

## En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay

Lucas Arce\*

Recibido: 05/05/2011

Aceptado: 18/06/2011

### RESUMEN

En este artículo se examina la manera como el Estado paraguayo enfrentó las dificultades para el establecimiento de una política exterior durante el periodo democrático, y los cambios suscitados a partir de las modificaciones de las relaciones de poder mundial en los últimos 20 años. Para ello, se realiza un análisis de la política exterior en el régimen dictatorial de la época de Stroessner. En segundo lugar, se observan las continuidades y discontinuidades dentro de la política externa durante el periodo de la transición democrática. En tercer lugar, se identifican los ejemplos de continuidad y discontinuidad más sobresalientes de la política externa del Paraguay durante los dos últimos periodos presidenciales. Por último, se concluye explicando los caminos que ha atravesado el Estado paraguayo en el proceso de transición para alcanzar los incipientes cambios en la política exterior hacia el final de la misma.

**Palabras clave:** Paraguay, política exterior, transición democrática, Mercosur.

### In the Search for a Global Strategy: Paraguay's Foreign Policy

### ABSTRACT

This paper analyses the way as the Paraguay state has faced the difficulties in order to establish a foreign policy in the democratic period. The paper also

---

\* Es Titular de la Maestría en Negociaciones y Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad de San Andrés y la Universidad de Barcelona (Buenos Aires). Es investigador en el área de Relaciones Económicas Internacionales para el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Correo electrónico: larde@cadep.org.py.

evaluates the changes fostered by the global transformation in the world power relations in the last 20 years. To do so, we firstly analyze the foreign policy during the dictatorial regimen of Stroessner. Secondly, we examine the continuities and ruptures in the foreign policy during the period of democratic transition. Thirdly, we identify outstanding examples of continuity and rupture in the Paraguay foreign policy in the two last administrations. Finally, we conclude the paper explaining the difficulties experienced by the Paraguayan state in this transition period in order to achieve some changes in its foreign policy in the last year of this period.

**Key words:** Paraguay, foreign policy, democratic transition, Mercosur.

## Introducción

Durante el siglo XX, la política externa paraguaya, como la mayoría de las políticas públicas, ha estado monopolizada por el poder ejecutivo. Con el advenimiento de la democracia, el país tiene una oportunidad para consolidar una estrategia de política exterior y otro tipo de sistema de toma de decisiones para su aplicación. Pasados más de 20 años de transición democrática, con el traspaso de poder hacia un presidente no colorado después de 61 años, ¿Cuál es el panorama actual de la política exterior del país? ¿Cuáles son las continuidades y discontinuidades que trajo aparejadas el cambio de gobierno?

En este artículo se argumentará las graves dificultades del Estado paraguayo para el establecimiento de una política exterior durante el periodo democrático, y los cambios suscitados a partir del reacomodamiento a nivel mundial luego del fin del mundo bipolar, la aparición de una nueva fase de la globalización y la emergencia de un mundo con una potencia predominante (Estados Unidos) con importantes potencias intermedias emergiendo en el sistema mundial (como China e India); cambios coincidentes con el proceso de transición a la democracia.

Para alcanzar este objetivo, en primer lugar, se realizará un análisis de la política exterior en el régimen dictatorial de la época de Stroessner. En segundo lugar, se observarán las continuidades y discontinuidades dentro de la política externa durante el periodo de la transición democrática. En tercer lugar, se identificarán los ejemplos de continuidad y discontinuidad más sobresalientes de la política externa del Paraguay durante los dos últimos periodos presidenciales. Por último, se realizará una serie de consideraciones finales acerca de los cambios de la política exterior durante el periodo democrático.

### **1. La política exterior durante Stroessner**

Durante los tiempos de Stroessner (1954-89), la política externa del país se orientó hacia 3 grandes objetivos estratégicos: en primer lugar, un relacionamiento amigable con países estratégicos (Argentina, Brasil, Estados Unidos y la Comunidad Europea). En segundo lugar, captación de cooperación internacional mediante el alineamiento a las directrices e intereses de países aliados. En tercer lugar, la defensa internacional de la Doctrina de Seguridad Nacional como sistema social de una democracia sin comunismo (cfr. Ruiz Díaz y Ons 2011).

La manera en que era llevada a cabo la toma de decisiones durante esta etapa estuvo fuertemente concentrada en la figura del Gral. Stroessner. Al definir la política exterior, Stroessner afirmaba que en la política internacional en general, el gobierno de Paraguay prestaría ayuda a Estados Unidos como líder del mundo libre en su lucha contra el comunismo internacional, y compartía con esta gran nación los ideales de justicia, paz, derecho y libertad, para que el mundo en que vivimos sea más seguro y se tengan más garantías colectivas e individuales (Mora 1998).

A su vez, esta política de bajo perfil y alineada a los postulados norteamericanos de la Guerra Fría tenía su razón de ser en la necesidad de ganar los apoyos necesarios para mantener a resguardo la estabilidad de un régimen de “dudosas” garantías democráticas. De esta forma, le permitía al gobierno paraguayo

diversificar relaciones diplomáticas con varios países clave del mundo desarrollado y obtener flujos importantes de cooperación financiera, mientras el régimen dictatorial pasaba desapercibido bajo la fachada de una “democracia representativa”. En otras palabras, el posicionamiento pro estadounidense y anticomunista brindaba el blindaje necesario para acceder a los favores y apoyos de las potencias mundiales del mundo capitalista.

En el plano regional, se reemplazó la tradicional dependencia de la Argentina por la del Brasil, que se convertía en el principal socio comercial, financiero y militar del Paraguay. A partir de esta nueva relación, el país comenzó a desempeñarse económicamente a partir de un modelo basado en la exportación de *commodities agrícolas* (principalmente la soja), la intermediación comercial y la venta de energía eléctrica al Brasil y Argentina. Sin embargo, la modernización que trajo consigo esta nueva relación con el Brasil resultó ser limitada. Existieron tres razones principales que limitaron la modernización: primero, porque el régimen autoritario nunca alentó medidas a favor de la agro-industrialización para aumentar valor agregado y la oferta exportable del país; tampoco tuvo un plan de aprovechamiento de la energía eléctrica para fines de industrialización; y, finalmente, apostó a un modelo informal de triangulación comercial con pocas bases de sustentabilidad en el tiempo (Masi 2008).

Algunas de estas razones, también, sirven para explicar el bajo desarrollo de la política externa en torno a la agenda que posibilite el desarrollo económico. Ruiz Díaz y Ons (2011) muestran como la política displicente de “fronteras porosas”, la cual permitía el ingreso casi irrestricto de bienes desde el exterior a beneficio de importadores leales al régimen, se prolongó incluso más allá del fin del Estado Stronista, a partir de las excepciones al Arancel Externo Común en el Mercosur; afectando el aprovechamiento completo del mercado ampliado. Este es un ejemplo cabal de como los objetivos de política exterior del país estuvieron centrados en la búsqueda de beneficios que permitieran continuar con la estrategia de triangulación y las políticas a favor de los importadores, en detrimento del desarrollo productivo nacional.

## 2. La política exterior paraguaya durante los años democráticos

Los analistas políticos de la democracia han visto fuertes continuidades en la política exterior paraguaya desde 1989 en adelante. En su gran mayoría, a pesar de las diferencias en torno a la real influencia del régimen político interno en la política externa paraguaya, los autores coinciden en las dificultades para realizar los ajustes necesarios a una política externa rígida, diseñada de forma reactiva con respecto al contexto externo y construida con el objetivo de mantener un perfil bajo a nivel internacional.

Según Mora (2001), la larga tradición de personalismo y reglas autocráticas en Paraguay, a partir del régimen autoritario patrimonialista de Alfredo Stroessner, enfatizó el rol del liderazgo del ejecutivo por sobre la legislatura y la sociedad en el proceso de toma de decisiones. La diferencia más importante, sin embargo, entre el régimen autoritario y el régimen democrático es que bajo el primero, la política exterior estaba diseñada solo para y por el dictador, mientras que en el último, si hay una ausencia de un ejecutivo decisivo y respetado (en una sociedad acostumbrada a la centralización de la autoridad), la política exterior cae en el desorden.

Por otra parte, Simón (1990) explica que el Ministerio de las Relaciones Exteriores y el manejo de las relaciones internacionales del país continuaban atascados en el legado del régimen autoritario previo: un manejo plagado de improvisaciones, carente de una modernización adecuada a los cambios mundiales de los últimos 30 años, sin un proceso de institucionalización de la toma de decisiones y una consecuente falta de profesionalismo. Aun más, Simón argumenta que la estructura del servicio exterior del Paraguay todavía esta moldeada por los patrones de la diplomacia internacional del siglo pasado: anclados en la historia y las formas. No existe un verdadero “cuerpo diplomático paraguayo” de carrera, al estilo de los que existen en los países de la región.

Tini (2005) por su parte, agrega que el cambio de régimen político en Paraguay entregó una posibilidad de reinserción del país al ámbito internacional, aunque la falta de una adecuada política exterior independiente de la coyuntura política nacional y una

diplomacia profesional capacitada, impidió que el factor externo se convirtiera en un puntal para el desarrollo del Paraguay. Por otra parte, la autora plantea que la política exterior en los primeros tiempos de la democracia tuvo que reponerse de la estrategia de aislamiento a la que la condujo Stroessner en los momentos de reposicionamiento del orden mundial, así como en el cambio hacia condiciones más hostiles hacia el régimen. De esta forma, el aislamiento en respuesta a los cambios de los años 80, con el final de la Guerra Fría, la proliferación de regímenes democráticos en la región y la globalización, se convirtió en un importante *lastre* para todos los gobiernos de la transición.

A pesar la democratización, las instituciones y la burocracia todavía están permeados por las redes clientelares. El Ministerio de Relaciones Exteriores, como muchos otros órganos del Estado, carece de profesionalismo, modernización y la racionalización necesaria para convertirse en un actor eficiente en la formulación de la política pública que le concierne. Permanentemente sumergida en la improvisación y las deficiencias del régimen autoritario, altamente dependiente de las acciones e iniciativas propuestas desde el poder ejecutivo. Mora, incluso, llega a señalar que la incapacidad del Ministerio está relacionada al proceso de decisión política puramente centrado en el poder ejecutivo (Mora 2001).

Masi (2008), en contraposición, plantea que luego del primer presidente de la transición democrática, Andrés Rodríguez, el esfuerzo de la “diplomacia presidencialista”, como un inicio de pensar y hacer una política exterior diferente, se pierde en los siguientes gobiernos (1993-1998/1999-2003). El gobierno de Rodríguez se caracterizó la búsqueda de posicionar a Paraguay como un país democrático dentro de la comunidad internacional. Para ello, Rodríguez, aparte de aparecer como muy activo en la arena internacional, tuvo que contener a los sectores mas autoritarios del Partido Colorado que no se alineaban a las prácticas democráticas, mantener un equilibrio entre los intereses de Brasil y Argentina en el país, y buscar el apoyo de Estados Unidos como soporte democrático. Las causas principales por las que este

modelo termina agotándose pueden resumirse en tres: i) la falta de legitimidad política<sup>1</sup> de esos gobiernos y el escaso apoyo de la estructura partidaria oficialista a los mismos, que además provoca constantes inestabilidades; ii) una crisis económica-financiera que lleva al país a la recesión y a múltiples protestas sociales, haciendo que los gobiernos trabajen casi exclusivamente sobre los problemas internos; y iii) una falta creciente de interés tanto de la sociedad civil como del Poder Legislativo sobre el tema internacional.

Los enfoques de los especialistas hacen mención, especialmente, a las continuidades antes y después del periodo democrático. Dentro de las continuidades, enmarcan las importantes deficiencias de los cuadros burocráticos de la cancillería paraguaya y la falta de una estrategia clara de política exterior. También, las dificultades de los gobiernos de la transición para dotar al país de una estrategia de política exterior debido a los acontecimientos del sector interno.

Lo que los autores no hacen mención específica es a las maneras en que los cambios internacionales modificaron la política externa del país más allá del cambio de régimen. Paraguay, como país pequeño, posee fuertes limitantes para la elaboración de una estrategia de política externa completamente autónoma. La falta de una estrategia nacional de desarrollo, así como la deficiente estructura burocrática sobre la que se apoya los pocos lineamientos que dictan el relacionamiento del país con el mundo, atentan contra la posibilidad de posicionar al país en el nuevo contexto internacional, donde son muchos países en desarrollo están convergiendo con el llamado primer mundo.

La literatura señalada caracteriza a la política exterior del Paraguay como una política reactiva, que actúa en consecuencia de los cambios consumados a nivel internacional, y que es constreñida en gran medida por un sistema de decisiones obsoleto (diplomacia presidencialista), una serie de crisis político-institucionales y turbulencias económicas que centraron el interés de los partidos políticos y la sociedad en los asuntos internos del Estado paraguayo, la falta de una estrategia global para el desarrollo económico-social del país donde enmarcar la política externa y las crecientes dificultades

del plantel del Ministerio de Relaciones Exteriores, de por sí poco profesionalizado y carente de recursos humanos y materiales, para adecuarse a las necesidades del mundo globalizado.

En la mirada de los enfoques propuestos por estos autores, el Paraguay ha sido arrastrado para unirse a los nuevos proyectos de integración regionales y otros proyectos internacionales, resultando su política exterior una consecuencia del accionar de las potencias regionales y mundiales (en especial de Brasil y Estados Unidos) más que un producto de un plan orgánico del Estado paraguayo aplicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los enormes obstáculos para la consolidación de un cuerpo coherente de políticas, y un sistema para su aplicación concreta en los asuntos internacionales, son otra prueba cabal de la dificultad para realizar cambios rápidamente en el Estado Paraguayo democrático.

Ante la falta de un líder que articule los cambios como durante los tiempos de Stroessner, la continuidad e inmovilismo estructural de la política exterior del Paraguay se mantienen casi sin cambios durante gran parte de la transición democrática. En los primeros años de la transición democrática, la diplomacia concentrada en la cabeza del Estado propia del periodo de Stroessner tuvo una continuación en la “diplomacia presidencialista” de Rodríguez. No obstante, durante los gobiernos subsiguientes, y la concentración en la agenda interna debido a las turbulencias político-institucionales y al fuerte estancamiento económico (con su grave correlato social) atentaron contra la aplicación de este modelo de toma de decisiones.

Tuvieron que pasar más de 10 años para que Paraguay vuelva a tomar la iniciativa de su política exterior. La llegada de un colorado reformista al poder, con el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, permitió esbozar nuevas direcciones y objetivos para la política externa del país. Posteriormente, el fuerte quiebre institucional que representó la llegada de Fernando Lugo al poder (el primer presidente no colorado en 61 años) marca, paradójicamente, la consolidación algunos de las nuevas direcciones de la política exterior paraguaya, y agrega nuevas temáticas a ser elaboradas por el Estado paraguayo en el plano internacional.

### **3. Continuidades y discontinuidades en el fin de la transición: Duarte Frutos y Lugo**

Desde el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) comienzan a verse indicios de cambio respecto a las tendencias de la política externa paraguaya. Estos indicios se consolidan en la presidencia de Lugo, mostrando el comienzo de un nuevo proceso de transición en la elaboración de la estrategia de inserción exterior y en el sistema de toma de decisiones de política externa del Estado.

El presidente Duarte Frutos, a pesar de haber llegado al gobierno con un apoyo reducido, comienza un proceso en el cual la política exterior comienza a tener ciertos avances debido a las nuevas condiciones establecidas por la llegada del nuevo gobierno. En primer lugar, el mayor ordenamiento económico del país comienza a brindar una oportunidad para generar una agenda de inserción económica. La incipiente generación de una estrategia país para el desarrollo económico debe sus causas a la necesidad de evitar el default al que aceleradamente se acercó Paraguay durante el año 2003. Este hecho llevó a un equipo de tecnócratas que estuvo a cargo de la elaboración de una agenda económica<sup>2</sup>, la cual fue defendida fuertemente por el presidente, a pesar de las resistencias dentro del partido de gobierno a muchas de las medidas propuestas en la misma.

En segundo lugar, se observa una política exterior más activa, dado el perfil de Duarte Frutos: un presidente colorado reformista de alto perfil, que buscó activamente cambiar la imagen del país a nivel internacional. Su adscripción a las dinámicas del Partido Colorado, le permitió contener las reacciones propias de los cambios propuestos, hasta terminar en el desgaste político sufrido por el mismo y su posterior sumisión a los designios del Partido en los dos últimos años de su mandato. Estos hechos permitieron la búsqueda de una política externa propia y diferente al simple arrastre de los lineamientos y prácticas de la política de la dictadura.

De hecho, esta administración se proponía articular una política exterior a un nuevo modelo de desarrollo económico que se pretendía

empezar a construir sobre la base de una agro-industrialización exportadora y de uso intensivo de mano de obra. Se pensaba al Paraguay como un país abierto a la región y al mundo, que priorizaría a Mercosur como herramienta primaria para su integración. Además, y en coincidencia con las posturas preponderantes en Mercosur sobre la inclusión de la sociedad civil en el proceso de integración, se propuso incluir a la ciudadanía en el debate sobre la política exterior, a partir del concepto de soberanía. Por otra parte, se buscó una mayor independencia de los poderes regionales e internacionales, permitiendo una capacidad negociadora más sólida del país en los foros multilaterales. Para ello, era imperioso abandonar el perfil bajo característico de la dictadura (y mantenido después de la misma) y modificar un Ministerio de Relaciones Exteriores poco profesional, ineficiente y con un servicio exterior que ha deteriorado la imagen internacional del país (cfr. Masi, 2008).

Si bien aspectos como una política más independiente y un mejor relacionamiento y cooperación con la región fueron alcanzados, otros, como la mayor profesionalización del servicio exterior, el impulso de las negociaciones a nivel regional para mejorar la colocación de exportaciones en los países vecinos o la atracción de inversiones extranjeras no pudieron ser llevados a la práctica de forma eficiente.

El gobierno de Lugo, paradójicamente, consolida las relaciones regionales y pueden observarse también ciertas posturas proactivas en defensa de los intereses de Paraguay. Este es el caso de la renegociación de Itaipú y el avance en la agenda económico-comercial del Mercosur, obstruida por más de una década. También, se observa la introducción de actores estatales ausentes en los procesos anteriores, como el poder legislativo, que empieza a jugar un rol preponderante en un tema de interés regional: el ingreso de Venezuela a Mercosur. Por otra parte, durante este gobierno se hacen más evidentes algunos cambios en la estructura de poder mundial, como la emergencia de China continental, que se deriva en el movimiento subterráneo de una de las políticas mantenidas desde tiempos de Stroessner, el relacionamiento estratégico con Taiwán.

### **3.1 Mayor independencia relativa de la política exterior**

Rasgos de una política exterior más independiente de los países desarrollados para fijar la agenda externa pueden observarse en el alejamiento del alineamiento cuasi-automático con Estados Unidos. Un caso paradigmático es aquel referido al terrorismo. Duarte Frutos, en un discurso ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), consideró que la guerra, el terrorismo y los conflictos armados no deben ser la prioridad en la agenda de la ONU. Por el contrario, sostuvo que los programas para acabar con la pobreza, la ignorancia y el desempleo deben formar parte en la discusión internacional. Así también, declaró que “América Latina está preocupada por otros problemas como la falta de inversiones y la lucha contra la pobreza. La región ya no está expectante de lo que haga o piense Estados Unidos y tiene su propia política.” En cuanto a la defensa de la triple Frontera como una zona segura libre de terrorismo organizado, el país se aleja de las posiciones de los Estados Unidos, acercándose a las de Brasil y Argentina al proclamar que: “La triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay carece de actividades de financiamiento al terrorismo” y que “hasta el momento, no hay ninguna prueba ni elemento verificable” sobre tales actividades en la triple frontera. Además, Duarte Frutos deploró que “la triple frontera siempre aparece en el discurso de Washington como un escenario de organizaciones que financian al Hezbollah y otras estructuras” (AFP 2007). También se nota su alejamiento en la negativa ante los Estados Unidos de renunciar a parte del Estatuto de Roma, a enviar soldados a Irak y a condenar a Cuba (Bareiro 2004).

En este sentido, el presidente Lugo se ha mantenido en una postura similar, con relativa independencia de los postulados estadounidenses, por ejemplo, el rechazo a la base militar estadounidense en suelo paraguayo (AFP 2009). Sin embargo, dado su tipo de liderazgo, las posturas del presidente quedan mucho más difusas que en el caso de Duarte Frutos, el cual ejercía un dominio más concentrado en su persona de las relaciones exteriores. Lugo, en cambio, permite mayores libertades a sus colaboradores, lo cual genera, en contrapartida, situaciones de poca coordinación ministerial dada la autonomía en sus acciones<sup>3</sup>.

### **3.2 Taiwán, China continental y las relaciones con Paraguay**

Por otra parte, una de las continuidades más fuertes, y más llamativas, es el reconocimiento de Taiwán como Estado independiente, así como el apoyo a la posición del mismo en los foros internacionales. La mayor causa de sorpresa en este sentido, es que la emergencia de la China continental como una de las mayores potencias económicas del mundo y su accionar para el reconocimiento en detrimento de Taiwán, aun no ha podido quebrar la alianza estratégica entre ambos países: Paraguay es el único país en Sudamérica que reconoce a Taiwán como Estado independiente. Sin embargo, hay señales que muestran que es una disputa no cerrada todavía.

Durante el mandato de Duarte Frutos la República Popular China ha ejercido constantes presiones sobre el gobierno paraguayo, sobre todo a través de sus vecinos del Mercosur, a causa de su alianza con Taiwán. La ofensiva de la China continental en torno a Paraguay se ha valido de múltiples vías, entre las que destacan su acercamiento a la oposición y a los empresarios paraguayos y, también, la presión ejercida por los grandes socios del Mercosur, Brasil y Argentina, para establecer relaciones directas entre este país y Paraguay, terminando con las relaciones con Taiwán (Suárez 2008a).

El triunfo de Lugo en las elecciones de 2008 llevaron a un intenso seguimiento del nuevo gobierno taiwanés: de hecho el presidente taiwanés electo, Ma Ying-jeou, se apresuró a viajar a Asunción para la juramentación de Fernando Lugo, en el que fue su primer viaje oficial al extranjero. En ese momento, los rumores sobre reconocimiento diplomático entre Paraguay y la República Popular de China eran crecientes en la prensa paraguaya. Meses más tarde trascendió que el Gobierno de Fernando Lugo propuso a Beijing establecer relaciones diplomáticas entre ambos países, y que el gobierno popular chino rechazó para no dañar la tregua diplomática con Taiwan, según declararon desde Taipei el portavoz presidencial, Wang Yu-qi, y el secretario general del Kuomintang, Wu Dun-yi (cfr. Suárez 2008b). Desde entonces, puede observarse claramente un estancamiento en los embates de la República Popular China,

así como el mantenimiento de la relación entre Paraguay China, confirmada por el viaje del presidente Lugo a este país durante marzo de 2011(EFE 2011).

El crecimiento exponencial de la influencia política y económica de China continental, sobre todo en países de menor desarrollo, empieza a complicar cada vez más la asociación estratégica de Paraguay con Taiwán, así como hace cada vez más costosos los costos del no reconocimiento de la Republica Popular China como país. Los importantes montos de venta hacia China a través de terceras partes, hacen cada vez más evidentes los beneficios económicos que podría traer el relacionamiento directo con la misma. No obstante, el flujo de dinero en efectivo es todavía un fuerte incentivo para mantener el apoyo a Taiwán.

### ***3.3 El Senado paraguayo y el ingreso de Venezuela a Mercosur.***

En el caso del ingreso de Venezuela en el Mercosur, parece primar, a diferencia de los intereses pragmáticos que tienen como consecuencia la alianza con Taiwán, una postura idiosincrática en pugna con los intereses pragmáticos que opone el Poder Ejecutivo. La fuerte impronta conservadora de la parte mayoritaria del Senado, que relaciona a Chávez con las ideas “comunistas” (reforzado este hecho por la mala prensa que tiene el gobierno de este país en los medios de comunicación masivos), es el principal obstáculo para la aprobación de tal ingreso. El ingreso de Venezuela al Mercosur quedó sólo en manos del Senado paraguayo luego de que el Congreso de Brasil aprobara el mismo en diciembre de 2009. Anteriormente ya lo habían hecho los congresos de Argentina y Uruguay (2006).

Si bien en el ámbito de Mercosur se observa que la incorporación de Venezuela “redundará en beneficio del fortalecimiento del bloque, de manera de seguir impulsando la integración regional”<sup>4</sup>, el Senado de Paraguay es el único que no se ha pronunciado aún sobre el ingreso de Venezuela al bloque regional. El factor idiosincrático prima por sobre una política pragmática, que implicaría sopesar los beneficios posibles del intercambio comercial y las oportunidades para el desarrollo de la industria paraguaya que tendría este acuerdo con una nación abundante en hidrocarburos y deficitaria

en alimentos. Sin embargo, la propuesta de ingreso de Venezuela al Mercosur se mantiene archivada en el Senado debido a las pocas posibilidades de acuerdo para su aprobación, incluso con las presiones de los otros países del bloque para que ello ocurra.

En este sentido, se puede observar como el retraso de la aprobación paraguaya al ingreso de Venezuela al Mercosur se transforma en un signo de coherencia idiosincrática del poder legislativo, que va en detrimento de la fuerte iniciativa del poder ejecutivo, mencionada por la mayoría de los autores en los asuntos de política exterior. Si este hecho puede o no convertirse en una tendencia en la creación de una estrategia de política exterior, aun no está claro. No obstante, el hecho mismo de que el Congreso haya mantenido una postura orgánica de rechazo al ingreso durante dos periodos presidenciales (los de Duarte Frutos y de Lugo) indica una fuerte coherencia respecto a este punto de la política exterior.

### **3.4 La renegociación de Itaipú**

La renegociación de Itaipú es uno de los grandes logros del periodo presidencial de Lugo, también es una de las rupturas más importantes respecto a los periodos precedentes: la negociación llevada a cabo representa uno de los anhelos más importantes del núcleo duro de las bases electorales. La reivindicación de mejores condiciones se encuentra en la opinión pública desde varios años, incluso los presidentes colorados de la transición democrática han llevado adelante gestiones para la mejora de los precios, pero nunca se había alcanzado una mejora sustancial y que estuviera en el ojo de la opinión pública como fue la última negociación.

El Tratado de Itaipú, firmado en 1973, dio origen a la conocida represa de Itaipú, y a su vez es el instrumento legal para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná por los dos países. El mismo establece que Brasil y Paraguay tienen derecho cada uno al 50 por ciento de la electricidad generada por la represa y que la energía no utilizada por uno de los socios tiene que ser vendida obligatoriamente al otro. Dado que Paraguay satisface su demanda con sólo el 5 por ciento de la electricidad de Itaipú, el 45 por ciento restante de la energía destinada a Paraguay es comprada por Brasil.

A pesar de exportar un gran volumen de energía a Brasil (en total, Itaipú absorbe 20 por ciento de la demanda energética de este país) Paraguay obtiene una baja recaudación por las unidades de energía producida y exportada por la hidroeléctrica. Paraguay fracasó estrepitosamente al negociar el precio de electricidad con Brasil al momento de la firma del Tratado de Itaipú. Dado que el tratado confiere Brasil la exclusividad de compra de la energía no utilizada por Paraguay, este último concedió la energía a un precio irrisorio: 300 dólares por millón de unidades, es decir, 0,3 dólares por megawatt (Pun 2008). Canese (2011) explica que la compensación de Brasil por el uso de la energía careció de criterio de cálculo, ya que el mismo ni siquiera se encuentra estipulado en el Tratado de Itaipú.

Este escenario era inevitable, ya que Paraguay no poseía la capacidad para financiar su parte del costo del proyecto, lo que lo obligó a financiarse a través de Brasil. En la actualidad, y a pesar de las diferentes readecuaciones de precio, el Brasil paga al Paraguay cerca de 120 millones de dólares anuales por la energía cedida. Esto está en el orden de 3 dólares por megawatt/hora. Cada país es dueño de la mitad de los 14.000 megawatts que la represa produce anualmente, pero el Paraguay consume alrededor del 5 por ciento de su parcela, vendiendo lo restante a Eletrobrás por 45 dólares el megawatt/hora.

Con la llegada de Lugo al poder, e inspirados en los aumentos por unidad de gas conseguidos por el gobierno boliviano ante Brasil, se comenzó a cumplir con esta propuesta de campaña, que incluso también había sido compartida con los principales candidatos opositores en las elecciones de 2008. Para ello, se generó un equipo de negociadores encabezado por un experimentado militante de la causa de Itaipú, el ingeniero Ricardo Canese, que asesoró a la cancillería en las negociaciones, a partir de la Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos. Este equipo negociador *ad-hoc* estaba por fuera de las estructuras formales de gobierno. A su vez, existió otro grupo de técnicos, dependientes de Itaipú, con una postura más conciliadora. Este grupo también ayudó a destrabar las negociaciones luego de un periodo de estancamiento derivado de las duras posiciones y distanciadas propuestas de ambas

cancillerías (ver cuadro 1). El cierre de la renegociación en 2009 tiene como contexto el agotamiento de los plazos para su aprobación en condiciones favorables para Paraguay: entre diferentes técnicos paraguayos y brasileros, estaba la creciente presunción que el fin del periodo de Lula al frente del ejecutivo brasileño, marcaría también un retorno a las posiciones de los “halcones” de Itamaraty, funcionarios con posturas más duras al acuerdo con Paraguay y reticentes a una negociación condescendiente.

**Cuadro 1. Posturas iniciales de Brasil y Paraguay frente a renegociación de Itaipú**

País	Paraguay	Brasil
<i>Propuestas Iniciales</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “Soberanía hidroeléctrica”: Libre disponibilidad de la energía para su venta libre a terceros.</li> <li>2. Precio Justo para la exportación de energía a Brasil</li> <li>3. Eliminación de la porción ilegítima de la deuda de Itaipú</li> <li>4. Cogestión Plena de Itaipú</li> <li>5. Control y Transparencia</li> <li>6. Ejecución de obras de infraestructura faltantes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Duplicación de la compensación por cesión de energía: de 120 a 240 millones de dólares</li> <li>2. Fondo de 100 millones de dólares anuales para tratar problemas conjuntos como “brasiguayos” y “sacoleiros”<sup>5</sup></li> <li>3. Ofrecimiento de una línea de financiamiento por 1500 millones a tasas de mercado, pero reducidas.</li> <li>4. Exigencia a Paraguay de cumplimiento de la presentación del cronograma de contratación de potencia de Itaipú por 20 años, tal como dice el tratado.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de Canese (2011)

Finalmente, después de casi un año de intensas negociaciones, Paraguay y Brasil definieron las bases de un acuerdo. El documento firmado por ambos presidentes, llamado “Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, establece que el valor pagado por Brasil por la energía paraguaya será triplicado, alcanzando 360 millones de dólares anuales, o sea, unos 9 dólares por megawatt/hora. Con el acuerdo el Paraguay será, finalmente, autorizado a vender un monto creciente de ese excedente de energía directamente al mercado brasileño, donde, según los precios actuales del mercado,

su valor puede llegar a 65 dólares por megawatt/hora. También se considera el primer punto de la propuesta de Paraguay, la cual habrá de libre disposición a terceras partes; en este sentido, serían ambos países los que conjuntamente venderían tal recurso. Además, la empresa Itaipú Binacional costeará la modernización de una línea de transmisión entre la usina y Villa Hayes (región occidental), ampliando la capacidad de transmisión de la energía disponible para Paraguay (Arce y Rojas, 2009).

Los acuerdos alcanzados muestran, además de un cambio de la postura brasileña de aceptar los puntos de discusión de la propuesta paraguaya para mostrarse como “líder benévolo” de la región, también muestran la tenacidad y fuerte predisposición de los negociadores paraguayos para establecer mejoras prontas al acuerdo, algo que las administraciones coloradas de la democracia habían hecho de forma muy tenue.

### **3.5 Mercosur: Puente con Brasil y Argentina**

La puesta en marcha de una de las compensaciones provenientes de la renegociación del acuerdo de Itaipú a través del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) toca otro de los puntos de cambio en la política exterior paraguaya: la búsqueda de iniciativas propias para paliar las asimetrías dentro del bloque regional.

La condición de país menos desarrollado y las importantes asimetrías dentro del Mercosur, fue el principal argumento de Paraguay para las negociaciones de un fondo de resarcimiento para la reducción de las asimetrías. Dicho fondo, negociado ya en tiempos de Duarte Frutos, es uno de los principales instrumentos de interés estratégico que el Mercosur le brinda a los Estados pequeños de este proyecto de integración. Particularmente Paraguay ha sido el país que más se ha beneficiado, recibiendo casi la mitad del financiamiento del mismo (48%) aunque aporta anualmente sólo el 1% (Arce 2010).

Otro punto vital referido a Mercosur fue el rol proactivo del Paraguay para destrabar la estancada agenda económico-comercial del bloque: los acuerdos llegados en la Cumbre de San Juan, son en gran medida el correlato externo de las estrategias establecidas

en el Plan Estratégico Económico y Social del Gobierno de Lugo. En este aspecto, se observa una gran capacidad de negociación del equipo económico; una coordinación interministerial que involucra al Ministerio de Hacienda, el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y al Ministerio de Industria y Comercio; para llevar adelante estas agendas en detrimento de la Cancillería.

La anulación del doble cobro para el año 2019, objetivo del Mercosur, fue un punto llevado adelante por el que Paraguay obtuvo, en contrapartida, además de un sistema de cobros en la aduana final, un resarcimiento pagadero en cuotas hasta el momento de la percepción del cobro de aduanas. Dado su carácter de país mediterráneo, Paraguay sería el más afectado por la unificación aduanera, ya que corría el riesgo de perder sus ingresos aduaneros (que justifican buena parte de la recaudación pública del país). Este punto fue uno de los principales obstáculos a remover para acelerar la agenda económico- comercial de Mercosur. La propuesta aceptada por los países de Mercosur, es una iniciativa argentina que tuvo como base la proposición paraguaya previa, sobre la cual se consiguió montar los acuerdos programáticos para el desmantelamiento del cobro doble aduanero.

Un ejemplo del seguimiento de ciertas políticas a nivel Mercosur, en puntos de agenda poco conflictivos a nivel regional, es el caso del reconocimiento de Palestina. El año pasado, Paraguay reconoció a Palestina como estado “libre e independiente” con las fronteras de 1967, según un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores. El gobierno paraguayo precisó que con esta medida se “reafirma su convicción de que las negociaciones entre Israel y Palestina deben reiniciarse a fin de alcanzar la paz y seguridad para ambas naciones”. Esta medida mantiene una coherencia con las políticas del bloque Mercosur: Argentina y Brasil reconocieron el Estado Palestino en 2009, mientras que Uruguay ya comprometió su tratamiento ante la Autoridad Palestina durante el año 2011.

### **3.6 Profesionalización del Servicio Exterior de la Nación**

Una de las dificultades más importantes encontradas tanto en el periodo de Duarte como en el de Lugo es el problema para

establecer cambios en la estructura burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las medidas en torno a la mayor profesionalización del servicio exterior estuvieron apenas dispuestas por una serie de cambios internos en cuanto a los ascensos, la creación de ciertos materiales de guía para los escalafones diplomáticos y la inclusión de método de ingreso a la Escuela Diplomática a través de una serie de exámenes eliminatorios. Sin embargo, estos cambios aun son muy incipientes, y en algunos casos (como las condiciones para los ascensos) resistidos por los funcionarios del área.

#### **4. Conclusiones**

Las continuidades de la era democrática han sobrepasado fuertemente las discontinuidades. En política externa, sin embargo, los cambios no fueron tan profundos como en otras áreas de políticas públicas. Las discontinuidades actuales están íntimamente relacionadas con el perfil eminentemente interesado en la política externa en términos protocolares del presidente Lugo, las oportunidades generadas por el arribo de un presidente no colorado luego de más de 50 años de poder del Partido Colorado, el cambio de las relaciones de poder a escala mundial (que entrega un mayor grado de autonomía a los países en desarrollo) y el perfil técnico de algunos tomadores de decisiones en puestos claves que tomaron estrategias planeadas fuera de las estructuras gubernamentales y las aplicaron una vez llegados al gobierno.

El Estado paraguayo no ha diseñado una estrategia país con la solidez necesaria a nivel interno como para consolidar una política exterior que le permita sustentar su desarrollo, y la estructura burocrática sobre la que se montaría dicha política carece de la idoneidad y profesionalismo necesario para llevarla adelante, a pesar de los avances en los últimos 20 años.

La inercia de la fuerte imagen de Lugo durante el primer año de gobierno, contribuyó a revelar los cambios que ya se insinuaban en el periodo de Duarte Frutos. Esta situación tiene también mucha relación con las características del último periodo presidencial: la era de Lugo concluye la etapa de transición democrática: es el

primer periodo presidencial con un gobierno no colorado en 20 años democráticos, y 60 años de coloradismo en el poder. Este hecho marca un nuevo momento político en Paraguay, el cual permitió llevar adelante una serie de cambios a nivel de gobierno, y en la estructura burocrática del país, a una rapidez mayor que en tiempos anteriores.

Hasta ese entonces, la capa de dirigentes principales del Estado Paraguayo estaba en manos de dirigentes colorados. La coalición entre los partidarios de Lugo (provenientes de movimientos sociales) y el Partido Liberal sumaron nuevos integrantes a la burocracia estatal y en las esferas de toma de decisión, que integraron nuevas demandas al *corpus* histórico de demandas solventadas tradicionalmente por el Partido Colorado.

El nuevo periodo presidencial ha creado oportunidades para redefinir la imagen del país a nivel internacional. Algunas de dichas oportunidades han sido aprovechadas, como ocurrió en el caso de las renegociaciones del Tratado de Itaipú, la nueva puesta en marcha de la agenda económico-comercial del Mercosur, y la ampliación de la aprobación de fondos para el FOCEM.

Estas oportunidades aprovechadas implicaron cambios en el proceso de toma de decisiones, el cual descentralizó funciones antes concentradas en la cabeza del poder ejecutivo. El Estado internalizó las demandas traídas desde las organizaciones sociales que apoyaron la llegada de Lugo al poder (como es el caso de la reivindicación de la “soberanía energética” sobre Itaipú).

Otros cambios, han sido consecuencias de las transformaciones tanto de las condiciones coyunturales como de los cambios estructurales del sistema de poder mundial. Las negociaciones con la Republica Popular China y con Taiwán, así como la mayor autonomía respecto a Estados Unidos son acciones en el campo internacional que responden a estos cambios.

Sin embargo, cabe hacer referencia a la necesidad de una reformulación global de la política externa del Paraguay, adecuándolas a las necesidades del país, y dotarla de un cuerpo diplomático capaz de poder llevar adelante los objetivos de desarrollo para un país pequeño, mediterráneo, pero con gran potencial en el

nuevo contexto mundial. El Paraguay precisa fijar un rumbo en sus relaciones con el mundo, que esté en consonancia con la búsqueda de un mayor desarrollo nacional, enunciado por el Plan Estratégico Económico y Social del gobierno actual. Estas premisas forman un primer acercamiento a la problemática actual, el cual debe ser continuado y profundizado en los años venideros.

### Notas

- 1 El gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) es resultado de un fraude en las internas del Partido Colorado, y el gobierno de González Macchi (1999-2003) no es electo sino surge de una decisión judicial controvertida que permite al presidente del Senado terminar el mandato del gobernante electo en 1998, por motivos de acefalía del Ejecutivo (Masi 2008).
- 2 Uno de los éxitos a nivel internacional más sobresalientes de este equipo de gestión fue la exitosa negociación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), fondo inspirado en sugerencias surgidas dentro de trabajos académicos referentes a las asimetrías existentes dentro del bloque.
- 3 Por ejemplo en las críticas realizada por el ex ministro de Defensa Bareiro Spaini a acciones realizadas por la embajada de Estados Unidos en Paraguay, lo cual fue hecho sin previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto provocó reacciones del vicepresidente Federico Franco y del Senado Paraguayo. El Ministro fue mantenido por varios días hasta su destitución.
- 4 Estas expresiones están contenidas en la declaración conjunta del Mercosur al cierre de su trigésima novena cumbre, en la ciudad argentina de San Juan en 2010.
- 5 Los brasiguayos son inmigrantes brasileños en Paraguay que están ubicados cercanos a la frontera con Brasil. En su mayoría agricultores y ganaderos, explotan amplias hectáreas de tierras con tecnología de punta. Por otra parte, los sacoleiros son personas encargadas del “contrabando hormiga” hacia el Brasil, sobre todo entre la ciudades fronterizas de Ciudad del Este, en Paraguay, y Foz de Iguazú, en Brasil.

## Referencias

AFP (2007) "Presidente paraguayo desmiente a EEUU y niega que se financie el terrorismo desde la triple frontera". *WebIslam*, Septiembre 25. en línea: <http://www.webislam.com/default.asp?idn=10412> (consulta: 28/09/2007).

\_\_\_\_\_ (2009) "Embajadora lamenta rechazo de Lugo a tropas de EE.UU". *ABC Digital*, Septiembre 17, Online edition, sec. Nacionales, en línea <http://www.abc.com.py/nota/25119-embajadora-lamenta-rechazo-de-lugo-a-tropas-de-ee-uu/> (consulta: 20/09/2009).

Arce, Lucas (2010) "FOCEM: ¿instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña". *Observatorio Económico de la Red Mercosur*, en línea: [http://www.oered.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=92%3Afocem-iinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3&lang=es](http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92%3Afocem-iinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3&lang=es) (consulta: 15/04/2010)

Arce, Lucas, y Rojas de Cerqueira Cesar, Gustavo (2009) "Una Nueva Oportunidad para Paraguay". *Meridiano 47, Boletín de Análisis de la Coyuntura de las Relaciones Internacionales*. <http://meridiano47.info/2009/09/04/la-renegociacion-de-itaipu-una-nueva-oportunidad-para-el-paraguay-por-gustavo-rojas-lucas-arce/> (consulta: 16/04/2010)

Bareiro, Line (2004) "Paraguay empobrecido. Análisis de coyuntura política 2004". *Análisis de Coyuntura. Derechos Humanos Paraguay 2004*.

Canese, R. (2011). *La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay*. Sexta. Actualizada y Ampliada. Asunción, Paraguay, El ombligo del mundo.

EFE (2011) "Taiwán reafirma voluntad de ampliar cooperación con Paraguay". *Mundo.com*, Marzo 14, Online edition, sec. Internacionales. <http://www.mundo.com/ultimas-noticias/taiwan-reafirma-voluntad-de-ampliar-cooperacion-con-paraguay-12892> (consulta: 15/03/2011).

Masi, Fernando (2008) "Inserción económica de Paraguay en el mundo. Notas para el debate electoral 2008". En *Memorandum para el Gobierno 2008-2013*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP):42. Asunción: CADEP.

Mora, F. O (1998) "The Forgotten Relationship: United States-Paraguay Relations, 1937-89". *Journal of Contemporary History*, vol. 33, no. 3, pp. 451-473.

\_\_\_\_\_ (2001) "Paraguayan Foreign Policy: The Legacy Of Authoritarianism", Rhodes College Latin American Studies Association, Washington, DC, 6-7 de septiembre.

Pun, Santa Bahadur (2008) "Paraguay, Buthan and Nepal: Landlocked but hydropower rich". *HydroNepal*, Journal of Water, Energy and Environment, no. 3, enero, pp. 4-8

Ruiz Díaz, Francisco, Bibiana Lancilotta, Fabricio Vázquez, y Juan Cresta. (2011) *Paraguay en el Mercosur. Asimetrías Internas y Política Comercial Externa*. Ed. Fernando Masi. Asunción, Paraguay, CADEP.

Ruiz Díaz, Francisco, y Álvaro Ons (2011) "La Política Comercial Externa del Paraguay en el Mercosur. Desvíos del AEC y Costos de la Protección". En *Paraguay en el Mercosur. Asimetrías Internas y Política Comercial Externa*, ed. Fernando Masi. Asunción, Paraguay: CADEP.

Simón, J. L. (1990) *Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

Suárez, J. D. (2008a.) "Las relaciones entre el gobierno de Duarte Frutos y Taiwán". *Observatorio de la Economía y la Sociedad China*, no. 7, junio.

\_\_\_\_\_ (2008b.) "El triunfo de Lugo y sus posibles implicaciones en las relaciones bilaterales con la República de China". *Observatorio de la Economía y la Sociedad China*, no. 7, junio.

Tini, M. N. (2005) Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay. En Córdoba, Argentina., Noviembre 15, en línea: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e1/tini.pdf>. (consulta: 20/11/2005).