposición y Méritos, único camino para ingresar al Escalafón Diplomático y Consular, que desde entonces se vino convocando sostenidamente. Hasta el 2014, han ingresado consecutivamente un total de 89 nuevos funcionarios diplomáticos. Estos concursos anuales se han ganado desde el principio un merecido prestigio ante la opinión pública por la seriedad y transparencia de su convocatoria y ejecución, constituyéndose en un paradigma para la administración pública paraguaya; y han posibilitado la jerarquización del Servicio Diplomático, dotando a la institución de funcionarios de alto nivel profesional²⁶.

Sin lugar a dudas, un logro preponderante de la Carrera Diplomática y Consular del Paraguay ha sido también la regularización de los cursos de formación, actualización y perfeccionamiento en la Academia Diplomática y Consular "Carlos Antonio López"²⁷. Los terceros secretarios que ingresan al escalafón deben cumplir con cuatro semestres del Curso de Formación, de los cuales los dos primeros son de dedicación académica plena y, aunque no desempeñan labor alguna en el Ministerio de Relaciones Exteriores, reciben una remuneración acorde con su rango. Durante el segundo año, los estudiantes realizan pasantías dirigidas en distintas dependencias de la Cancillería Nacional, para tener un claro panorama del funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, para luego, finalmente, ocupar puestos de responsabilidad en la institución. Así mismo, en los cursos de Perfeccionamiento y Actualización se han implementado mallas curriculares diseñadas con todos los rigores técnicos, académicos y administrativos, que se constituyen en un importante soporte y orientación de la nueva formación intelectual y profesional de los diplomáticos paraguayos²⁸.

Otro logro importante para los funcionarios diplomáticos escalafonados ha sido, igualmente, la asignación de sueldo común por categoría en el servicio local. Desde el 2008, los funcionarios diplomáticos perciben un salario de acuerdo con el rango en el que se encuentran escalafonados, además de los gastos de representación y remuneraciones que correspondan al cargo que ocupan, según lo dispuesto en la Ley 1335/99.

Es importante destacar, igualmente, que en la actualidad tanto el canciller nacional, como todos los viceministros, y la mayor parte de los directores generales y directores del Ministerio de Relaciones Exteriores pertenecen al Escalafón Diplomático y Consular. Asimismo, los cambios de gobierno o de autoridades superiores del Ministerio no implican cambios sustanciales en los niveles directivos de la institución.

Desde este año, la actual administración del Ministerio de Relaciones Exteriores buscó la manera de encausar el proceso de ascensos atendiendo no solo a los requisitos básicos establecidos en la Ley, sino también a la antigüedad, méritos profesionales, idoneidad personal y rendimiento en servicio para cubrir las vacantes disponibles. Por ello, la Junta de Calificaciones estableció un Reglamento de Calificación que rige para el proceso de otorgamiento de las vacancias disponibles para ascensos²⁹. Esta metodología de calificación permite a los funcionarios con mejores calificaciones tener precedencia tanto en los ascensos, como en el cubrimiento de cargos disponibles en la sede de la Cancillería Nacional o en el servicio exterior.

Por otro lado, uno de los desafíos a los que se enfrenta la carrera en el presente es el correcto funcionamiento del flujo de ascensos hasta llegar a la máxima categoría. Las dificultades presentadas tienen que ver con la falta de una clara reglamentación para el pase a retiro de los funcionarios que ya han cumplido quince años de permanencia en la misma categoría del escalafón³⁰, como también del pase a retiro dispuesto por el Poder Ejecutivo para los embajadores que hayan cumplido por lo menos diez años en la categoría o los setenta y cinco años de edad.

Conclusión

La Carrera Diplomática y Consular del Paraguay se encuentra aún en una etapa de desarrollo incipiente en

relación con los servicios diplomáticos de otros países de América Latina. Sin embargo, ha dado grandes pasos para adecuarse a los tiempos actuales y lograr que sus recursos humanos tengan la capacidad de cumplir con los estándares mínimos de formación y profesionalización que demanda la carrera.

Tal es así, que ha logrado instituir el Concurso Nacional de Oposición y Méritos para el ingreso al primer peldaño del escalafón en el año 2007 y llevarlo a cabo anualmente como lo dispone la Ley. Asimismo, se regularizaron los cursos de formación, perfeccionamiento y actualización, que más allá de que sean un requisito para el ascenso de los funcionarios, son una herramienta de formación continua.

Se debe destacar, asimismo, que actualmente son respetados los cupos para personas ajenas al servicio en el exterior y que existe un sueldo por categoría para los funcionarios que forman parte del escalafón. Existe, además, un sistema de calificaciones que permite que los funcionarios estén en constante formación para lograr los ascensos y cargos vacantes. Es importante hacer mención de que la mayor parte de los cargos superiores del Ministerio, con la sola excepción de los de carácter administrativo, son ocupados en la actualidad por funcionarios que pertenecen al servicio diplomático y consular, un logro que demuestra que existe confianza por parte del Poder Ejecutivo en los funcionarios escalafonados.

Uno de los desafíos inmediatos es lograr un flujo de ascensos que permita la promoción de los funcionarios, teniendo en cuenta que son necesarias reglamentaciones que la faciliten con el retiro o jubilación en los supuestos previstos por la ley.

El Servicio Diplomático y Consular del Paraguay hoy se encuentra en un proceso de mejoramiento constante, y está dirigiéndose hacia la senda de la institucionalización y la profesionalización, para un mejor servicio en favor de los derechos e intereses de la nación y del pueblo paraguayo. 🌐

CITAS

- 1 Constitución Nacional del Paraguay de 1992: Artículo 101 – De los funcionarios y de los empleados públicos
- 2 Ley 1335/99: "Del servicio diplomático y consular de la República del Paraguay", promulgada el 2 de marzo de 1999. (En adelante Ley 1335/99)
- 3 *Ibíd.* Artículo 3
- 4 *Ibíd.* Artículos 4, 5 y 27.
- 5 *Ibíd.* Artículo 56.
- 6 Según la Ley 1635/2000 "Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores", la Dirección de la Academia Diplomática y Consular debe estar a cargo de un funcionario con rango de Embajador, que haya desempeñado las funciones de tal en el exterior.
- 7 Ley 1335/99, Artículo 28.
- 8 *Ibíd.* Artículos 7 y 8.
- 9 *Ibíd.* Artículo 13.
- 10 *Ibíd.* Artículo 17.
- 11 *Ibíd.* Artículo 21.
- 12 Ley 1335/99, Artículo 9.
- 13 *Ibíd.*, Artículo 10.
- 14 *Ibíd.*, Artículo 42.
- 15 *Ibíd.*, Artículo 49.
- 16 *Ibíd.*, Artículo 50. Es importante mencionar que los postulantes al Concurso Nacional de Oposición y Méritos que obtienen las mejores calificaciones son incorporados directamente como funcionarios escalafonados en la categoría de Tercer Secretario, debiendo realizar el curso de formación como requisito para ascender a la categoría de Segundo Secretario.
- 17 *Ibíd.*, Artículo 51.
- 18 *Ibíd.*, Artículo 52.
- 19 *Ibíd.*, Artículo 11.
- 20 *Ibíd.*, Artículo 56.
- 21 Decreto Nº 6847 del 22 de diciembre de 1999.
- 22 Peralta Rodas, Julio César. "15 años del Escalafón Diplomático y Consular: Análisis de su conformación actual y proyección a futuro". Revista Diplomática. Academia Diplomática y Consular "Carlos Antonio López". Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay. Año 4, Número 5 - Marzo (2015), p. 80-81.
- 23 Ley 1335/99, Artículos 9 y 10.
- 24 *Ibíd.*, Artículo 58.
- 25 Peralta Rodas, Julio César. "15 años del Escalafón Diplomático y Consular", p 81.
- 26 Vellilla Laconich, Julia. "Breve Historia de la Academia Diplomática y Consular José Falcón". Revista Diplomática. Academia Diplomática y Consular del Paraguay "José Falcón". Ministerio de Relaciones Exteriores. Año 1, Número 1 – Agosto (2012), p. 22.
- 27 Desde el año 2008 al 2012 la Academia Diplomática y Consular se llamó "José Falcón", pero desde el año 2013 pasó a llamarse "Carlos Antonio López".
- 28 Vellilla Laconich, Julia. "Breve Historia de la Academia Diplomática y Consular", p. 23-25.
- 29 Peralta Rodas, Julio César. "15 años del Escalafón Diplomático y Consular", p. 85.
- 30 En diciembre de 2014 se cumplieron los quince años de permanencia en la misma categoría de los funcionarios que hicieron parte del primer escalafón de 1999.