



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO AMERICANA – UNILA**  
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDAD, Y POLITICA

**Agnieszka María Artwik Onieva**

**Relaciones entre Brasil y Paraguay durante los gobiernos de Nicanor  
Duarte Frutos y Fernando Lugo (2003 – 2012)**

**Foz do Iguaçu**

**2014**

**Agnieszka María Artwik Onieva**

**Relaciones entre Brasil y Paraguay durante los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo (2003 – 2012)**

**Trabajo de Conclusión de Curso presentado a la Universidade Federal da Integração Latinoamericana como requisito para la obtención del título de Bacharel en Relaciones Internacionales e Integración.  
Orientador: Prof. Dr. Fabio Borges  
Co-orientador: Prof. Dr.a Tereza Spyer.**

**Foz do Iguaçu**

**2014**

**Agnieszka María Artwik Onieva**

**Relaciones entre Brasil y Paraguay durante los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo (2003 – 2012)**

**Trabajo de Conclusión de Curso presentado a la Universidade Federal da Integração Latinoamericana como requisito para la obtención del título de Bacharel en Relaciones Internacionales e Integración.**

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Fabio Borges (Orientador) – Presidente de la banca

---

Prof. Dr. Tereza Spyer (Co-Orientadora) - Miembro

---

Prof. Ms. Karen Honório - Miembro

---

Prof. Dr. Pablo Friggeri - Miembro

**Foz do Iguaçu, 21 de Julio, 2014**

## **DEDICATORIA**

*A mis padres, que además de deberles todo lo que soy, en la distancia supieron estar siempre presentes brindándome cariño y apoyo incondicional.*

*A mis amigos, Natty, Matías, Nadia, Pablo, Luz, Gabriela y Rom, que me hicieron pasar los momentos más agradables y fueron mi soporte en las horas más difíciles.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi Orientador Fabio Borges, por la ayuda y la atención dedicada en todo el proceso de elaboración de este trabajo.

A la Profesora Tereza Spyer, quien siempre acompañó de cerca mi crecimiento académico y el de mis compañeros.

A la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, por darme la oportunidad de formar parte de su proyecto de construir una universidad diferente.

A todos los que contribuyeron estos años para mi formación académica.

*“Paraguay ha sido siempre una tierra poco menos que desconocida: una isla rodeada de tierra en el corazón del continente”. -Augusto Roa Bastos-*

## **RESUMEN**

Las relaciones entre Brasil y Paraguay han crecido vertiginosamente en las últimas décadas, desde la aproximación política-económica que ambos experimentaron a partir de la década del setenta durante el gobierno militar de Alfredo Stroessner en Paraguay, que pautaba la política exterior de la nación en la figura presidencial. Durante los años de la transición democrática, Paraguay aún mantenía esa tradición diplomática diseñada en la dictadura y recién con la llegada al poder del presidente Nicanor Duarte Frutos y más tarde, con su sucesor Fernando Lugo, es que se ve un intento de formulación de una política exterior más autónoma. Desde la perspectiva de la política exterior paraguaya, y con un mayor enfoque en los periodos de gobierno de esos mandatarios, este trabajo analiza los principales temas que aborda la agenda de relaciones paraguayo-brasilera, siendo los mismos el comercio bilateral, la cuestión de los “brasiguayos” y los dilemas en torno al Tratado de Itaipú, prestando especial atención a la renegociación de dicho tratado celebrada durante el gobierno de Fernando Lugo.

**Palabras Claves:** Paraguay, Brasil, Política Exterior, Nicanor Duarte Frutos, Fernando Lugo.

## **RESUMO**

As relações entre o Brasil e o Paraguai têm crescido rapidamente nas últimas décadas, a partir da aproximação político-econômica que ambos experimentaram nos anos setenta, durante o governo militar de Alfredo Stroessner no Paraguai, que pautava a política externa da nação na figura presidencial. Durante os anos da transição democrática, o Paraguai ainda mantinha essa tradição diplomática desenhada na ditadura, e só com a chegada ao poder do presidente Nicanor Duarte Frutos e, mais tarde, com o seu sucessor, Fernando Lugo, existe uma tentativa de formular uma política externa mais autônoma. Do ponto de vista da política externa do Paraguai, e com um foco maior sobre os períodos de esses líderes, este trabalho analisa as principais questões abordadas pela agenda das relações paraguaio-brasileira, sendo o comércio bilateral, a questão dos "brasiguaios" e os dilemas em torno ao Tratado de Itaipu, com especial atenção à renegociação do tratado realizado no governo do presidente Fernando Lugo.

**Palavras chaves:** Paraguai, Brasil, Política Exterior, Nicanor Duarte Frutos, Fernando Lugo.



## **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1: Principales destinos de las exportaciones paraguayas.....	32
Tabla 2: Principales países en las importaciones de Paraguay .....	33

## **LISTA DE CUADROS**

Cuadro 1: Datos sobre la comercialización de la energía de Itaipú.....	39
--	----

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1: Declaración Conjunta de Presidentes del 25 de julio.....	53
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS**

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ANDE: Administración Nacional de Electricidad

ANR: Asociación Nacional Republicana

APC: Alianza Patriótica para el Cambio

BCP: Banco Central del Paraguay

CADEP: Centro de Análisis Y Difusión de la Economía Paraguaya

CVJ: Comisión de Verdad y Justicia

ELETROBRÁS: Centrais elétricas brasileiras

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico

PNUD: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN.....	14
<b>CAPITULO I:</b> Política exterior paraguaya: Análisis histórico-teórico.....	16
1.1 La Política exterior paraguaya en la transición a la democracia .....	16
1.2 La política exterior de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo: cambios y continuidades.....	19
1.3 Proceso de formulación de la política exterior paraguaya durante el gobierno de Nicanor Duarte y Fernando Lugo.....	24
<b>CAPITULO II:</b> Principales temas en la agenda de las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay.....	31
2.1 Intercambio comercial entre Brasil y Paraguay.....	31
2.2 Flujo migratorio entre Brasil y Paraguay: El caso de los “brasiguayos” .....	33
2.3 La cuestión de Itaipú.....	35
<b>CAPÍTULO III:</b> Las relaciones bilaterales Brasil y Paraguay en torno a Itaipú.....	37
3.1 El Tratado de Itaipú: Origen y controversias.....	37
3.2 En búsqueda de la “Soberanía energética”: la renegociación del Tratado de Itaipú.....	39
3.3 “Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral”: los logros de la renegociación del Tratado de Itaipú.....	43
CONSIDERACIONES FINALES.....	46
BIBLIOGRAFÍA.....	48
ANEXOS.....	53
ANEXO 1.....	53

## INTRODUCCIÓN

La contigüidad territorial entre Brasil y Paraguay ha generado que la historia de sus relaciones sea marcada por momentos de tensión como de cooperación entre ambos. Asuntos como el creciente flujo comercial, la cuestión de los inmigrantes brasileños en Paraguay y la construcción de la Represa de Itaipú en condominio entre ambos países, son tratados con mucha importancia en la agenda bilateral paraguayo-brasilera.

Dados los recientes acontecimientos que marcaron significativamente el orden político y social en Paraguay<sup>1</sup>, este país ha generado un mayor interés de investigación por parte de académicos de diversas áreas de conocimiento. Desde el campo de las Relaciones Internacionales, el interés que nos lleva a realizar este estudio se basa preferencialmente en la rama de la política exterior, elaborando un análisis específico al proceso de formulación de la política exterior paraguaya.

Es así que surge la necesidad de estudiar más profundamente los elementos que envuelven las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay a partir de la perspectiva paraguaya y las bases que definen su actuación en el marco de dichas relaciones, tratando de identificar las estrategias de formulación de la política exterior y los actores que se ven involucrados en el proceso de toma de decisiones de la misma.

Para desarrollar el análisis de la política exterior paraguaya, el trabajo primeramente se plantea la hipótesis de que la misma no posee lineamientos determinados para su conducción, sino que ella depende de la voluntad del gobierno de turno manteniendo a su vez una postura reactiva a los acontecimientos que se desarrollan en el escenario internacional.

El primer capítulo de este material, hace una contextualización histórica de la política exterior de Paraguay, identificando las principales características de la misma acuñadas durante el régimen autoritario y que persisten hasta la actualidad. Seguidamente se analiza teóricamente el proceso de formulación de la política exterior de los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, apuntando diferencias y continuidades en el planteo de las directrices de la misma, teniendo en cuenta las variables domésticas que estudia esta rama de las relaciones Internacionales.

En el segundo capítulo se describen los principales ejes de la agenda bilateral paraguayo-brasilera, teniendo en cuenta que dichos ejes son: el intercambio comercial entre

---

<sup>1</sup> A esos acontecimientos nos referimos por los hechos que generaron el juicio político al Presidente Fernando Lugo en el 2012, el cual representó un quiebre democrático en el país, que provocó varias sanciones de los bloques regionales hacia el Paraguay. (ESPÓSITO, 2012, p. 02)

Brasil y Paraguay, el conflicto en torno a los inmigrantes brasileños asentados en la frontera paraguaya y la cuestión de la represa Itaipú.

Ya en el tercer capítulo profundizamos el análisis en torno al Tratado de Itaipú y las controversias que se construyen a partir del mismo, dando atención especial a la renegociación de dicho Tratado que se efectuó durante el mandato de Fernando Lugo en Paraguay.

Finalmente, con el análisis de todos esos elementos que se lleva en consideración en este trabajo, abordaremos nuestras percepciones con relación al tema, trayendo en discusión la hipótesis que nos planteamos inicialmente acerca de la manera en que Paraguay formula su política exterior. Así mismo destacamos los desafíos a tener en cuenta en el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay, centrándonos en los periodos específicos que contempla esta investigación.

## CAPITULO I: Política exterior paraguaya: Análisis histórico-teórico

### 1.1 La Política exterior paraguaya en la transición a la democracia

Es importante comprender la historia de la Política Exterior de Paraguay para realizar un análisis sobre la relación de este país con los otros, principalmente con sus vecinos. Este capítulo se enfocará en estudiar las principales características de la política exterior paraguaya desde el gobierno de Alfredo Stroessner y los cambios y permanencias de la formulación de la misma en los años de transición democrática y hará énfasis en los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo.

Durante la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989) la política exterior paraguaya se caracterizó por adoptar una posición anticomunista, respondiendo a una alineación a los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, periodo en que las relaciones diplomáticas de este país aumentó, no obstante esta política exterior era también administrada dependiendo casi exclusivamente de los intereses del presidente.

La política exterior paraguaya, aunque enmarcada en ciertas premisas ideológicas, era también, mucho de la voluntad del dictador, su peculiar visión del mundo, sus bajos intereses y aún sus humores. Si en toda política internacional hay un poco de las condiciones humanas de sus autores, en el Paraguay dada la gran concentración de poder personal que fue acumulando a lo largo de treinta y cuatro años, esto adquirió ribetes increíbles (ESTIGARRIBIA, 1991, p. 42).

De esta manera, el régimen militar, además de administrar la política de manera personalista, conducía una política exterior pendular respetando los lineamientos de Estados Unidos y con una relación fuerte con el Brasil.

*O governo Stroessner teve uma percepção política internacional afinada com a Guerra Fría. Brasil, e sobretudo, os EUA tiveram um importante papel na consolidação dessa ditadura. O apoio americano foi tão decisivo e importante que seria difícil imaginar sua sobrevivência sem o suporte do Brasil e dos EUA (ROLÓN, 2011, p.101).*

No obstante, ese apoyo no se mantendría firme durante mucho tiempo. Con la ola de democratización de la década de los ochenta en América Latina, el régimen de Alfredo Stroessner iba perdiendo poco a poco el amparo del gobierno de los Estados Unidos durante la administración Carter, y casi totalmente con el gobierno de Reagan que pregonaban también la protección de los derechos humanos y que sancionaba cualquier violación con la



disminución de la ayuda económica y militar; es así que el gobierno dictatorial de Paraguay empezó a experimentar un notable aislamiento político y un debilitamiento con las relaciones comerciales con Estados Unidos, que provoca inmediatamente una crisis para el régimen Stronista y consecuentemente el establecimiento de un gobierno democrático en Paraguay.

Para EEUU, Paraguay ha sido una dictadura cómoda, anticomunista. Cuartelera, católica, corrupta, institucional, obediente y sin desbordes pasionales. Fiel al bando occidental durante la Guerra Fría, tenía pequeños “Daños colaterales” como el tráfico de drogas o las violaciones de los derechos humanos. Pero ese no era un tema internacional antes de la llegada del poder de James Carter. Cuando éste decidió poner fin de una vez a las prisiones sin término del dictador Alfredo Stroessner, quien ejerció durante 34 años, las cárceles se abrieron. Cuando su sucesor, Ronald Reagan, decidió que había que reemplazar a las dictaduras latinoamericanas e iniciar los procesos de transición democrática, sus deseos fueron órdenes (RODRIGUEZ, 2006, p. 11).

La transición democrática en Paraguay ocurrió bajo el mandato de Andrés Rodríguez, que aplicó una política exterior de reaproximación con sus países vecinos pero bajo las directrices que la política exterior norteamericana planteaba para América Latina. En ese sentido, construyendo los primeros cimientos de integración regional pos-dictadura, Paraguay se unió junto con Argentina, Brasil y Uruguay para conformar el MERCOSUR, una Unión Aduanera moldeada con el recetario neoliberal del Consenso de Washington<sup>2</sup> (ARCE, 2011, p. 110).

De igual manera, el nuevo gobierno democrático encontró varios tropiezos para formular una política exterior genuina y distinta a la existente durante el régimen dictatorial.

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 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 desorden (MORA, 2001, p.24).

---

<sup>2</sup> El Consenso de Washington consistió en un conjunto de medidas y principios basados en la política neoliberal, que fueron establecidas específicamente en dirección a América Latina, esas medidas fueron implementadas por varios gobiernos de América del Sur en la década del noventa (PAPA, 2004).

Así mismo, la política exterior del país se encontraba desorientada, con un MRE incapaz de manejar las relaciones diplomáticas del país por no contar con un cuerpo diplomático de carrera como los demás países de la región (SIMÓN, 1990, p. 358), sin embargo varios fueron los esfuerzos del MRE durante los años posteriores a la dictadura por establecer la Cancillería y el servicio exterior de Paraguay.

Para el año 1999, durante el gobierno del Presidente Luis Ángel González Macchi, el MRE, siendo Canciller José Antonio Moreno Ruffinelli, crea junto con el PNUD el documento que determinaría las directrices de la política exterior paraguaya, denominado “Política exterior del Paraguay para el Siglo XXI: Bases y lineamientos”, o más conocido en ese periodo como “Proyecto PAR/99/012”<sup>3</sup>.

Por lo demás, en este periodo se dieron pasos importantes para institucionalizar la Cancillería y el Servicio Exterior paraguayos. A fines de 1999, se aprobó el primer escalafón del Servicio Diplomático y Consular de la República; y al año siguiente se sancionó la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (SCAVONNE; BREZO, 2010, p. 160).

De igual manera durante ese periodo pos-dictadura la política exterior paraguaya se caracterizó por ser una política reactiva, es decir, que actúa relativamente a los cambios y situaciones que se producen en el sistema internacional, condicionado a incorporarse a proyectos internacionales influenciado por potencias extranjeras y regionales, más allá de ser producto de un plan estratégico del Estado o de su MRE.

Paraguay, como país pequeño, posee fuertes limitaciones 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 (ARCE, 2001, p. 111).

---

<sup>3</sup> El 2 de marzo 1999, durante el periodo de gobierno del Presidente González Macchi fue promulgada la Ley n° 1335, Del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay, orgánica del ministerio de Relaciones Exteriores, del 18 de diciembre de 2000. Las bases seguidas para la estructuración de la política exterior paraguaya fueron elaboradas conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas que denominaron “Apoyo a la Cancillería en la formulación y fortalecimiento de una Política Exterior de Estado, Proyecto PAR 99/012, que luego pasó a ser “Política exterior del Paraguay para el Siglo XXI: Bases y lineamientos”. (SALUM, 2011, p. 305)

## **1.2 La política exterior de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo: cambios y continuidades.**

Transcurrieron diez años para que la política exterior paraguaya pudiera iniciar una búsqueda de una política exterior autónoma pautada en una agenda estratégica propia. En el 2003, con la asunción de Nicanor Duarte Frutos, un presidente reformista colorado, se observa una política exterior más activa que busca cambiar la imagen del país a nivel internacional, definida también como una política pendular entre el MERCOSUR y ALCA, buscando principalmente el desarrollo nacional a través de la integración.

Esta administración se proponía articular una política exterior a un nuevo modelo de desarrollo económico que se pretendía 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 al Mercosur como herramienta primaria para su integración (ARCE, 2011, p. 114).

Durante el gobierno de Duarte Frutos (2003-2008) la política exterior paraguaya experimenta un notorio cambio y verdadero propósito de transformación de los lineamientos que rigen su agenda, prestando especial atención a un mayor ordenamiento económico como estrategia de una mayor inserción en el plano regional e internacional del país, esto también para evitar caer en el default en el que Paraguay se estaba aproximando. (ARCE, 2011, p. 113)

Otro avance en cuanto a la formulación de una política exterior más autónoma incluye a una intención de incluir a la sociedad civil en la construcción de la política exterior del país, a partir del debate sobre el concepto de soberanía. Así mismo, otras estrategias que se buscaba implementar era la de obtener una mayor independencia de las potencias regionales e internacionales, desarrollando una capacidad de negociación más firme del país en los foros multilaterales Pero eso se lograría solamente abandonando el perfil bajo que caracterizaba a Paraguay en sus relaciones internacionales durante la dictadura y en los primeros años de la transición democrática (MASI, 2008, p. 08).

Sin embargo, a pesar de que el gobierno de Duarte Frutos tenía estrategias claras y bien estructuradas, elaboradas por un equipo de tecnócratas altamente capacitados que definían su agenda política y económica, éste había llegado al poder con un apoyo reducido y que fue disminuyendo en el transcurso de su mandato con el rechazo de su propio partido hacia las medidas que el presidente defendía fuertemente y que buscaba implementar (ARCE,

2001, p.113). Eso repercutió en que muchos de los planes incluidos en su estrategia de gobierno fueran abandonados, o simplemente no fueran efectuados.

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 colaboración de las exportaciones en los países vecinos o la atracción de inversiones extranjeras no pudieron ser llevados a la práctica de forma eficiente (MASSI, 2008, p. 25).

No obstante, algunas orientaciones de la agenda política elaboradas durante el gobierno de Duarte Frutos fueron seguidas por la administración que le sucedió, principalmente la de buscar desarrollar una política exterior más independiente.

Después de permanecer durante más de 60 años en el poder, el Partido Colorado<sup>4</sup> finalmente es derrotado bajo la figura de Fernando Lugo, quien asume en el 2008 la presidencia del país con ayuda de la APC<sup>5</sup>, una alianza de centro-izquierda que venía a dar alternancia en la forma de gobierno del Estado paraguayo. En las relaciones diplomáticas este gobierno adopta una postura proactiva en defensa de los intereses de Paraguay, y dando continuidad a la estrategia de la administración anterior, enfatiza las relaciones regionales con los países vecinos y busca minimizarlas con Estados Unidos (ARCE, 2011, 114).

El gobierno de Lugo empezó su actuación en un contexto internacional en transformación; las relaciones regionales adquirirían un papel fundamental en lo que concierne a las negociaciones bilaterales, especialmente entre Paraguay y Brasil con relación a la renegociación del Tratado de Itaipú y también la inclusión de Venezuela al MERCOSUR, que incluía al poder legislativo en la toma de decisiones en la política internacional de ese país. En un aspecto más global, la ascensión de China al escenario internacional también requería especial atención a la hora de formular una agenda internacional estratégica debido a las relaciones mantenidas con la República de Taiwán.

---

<sup>4</sup> El Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana ANR es un partido tradicional paraguayo fundado el 11 de septiembre de 1887, sus bases ideológicas según declara su Manifiesto constitucional de 1887, y reafirmada en la Convención ordinaria del año 2007 sobre la "Orientación Política del Partido". Información recolectada del Sitio oficial del Partido Colorado. Disponible en: <http://www.anr.org.py/>. Acceso: abril, 2014.

<sup>5</sup> La APC, fue una coalición de partidos y movimientos partidarios paraguayos que se unieron para competir en las elecciones del 2008, siendo su candidato presidencial el ex obispo Fernando Lugo. La APC se caracteriza por el liderazgo personalista de Fernando Lugo y por la ausencia de estructuras políticas con arraigo en el sistema político. Federico Franco, del PLRA, de carácter centrista, acompañó a Lugo en la fórmula presidencial como candidato a vicepresidente. Información recolectada del Sitio Latinoamérica Libre. Disponible en: <http://www.latinoamericalibre.org/paraguay/sistema-de-partidos/>. Acceso: abril, 2014.

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 con 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 al 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 (ARCE, 2011, 114).

Otra característica de este gobierno, es que el presidente intentó establecer una relativa independencia a las premisas norteamericanas, una prueba de eso es el rechazo al establecimiento de una base militar estadounidense en el Chaco paraguayo<sup>6</sup>. Por otro lado, Lugo mantenía un liderazgo con posturas muy difusas, lo que otorgaba ciertas libertades a sus colaboradores que generaba algunas acciones descoordinadas entre sus decisiones y las acciones ministeriales; que diferencia a otros gobiernos que ejercía un dominio de la política exterior más concentrado en la figura presidencial (ARCE, 2011, p. 115).

En cuanto a la relación con la República popular de China, Fernando Lugo encontró dificultades en estrechar vínculos con este país, debido a los lazos existentes desde la época de la dictadura entre Paraguay y Taiwán, además de un acuerdo diplomático entre la República Popular de China y ese país.

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 – Jue, se apresuró a viajar a Asunción para la juramentación de Fernando Lugo, el que fue su primer viaje oficial al extranjero. En ese momento, los rumores sobre el 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 Taiwán (ARCE, 2011, p. 116).

Otro punto que ganó destaque en el periodo de gobierno de Fernando Lugo, tiene que ver con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, y que dejó entrever todavía más la relación conflictiva entre el presidente y el Poder Legislativo, donde intereses e ideologías contrapuestas se oponían a los objetivos que deseaba alcanzar el mandatario (ARCE, 2011, p.

---

<sup>6</sup> La embajadora de los Estados Unidos en Paraguay declaró para la prensa paraguaya el rechazo del presidente Fernando Lugo a la instalación de 500 tropas norteamericanas en la región del Chaco paraguayo programado para el 2010. Fuente: Diario ABC Color. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/embajadora-lamenta-rechazo-de-lugo-a-tropas-de-eeuu-21553.html>. Acceso: abril 2014.

117). Sin embargo, el Senado no fue la única instancia que Lugo tuvo que enfrentar durante su administración; otros actores que influenciaban la política doméstica del país que veían sus intereses en juego, comenzaban a manifestar su descontento hacia la figura de Fernando Lugo, que sumando otras acusaciones hacia su gestión, sufriría un juicio político que lo destituiría de su mandato nueve meses antes de unas nuevas elecciones presidenciales.

*Apesar da derrota na eleição presidencial, o Partido Colorado e seus aliados controlavam o Legislativo, o Judiciário, a imprensa e grande parte da economia paraguaia. Desde sua posse, Lugo enfrentou uma oposição política ferrenha dessas forças, que impuseram entraves à agenda de reformas propostas pelo Executivo. (...)Essa conjuntura pode explicar o aumento das tensões sociais no Paraguai ao longo dos últimos anos, cujo ápice foi o incidente de Curuguaty, quando um grupo de sem-terra paraguaios, também conhecidos como carperos, entrou em confronto com as forças de segurança, o que resultou em 17 mortes (ESPÓSITO, 2012, p. 19).*

Los conflictos internos durante este periodo y la interrupción de la gestión del Presidente Fernando Lugo generan un análisis más limitado acerca de su plan estratégico en cuanto a su política exterior y su aplicación, no obstante, eso no impide notar la dirección que la misma pretendía tomar.

Aunque los gobiernos de Nicanor Duarte y Fernando Lugo mantengan ideologías distintas que influyeran las políticas adoptadas durante sus gobiernos, se puede igualmente notar varias semejanzas en el manejo de la política exterior del país y continuidades que la administración de Lugo siguió y que fueron establecidas en el gobierno del predecesor. Igualmente es importante que señalemos también las diferencias o discontinuidades que se observan entre un gobierno y otro.

Uno de los asuntos a ser analizados principalmente es con relación al desarrollo de una política exterior más independiente. Desde el gobierno de Nicanor Duarte Frutos se nota una intención por parte de la figura presidencial de no seguir los postulados norteamericanos. Un ejemplo de eso son las declaraciones de Duarte Frutos que planteaba que las preocupaciones más importantes a ser atendidas a nivel internacional son la pobreza, la ignorancia y el desempleo; y no la guerra y el terrorismo como defiende la agenda internacional de la ONU. Además de sostener que América Latina tiene otros dilemas que resolver, como la falta de inversiones o la lucha contra la pobreza, lo que genera que la región no esté muy preocupada con los problemas de Estados Unidos (ARCE, 2011, p. 115).

Con relación a ese tema, el gobierno de Lugo continuó con esa postura de alejamiento a los lineamientos de los Estados Unidos, que fue aún más marcada debido a inclinación ideológica del presidente y que se mantenía en consonancia a los gobiernos caracterizados de izquierda que preponderaban en la región (ESPÓSITO, 2012, p. 18).

Otro punto en destaque es la reaproximación de Paraguay hacia los países de la región. En la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2003, primer año del mandato de Nicanor Duarte Frutos, el presidente proclamó un discurso en defensa a los intereses de América Latina, destacando su posición desventajosa en el escenario internacional y el compromiso de los gobernantes de trabajar en conjunto para el fortalecimiento regional y la erradicación de la desigualdad.

(...) Son las voces de nuestras raíces, de nuestras culturas y tradiciones, que proclaman una América Latina integrada al mundo, portadora de un nuevo sentimiento de hermandad que haga más humana y llevadera la vida de los pueblos. Nuestro gran desafío es la construcción de sociedades y Estados que se conmuevan y luchen para superar la desigualdad lacerante que hoy aumenta la brecha entre ricos y pobres. (DUARTE, 2003)

Así mismo abogó por la inclusión de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como una forma de representar los intereses de la región en la comunidad internacional.

Sin una participación plural y equitativa en las decisiones cruciales de la política internacional que se debate en nuestra Organización, las Naciones Unidas, y en particular, su Consejo de Seguridad, habrán de fracasar en sus nobles objetivos de mantener la paz en el mundo. En ese contexto, el Paraguay apoya la aspiración de América Latina y otros continentes de tener una representación más amplia en el Consejo de Seguridad, donde la presencia de Brasil como Miembro Permanente materializaría los grandes y legítimos intereses de nuestra región. (DUARTE, 2003)

Fernando Lugo llevó a cabo la misma postura que su predecesor manifestó con respecto a la región latinoamericana. Durante su gobierno aprovechó el acercamiento a sus vecinos para iniciar las negociaciones sobre el Tratado de Itaipú con Brasil y sobre la agenda político-económica en el marco del MERCOSUR. A su vez durante este periodo, la política exterior paraguaya enfatizó su participación en foros multilaterales y prestó especial atención al tema de integración regional, principalmente en la UNASUR, que había sido recientemente creada durante el gobierno de Duarte Frutos (SCAVONNE; BREZO, 2010, p. 158).

Otro de los puntos en común encontrados en los gobiernos de Nicanor Duarte y Fernando Lugo, tiene que ver con las dificultades que ambas administraciones encontraron para la eficaz profesionalización del servicio exterior del país.

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 a 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 (ARCE, 2011, p. 123).

Podemos atribuir esa dificultad a un legado del régimen autoritario y que se mantuvo perenne durante los años de la transición a la democracia. La estructura de funcionamiento del MRE sigue estancada en los moldes del manejo de la política exterior y los patrones de la diplomacia del régimen dictatorial (MASSI, 2008, p. 24).

Una de las diferencias entre un gobierno y otro, se encuentra principalmente en la forma que llevaron la administración del país los presidentes en cuestión, lo cual se ve reflejada también en la forma de llevar su política exterior. Mientras que Nicanor Duarte Frutos, aún se mantenía en una forma centralizada en su figura con relación a las decisiones en cuanto a las relaciones exteriores, Fernando Lugo concedió más autonomía en ese sentido al MRE (ARCE, 2011, p.115).

No hay que descuidar también la cuestión ideológica en este sentido, que es una de los cambios más importantes en la política exterior entre un gobierno y otro; aunque Nicanor Duarte Frutos mostrara un perfil reformista y con intenciones de transformación de la imagen de Paraguay en el extranjero, no podemos ignorar que sus bases son del Partido Colorado; lo que puede suponer que con la llegada al poder de Fernando Lugo y sus ideas menos tradicionales e inclinadas más al socialismo, es que realmente se notó un cambio en la forma de llevar las relaciones internacionales de ese país.

### **1.3 Proceso de formulación de la política exterior paraguaya durante el gobierno de Nicanor Duarte y Fernando Lugo**

Buscando realizar un análisis más profundo sobre el proceso de formulación de la política exterior de los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, este trabajo



abordará variables que trabaja la Política Exterior, vista como rama de las Relaciones Internacionales que centra su estudio considerando los procesos internos de los Estados para la comprensión de la actuación externa de los mismos; a diferencia de la teoría realista de las Relaciones Internacionales que no considera relevante la política doméstica de un país para fundamentar su actuación internacional (BERRINGER, 2014, p. 37).

Las variables que tenderemos en cuenta en la construcción de este análisis son principalmente la influencia que ejerce el régimen político en la política exterior de una nación, como así también el proceso de toma de decisiones para la formulación de la misma, teniendo en cuenta los actores que envuelve ese proceso principalmente destacando el papel de la Cancillería y el Congreso Nacional como actores que intervienen en el planteo de la política exterior del Paraguay<sup>7</sup>.

Las características de un régimen político definen considerablemente la conducción de la política exterior de un país. Para eso es importante entender que implica el concepto de “política exterior”.

Definimos a la política exterior, como el área de actividad gubernamental que es concebida como la relación entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados, que interactúan, aunque no exclusivamente en el sistema internacional. De aquí se podría dilucidar que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso doméstico nacional donde ella es generada (LASAGNA, 1995, p. 390).

Teniendo en cuenta esta definición, entendemos a la política exterior entonces como un área influenciada por la política doméstica de un país, por lo que el régimen con que la misma sea conducida repercute automáticamente la forma en que ese Estado establecería su agenda internacional. En ese sentido la relación entre régimen político y política exterior puede resultar muy evidente cuando se estudian regímenes distintos (TINI, 2005, p. 02).

Para nuestro trabajo es importante que destaquemos la diferencia entre lo que fue el manejo de la política exterior durante el régimen autoritario y luego en los años de democratización para entender los cambios y continuidades que persisten hasta hoy en el planteo de la política exterior paraguaya. Sin embargo no nos detendremos a realizar un

---

<sup>7</sup> Para el periodo 2003-2008, siendo Nicanor Duarte Frutos presidente de Paraguay, y Vice-presidente Luis Alberto Castiglioni, la Cancillería estaba compuesta por los embajadores Leila Rachid Lichi y Rubén Ramírez Lezcano. Para el periodo 2008-2013 fue electo el binomio Fernando Lugo y Federico Franco, designando al embajador Alejandro Hamed Franco como canciller (SALUM, 2011, p. 289).

estudio profundo sobre este punto, ya que el foco de nuestro análisis se encuentra en los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, ambos regímenes democráticos pero con una orientación ideológica distinta.

Entendiendo entonces a la política doméstica como un “factor explicativo” importante de la conducta internacional de un Estado (LASAGNA, 1995, p.390), el régimen político define los lineamientos de una nación a la hora de establecer su política exterior.

Si postulamos que la política exterior de un Estado puede ser entendida como una política pública más del régimen, por tanto, los cambios que se producen en el ámbito de las estructuras y procesos políticos deberían tener una cierta influencia en ella, siendo imposible que un cambio fundamental en las estructuras políticas- institucionales no repercuta en la política exterior (TINI, 2005, p. 03).

Considerando ese postulado, y teniendo en cuenta que durante el régimen autoritario la política exterior paraguaya se centralizaba en la figura del dictador y sus intereses personales, la transición a un régimen democrático debería significar una transformación de la forma de llevar a cabo las relaciones exteriores de ese país.

En ese sentido, en el caso de Paraguay, el cambio de régimen político operó como una condición necesaria para lograr la reinserción internacional del país. Pero desde entonces, en adelante faltó la condición suficiente de una adecuada política exterior y de una diplomacia profesional y capacitada, y la imprescindible autonomía respecto de las asfixiantes y determinantes coyunturas de la política interna, para convertir al influyente factor externo en un instrumento fundamental al servicio de sus intereses nacionales (TINI, 2005, p. 03).

Analistas de la política exterior paraguaya consideran que existió una fuerte continuidad en la forma de llevar a cabo la política exterior de un régimen a otro. La transición democrática fue un periodo de reorganización interna del país, por lo que el establecimiento de principios en la política exterior no recibía especial atención como los problemas internos (MASSI, 2008, p. 10).

Recién en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos se puede ver vestigios de cambio en la estructura y formulación de la política exterior paraguaya, y los mismos se consolidan en el gobierno de Fernando Lugo. Eso demuestra un verdadero proceso de transformación en el planteo de una estrategia de inserción externa de Paraguay (ARCE, 2011, p.113).

Podemos ver entonces que si bien el régimen político de un Estado determina los principios de la política exterior de un país, Paraguay como un caso particular demoró dos

décadas para que el régimen democrático manifestara cambios en esa área de actuación. Este hecho puede ser atribuido a la permanencia en el poder del Partido Colorado hasta la llegada de Fernando Lugo a la presidencia del país.

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 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 gobierno, y en la estructura burocrática del país, a una rapidez mayor que en tiempos anteriores (ARCE, 2011, p. 124).

Esto nos permite observar que el caso paraguayo es bastante peculiar para analizar la relación entre política exterior y régimen político, ya que la permanencia de la estructura de poder y el manejo de las relaciones internacionales tuvo mucho que ver con la continuidad del mismo partido político del régimen autoritario en el aparato estatal.

El proceso de toma de decisiones es una importante variable para analizar la forma en que es formulada la política exterior de un país, entendiendo a ese proceso “como el conjunto de interacciones a los cuales se ve sujeto el sistema de política exterior” (TINI, 2005, p. 06). Por eso es importante identificar los actores políticos envueltos en ese proceso, como así también el perfil del gobernante como factor influyente en la conducción interna y externa de una nación.

En esta etapa del proceso de toma de decisiones no hay que olvidarse del estilo diplomático que el gobernante de turno o el gobierno quiera imponer a la conducción de su política exterior, tiene un gran peso, por tanto, la personalidad del líder y la forma en que se elabora la política exterior. Entrando en juego en este momento, no solo un conjunto determinado de condiciones internas objetivas, sino también una serie de elementos subjetivos, tales como: los valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país y los valores o normas no escritas del comportamiento internacional (MUÑOZ, 1986, p. 14).

Reparando en ese argumento, observamos primeramente el perfil de gobierno de Nicanor Duarte Frutos, que entra a la escena política como un presidente reformista que busca activamente cambiar la imagen de Paraguay en el exterior. Mientras tanto, Fernando Lugo muestra una clara inclinación de izquierda y simpatía por el llamado “Socialismo del Siglo

XXI”<sup>8</sup> que comenzaba a tomar cuenta de las relaciones regionales de los líderes latinoamericanos de ese periodo (ARCE, 2011, p. 113).

Con respecto a la tradición diplomática del país, es bastante notorio que Paraguay encontró siempre dificultades para establecer un cuerpo diplomático de carrera que siga una estrategia de política exterior independiente al gobierno de turno. Del mismo modo, y continuando dentro del análisis del proceso de toma de decisiones, el rol que desempeña la Cancillería es bastante relevante a la hora de formular la política exterior de un país, por lo que la deficiencia en cuanto a la estructura del MRE resulta un gran problema para Paraguay a ese respecto.

En Paraguay, pasada ya más de una década del derrocamiento de Stroessner, y por consiguiente, del inicio de la transición, el panorama que exhibía en sus relaciones exteriores era todavía preocupante, pues el manejo de las relaciones internacionales del país continuaban atascados en la herencia dejada por el autoritario régimen pasado: de improvisaciones, déficit de institucionalización y de modernización y carencia de profesionalismo, que son características negativas compartidas por todo el aparato del Estado, con las excepciones del caso que no hacen sino confirmar la regla (SIMON, 1995, p.118).

Hasta el gobierno de Fernando Lugo, ese contexto no se modificó en gran medida, sino que, como ya ha sido descripto anteriormente en este trabajo, los cambios más significativos en esa materia se dieron solamente dentro de la estructura interna del MRE en lo que se refiere a los ascensos y métodos de ingreso en la Escuela Diplomática.

Hay que destacar así mismo el grado de autonomía que el poder ejecutivo otorga a la Cancillería como institución a cargo de manejar las relaciones exteriores de un país (TINI, 2005, p.10). En el caso paraguayo se puede observar una diferencia entre el gobierno de Duarte Frutos y Lugo en relación a eso; refiriéndose a la forma en que cada uno manejó esa relación entre Cancillería y Poder Ejecutivo, Luis Arce (2011) argumenta que Fernando Lugo concedió más espacio a su equipo ministerial que su antecesor:

(...) 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

---

<sup>8</sup> “Socialismo del Siglo XXI” fue el nombre que el presidente venezolano Hugo Chávez dio para su proyecto político de implantar una doctrina revolucionaria y anti-imperialista para América Latina, con el principal postulado de abandonar cualquier lineamiento impuesto por Estados Unidos para la región. (SALUM, 2011, p. 306)

coordinación ministerial dada la autonomía en sus acciones (ARCE, 2011, p.115).

Además del papel de la cancillería en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, el Congreso es otro actor que interviene en dicho proceso; por eso es importante tener en cuenta la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para el análisis de la formulación de política exterior de un país (TINI, 2005, p. 09); y en Paraguay se ha demostrado que esa relación adquirió una importancia determinante principalmente en el gobierno de Lugo, cuando estaba en manos del Senado la aprobación de Venezuela en el MERCOSUR, donde primaron la idiosincrasia y las posturas ideológicas conservadoras del partido dominante, antes que una postura pragmática y la oportunidad de desarrollo para el país (ARCE, 2011, p. 118).

La relación conflictiva entre el Poder Legislativo y Fernando Lugo desembocó en el juicio político encabezado por el Congreso provocando la destitución del presidente, ese hecho provocó inmediatamente repercusiones a nivel internacional.

*As repercussões internacionais do impeachment de Lugo foram as mais variadas: desde a aprovação da Alemanha e do Vaticano, passando por um “ruidoso silêncio” dos Estados Unidos, até as duras condenações de Venezuela, Argentina e Equador. Esses países implementaram sanções políticas, como a suspensão da participação do Paraguai em fóruns multilaterais, em especial no Mercosul e na Unasul. Alguns Estados, como a Venezuela, foram além e impuseram sanções comerciais e econômicas ao Estado paraguaio, como, por exemplo, um embargo no fornecimento de petróleo venezuelano (ESPÓSITO, 2012, p.18).*

Esto es otro ejemplo de cómo la política doméstica de un país, analizando desde el tipo de régimen y el proceso de toma de decisiones, teniendo en cuenta la relación entre los actores envueltos en la conducción de la misma, tienen gran impacto en la actuación de ese país en el escenario internacional.

Sin embargo, el contexto internacional no puede ser un factor ignorado en la formulación de una estrategia de política exterior de un Estado, más aún cuando Paraguay se ha caracterizado siempre por poseer una política exterior reactiva que actúa dependiendo de los cambios en la esfera internacional, incapaz de promover un sistema de decisiones propio (ARCE, 2011, p. 111).

Con referencia a la influencia del contexto internacional en la formulación de la política exterior de un país, Rosenau (1980) sostiene que los países menos desarrollados son

más vulnerables a los estímulos del contexto internacional, por lo cual sus políticas están más determinadas por éste que por los condicionantes externos.

Es posible aplicar la tesis de este autor teniendo en cuenta que durante la dictadura la política exterior de Paraguay estuvo condicionada en el marco de la Guerra Fría y que el proceso de transición a la democracia se debió a la modificación del sistema internacional bipolar y a los preceptos de democratización infundidos por Estados Unidos.

Así mismo con la llegada al poder de Nicanor Duarte Frutos, se observó por parte del mandatario una pretensión de alejamiento a los presupuestos norteamericanos y una mayor aproximación a los líderes regionales. Su sucesor Fernando Lugo afianzó más esas relaciones, manifestando notablemente su poca voluntad en seguir los lineamientos estadounidenses, encajando mejor a la nueva configuración regional que estaba experimentando nuestro sub-continente.

No obstante, como ha sido desarrollado en este trabajo, entendemos que si bien Paraguay presentó varias dificultades en proponer una agenda internacional autónoma, y que no solo sea planteada en reacción al contexto internacional; desde el gobierno de Duarte Frutos finalmente fue posible la construcción de una política exterior más independiente, que fue continuada durante el periodo de Fernando Lugo; y si bien los objetivos pretendidos para el cumplimiento íntegro de la misma no fueron del todo logrados, la propuesta en sí significa un gran paso para la política exterior paraguaya.

Entendiendo mejor la conducción de la política exterior paraguaya cabe ahora analizar su relación con los vecinos, en este caso específicamente estudiaremos las relaciones entre Brasil y Paraguay enfocándonos en el análisis de los principales ejes que contemplan la agenda binacional de estos países.

## **CAPITULO II: Principales temas en la agenda de las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay.**

Las relaciones entre Brasil y Paraguay no siempre fueron tan estrechas como la actualidad, la misma consolida fuertemente sus lazos durante los años de las dictaduras militares de ambos países. El régimen autoritario de Alfredo Stroessner traería un cambio fundamental de la dependencia en materia política y económica del Paraguay hacia Argentina desviando el interés hacia Brasil.

La tradicional dependencia comercial, económica y política paraguaya de la Argentina era reemplazada a partir de la década del 70 por un acercamiento más estrecho con el Brasil en términos financieros, comerciales y militares. La proximidad al Brasil se tradujo en la apertura de nuevas vías de comunicación interna y externa del Paraguay, en el inicio de la agricultura comercial y en una modernización socioeconómica, vía construcción hidroeléctrica de la Itaipú Binacional, que ponía al país más cerca de los flujos comerciales y financieros internacionales (MASSI, 2008, p. 02).

Esa aproximación física y comercial de la década del setenta provocaría grandes transformaciones en la relación de ambos países, principalmente centrada en tres ejes fundamentales que marcarían hasta la actualidad su agenda bilateral: el creciente intercambio comercial, el incremento del flujo migratorio y la construcción de la represa Binacional Itaipú (SEITENFUS, 2008, p. 07). Para comprender las bases de las relaciones entre Brasil y Paraguay abordaremos brevemente esos ejes principales desde una perspectiva paraguaya.

### **2.1 Intercambio comercial entre Brasil y Paraguay**

Los cambios producidos por causa de la aproximación paraguaya al Brasil a partir de los años 70 sin lugar a dudas afectaron considerablemente el flujo comercial entre estos dos países vecinos. Se puede distinguir una nueva una nueva dependencia económica de Paraguay al Brasil a partir de esa década con la exportación de productos primarios del primero hacia el segundo que generaron una mayor especialización agrícola paraguaya.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Hasta ese momento los principales productos de exportación del Paraguay eran la carne y la madera. Para fines de los setenta estos rubros eran reemplazados por la soja y el algodón. El cierre del mercado europeo para la carne paraguaya a partir de 1973 afectó fuertemente los niveles de venta externa de este producto. Por otro lado, el cultivo extensivo de soja inició un proceso de deforestación masiva de la rica Región Oriental del país, y la salida de la madera era principalmente en rollo y en forma ilegal al Brasil (MASSI, 2008, p. 02).

La apertura de una conexión física y comercial con el Brasil en la década del setenta traería cambios importantes. En primer lugar, la entrada de la soja a partir del desarrollo de este cultivo empresarial en la zona aledaña del Brasil, el incremento del cultivo de algodón alentado por el Estado paraguayo y los precios internacionales en alza para estos bienes dieron origen a la agricultura comercial en escala y fortalecieron la estrategia de especialización del país como exportador de *commodities* agrícolas (MASSI, 2008, p. 03).

La relación comercial entre Brasil y Paraguay solo ha incrementado vertiginosamente en las últimas décadas, especialmente para Paraguay, que tiene como principal socio económico a Brasil, siendo este país el destino principal de sus exportaciones.

**Tabla 1.** Principales destinos de las exportaciones paraguayas

EXPORTACIONES DE PARAGUAY (Miles USD)			
PAÍS	2011	2012	2013
Brasil	2.500.982	2.850.332	2.137.922
Rusia	405.269	704.316	803.309
Argentina	692.128	604.075	573.467
Chile	541.429	187.306	352.892
Alemania	574.978	432.966	318.554
Italia	330.908	235.236	268.981
México	90.682	89.366	268.474
Turquía	206.712	100.279	264.416
España	242.821	181.347	209.556
Estados Unidos	109.682	142.981	203.805

Fuente: Boletín anual de comercio exterior del BCP<sup>10</sup>

Por otro lado también según el informe del CADEP, una parte de las importaciones paraguayas dependen de variables económicas del Brasil.

Los países suelen importar bienes con la siguiente finalidad: 1) Para consumir, 2) Para emplearlos como insumos en actividades productivas y 3) Para aumentar su capacidad productiva. En el Paraguay, sin embargo, dado el nivel de integración natural a sus vecinos (Argentina y Brasil), la particularidad de su comercio y la flexibilidad de su política tributaria, parte de las importaciones se destinan a un cuarto uso relevante: para volver a venderlos sin transformación alguna a turistas o compristas<sup>11</sup> provenientes

<sup>10</sup> Elaboración propia a partir de datos del Boletín de Comercio Exterior de Paraguay del BCP, 2013. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>. Acceso: junio 2014.

<sup>11</sup> A diferencia de los compristas, los turistas son consumidores finales que visitan los lugares turísticos de la zona de triple frontera y aprovechan para hacer turismo de compra en el Paraguay. Los compristas por su parte



del Brasil o de la Argentina (Reexportación o triangulación) (CADEP, 2014, p. 04) .

La elevada participación del componente del comercio de triangulación provoca que el nivel de importación dependa aún más de algunas variables económicas domésticas de su vecino brasilero, debido a que “cuando la actividad económica del Brasil se desacelera y su tipo de cambio se deprecia más rápidamente que el guaraní en relación al dólar, el nivel total de importaciones en el Paraguay se resiente (CADEP, 2014, p.05). El resultado es que el índice de importaciones paraguayas tenga como principal proveedor al Brasil, siendo superado solo por China.

**Tabla 2.** Principales países en las importaciones de Paraguay

IMPORTACIONES DE PARAGUAY (Miles USD)			
PAÍS	2011	2012	2013
China Popular	3.439.197	2.979.476	2.373.811
Brasil	3.072.350	2.550.594	2.301.477
Argentina	1.625.584	1.762.494	1.200.430
Estados Unidos	607.696	857.898	540.629
Japón	359.057	287.049	190.734
Alemania	207.393	190.958	162.107
Corea del Sur	199.697	254.631	162.045
México	179.925	157.034	116.668
Uruguay	180.696	155.204	101.990
Chile	143.964	137.746	100.532

Fuente: Boletín anual de comercio exterior del BCP<sup>12</sup>

Considerando las crisis económicas internacionales y del considerable comercio ilegal transfronterizo, es importante resaltar que el flujo comercial entre Brasil y Paraguay se ha mantenido regular y creciente (ESPÓSITO, 2012, p. 12).

---

son comerciantes o empleados de comerciantes (sacoleiros) del lado brasileño que se dedican a comprar y revender los productos adquiridos en ciudades fronterizas del Paraguay. Ciudad del Este es la que más compristas recibe, no así las ciudades de Saltos del Guairá y la de Pedro Juan Caballero, que se dedican a vender directamente a brasileños para su consumo final. (CADEP, 2013, p. 04)

<sup>12</sup> Elaboración propia a partir de datos del Boletín de Comercio Exterior de Paraguay del BCP, 2013. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>. Acceso: junio 2014.

## 2.2 Flujo migratorio entre Brasil y Paraguay: El caso de los “brasiguayos”

La presencia de los brasileros en Paraguay tiene sus orígenes en el final de la década del cincuenta, intensificándose en las décadas de 1960 y 1970 (ALBUQUERQUE, 2005, p. 138); principalmente cuando el presidente Alfredo Stroessner anuló en 1967 la ley nacional que impedía la compra de tierras por extranjeros en el límite de la frontera<sup>13</sup>, además de otros factores que influenciaron el crecimiento migratorio de brasileros al Paraguay.

*A intensificação da mecanização na lavoura de soja adicionada ao desalojamento de pequenos agricultores paranaenses para a construção da barragem de Itaipú provocou forte fluxo migratório em direção principalmente as regiões de Canindeyú e Alto Paraná, no sudoeste do Paraguai. Assim nascem os brasiguaios (SEITENFUS, 2008, p.11).*

Aunque no existan estadísticas confiables<sup>14</sup> se estiman que el 59% de los brasileros migrantes en países de América del Sur se encuentran en Paraguay (SEITENFUS, 2008, p. 11).

No obstante, la cuestión principal sobre el caso de los brasiguayos, se centra en los conflictos sociales entre esta colectividad y los grupos campesinos organizados en Paraguay, quienes centran sus luchas por esas tierras.

*A maioria dos conflitos que ocorreu, nas duas últimas décadas, na fronteira lesto do Paraguai foi ocasionada por disputas de terra entre os movimentos camponeses paraguaios e imigrantes brasileiros que são proprietários de fazendas naquele país (ALBUQUERQUE, 2005, p. 145).*

El problema de esos enfrentamientos tiene su raíz en las llamadas “Tierras mal habidas”<sup>15</sup>, que fueron adquiridas por colonos brasileros durante la dictadura. A su vez ese

---

<sup>13</sup> La disposición que declaraba las situadas en las fronteras del país, cuyos límites no sean ríos navegables, de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras de dominio particular, está incorporada en el Artículo 30 del Estatuto Agrario del Paraguay, aprobada por resolución n° 1.757 de octubre de 1950 y firmada por Roberto L. Petit. La misma surge del interés nacional, ligado al bienestar de la población nativa, que era priorizado en relación al reducido número de extranjeros que monopolizaban las tierras del Chaco Paraguayo (FOGEL, 1990, p.26).

<sup>14</sup> Según el censo nacional, para el 2008 se estimaba que habían 500.000 de brasiguayos en Paraguay, los cuales el 85% de los mismos nació en el país. (Fuente: Diario ABC Color. De 500.000 brasiguayos que hay en el país, 85% nació en Paraguay. 30 de octubre de 2008, Asunción. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/de-500000-brasiguayos-que-hay-en-el-pais-85-nacio-en-paraguay-1116164.html>. Acceso: junio 2014).

<sup>15</sup> Las tierras mal habidas son parcelas de tierras fiscales o de uso público que fueron vendidas sin titulación en la época de la dictadura de Stroessner a políticos, militares, colonos y extranjeros. En la actualidad existen

problema genera un conflicto entre los brasiguayos y el Estado paraguayo, ya que no teniendo títulos de propiedad de esas tierras podrían ser confiscadas, por lo que el Estado Brasileiro determinó algunas medidas para la protección de esos migrantes ante ese dilema.

*Frente a essa situação, o Brasil criou dois grupos de trabalho (um de Assuntos Migratórios e outro de Assuntos fundiários) e colocou advogados a disposição dos agricultores para esclarecer caso a caso. Além disso, por meio do projeto coordenado pela Agência Brasileira de cooperação (ABC), o Brasil financiará a modernização do sistema de imigração paraguaio. Um dos objetivos do projeto consiste na elaboração de um cadastro atualizado e confiável sobre os brasiguaios (SEITENFUS, 2008, p.13).*

El dilema de los brasiguayos obviamente no puede ser una cuestión ignorada a la hora de establecer los parámetros de la agenda de relaciones bilaterales entre Paraguay y Brasil. Los conflictos sociales que generan esa situación migratoria de los brasileros con los campesino paraguayos debería tener una especial atención al momento de articular medidas en torno a las relaciones de esos dos países con relación a este asunto.

### **2.3. La cuestión de Itaipú**

La construcción de la represa Itaipú, por medio del condominio paraguayo-brasilero, representa sin lugar a dudas uno de los ejes más importantes en las relaciones bilaterales, constituyéndose un elemento condicionante para las mismas, ya que “vincula umbilicalmente el destino de las relaciones brasilero-paraguayas, independientemente de los humores políticos circunstanciales” (SEITENFUS, 2008, p.07).

Además de la gran importancia que tiene Itaipú en las relaciones entre ambos países, es un factor que provocó la consolidación de los otros ejes desarrollados en este trabajo, principalmente a lo que se refiere al incremento del flujo comercial.

La construcción de la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Paraguay-Brasil) incrementó superficialmente los flujos de capital hacia la economía local, convirtiéndose en uno de los principales factores de un crecimiento sin precedentes de la economía, especialmente en el periodo 1975-1981. Con Itaipú y más tarde con la construcción de otra hidroeléctrica con Argentina (Yacyretá), Paraguay también se convertía en un exportador importante de energía eléctrica en la región, significando un importante aporte para el tesoro nacional (MASSI, 2008, p.03).

---

7.851.295 hectáreas de tierras mal habidas, lo que representa el 19% del territorio nacional paraguayo, entregadas en el marco de la reforma agraria entre 1954 al 2003. (Fuente: Informe final de la CVJ “*Anive Haguã oiko*”: Tierras Mal Habidas, Asunción, 2008)

Sin embargo, más allá de las transformaciones que trajo consigo la construcción de la represa Itaipú a la economía paraguaya, lo más destacado de esa cuestión en las relaciones entre Brasil y Paraguay gira en torno a las condiciones del uso de energía generada por la hidroeléctrica por ambos países dispuestos en el Tratado de Itaipú y las polémicas suscitadas en el periodo democrático por ese tema. Esa discusión es desarrollada más detalladamente en el siguiente capítulo de este trabajo, prestando especial atención a la renegociación de dicho Tratado llevada a cabo durante el gobierno de Fernando Lugo.

## Capítulo III. Las relaciones bilaterales Brasil y Paraguay en torno a Itaipú.

### 3.1. El Tratado de Itaipú: Origen y controversias

Los actuales dilemas de las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay tienen sus orígenes en la época dictatorial paraguaya, cuando el General Alfredo Stroessner dispone modificar el péndulo de la política exterior paraguaya, que anteriormente obedecía a intereses con Argentina, hacia el Brasil.

En un contexto de regímenes militares en América del Sur, en 1973, los gobiernos paraguayo y brasilero firman el Tratado de Itaipú<sup>16</sup>, el mayor emprendimiento realizado hasta hoy entre ambos países, aumentando así la dependencia de Paraguay con relación a su vecino. Tanto para Brasil como para Paraguay, la construcción de la hidroeléctrica traería grandes beneficios y acomodaría los intereses de cada gobierno.

*Tratou-se de uma empreitada de grande envergadura que muito beneficiou e acomodou os interesses comuns dos dois países, particularmente em um ambiente de governos militares autoritários. Do ponto de vista brasileiro, essa empreitada com o Paraguai significou o início de uma nova postura geoestratégica engendrada e posta em prática com êxito a partir dos governos militares e uma vitória em relação aos interesses da Argentina no Cone Sul, inclusive substituindo-a em termos de aliado preferencial do Paraguai (ROLÓN, 2011, p.92).*

Ya para el gobierno paraguayo el Tratado de Itaipú serviría para legitimar su discurso de modernización del país, además de la oportunidad de acomodación de los sectores empresariales y militares que se vieron envueltos en este proyecto (ROLÓN, 2011, p.92).

Originalmente el Tratado de Itaipú buscaba establecer el mayor aprovechamiento de los recursos hídricos del Río Paraná, compartido por ambas naciones, por lo que fue ideada la construcción de la represa que traería beneficios equitativos tanto para Brasil como para Paraguay.

---

<sup>16</sup> El 26 de abril de 1973 es firmado el “Tratado entre la República Federativa de Brasil y la República del Paraguay para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos del Río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países desde e inclusive el Salto del Guairá o Salto Grande de Sete Quedas hasta la boca del Río Yguazú”, entre los presidentes Emilio Garratazú Médiçi y Alfredo Stroessner; sancionado por ley n° 389 del 11 de julio de 1973, del Congreso Nacional Paraguayo y promulgado el 13 de julio del mismo año. Así mismo, aprobado por el decreto legislativo n° 23 del 30 de mayo de 1973, del Congreso Nacional Brasileiro, con texto promulgado por el decreto federal n° 72.702 del 28 de agosto de 1973. Fuente: Tratado de Itaipú, 1973. Disponible en: <http://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>. Acceso: mayo 2014.

La energía producida por el aprovechamiento hidroeléctrico a que se refiere el Artículo I será dividida en partes iguales entre los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho de adquisición, en la forma establecida en el Artículo XVI, de la energía que no sea utilizada por el otro país para su propio consumo (Tratado de Itaipú, Artículo XIII, 1973).

Es decir, el Tratado estipula que cada país hará uso del 50% de la producción total de la hidroeléctrica, y que el excedente de una parte podrá ser vendido para el aprovechamiento de la otra. En otro punto del tratado se detalla cómo se dará la venta de esa energía restante, quedando como responsables de eso las empresas de servicio de electricidad Eletrobrás<sup>17</sup> (Brasil) y ANDE<sup>18</sup> (Paraguay), cada una con igual participación en el capital y regida por las normas establecidas en el tratado y sus anexos (Tratado de Itaipú, Artículo XV, 1973).

En la práctica, Paraguay hace uso del 5% de la energía que brinda Itaipú, que resulta suficiente para atender al 95% de su demanda energética; por lo cual lo que sobra es vendido al Brasil como fue estipulado en el acuerdo entre ambos países. En un principio, esa energía estaría acordada en ser vendida a U\$\$. 45,31 por megawatt (MWh), sin embargo el Estado Paraguayo solo recibiría U\$S 2,81 por la misma, debido a que U\$S 42,5 sería destinados en razón a la deuda de Paraguay con relación a la construcción de la usina (BLANCO, 2009, p.03).

Teniendo en cuenta esas cifras sometidas en el Tratado por gobiernos autoritarios, en la era democrática se puso en cuestionamiento las cláusulas del mismo que estipulaban la venta del excedente paraguayo al Brasil, vista como un perjuicio para el Paraguay.

*Esse acordo, no entanto, assinado naqueles tempos das duas ditaduras militares, só pode ser questionado mais recentemente já em tempos democráticos, pois, na percepção paraguaia, os termos do acordo favorecem amplamente o Brasil, deixando-o em grande desvantagem econômica e dependente deste (ROLÓN, 2011, p.93).*

Para entender mejor, lo que Paraguay reclamaba era que, siendo dueños del 50% de la energía que genera Itaipú, esto es 45 millones MWh, el consumo real del país alcanzaba 11 millones MWh, lo que significa que 34 millones MWh era vendida por la ANDE a Eletrobrás.

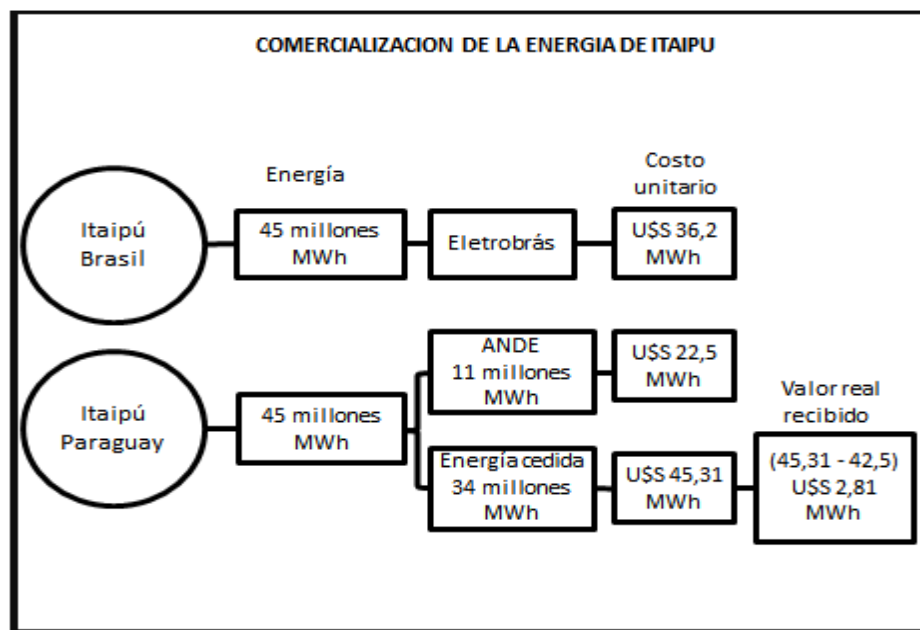
---

<sup>17</sup> La Eletrobrás es una empresa brasilera de capital abierto controlada por el gobierno brasilero, creada en el año 1962 durante el gobierno del presidente João Goulart. La misma se encarga de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica. Fuente: Sitio oficial de la Eletrobrás. Disponible en: <http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMIS482AEFCFPTBRIE.htm>. Acceso: mayo 2014

<sup>18</sup> La ANDE es una institución paraguaya creada en el año 1948 por resolución n° 478 del MOPC; descentralizada de la administración pública, de duración ilimitada, con personería jurídica y patrimonio propio. Fuente: Sitio oficial de la ANDE. Disponible en: <http://www.ande.gov.py/presentacion.php>. Acceso: mayo 2014.

A pesar de exportar un gran volumen de energía a Brasil, Paraguay obtiene una baja recaudación por las unidades de energía producidas y exportadas por la hidroeléctrica, el fracaso de Paraguay en el momento de negociar el Tratado es notorio en este punto ya que además el Brasil tiene la exclusividad de compra de la energía sobrante de Paraguay la cual es vendida a un precio insignificante (ARCE, 2011, P.119).

**Cuadro 1. Datos sobre la comercialización de la energía de Itaipú.**



Fuente: (BLANCO, 2009, p.03) <sup>19</sup>

### 3.2. En búsqueda de la “Soberanía energética”: la renegociación del Tratado de Itaipú.

A partir de los cuestionamientos por la situación desventajosa del Paraguay en el Tratado de Itaipú, con el argumento de defender la “Soberanía energética”<sup>20</sup>, Paraguay inicia sus demandas acerca de la venta de energía a Brasil y la libertad de Paraguay de disponer de esa energía como mejor le convenga y comercializarla a un precio más justo y a terceros mercados, ya que el Tratado obliga a entregar la misma exclusivamente al Brasil a precios inferiores a los del mercado (CANESE, 2008, p. 97).

<sup>19</sup> Elaboración propia a partir de datos contenidos en “Análisis de la Renegociación del Tratado Bilateral de Itaipú Binacional” (BLANCO, 2009, p.03).

<sup>20</sup> En Paraguay se llevó a cabo una campaña de concientización a la sociedad sobre los derechos de defender nuestra soberanía energética. Esa soberanía tiene que ver con los siguientes puntos en cuestión: la libre disponibilidad de energía generada, el derecho de recibir un precio justo en el mercado, el derecho de no pagar intereses extorsivos, el derecho de tener una energía barata y el derecho de administrar y controlar la entidad hidroeléctrica en paridad con los otros socios (CODAS, 2008, p.109).

Otro punto que reivindica Paraguay con relación a Itaipú, es la deuda impuesta por el Estado brasileiro referente a la construcción de la hidroeléctrica que el Paraguay sigue pagando hasta la actualidad en cuotas descontadas de la parcela recibida en concepto de la venta de su excedente. Según especialistas esta deuda ya ha sido saldada por Paraguay si se tiene en cuenta la cifra de los costos de construcción estipulados en el Tratado, pero que la misma fue aumentada años más tarde, sobrefacturando su valor real.

(...) Itaipú debería haber costado apenas 2.033 millones de dólares según el Estudio de factibilidad que dio origen al Tratado. Tuvo un desmesurado encarecimiento, llegando a 20.000 millones de dólares que benefició a empresas brasileñas y que generó una deuda que debe ser asumida 50% por Paraguay. El 85% de los fondos quedaron en Brasil. El 15% fue una buena inversión a favor de la élite paraguaya protegida por Stroessner, los “Barones de Itaipú”, grupo que ha sido incondicionalmente obsecuente a los intereses de las grandes empresas del Brasil (CANESE, 2008, p. 97).

Con estos reclamos el gobierno de Nicanor Duarte Frutos inicia las aproximaciones diplomáticas con los representantes brasileños, que en un principio se rehusaban a conceder la revisión del Tratado alegando la inviolabilidad de lo que estipula el mismo, según el derecho internacional. En una entrevista al Diario ABC Color, el canciller Celso Amorin expuso su parecer con relación a ese tema:

(...) Tenemos muchos tratados, Itaipú no es el único. Itaipú es un tratado de energía, tenemos de frontera..., muy importantes todos. Nuestra visión esencial es el principio básico del derecho internacional, que se llama *pacta sunt servanda* (Los tratados deben ser cumplidos). Claro que los tratados obedecieron a circunstancias de la época también (26 de abril de 1973), pero tenemos que encontrar si son necesarias compensaciones, maneras de remuneración adecuada en el caso de Paraguay. Pero negociar un tratado es algo muy complejo y además innecesario (AMORIN, 2006).

Además de las justificaciones de respetar los tratados internacionales, otros argumentos utilizados para evitar que el Paraguay defienda y disponga de la soberanía energética era que el aporte del país era “apenas el agua”, y siendo Brasil quien financiara la construcción de la hidroeléctrica suponía mayor preponderancia de ese país en las disposiciones delineadas en el Tratado.

El aporte paraguayo para la obra proyectada que según el discurso oficialista “era apenas el agua”, más el hecho que Brasil “financiaba” la obra servía de pretexto ideal para que el régimen y sus incondicionales –los teóricos del agua y del “casus belli”- entreguen Itaipú al Brasil asegurando de paso su continuidad en el poder político bajo la tutela brasileña. Alejados de las privaciones propias de la vida austera. Esta conducta tutelar vecinal, sigue



siendo de práctica común de los directivos de la margen derecha (POZZO, 2011, p.69).

Esas demandas iniciadas en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, fueron intensificadas por su sucesor Fernando Lugo, que desde su campaña electoral en 2008, se comprometió a trabajar arduamente por lograr un trato más justo con relación a Itaipú (ROLÓN, 2011, p.93).

En el 2008, antes de la asunción de Fernando Lugo, se conformó un grupo de estudio energético que planteó al gobierno brasilero la revisión del Tratado, ese grupo se organizó en cuatro comisiones<sup>21</sup>, y fue elaborada una lista de seis puntos esenciales a tener en cuenta para la negociación. Tales puntos demandaban lo siguiente (POZZO, 2011, p.132):

1. La soberanía energética o libre disponibilidad de la energía que corresponde por derecho al Paraguay;
2. El “precio justo” que debe pagar el Brasil por la energía cedida;
3. El pasivo o la deuda de Itaipú;
4. La administración paritaria o cogestión plena de la entidad Itaipú Binacional;
5. La fiscalización por los organismos de control de ambos países y necesidad de transparentar la gestión económico-financiera;
6. La terminación de las obras faltantes o inconclusas en la margen derecha.

Esos seis puntos aprobados por el reciente presidente electo fueron llevados en consideración por el Presidente brasilero Luiz Inácio Lula Da Silva, quien dispuso para atender ese asunto a Marco Aurelio García, asesor de asunto internacionales (POZZO, 2011, p. 133). Ya para entonces, Brasil manifestó una postura diferente a años anteriores cuando la administración de Duarte Frutos buscó también una negociación acerca del Tratado, esta vez, el gobierno brasilero se mostraba más abierto a entablar una mesa de negociación<sup>22</sup> referente a ese tema y atender las demandas paraguayas.

---

<sup>21</sup> Las Cuatro comisiones estaban bajo coordinación general de Ricardo Canese, y conformada de la siguiente forma: la comisión técnico-energética, coordinada por el Ingeniero Carlos Cardozo; la jurídica, coordinada por el Doctor Emilio Camacho y la político-diplomática, coordinada por el Doctor Efraím Enriquez Gamón (POZZO, 2011, p. 133).

<sup>22</sup> La mesa negociación entablada fue conformada por la siguiente delegación: Por Paraguay, Jorge Lara Castro, Viceministro de Relaciones Exteriores; Samuel González, Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones; Efraím Enriquez Gamón, consejero de Itaipú Binacional; Hugo Ruiz Diaz, Asesor Jurídico de la Presidencia de la República; Jorge Rolón Luna, representante de la Cancillería ante el Consejo de Itaipú; Ricardo Canese, coordinador de la mesa negociadora y Gustavo Codas, asesor por temas energéticos de la cancillería. Por Brasil,

Para Marco Aurelio García, ese encuentro abría no una ventana sino una gran puerta que nos conducía a un nuevo escenario en donde se focalizarían las relaciones entre Paraguay y Brasil, y más allá del tema Itaipú. Incluso, dijo, que los seis puntos planteados no son excluyentes unos de otros, concomitantes o complementarios, tales como asistencia financiera para proyectos conjuntos, incluso comerciales y de frontera, etc. Y llevaba, dijo tanto ideas expuestas verbalmente, como el contenido del documento, como las llaves para dar el primer paso y servir de soporte a decidirse en el más alto nivel político, en la instalación de una mesa de negociación entre ambos países condóminos de la empresa y a nivel de gobierno y técnicos de la materia (ENRIQUEZ, 2009, p.37).

Antecedió la mesa negociadora un acuerdo previo entre directores generales de Itaipú, Mateo Balmelli por Paraguay y Jorge Samek por Brasil. En efecto, el 15 de agosto de 2008 y coincidiendo con la asunción del Fernando Lugo al poder, ambos directores firmaron un acuerdo de intención conocido como “Medidas administrativas a ser implementadas de inmediato en la Itaipú Binacional” (POZZO, 2011, p.135).

Fueron varias las medidas administrativas propuestas para ser implementadas de inmediato por ambos directores generales, entre ellas: la respuesta inmediata a los órganos oficiales de control, al senado, a la cámara de diputados, la creación de un comité consultivo de responsabilidad socio ambiental; la uniformidad de los procedimientos, la fiscalización de los recursos financieros, la adecuación de la fuerza laboral, concursos de selección, etc. (POZZO, 2011, p.135).

La primera reunión de la mesa negociadora ocurrió el 29 de setiembre de 2008, donde se abordaron los seis puntos que presentó Paraguay para discutir con los representantes brasileros, en esa primera negociación se llegó a convenir (POZZO, 2011, p. 137):

- Que no existen temas tabú; y si bien la deuda es consecuencia de los contratos, es posible reestudiarla de nuevo; que se haga una discusión abierta; y buscar establecer una relación de equilibrio.

---

Marcio Pereira Zimmerman, Ministro Interino de Minas y Energías; Enio Cordeiro de la cancillería, subsecretario general para la América del Sur; Luiz Eduardo Meliá de Cavalho e Silva, Jefe de Gabinete del Ministerio de Hacienda; Jorge Miguel Samek, director general brasiler de Itaipú; Válder Luiz Cardeal de Souza, Director de Ingeniería de la Eletrobrás; Joao Bonifacio Cabral Júnior, Director Jurídico de Itaipú; Antonio Otelto Cardozo, Director Técnico Ejecutivo de Itaipú; Renato Soares Sacramento de la Eletrobrás; Marisele Fátima Daldad Pereira del Tesoro Nacional Brasiler y Hailton Madureira de Almeida del Tesoro Nacional Brasiler. Cabe resaltar también la ausencia del Director paraguayo de Itaipú en la mesa negociadora. (POZZO, 2011, p.134)

- La integración de los tres primeros puntos a ser estudiados por dos subcomisiones, una técnica y otra financiera, apoyadas por la parte jurídica quienes deberán presentar sus estudios o resultados en el término de un mes calendario.
- Dejar a cargo de los respectivos ministerios el estudio para diseñar la factibilidad que tienda a la terminación de las obras inconclusas, y poner en marcha los mecanismos pertinentes para la sub-estación seccionadora y el canal de navegación. Así mismo, en los temas de cogestión y auditoría, dar vía libre para su implementación por parte de las direcciones generales.

A esa negociación le siguieron otras donde Brasil planteó su postura acerca de los pedidos de la comitiva paraguaya, acordando lo siguiente (ARCE, 2011, p.120):

1. Duplicación de la compensación por cesión de energía: de 120 a 240 millones de dólares.
2. Fondo de 100 millones de dólares anuales para tratar problemas conjuntos como “brasiguayos” y “sacoleiros”.
3. Ofrecimiento de una línea de financiamiento por 1500 millones a tasas de mercado, pero reducidas.
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.

El cierre de la renegociación en 2009 conllevó al agotamiento de los plazos para su aprobación, lo que determinó una condición favorable para Paraguay. Este hecho abrió espacio para que un año después de intensas negociaciones, Brasil y Paraguay firmaran una declaración conjunta entre los presidentes de los respectivos países, donde se establecieron acuerdos significativos y logros importantes para Paraguay especialmente para el gobierno de Fernando Lugo (ARCE, 2011, p.124).

### **3.3. “Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral”: los logros de la renegociación del Tratado de Itaipú.**

Siete meses después de la última reunión del grupo de negociación del Tratado de Itaipú, en la fecha 25 de julio de 2009, se reunieron en Asunción el presidente Fernando Lugo y Luiz Inácio Lula Da Silva para firmar la declaración conjunta que se denominaría

“Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral” (POZZO, 2011, p.153). Dicha declaración promueve el fortalecimiento del relacionamiento entre Brasil y Paraguay, alcanzando logros que resultan significativos para éste último donde es destacado principalmente la renegociación del valor de la energía cedida a Brasil por Paraguay:

*O novo acordo traz inovações importantes no que diz respeito ao Tratado de Itaipú. Primeiramente, segundo o artigo 5º, triplica-se o valor a ser pago pela energia cedida pelo Paraguai para utilização brasileira. Isso significa que o atual valor de U\$S 120 milhões anuais passará a ser de U\$S 360 milhões. Ainda, segundo o artigo 6º do novo acordo, a ANDE poderá negociar a venda de sua energia a outras empresas do mercado brasileiro, não se limitando a negociá-la com a Eletrobrás, o que era obrigatório pelo Tratado de Itaipú. Além disso, segundo o mesmo artigo, o Paraguai poderá negociar o seu excedente de energia a terceiros mercados a partir de 2023 (BLANCO, 2011, p.05).*

Sobre el acuerdo de triplicación de la compensación por la cesión de energía la declaración condicionada que debería pasar por aprobación legislativa, no obstante, los demás ajustes fueron autorizados por mutuo acuerdo entre los gobiernos sin solicitar conformidad parlamentaria (POZZO, 2011, p.153). Además de dicha triplicación que para Paraguay significo el logro más importante para el acuerdo, otros beneficios que constan en esa Declaración fueron alcanzados y aprobados por el presidente brasilero.

Entre otros, Lula da Silva también acepto que la ANDE, en breve, puede gradualmente comercializar en el mercado brasileño la energía paraguaya; aprobó el compromiso firmado por Mateos Balmelli y Jorge Samek sobre la cogestión plena; autorizo el seccionamiento de las líneas de transmisión de 500 Kv que van directamente a Foz de Yguazú para ser convertido en 60 ciclos y también comprometió la construcción sin costo de la línea de 500 Kv entre la subestación de margen derecha y la subestación Villa Hayes (POZZO, 2011, p.153).

Además de esos compromisos, el presidente Lula da Silva, en el punto 16 de la declaración, se dispuso a proponer al Congreso Nacional de su país la creación “Fondo de Desarrollo Regional” sustentado con recursos presupuestarios destinados a la implementación de proyectos de asociación industrial productiva, con atención especial a los sectores donde se brinda mayor aprovechamiento industrial de la energía en Paraguay, como también la ejecución de programas de electrificación rural.

Más allá de profundizar en asuntos relacionados a la renegociación del Tratado de Itaipú, la declaración conjunta entre los presidentes Fernando Lugo y Lula da Silva aborda otros temas de importancia en la agenda de las relaciones bilaterales entre Brasil y Paraguay, entre ellos, la concretización de diversos proyectos de infraestructura a ser llevados a cabo por ambos países<sup>23</sup>.

El compromiso que asumen ambos presidentes para la consolidación de una nueva etapa en sus relaciones bilaterales no puede estar al margen del fortalecimiento de su integración regional, por lo que asumen también en la declaración en cuestión, la responsabilidad de apoyar los proyectos para el logro de dicha integración a favor del desarrollo social y económico suramericano para avanzar con autonomía en el camino de la Unión y solidaridad<sup>24</sup>.

Esta declaración representa un importante avance en las relaciones bilaterales entre Paraguay y Brasil, el efectivo cumplimiento de los acuerdos definidos en la misma será acompañado por los cancilleres de los dos países. Así mismo ambos presidentes se comprometieron a reunirse regularmente con el ánimo de proyectar todos los aspectos de la relación binacional.

---

<sup>23</sup> Ver los puntos 22, 23 y 24 de la Declaración Conjunta “Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, disponible en el Anexo 1 de este trabajo.

<sup>24</sup> Ver punto 4 de la Declaración Conjunta “Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, disponible en el Anexo 1 de este trabajo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Recordando que el trabajo sostenía la hipótesis de la falta de un planteamiento sólido de la formulación de la política exterior paraguaya, reparando que la misma mantenía una postura reactiva a los acontecimientos internacionales, vemos que la misma se ve refutada con el análisis abordado en este periodo.

Considerando que el principal problema del planeamiento de la política exterior paraguaya se centraba en la figura presidencial y no del Estado paraguayo, los principales problemas que la misma presenta es la falta de profesionalismo del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país por la carencia de un cuerpo diplomático de carrera que pueda formular una estrategia de actuación internacional ajena a las decisiones del gobierno de turno.

Entendemos que si bien Paraguay presentó varias dificultades en proponer una agenda internacional autónoma, y que no solo sea planteada en reacción al contexto internacional; desde el gobierno de Duarte Frutos finalmente fue posible la construcción de una política exterior más independiente, que fue continuada durante el periodo de Fernando Lugo; y si bien los objetivos pretendidos para el cumplimiento íntegro de la misma no fueron del todo logrados, la propuesta en sí significa un gran paso para la política exterior paraguaya.

Observamos también que otro obstáculo que se podría tener en cuenta a la hora de analizar la política exterior paraguaya en los periodos que se enfoca esta investigación, es la pertenencia del presidente Nicanor Duarte Frutos a un partido tradicional y conservador que monopolizó por sesenta años el poder en Paraguay. Eso puede ser una variable negativa cuando se pone en cuestionamiento el peso de la ideología del gobernante en el proceso de toma de decisiones, más allá de las intenciones reformistas planteadas por este mandatario.

En lo que respecta a las relaciones entre Paraguay y Brasil, los asuntos principales que envuelven la agenda entre ambos países, deben ser manejados con un nivel de cooperación política y económica bastante equilibrado, ya que son cuestiones que precisan de colaboración mutua entre ambos países para ser atendidos, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de los conflictos envueltos con los brasiguayos y los campesinos paraguayos, ya que necesitaría de una articulación eficiente entre los Estados para evitar que ese problema se torne aún más grave.

Así mismo, las relaciones que se desarrollan en torno a Itaipú hacen posible que Paraguay ponga en práctica los objetivos de una política exterior más autónoma que busca una mayor soberanía en esta cuestión. Si bien en un principio el intento de plantear una

renegociación al Tratado de Itaipú fueron objetadas por el Estado Brasileiro cuando fue propuesta durante el periodo de Nicanor Duarte Frutos, la misma se torna posible cuando se da la llegada al poder de Fernando Lugo a la presidencia.

No hay que ignorar por eso en este análisis el papel fundamental de Fernando Lugo como actor protagonista del cambio en Paraguay. La llegada de Lugo a la presidencia trajo consigo importantes oportunidades para redefinir la percepción internacional de la imagen del Paraguay, una de ellas ha sido dicha renegociación.

Esa mayor predisposición de Brasil por negociar con el gobierno que significó un cambio en las estructuras de poder en Paraguay, no representa una determinación por acaso de la estrategia brasilera, si no por el contrario, es resultante de una mayor proximidad ideológica y que respondían al contexto regional de ese entonces con la presencia de presidentes de inclinación izquierdista en la región.

De todas maneras, los acuerdos alcanzados muestran un fortalecimiento de los lazos entre ambos países, como así también un encaminamiento hacia un tratamiento más igualitario en los asuntos de la agenda bilateral de los mismos, donde se demuestra una mayor abertura brasilera por aceptar propuestas paraguayas, lo que permite observar un importante cambio en la relación entre estos países vecinos.

## BIBLIOGRAFÍA

Administración Nacional de Electricidad (ANDE) [Sitio oficial]. Disponible en: [www.ande.gov.py/](http://www.ande.gov.py/). Acceso: Mayo, 2014.

ALBUQUERQUE, J. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, año 15, n° 31, p. 137-166, ene-jun, 2009.

Alianza Nacional Republicana (ANR) [Sitio oficial]. Disponible en: <http://www.anr.py/>. Acceso: Abril, 2014.

AMORIN, C. Amorin considera “innecesario” renegociar el Tratado de Itaipú. **Diario ABC Color**, Asunción, 2006. Entrevista concedida a Pablo Guerrero. Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/especiales/elecciones2008/articulos.php?fec=2006-11-22&pid=293842>. Acceso: Mayo, 2014.

ARCE, L. En la búsqueda de una estrategia global: La política externa del Paraguay. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, vol.6, n°11, p. 105-127, 2011.

Banco Central Del Paraguay (BCP). **Boletín de Comercio Exterior de Paraguay**, 2013. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>. Acceso: junio 2014.

BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tesis (Doctorado en ciencias políticas) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2014.

BLANCO, L. **O novo acordo Brasil-Paraguai e a renegociação do Tratado de Itaipú: Enfim uma postura de liderança sub-regional?**. Fundação Konrad Adenauer no Brasil, 2009. Disponible en: <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/17309/>. Acceso: Abril, 2014.

CANESE, R. **La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay**. Asunción, El ombligo del Mundo, 2011.

\_\_\_\_\_. Paraguay y sus retos energéticos. **Revista DEF**, n° 37, p. 36-38, sept, 2008.



Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) [Sitio oficial]. Disponible en: <http://www.eletrobras.com/>. Acceso: Mayo, 2014.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). **28° Boletín de Comercio Exterior**. Febrero 2013-2014. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/2011/11/obei-boletines/#sthash.1qCzXUCt.dpuf>. Acceso: junio 2014.

CODAS, G. **O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia Hidroelétrica**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

Comisión de Verdad y Justicia (CVJ). **Informe final “Anive Haguã oiko”**: Tierras mal habidas. Asunción, 2008.

DE 500.000 brasiguayos que hay en el país, 85% nació en Paraguay. **Diario Abc Color**, Asunción, febrero, 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/de-500000-brasiguayos-que-hay-en-el-pais-85-nacio-en-paraguay-1116164.html>. Acceso: junio 2014.

DECLARACIÓN Conjunta Paraguay-Brasil. **Diario Abc Color**, Asunción, julio, 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/declaracion-conjunta-paraguay-brasil-5198.html>. Acceso: Mayo, 2014.

DEBERNARDI, E. **Apuntes para la historia política de Itaipú**. Asunción, Editorial Gráfica Continua, 1996.

DORATIOTO, F. **Relações Brasil-Paraguai. Afastamento, tensões e aproximação (1889-1954)**. Brasilia, FUNAG, 2012.

DUARTE, N. **58° Periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York, 23 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/ag58/discursos/paraguay.htm>. Acceso: Abril, 2014.

EMBAJADORA lamenta rechazo de Lugo a tropas de EE.UU. **Diario Abc Color**, Asunción, setiembre, 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/embajadora-lamenta-rechazo-de-lugo-a-tropas-de-eeuu-21553.html>. Acceso: Abril 2014.

ESPÓSITO, N. As Relações Brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Conjuntura Austral**, vol.3, nº13, ago-set 2012. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/31005>. Acceso: abril 2014.

ESTIGARRIBIA, J. Perspectivas de cambio de la Política Exterior Paraguaya. **Revista Estudios Internacionales**, año 24, n° 93, p. 42-52, ene-mar, 1991.

FOGEL, R. **Los campesinos sin tierra en la frontera**. Asunción: Ediciones Comité de Iglesias para ayudas de emergencia, 1990.

ITAIPU Binacional. **Tratado de Itaipú**. Disponible en: <http://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>. Acceso: Abril, 2014.

LASAGNA, M. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. **Estudios Internacionales**. Santiago, .N° 111, p. 387-408, 1995.

LATINOAMERICA LIBRE. **Sistema de partidos políticos de Paraguay**. Disponible en: <http://www.latinoamericalibre.org/paraguay/sistema-de-partidos>. Acceso: Abril, 2014.

LEZCANO, C. Política Exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay. In: VARA, A. **Percepción de amenaza y política de defensa en América Latina**. Santiago de Chile, FLACSO y CEA, 1993.

MASI, F. Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay. In: BORDA, D. **El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario**. Asunción, Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2012.

Ministério das Relações Exteriores. **Paraguai**. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/paraguai/pdf>. Acceso en: julio 2013.

Ministerio de las Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. **Reunión bilateral sobre la construcción del segundo puente sobre el Río Paraná**. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v1/Noticias/404-reunin-bilateral-con-el-brasil-sobre-la-construccion-del-segundo-puente-sobre-el-ro-paran.aspx>. Acceso en: julio 2013.

MORA, F. **La política exterior del Paraguay (1811-1989)**. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993.

MORENO, J. La política exterior del Paraguay. **Revista Mexicana de Política Exterior**, 2003. Disponible en:

<http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n69/morenor.pdf>. Acceso en: Julio 2013.

MUÑOZ, H. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. In: MANFRED W, **La formación de la Política Exterior**. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Argentina, pp. 287-316.

PAPA, G. **La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas**. Montevideo, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2004. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04481.pdf>. Acceso en: agosto 2013.

POZZO, J. **ITAIPÚ: Una victoria bien brasileña**. Asunción, Editorial Juan Antonio Pozzo Moreno, 2011.

RAMOS, R. **La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil**. Conselho Federal de Cultural- Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1976.

RODRIGUEZ, J. La nueva política pendular de Paraguay. Entre el Mercosur y el ALCA. **Revista Nueva Sociedad**, n° 203, p. 10-14, 2006.

ROLÓN, J. **Paraguai. Transição Democrática e Política Externa**. São Paulo, Coletivo Gráfico Annablume, 2011.

ROSENAU, J. **The scientific Study of Foreign Policy**. Frances Pinter, Londres, 1980.

RUSSEL, R. **Política Exterior y toma de decisiones en América Latina**. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

SALUM, A. **Historia Diplomática del Paraguay: De 1811 hasta nuestros días**. Asunción, Intercontinental Editora, 2011.

SCAVONE, Y; BREZZO, L. **Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay**. Asunción, Editorial El lector, 2010.

SEITENFUS, R. Líder solidário ou potencia egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao novo Paraguai. **Revista Interesse Nacional**, 2008. Disponible en:

<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Interesse%20Nacional%20pdf.pdf>. Acceso en: Julio 2013.

**SIMÓN, J. Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay contemporáneo.** Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 2008.

**TINI, M. Las variables domésticas en la Política Exterior: Argentina y Paraguay.** Córdoba, 2005. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e1/tini.pdf>. Acceso en: agosto 2013.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

#### **DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS SEÑORES PRESIDENTES DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY Y DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL CONSTRUYENDO UNA NUEVA ETAPA EN LA RELACIÓN BILATERAL**

En respuesta a una invitación del Presidente de la República de Paraguay, Fernando Armindo Lugo Méndez, el Presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizó una Visita de trabajo a la República del Paraguay el día 25 de julio de 2009, acompañado de una importante comitiva.

En sus contactos, los Presidentes destacaron los nuevos tiempos que se viven en ambos países que facilitan la convergencia de visiones y compromisos entre los dos gobiernos. Señalaron la necesidad de dinamizar las relaciones bilaterales, con el propósito de fortalecer los tradicionales lazos de amistad y de cooperación que permitan superar gradualmente las asimetrías entre los dos países, en un contexto difícil caracterizado por una crisis financiera-económica internacional y de una enorme deuda social que afecta a ambos pueblos.

Los mandatarios, conscientes de que la cooperación bilateral debe promover beneficios mutuos y responsabilidades compartidas, pero sin perder de vista la diferente escala de desarrollo, la heterogeneidad regional y los problemas de vulnerabilidades, se han comprometido en promover una genuina cooperación bilateral que supere los obstáculos a la integración bilateral, potencie la unidad de los intereses colectivos y que se adopten políticas en la región que ayuden al Paraguay a superar las desventajas comparativas que representa su situación geográfica en la región.

En ese contexto, los Presidentes de la República:

1. Manifestaron su complacencia y decidido apoyo al sistema democrático representativo vigente en los países de la región, al respeto irrestricto de los derechos humanos, y a la soberanía y autodeterminación de los pueblos.
2. Coincidieron en señalar la importancia de la solidaridad como componente rector del proceso de integración regional en curso, así como la intención de los mismos en continuar con sus esfuerzos por disminuir la pobreza, la desigualdad y otras formas de injusticia social.
3. Resaltaron la importancia de Itaipú, que constituye un marco central de la integración entre los dos países. Destacaron los beneficios que esa sociedad en el área energética asegura para el desarrollo económico y social del Brasil y el Paraguay.
4. Reiteraron su compromiso con la integración energética regional y subrayaron su potencial para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En ese sentido, renovaron su empeño en impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración sudamericana, fundada en la determinación de los pueblos para avanzar con autonomía en el camino de la unión y solidaridad.
5. Celebraron los avances en las negociaciones en relación a los seis puntos planteados en la agenda paraguaya sobre Itaipu y desarrollados en las mesas de negociación de los representantes de los dos países. Registraron con satisfacción el acuerdo alcanzado para someter a la aprobación congresual nuevos valores a ser recibidos por el Paraguay a título de cesión de energía sobre la base de un factor de multiplicación de 15.3 (quince coma tres).
6. Reconocieron la conveniencia de que la ANDE pueda gradualmente, a la brevedad posible, comercializar, en el mercado brasileño, energía de Itaipú correspondiente a los derechos de adquisición del Paraguay. Con ese propósito, acordaron que las dos partes intercambiarán en los próximos 60 días, propuestas específicas para la discusión en reuniones de un grupo de trabajo constituido por representantes de los respectivos ministerios del área de energía, de los Directores Generales de Itaipú, de representantes de la ELETROBRAS y la ANDE y de las Cancillerías. El resultado de esas discusiones será reportado a los Presidentes en el plazo máximo de tres meses, a partir de la fecha de esta Declaración. El Presidente Lugo reiteró la

reivindicación de que Paraguay pueda habilitarse asimismo a disponer gradualmente de energía de Itaipú para ofrecer a terceros mercados, con derecho de preferencia a Brasil. El Presidente Lula da Silva, considerando el nuevo marco de cooperación entre los dos países, resaltó que Brasil y Paraguay deben trabajar juntos en la búsqueda de una efectiva integración energética regional que contemple inclusive la posibilidad de que Paraguay y Brasil puedan comercializar energía de Itaipú en terceros mercados a partir de 2023, contribuyendo al desarrollo sustentable y una mayor seguridad energética para los países sudamericanos. En ese sentido, considerarán recomendar una propuesta a sus respectivos congresos nacionales.

7. Registraron también la necesidad de la contratación por la ANDE y la ELETROBRAS de la totalidad de potencia instalada disponible en Itaipú (18 unidades generadoras de 700 MW cada una) y determinaron que los Directores-Generales de Itaipú y los Presidentes de la ANDE y ELETROBRAS establezcan las condiciones de la contratación, asegurando la división en partes iguales entre los dos países de la totalidad de la energía producida en la usina, conforme a lo previsto en el Tratado. El grupo de trabajo mencionado en el párrafo anterior tendrá presente el principio de que en un balance el Paraguay no deberá sufrir perjuicio global en relación a la actual modalidad de contratación so pena de inviabilizar las alteraciones consideradas.

8. Determinaron que el grupo de trabajo constituido en los términos del párrafo anterior también examine las condiciones en que la ANDE pueda comercializar en el mercado brasileño energía de la hidroeléctrica de Acaray y, futuramente, también de la represa de Yguazú cuando ésta se encuentra maquinizada, así como de excedentes disponibles en otras fuentes de generación del Paraguay.

9. Registraron con satisfacción que la ANDE y la ELETROBRAS estén desarrollando una amplia agenda de cooperación que incluye, entre otros puntos, estudio de optimización del sistema paraguayo de transmisión; transferencia de experiencia en proyectos de repotenciación y maquinización de usinas; levantamiento del potencial energético y estudios de viabilidad de nuevos proyectos hidroeléctricos en el Paraguay; transferencia de experiencia en la implantación de fuentes alternativas; transferencia de experiencia en proyectos de electrificación rural; capacitación y entrenamiento en áreas específicas.

10. Instruyeron al Directorio Ejecutivo y al Consejo de Administración de Itaipú Binacional que, en consulta con ANDE y la ELETROBRAS, determinen las providencias necesarias para que se ejecuten las obras del seccionamiento de las líneas de transmisión de 500 kV de la subestación margen derecha. Acordaron la construcción por Itaipú de la LT 500kV entre la SE Itaipu-MD y la SE Villa Hayes, así como ésta, las cuales serán transferidas sin costo al Paraguay.

11. Determinaron la constitución de un grupo de trabajo integrado por los Directores Generales de Itaipú y representantes de los respectivos ministerios de áreas de transporte, energía y obras públicas y de las Cancillerías, para definir los términos de referencia de un estudio de viabilidad técnica, económica y socio ambiental de obras de navegación previstas en el punto III:11 del Anexo B del Tratado, y poner los mejores esfuerzos para que este estudio de viabilidad concluya en el año 2010.

12. Instruyeron a los Directores Generales de Itaipú a adoptar las medidas que corresponden para la conclusión de las obras de construcción del mirador en la margen derecha de Itaipú, que deberá valorizar el potencial turístico de la represa con vistas a tenerlo operativo en el año 2011.

13. Aprobaron los términos del compromiso firmado por los dos Directores Generales el 15 de agosto de 2008, sobre medidas administrativas que buscan el perfeccionamiento y la transparencia en la gestión de Itaipú Binacional y determinaron su estricta observancia e implementación

14. Reiterando el principio de igualdad de derechos y obligaciones establecido en el artículo III del Tratado de Itaipú, ratificaron con satisfacción la decisión del Consejo de Administración de Itaipú Binacional (RCA N° 008/2009) sobre la continuidad de las prácticas de decisiones consensuadas en el ámbito de la Dirección Ejecutiva, consolidación de la cogestión plena en el ámbito de las Direcciones de área que integran la Dirección Ejecutiva, y establecimiento de un mecanismo para solución de eventuales controversias entre los Directores Ejecutivos y Directores correspondientes.

15. El Presidente Fernando Lugo informó sobre la auditoría que la Contraloría General de la



República del Paraguay está haciendo de la deuda de Itaipú Binacional, y su intención de transmitir sus conclusiones a la parte brasileña.

16. El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reiteró la disposición de proponer al Congreso Nacional de su país la creación de un fondo de desarrollo regional, a ser alimentado con recursos presupuestarios, para apoyar la implementación de proyectos de asociación industrial y productiva, con especial atención en los sectores en que se pueda desarrollar mayor uso industrial de la energía en el Paraguay, así como la ejecución de programas de electrificación rural.

17. El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reiteró igualmente la oferta de financiamiento en términos favorables, con recursos del BNDES y del PROEX, para obras de infraestructura de interés del Gobierno paraguayo.

18. Los Presidentes celebraron los progresos alcanzados con la reglamentación del Régimen de Tributación Unificada (RTU), el cual contribuirá para la dinamización de la economía de Ciudad del Este. En este contexto, el Presidente Fernando Lugo Méndez, recibió con beneplácito la decisión del Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, de fijar una alícuota máxima del 25%.

19. Destacaron, igualmente, los beneficios que resultarán de la conclusión de las obras de reforma da cabecera paraguaya del Puente de la Amistad para el tránsito de personas y mercancías.

20. Resaltaron la necesidad de que en la aplicación de los controles fronterizos se atiendan las particularidades y necesidades económicas y sociales de la región.

21. Instruyeron a las autoridades competentes a iniciar los estudios relativos a la construcción de un puente internacional sobre el río Paraguay, entre las Ciudades de Puerto Murinho y Carmelo Peralta, emprendimiento que tendría un importante papel para la dinamización de los flujos económicos y sociales en la región del Chaco paraguayo y del Centro-Oeste brasileño, en el marco del desarrollo de los corredores bioceánicos.

22. Reafirmaron su decisión de iniciar en la brevedad las obras del Puente Puerto Meira-

Presidente Franco sobre el Río Paraná. En este contexto, reconocieron la necesidad de concluir los proyectos básico y ejecutivo para dar inicio a la construcción del mismo, considerando el efecto dinamizador que ejercerá en la economía regional en materia de fuente de trabajo. Consecuentemente, anunciaron la decisión de inaugurar el cantero de obras del emprendimiento en ceremonia conjunta en el primer semestre del 2010.

23. Reconocieron la necesidad de iniciar los estudios de prefactibilidad para la interconexión ferroviaria Cascavel - Ciudad del Este - Maria Auxiliadora, con posterior conexión a Encarnación, y de concluirlos en los primeros meses de 2010, como parte integrante del Corredor Ferroviario bioceánico Antofagasta-Paranaguá, a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil en coordinación con Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA).

24. Señalaron el interés común de estimular el desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná y la Hidrovía Tiete-Paraná, para lo cual instruyeron a las autoridades responsables para cooperar en la ejecución de estudios de impacto ambiental a lo largo de las mismas y las obras necesarias que las viabilicen.

25. Los Presidentes reconocieron los esfuerzos realizados por las autoridades migratorias en el sentido de regularizar la situación de sus respectivas comunidades en los dos países. En este aspecto, el Presidente Lula Da Silva expresó su reconocimiento por la hospitalidad paraguaya, al albergar un importante número de brasileños. Al respecto, el Presidente Fernando Lugo manifestó que su gobierno se halla abocado al fortalecimiento de la capacidad de atención a los inmigrantes por parte de la oficina pertinente, y que la hospitalidad paraguaya para con el extranjero continúa imperturbable.

El Presidente Fernando Lugo acogió con satisfacción la aprobación de la Ley 11961, que beneficia a todos los extranjeros en situación irregular en Brasil. A su vez, expresó la intención del Gobierno de Paraguay de depositar a la brevedad posible los instrumentos de ratificación de los Acuerdos de Residencia y Regularización Migratoria del MERCOSUR.

Asimismo, destacaron los trabajos que en éste campo vienen desarrollando los Grupos de

Trabajo Cooperación en Temas Migratorios y de Desarrollo Rural e instruyeron a celebrar la próxima reunión en el curso de este año.

26. Consideraron importante la democratización del acceso a información de calidad e intercambiaron ideas sobre Comunicación Pública y Televisión Educativa, así como sobre posibilidades de cooperación en esas áreas. Al respecto, instaron a las autoridades competentes a concluir la negociación de un Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Comunicación Pública.

27. Determinaron la constitución de un Grupo de Trabajo bilateral que se encargará de la elaboración de un Plan de Desarrollo Fronterizo para julio de 2010. En ese sentido, concordaron reiniciar las actividades de los Comités de Frontera orientados por dicho Plan, para atender a las principales demandas sociales de las poblaciones de frontera. En este ámbito, deberá ser considerado, entre otros aspectos, el análisis de un Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, siguiendo el modelo elaborado por el grupo de integración fronteriza del MERCOSUR.

28. Se congratularon por los excelentes resultados de las operaciones conjuntas de combate al cultivo de marihuana, logrados en el ámbito de la iniciativa "Nueva Alianza" y saludaron la iniciativa adoptada por la Policía Federal de Brasil y por la Secretaría Nacional Anti-drogas del Paraguay de profundizar la cooperación en esta materia por medio de la firma de un documento específico que establece metas y plazos para la ejecución de operaciones conjuntas de investigación y represión en el combate al narcotráfico en el año 2009.

29. Celebraron la próxima suscripción del Acuerdo Complementario del Centro de Formación Profesional Paraguay-Brasil, en Hernandarias, Fase IV, ampliación y expansión.

Coincidieron en destacar el expresivo aumento de las iniciativas de cooperación técnica en los últimos años, que constituyen importante aporte para los esfuerzos de capacitación y fortalecimiento institucional.

30. Saludaron los entendimientos alcanzados en el ámbito de la Comisión de Monitoreo del Comercio entre Paraguay y Brasil y destacaron la importancia de dar mayor énfasis a la tarea

realizada conjuntamente con vistas a aumentar y diversificar las exportaciones del Paraguay al Brasil, facilitando el acceso efectivo de productos paraguayos al mercado brasileño, con particular interés de aquellos con mayor valor agregado, e igualmente fomentando las inversiones brasileñas en el Paraguay, que aprovechen las complementariedades de ambas economías. Manifestaron, en ese contexto, su satisfacción por la próxima suscripción del Programa de Trabajo en materia de Cooperación Industrial.

31. Decidieron establecer una comisión constituida por los dos cancilleres para acompañar la implementación de los acuerdos contenidos en esta Declaración.

Los dos presidentes decidieron reunirse regularmente a cada tres meses con el ánimo de proyectar todos los aspectos de la relación binacional.

Al concluir sus actividades, el Presidente de la República Federativa del Brasil, Don Luiz Inácio Lula Da Silva, manifestó su agradecimiento al pueblo y al Gobierno de la República del Paraguay por la hospitalidad y por las atenciones brindadas a él y a su comitiva.

Asunción, 25 de julio del 2009.