

# A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19<sup>1</sup>

*Kamila Nogueira Cevidanes<sup>2</sup>*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo tratar da política externa do Paraguai, analisando a influência que as ações e condutas assumidas ao longo dos anos na referida área refletiram na condução e na busca por apoio no enfrentamento da pandemia de Covid-19 pelo país sul-americano. Este artigo ainda contará com abordagens acerca de política externa por meio das teorias realista, marxista e liberal.

**Palavras-chave:** Política externa; Paraguai; Covid-19.

## ABSTRACT

This paper aims to address the foreign policy of Paraguay, analyzing the influence that the actions and conduct assumed over the years in the aforementioned area reflected in the conduction and search for support in the fight against the Covid-19 pandemic by the South American country. This article will also feature approaches to foreign policy through realistic, Marxist and liberal theories.

**Key words:** Foreign policy; Paraguay; Covid-19.

## INTRODUÇÃO

Esse texto trata das ações do Estado paraguaio por meio da política externa, no que tange ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, iniciada no primeiro bimestre de 2020. O objetivo desse trabalho consiste em avaliar se a condução da política externa do Paraguai influenciou na aquisição e na doação de imunizantes. Argumenta-se que a política externa paraguaia não se apresentou suficiente para alcançar resultados profícuos na condução das políticas internas no combate da pandemia. Os motivos que corroboram essa afirmação serão encontrados no decorrer do texto.

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão do curso de Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA).

<sup>2</sup> Graduada em História (UNILA-2019). Contato: [kamilacevidanes@gmail.com](mailto:kamilacevidanes@gmail.com)

O artigo está organizado em três tópicos além desta introdução e das considerações finais. No primeiro são tratadas as definições de política externa, lançando mão das concepções trazidas pelas abordagens realista, marxista e liberal das Relações Internacionais. O segundo traz uma abordagem histórica da política externa do Paraguai, considerando o período compreendido entre a segunda metade do século XX e os dias atuais. O terceiro tópico consiste nas questões que surgiram com o advento da pandemia de Covid-19 e a maneira como o governo paraguaio enfrentou esse momento. Esse terceiro tópico aborda o processo de aquisição de insumos como equipamentos de proteção individual e demais materiais hospitalares, bem como de vacinas para realizar a imunização da população do país e realiza, ainda uma análise do caso em questão, baseado no aporte teórico-conceitual.

Em relação à metodologia, trata-se de um estudo de caso através de uma abordagem qualitativa, no qual a análise terá como guia as lentes da abordagem teórico-conceitual apresentada no texto. Quanto às fontes da pesquisa, para a descrição do que se entende por política externa e para a descrição da política externa paraguaia utilizam-se bibliografias específicas de cada área. Para as ações do Paraguai na pandemia, utiliza-se principalmente fontes jornalísticas, por conta da contemporaneidade do tema. As fontes jornalísticas não estão relacionadas nas bibliografias, mas estão mencionadas no corpo do texto e referenciadas em notas de rodapé com o respectivo link.

## **POLÍTICA EXTERNA E SUAS DEFINIÇÕES**

O objetivo desse tópico do artigo é tratar das definições de política externa, visando demonstrar como o conceito de política externa é tratado por abordagens das Relações Internacionais e de que maneira podem contribuir na discussão do tema tratado nesse artigo. Realiza-se uma explanação de algumas definições de autores diversos e também apresentam-se visões mais específicas ligadas às abordagens macro das Relações Internacionais, nomeadamente as visões teóricas realista, marxista e liberal, visando compreender como cada uma delas contribui e se posiciona frente a essas discussões.

Uma primeira definição bastante útil e funcional de política externa que pode ser aqui apresentada é a do ex-ministro das Relações Exteriores brasileiro, jurista e professor, Celso Lafer. Ao relacionar a política externa com a política pública e analisar como tê-la em funcionamento, afirma que ela tem por objetivo “traduzir necessidades internas em possibilidades externas” (LAFER, 2018, p. 822). Nesse sentido, para Cardoso (2010, p. 80), compreender a política externa “significa valorizar os processos domésticos em cada país e entender os motivos, internos ou externos, para as decisões governamentais para o plano internacional”.

Merle (1990), citado por Figueira (2011, p. 8), também enfatiza os fatores domésticos e internacionais ao afirmar que a política externa “é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar “[...] o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo”. Nessa mesma discussão, na visão de Salomón e Pinheiro (2013, p. 41), a política externa é compreendida como uma política pública. Entretanto, as autoras observam que, apesar dessa condição, “uma especificidade a diferencia: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados”.

O que se pode concluir a partir das abordagens de Lafer, Cardoso, Merle e de Salomón e Pinheiro é que a política externa e política doméstica são indissociáveis, apontando para a relação de dependência existente para a manutenção de ambas. Destaca-se ainda que os autores concordam que a figura estatal se apresenta como protagonista nessas relações, visto que, o objetivo principal consiste em obter resultados favoráveis que reflitam dentro de seus países.

O conceito de política externa e suas interpretações já foi trabalhado por diversos pesquisadores da área, passando por visões realistas, marxistas e liberais. Observa-se que, nas três visões, apesar de possuírem formas distintas de abordagem de política externa, a contribuição de cada uma para os estudos na área é relevante.

Na perspectiva da teoria realista, os estudos de política externa são vistos de maneira semelhante a boa parte dos temas ligados às relações internacionais: uma área repleta de conflitos, ao compreender que as relações entre os Estados são permeadas por interesses das partes que buscam, de forma incessante, que suas necessidades sejam atendidas (FERREIRA, 2020). O realismo considera o Estado como a figura principal na discussão de política externa, onde as necessidades e o alcance na realização de suas metas são tidos como prioridades pelo organismo estatal. Esse posicionamento, segundo (FERREIRA, 2020, p. 14), reflete a “natureza humana estática, voltada ao interesse egoísta” que, para o autor, é traduzida na visão realista, ancorada na perspectiva *hobbessiana*<sup>3</sup>.

No que diz respeito à concepção de política externa, segundo Mansani e Reis (2014), “os realistas não consideram a política externa como uma política interna” (MANSANI e REIS, 2014, p. 22). Nesse sentido, para os realistas a política externa é apenas um adendo que garante a soberania do Estado, mas não interfere diretamente nas demais questões internas. Concordando com essa afirmação, Figueira (2011) compreende que, tendo em vista que o interesse do Estado está concentrado na obtenção e manutenção do poder, “desconsideram-se, com isso, as variáveis da política doméstica (interna) e sua relação com o ambiente internacional” (FIGUEIRA, 2011, p. 8).

Outro aspecto a ser destacado refere-se à proposta feita pelos realistas de que a “política externa não deve ser politizada” (MANSANI e REIS, 2014, p. 22). Essa afirmativa parte do pressuposto de que em um regime democrático, por exemplo, há a inserção de outros atores nessas tratativas e que estes podem intervir de maneira que não atenda às necessidades do Estado apenas, mas também às suas demandas. Isso faz com que os objetivos estatais nessas negociações não sejam atendidos em sua totalidade.

---

<sup>3</sup> Para melhor compreensão da visão hobbessiana, no que diz respeito à natureza humana e sua relação com o Estado, recomenda-se a leitura de “O Leviatã”, disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)> Acesso em: 03 jan. 2022

Uma segunda justificativa para que não haja a politização da política externa diz respeito ao fato de que, os outros atores estatais que são inseridos conforme citado anteriormente, nem sempre possuem qualificação técnica para dirimir essas questões. Com isso, para os realistas, esses assuntos deveriam ficar, exclusivamente, a cargo de indivíduos capacitados para isso, nesse caso, por meio de instituições que compõem o organismo estatal, tal como o corpo técnico do Ministério das Relações Exteriores, por exemplo (FIGUEIRA, 2011).

Além dessas definições adotadas pela teoria realista, outro aspecto importante a ser destacado por essa perspectiva teórica diz respeito às relações de poder. Essas relações variam de acordo com a realidade de cada Estado. Os realistas se distanciaram por muito tempo dessas discussões no sentido de não inserirem no debate as questões relacionadas ao exercício do poder e temas correlatos. Contudo, conforme inferem Morin e Paquin (2018) esse posicionamento alterou-se ao longo do tempo, ao menos na visão de uma parte dos realistas, ao afirmarem que:

*The capacity and will to exercise power politics vary from one state to another. A growing number of supporters of the realist school of international relations recognize this. While they consider that states, above all, seek to guarantee their security and maximize power, they are now more willing to acknowledge that the domestic dynamics specific to each country shape that country's ambitions (MORIN e PAQUIN, 2018, p. 30).*

Nessa perspectiva, a forma de utilização desse poder ocorre de acordo com os interesses de cada país e são determinadas pela maneira como cada país compreende a forma como deve agir, levando em consideração sua relevância no cenário internacional e as estratégias elaboradas com o escopo de consolidar sua posição nesse processo. Para Morin e Paquin (2018), esse exercício de poder se traduz em como o país cadencia “mobilização” (*mobilization*) e “exploração” (*explotation*), sendo estes dois elementos as ferramentas necessárias na obtenção de resultados nas resoluções de política externa, bem como de manutenção do poder.

Partindo de uma visão teórica distinta da adotada pelo realismo, a teoria marxista não assume os aspectos da natureza humana e do ser humano como um sujeito movido pelo egoísmo. Ao invés disso, admite que no cerne das discussões de política externa o Estado apresenta-se como protagonista apesar de sua capacidade de agência ser limitada. Para

Berringer (2015, p. 05), a atuação do Estado depende dos “interesses do bloco no poder e não exclusivamente do chefe de Estado, da equipe governamental ou da interação entre as burocracias”. Nesse sentido, a disputa pelo poder fica apenas para aqueles que já o detém, fazendo com que os demais envolvidos se ajustem às decisões tomadas. A defesa feita por Berringer está fundamentada nos trabalhos do teórico marxista Nicos Poulantzas voltados para a teoria do Estado e, segundo a autora, é possível compreender e analisar a política externa com as explanações de Poulantzas, fundamentadas nas políticas econômicas e sociais. Sendo assim, entende-se que os temas estão relacionados entre si.

Considerando a perspectiva marxista para política externa, onde as relações de poder ocorrem por meio de quem o detém, Poulantzas (2019) explicita como se dão estas relações e como esse poder se apresenta e pode ser definido ao afirmar que:

Assim como o conceito de classes indica os efeitos do conjunto de níveis da estrutura sobre os suportes, o conceito de poder especifica o efeito do conjunto desses níveis sobre as relações entre classes sociais em luta: *ele indica os efeitos da estrutura sobre as relações conflituais das práticas das diversas classes “em luta”*. Dito de outro modo, o poder não está situado nos níveis de estruturas; ele é um efeito do conjunto desses níveis, porém caracteriza cada um dos níveis da luta de classes. O conceito não pode ser assim aplicado a um nível de estrutura; quando se fala, por exemplo, de *poder de Estado*, não se pode indicar com isso o modo de articulação e intervenção do Estado nos outros níveis de estrutura, *mas o poder de uma classe determinada*, a cujos interesses corresponde o Estado sobre outras classes sociais (POULANTZAS, 2019, p. 102 - itálicos do original).

Nesse sentido, à luz das palavras de Poulantzas, no que tange à política externa na visão marxista, os Estados que compõem o bloco de poder exercem-no sobre os outros que possuem um poder reduzido ou até mesmo que não o possuem no que diz respeito à tomada de decisões. Por analogia, essas relações se apresentam como aquelas definidas por Marx em seus escritos, ao tratar da existência da luta de classes e da opressão exercida pela burguesia sobre o proletariado.

Faz-se oportuno ressaltar que a teoria marxista ainda é pouco aplicada em estudos de política externa, bem como de todos os outros campos abrangidos pelas relações internacionais. Sobre isso, Buguato, Garcia e Ramos (2017) afirmam que essa quantidade reduzida de estudos ocorre pelo fato de que a teoria marxista é considerada essencialmente uma teoria econômica, o que dificultaria a discussão de temas como política externa.

Entretanto, trabalhos como o de Berringer evidenciam a possibilidade de discutir política externa por meio do viés marxista.

A política externa também tem a contribuição da teoria liberal para os estudos da área, sendo uma abordagem relevante. Segundo Salomón e Pinheiro (2013, p. 45), essa relevância se dá pelas respostas que o liberalismo consegue oferecer às discussões do campo das relações internacionais, como, por exemplo: “o conflito recorrente entre Estados é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, é o principal agente de mudança na política internacional”. As respostas que a teoria liberal oferece são compreendidas, em um primeiro momento, como as melhores e mais viáveis, tendo em vista seu caráter apaziguador.

Segundo Figueira (2011, p. 15), a teoria liberal compreende que a “política externa possui um caráter “interméstico”, ou seja, tantos fatores domésticos como externos devem ser considerados para a formulação das ações estatais no plano internacional”. Nesse sentido, tanto as questões internas quanto as externas apresentam-se numa posição de complementaridade.

Diferentemente da teoria realista – que rechaça a politização da política externa – o liberalismo a considera como uma ferramenta importante na tomada de decisões, ao ponderar que os diversos atores envolvidos nesse processo são necessários. Isto ocorre tendo em vista que, numa posição antagônica ao realismo, o liberalismo não estabelece que o Estado deve ser a figura principal nestas relações, visto que, “[...] os governos nacionais estão constantemente sujeitos a diversas influências e pressões tanto por atores domésticos quanto externos” (MANSANI e REIS, 2014, p. 24). Logo, a centralização na tomada de decisões em um único indivíduo não é considerada pela teoria liberal, por apresentar-se contraproducente e inviável.

Observa-se que a teoria liberal se contrapõe em alguns aspectos à teoria realista, considerando o posicionamento dessa que defende a existência de uma permanente disputa pelo poder e pela concretização de seus interesses, conforme citado anteriormente. Outro ponto de divergência com o realismo consiste na constante tentativa do liberalismo em explicar os acontecimentos ao longo do tempo, ao considerar que “as variáveis internas” oferecem as melhores explicações sobre estes acontecimentos, diferentemente da visão

realista “onde as variáveis internas têm pouco peso em comparação com as variáveis sistêmicas (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013, p. 45).

Apesar dos aspectos divergentes entre a teoria liberal e a realista, há pontos de convergência, conforme demonstra Figueira (2011), ao inferir que:

Como o liberalismo clássico, o (neo)institucionalismo, as teorias globalistas, entre outras, compartilha premissas com o paradigma realista: o princípio da racionalidade e os próprios preceitos da ciência positivista. A premissa comum é a racionalidade dos atores, que agem segundo sua utilidade, ou seja, a tomada de decisão sempre pressupõe uma escolha pautada na relação custo-benefício (FIGUEIRA, 2011, p. 12).

Sendo assim, a razão é um aspecto em comum que norteia liberais e realistas, mesmo que as proposições e ações assumidas apresentem características distintas entre si.

Acerca da relevância do liberalismo para a política externa, Cardoso (2010) afirma que a teoria liberal alcançou um papel de destaque nessas discussões quando, ao final da década de 1980, o realismo perdeu espaço para o liberalismo, visto naquele momento como “uma tradição de pensamento muito mais adequada à nova realidade mundial, de grandes fluxos comerciais e de interação e intercomunicação entre os diversos países, e que trouxe para a disciplina o estudo dos atores não-estatais nas relações transnacionais” (CARDOSO, 2010, p. 82). Nessa perspectiva, o liberalismo apresenta-se, até os dias atuais, como uma abordagem necessária para os estudos de política externa, mas, sem espaço para ser colocado em posição de superioridade às demais teorias utilizadas para explicar a política externa.

Considerando as definições para política externa apresentadas, entende-se que se trata de uma política pública baseada em planejamento e na adoção de medidas e ações por parte dos Estados, por meio dos agentes governamentais, que visam consolidar seus interesses por meio da cooperação entre eles, de maneira bilateral ou multilateral. Salienta-se que a política externa pode alcançar diversos setores do corpo estatal e tem na diplomacia os principais atores envolvidos nessas discussões.

## A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI – DE STROESSNER A BENITEZ

O objetivo desse tópico do artigo é contextualizar historicamente a política externa do Paraguai, apontando para as continuidades que seguiram mesmo com a mudança de regimes, observando que, mesmo com a retomada do Estado Democrático de Direito, o país seguiu a mesma posição no que diz respeito à política externa.

O modelo de política externa adotada por um país traz consigo diversos aspectos que darão o tom de sua condução. Acerca destes aspectos, Van Klaveren (1984, p. 49) citado por Heduvan (2020, p. 132), consolida que *“la presencia de un estilo o de un enfoque característico de política exterior en un país surge como producto de ciertas tradiciones históricas que han permeado el comportamiento externo[...]”*. Dessa maneira, no caso paraguaio, houveram algumas continuidades no estilo de política externa adotado, principalmente por ter presidentes de um mesmo partido político – o Partido Colorado – por décadas.

Segundo Arce (2011, p. 106) no transcorrer do século XX, *“la política externa paraguaya, como la mayoría de las políticas públicas, ha estado monopolizada por el poder ejecutivo”*. Logo, a política externa era conduzida de maneira personalista, ou seja, a tomada de decisões ficava a cargo do presidente. Esse modelo de política externa, apresenta-se como um padrão em diversos países, mas os resultados obtidos são distintos entre os Estados a depender da condução das tratativas pelo agente principal<sup>4</sup> das negociações.

Observa-se que a política externa paraguaia teve diversos momentos, passando por regimes democráticos e ditatoriais. O país sul-americano ajusta-se aos conceitos de política externa, considerando-a uma política pública que envolve diversos setores da organização estatal. Apesar disso, ao longo desse trabalho, será demonstrado que, apesar da transição de uma ditadura para uma democracia, algumas condutas seguiram imutadas.

Durante a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), a política externa paraguaia consistia em valorizar a relação com os vizinhos mais proeminentes, nesse caso, Brasil e Argentina, que viabilizou ao país benefícios econômicos e políticos (ROLON, 2010). O

---

<sup>4</sup> Sobre o termo “agente principal” consultar Putnam (2010).

modelo de política adotado pelo Paraguai ficou conhecido por “política pendular”<sup>5</sup>. Além de manter boas relações com os países vizinhos, o governo Stroessner também buscou manter relações harmoniosas com os EUA, com diversos países europeus e também com Taiwan. No caso da relação com os EUA, os financiamentos da ditadura stronista por meio da Operação Condor<sup>6</sup>, seguramente, obrigava o Paraguai a estreitar suas relações com o país norte-americano.

Sobre os vínculos do Paraguai com Taiwan, as relações entre os dois países iniciaram em 1957, no contexto da Guerra Fria. Esse alinhamento ocorreu sob o escopo do combate ao avanço do comunismo, quando ambos possuíam o apoio direto dos EUA e essa relação se mantém profícua até os dias atuais, tendo diversos acordos aprovados entre eles (ROMERO e DALBOSCO, 2020).

Dentre os acordos firmados destaca-se o Acordo de Cooperação Técnica<sup>7</sup>, no ano de 1973. Esse acordo permitiu que o Paraguai expandisse sua produção agrícola, a fim de atender, em um primeiro momento, as necessidades de Taiwan que, dada a sua geografia e condições climáticas, possui limitado espaço cultivável e para a criação de animais para abate. Sendo assim, esse tratado estabeleceu o envio de profissionais qualificados para avaliação e posterior modernização do setor agropecuário paraguaio com financiamento do governo taiwanês. Não obstante, esse acordo permitiu que o Paraguai alcançasse rendimentos no referido setor, até então desconhecidos (ROMERO e DALBOSCO, 2020).

Além das boas relações firmadas com Taiwan, o Paraguai também mantém relações econômicas com a China, considerando que o comércio de Ciudad del Este, no que tange às importações dos produtos comercializados na região, são oriundos do país asiático.

Em 1989, Alfredo Stroessner foi destituído do poder em decorrência do golpe do general Andrés Rodríguez. No novo governo, o Paraguai manteve a proposta de seguir sua política externa diversificada, mantendo relações com os países vizinhos, com os EUA, com

---

<sup>5</sup> Para (BIRCH, 1990) apud ROLON (2010) esse modelo de política era viável e acompanhado de coerência visto que, como um pêndulo, em momentos pendia à Argentina, em outros, ao Brasil. Para o Paraguai, dada suas condições geográficas e econômicas, independentemente para qual lado estava o pêndulo, pelas relações que mantinha com ambos os países, conseguia atrair para si algumas vantagens, principalmente no que diz respeito à economia.

<sup>6</sup> Para melhor compreensão do tema, recomenda-se a leitura da obra do autor uruguaio, Eduardo Galeano, “As veias da América Latina (2020)”, disponível nas referências deste artigo.

<sup>7</sup> Ver [https://www.embapartwroc.com.tw/convenios\\_bilaterales\\_es](https://www.embapartwroc.com.tw/convenios_bilaterales_es)

países europeus (possui até os dias atuais excelentes relações com a Espanha e Reino Unido), Taiwan e China. Destaca-se que foi no governo de Rodriguez que as relações com países asiáticos se demonstravam cada vez mais estreitas (GARCÍA, 1993). Além das relações com os países citados, o Paraguai passou a apresentar-se também, de maneira mais consistente, em organizações multilaterais, tais como o MERCOSUL.

A redemocratização do Paraguai se deu em 1993, com eleições gerais e para presidente. A política externa manteve-se seguindo um caminho semelhante mesmo com mudanças governamentais. Com o retorno do Estado Democrático de Direito em 1993, a eleição de Juan Carlos Wasmosy, do Partido Colorado, trouxe os ares do neoliberalismo mais evidenciados ao país, acompanhando esse posicionamento no campo da política externa.

Acerca da condução da política externa do Paraguai após a retomada do Estado Democrático de Direito, Arce (2011), evidencia que:

*Los analistas políticos de la democracia han visto fuertes continuidades en la política exterior paraguaya desde 1989 en adelante. En su gran mayoría, a pesar de las diferencias en torno a la real influencia del régimen político interno en la política externa paraguaya, los autores coinciden en las dificultades para realizar los ajustes necesarios a una política externa rígida, diseñada de forma reactiva con respecto al contexto externo y construida con el objetivo de mantener un perfil bajo a nivel internacional (ARCE, 2011, p. 109)*

Nessa perspectiva, observa-se que no caso paraguaio, mesmo com a presença de um regime democrático, condutas adotadas anteriormente na área de política externa foram continuadas, sinalizando para a dificuldade em romper com aquilo que se tinha e de assumir uma nova postura. Os motivos para a dificuldade em implementar mudanças são alguns, tais como: a estagnação do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai em não promover alterações, capacitações aos profissionais envolvidos, modernização dos processos de trabalho, bem como de encerrar a visão anterior stronista de indicações aos cargos sem nenhum tipo de critério técnico, apenas considerando o alinhamento ao governo (ARCE, 2011).

O governo de Duarte Frutos (2003-2008) demonstrou indícios, mesmo que ainda incipientes, de mudanças na política externa, conforme consolida Arce (2011) ao se referir a Frutos como:

[...] *un presidente colorado reformista de alto perfil, que busco activamente cambiar la imagen del país a nivel internacional. Su adscripción a las dinámicas del Partido Colorado, le permitió contener las reacciones propias de los cambios propuestos, hasta terminar en el desgaste político sufrido por el mismo y su posterior sumisión a los designios del Partido en los dos últimos años de su mandato. Estos hechos permitieron la búsqueda de una política externa propia y diferente al simple arrastre de los lineamientos y prácticas de la política de la dictadura* (ARCE, 2011, p. 113).

Nesse sentido, apesar do desgaste sofrido em seu governo por representantes do seu próprio partido, houve por parte de Frutos a tentativa de mudança na política externa paraguaia, visando a captação de recursos e a projeção o Paraguai no cenário internacional. Utilizou-se da economia ao viabilizar o aumento das exportações e do fomento de incentivo ao agronegócio, o que não foi possível pelas pressões partidárias, fazendo com que retrocedesse nas mudanças.

Após o mandato de Duarte Frutos, ainda se observa que os presidentes seguintes deram continuidade ao modelo de política externa adotado, mesmo com a eleição, em 2008, de Fernando Lugo<sup>8</sup>, um presidente alinhado ideologicamente à esquerda que rompeu com os anos do Partido Colorado no poder. A política defendida por Lugo consistia na valorização regional, avançando nas negociações econômicas com o Mercosul e na tentativa de inserir nas discussões de política externa agentes que até então eram negligenciados, como no caso dos representantes do Legislativo (ARCE, 2011). Apesar da tentativa de uma ruptura com o modelo deixado por Stroessner, não houve tempo hábil para a consolidação de mudanças significativas, considerando o breve tempo em que esteve presidente do Paraguai visto que, ao final de seu primeiro mandato presidencial, foi acometido por um processo de *impeachment* que resultou em sua destituição do cargo. Sendo assim, o longo período do Partido Colorado no poder, a forte presença de cadeiras coloradas no Congresso e no Senado e o breve mandato presidencial são fatores que podem ter colaborado com a manutenção da política externa. Desde a destituição de Fernando Lugo, os demais presidentes eleitos são do Partido Colorado, inclusive o que está atualmente no poder, Mário Abdo Benitez.

Com isso, ao longo da segunda metade do século XX e das duas primeiras décadas do século XXI, o Paraguai construiu uma política externa fundamentada essencialmente na

---

<sup>8</sup> A eleição de Fernando Lugo em 2008, simboliza a chamada “guinada à esquerda”, ocorrida em alguns países sul-americanos como Brasil, Argentina, Bolívia e Venezuela. Para maiores informações, recomenda-se a leitura de ARANTES (2016), disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Relinternac\\_ArantesPC\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Relinternac_ArantesPC_1.pdf) Acesso em 01. out. 2021.

manutenção de boas relações com os EUA, facilmente observada pelo reconhecimento de Taiwan como país. Apesar das relações com o país norte-americano terem sido mais estreitas sob o escopo do combate ao comunismo durante a ditadura stronista, elas mantiveram-se posteriormente. Além disso, destaca-se que o Paraguai, no que diz respeito aos vizinhos, pelos acordos firmados no MERCOSUL, prezou pelas relações com Estados-Partes que constituem o bloco (especialmente Brasil e Argentina), com ênfase nas relações comerciais. Com as negociações fora do continente americano, apesar das relações comerciais existentes, as relações com a China se restringiram ao campo comercial, dado o impasse existente no caso “Taiwan”. Sendo assim, em uma perspectiva histórica que foi trazida para a atualidade, esse foi o cenário de política externa construído ao longo dos anos pelo Paraguai e foi com esse mesmo cenário que o país precisou trabalhar no enfrentamento da pandemia.

## **UM NOVO MOMENTO: A PANDEMIA DE COVID-19**

Em novembro de 2019, o mundo voltou seu olhar para a cidade de Wuhan, na China, onde o governo local anunciava o aparecimento de um vírus da família do coronavírus, potencialmente perigoso, que causou quadros de pneumonia em diversas pessoas. Em 23 de janeiro de 2020, o governo determinou que a província entraria em *lockdown*<sup>9</sup>.

Em todo o mundo, a notícia que mais era veiculada pelos canais de comunicação era sobre a existência desse novo vírus. A situação se agrava quando, em 30 de janeiro de 2020, a OMS (Organização Mundial de Saúde), declara que o surto do novo coronavírus caracterizava-se como “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional” (ESPII) que é o mais elevado nível de alerta existente na organização, tendo sido acionado seis vezes desde a fundação da OMS, em 1948. Em 13 de março de 2020, a OMS declarou que o surto de coronavírus tornou-se uma pandemia, tendo sido encontrados casos em diversos lugares do mundo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Lockdown* trata-se de um termo em inglês que em sua tradução para o português significa “trancamento total”. Trata-se de um protocolo com o escopo de restringir a circulação de pessoas.

<sup>10</sup> Para maiores informações sobre a linha do tempo da pandemia de Covid-19, acessar: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19> Acesso em 02.out.2021

Considerando o cenário pandêmico, o Paraguai também detectou o coronavírus em seu território. Em 07 de março de 2020 o país confirmou o seu primeiro caso<sup>11</sup> por meio do Ministério da Saúde. A partir desse momento é possível considerar que não apenas para o Paraguai, mas para todos os países, houve a existência de um divisor de águas, dicotomizando entre o período anterior e posterior à pandemia, onde, provavelmente, não haveria o retorno ao que se tinha antes do surgimento do novo vírus.

As medidas adotadas para limitar a proliferação do vírus foram adotadas pelo Paraguai desde antes do surgimento do primeiro caso, quando em fevereiro havia suspenso vistos para chineses. Com a confirmação do primeiro caso, o país fechou a Ponte da Amizade, na fronteira com o Brasil, na ligação entre Ciudad del Este (PY) e Foz do Iguaçu (BR).

A decisão de fechamento da Ponte da Amizade pelo governo paraguaio deu-se pela situação que o Brasil estava vivenciando, conforme afirmam Mascarenhas e Klauck (2020):

O maior receio do Estado Paraguaio era que a doença se espalhasse pelo país, colapsando o já precário sistema de saúde, uma vez que o Brasil apresentava elevação nos casos. Essa percepção confirmou-se com o tempo, pois quase 90% dos casos de COVID-19 no Paraguai foram importados do Brasil, trazidos por imigrantes que viviam no Brasil e voltaram ao país de origem no período pandêmico. Além disso, o contrabando pelo rio Paraná fez aumentar os casos de contaminação em Ciudad del Este, tornando-se um epicentro da pandemia no país, no mês de agosto (MASCARENHAS e KLAUCK, 2020, p. 05)

Nesse sentido, a postura assumida pelo governo paraguaio era compreensível, demonstrando que, em um primeiro momento, mesmo sabendo que o comércio de Ciudad del Este corresponde a importante parte das receitas do país, a ineficiência dos serviços de saúde existentes, não permitiriam que uma medida diferente fosse tomada.

Além do fechamento da fronteira com o Brasil, o governo paraguaio também fechou suas fronteiras com Argentina e Bolívia e determinou que as cidades deveriam entrar em *lockdown*, permitindo que a população só saísse para comprar comida e medicamentos. Essas medidas permitiram que o Paraguai conseguisse frear por um tempo a disseminação do vírus, tendo um dos menores índices de contaminação e mortes em decorrência da doença. Porém, essa estabilidade só se manteve por um tempo. Ao final de 2020, a situação mudou de figura.

---

<sup>11</sup> Reportagem disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/07/paraguai-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus-no-pais.ghtml> Acesso em: 02. out.2021

Apesar dos resultados positivos no enfrentamento inicial da pandemia, o governo de Mario Benitez foi alvo de protestos em março de 2021, quando os manifestantes pediam sua renúncia, em decorrência de sua má gestão. Suspeitas de corrupção na aquisição de insumos de saúde, atrelados ao aumento dos casos da doença, à falta de leitos em hospitais, do auxílio econômico ineficaz e da lenta vacinação no país, fizeram com que parte da população se mobilizasse contra o presidente, pedindo sua imediata saída.

Logo que os protestos iniciaram, o então Ministro da Saúde, Julio Mazzoleni renunciou ao cargo. Em pronunciamento ao país em rede nacional, o presidente chegou a sugerir que todos os ministros colocassem seus cargos à disposição, o que não aconteceu<sup>12</sup>. No Congresso, a oposição tentou fazer com que fosse aberto um processo de *impeachment* contra Benitez, mas o Partido Colorado - que possui o maior número de assentos na Câmara - conseguiu fazer com que o presidente se livrasse de uma possível destituição do cargo<sup>13</sup>.

#### *Processo de Vacinação e Doação de Imunizantes*

Conforme citado anteriormente, um dos motivos dos protestos da população paraguaia foi a lenta vacinação contra a Covid-19. A fim de retomar a discussão para a política externa, o processo de vacinação no Paraguai elucida algumas situações ocorridas. Quando as vacinas começaram a ser desenvolvidas e comercializadas, assim como diversos países latino-americanos, o Paraguai não realizou a compra imediata dos imunizantes. Para fins de comparação, os EUA iniciaram seu processo de imunização na segunda semana de dezembro/2020<sup>14</sup>. Países como México e Chile, iniciaram a vacinação no final de

---

<sup>12</sup>Reportagem disponível em:

<https://oglobo.globo.com/mundo/protesto-contr-gestao-da-pandemia-termina-em-incidentes-violentos-no-paraguai-24912945> Acesso em: 03 out. 2021

<sup>13</sup> Reportagem disponível em:

<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-18/presidente-do-paraguai-se-livra-de-processo-de-impeachment-por-sua-gestao-da-pandemia.html> Acesso em 03.out 2021.

<sup>14</sup> Reportagem disponível em:

<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/12/14/estados-unidos-comecam-a-vacinar-contra-a-covid.ghtml> Acesso em 03. out 2021

dezembro/2020<sup>15</sup>. Em contrapartida, governo paraguaio celebrou um contrato com o Fundo Russo de Investimento Direto para a compra do imunizante Sputnik V em fevereiro/2021<sup>16</sup>.

Faz-se oportuno salientar que, a demora em adquirir as doses dos imunizantes contra a Covid-19 pelo Paraguai envolve uma série de questões. Uma delas diz respeito a uma situação que acomete diversos países: a ausência de recursos. O Paraguai é um país pequeno e pouco industrializado, sendo a atividade agrícola a base de sua economia, bem como o comércio de produtos importados em suas regiões fronteiriças como Ciudad del Este e Salto del Guairá (CARDOSO e ROSSETTO, 2017) e na fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul. Essa situação é contrastante com aquela que o país vivenciava antes da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), que, na descrição de Amayo (1995), levou o Paraguai de referência na região a tornar-se um Estado endividado, destruído econômica, social e moralmente e sem ter conseguido se reconstruir em sua totalidade.

As questões econômicas afetam diretamente o Paraguai, visto que, resultam em baixa cobertura educacional, de saúde e elevados índices de desemprego. Com a aquisição de vacinas contra a Covid-19 não foi diferente. Com recursos financeiros escassos, fazer a compra de imunizantes tornou-se um desafio. Com isso, a definição de política externa cunhada por Celso Lafer, reflete a realidade dos países quando se deparam com as “necessidades internas” e vislumbram as “possibilidades externas”.

A demora no início do processo de imunização no Paraguai atingiu diretamente o governo paraguaio com o levante de uma parte da população. Entretanto, essas mobilizações fizeram com que o governo oferecesse mais velocidade na busca pelos imunizantes por meio da política externa. Após o primeiro contrato firmado para a compra de imunizantes em fevereiro de 2021, em maio do mesmo ano, o país realizou a compra de mais de 4 milhões de doses imunizantes do laboratório BioNTech, fabricante das vacinas da Pfizer<sup>17</sup>. O primeiro

---

<sup>15</sup>Reportagem disponível em:

<https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/24/mexico-e-1º-pais-latino-americano-a-vacinar-chile-e-argentina--recebem-doses.ghtml> Acesso em 03 out 2021.

<sup>16</sup> Reportagem disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/paraguai-firma-contrato-para-comprar-sputnik-v/> Acesso em 03 out.2021.

<sup>17</sup> Reportagem disponível em:

<https://www.mspbs.gov.py/portal/23192/pfizer-la-nueva-vacuna-que-compro-paraguay.html#:~:text=Esta%20ma%C3%B1ana%2C%20autoridades%20sanitarias%20confirmaron.necesaria%20para%20almacenar%20los%20inoculantes>. Acesso em 06 jan. 2022.

lote com pouco mais de 200 mil doses – chegou ao país em outubro do mesmo ano, cinco meses após a assinatura do contrato<sup>18</sup>. Salienta-se ainda que, o país ainda fez aquisições de outros imunizantes após o fechamento do contrato com o Fundo Russo, por meio do mecanismo da OMS denominado Covax para compra e doações de doses.

Além das aquisições de doses, o Paraguai contou com doações de vacinas de outros países. A Espanha fez a doação de 4000 doses inicialmente do imunizante do laboratório AstraZeneca<sup>19</sup>; cerca de um milhão de doses da vacina Pfizer foram doadas pelos EUA ao país<sup>20</sup>; Chile e México também fizeram doações de aproximadamente duzentas mil doses de AstraZeneca e Corona Vac<sup>21</sup>. Além de ter recebido doses de países latino-americanos, europeus e dos EUA, o Paraguai contou com o recebimento de 150 mil doses do Catar<sup>22</sup>.

Apesar do empenho de alguns países em cooperar com o processo de imunização da população paraguaia, há situações que devem ser citadas. A primeira consiste no papel de Taiwan nesse processo. Conforme fora citado anteriormente, o Paraguai reconhece Taiwan como país, gerando ruídos na relação com a China continental, compondo um pequeno grupo de 15 de países que assume essa postura (ROMERO e DALBOSCO, 2020). Não obstante, não houve por parte do governo taiwanês a doação direta de doses ao país, mas, no final de abril de 2021 ocorreu a doação de 16,5 milhões de dólares para firmar um contrato com o laboratório indiano Bharat BioNTech para a aquisição de dois milhões de doses da vacina Covaxin<sup>23</sup>. O pagamento antecipado foi feito e o Paraguai recebeu as primeiras doses em

---

<sup>18</sup> Reportagem disponível em: <https://bitly.com/kaznp> Acesso em 06 jan. 2022.

<sup>19</sup> Reportagem disponível em: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2021/09/14/paraguai-recebe-3069-mil-doses-de-vacina-contra-a-covid-doadas-pela-espanha.html> Acesso em 05 out 2021.

<sup>20</sup> Reportagem disponível em: <https://cnnspanol.cnn.com/2021/06/28/paraguay-recibe-anuncio-de-donacion-de-vacunas-de-ee-uu-en-medio-de-record-diario-de-muertes-por-covid-19/> Acesso em 05 out.2021.

<sup>21</sup> Reportagem disponível em: <https://www.ultimahora.com/paraguay-recibira-mas-200000-vacunas-donadas-mexico-y-chile-n2965027.html> Acesso em 05 out.2021.

<sup>22</sup> Reportagem disponível em: [https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-paraguay\\_paraguay-recibe-otras-150.000-dosis-de-la-vacuna-moderna-donadas-por-catar/46757224](https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-paraguay_paraguay-recibe-otras-150.000-dosis-de-la-vacuna-moderna-donadas-por-catar/46757224) Acesso em 05 out.2021.

<sup>23</sup> Reportagem disponível em: <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/22/taiwan-entrega-donacion-de-us-165-millones-para-la-compra-de-la-vacuna-anticovid-de-la-india/> Acesso em 05.out.2021

novembro de 2021<sup>24</sup>. Anteriormente às doações financeiras, o país asiático realizou doações de insumos médicos e de equipamentos de proteção individual desde meados de 2020.

A segunda situação consiste na ausência da cooperação com a China, em decorrência do Estado paraguaio não manter relações diplomáticas com o país asiático. Apesar disso, foi veiculado em diversos meios de comunicação que o Paraguai teria recebido a oferta de doses por parte da China, condicionado ao rompimento das relações com Taiwan<sup>25</sup>.

No momento da “oferta” realizada pela China, o Paraguai enfrentava um colapso em seu sistema de saúde, com hospitais lotados, sem vagas em Unidades de Terapia Intensiva (UTI), precisando recorrer ao traslado de seus pacientes para o Brasil, como ocorreu na fronteira entre Ciudad del Este e Foz do Iguaçu. Nesse sentido, observa-se como essas relações são sensíveis e carregadas de interesses a ponto de colocar como moeda de troca a cooperação no enfrentamento da pandemia. Durante o ápice da pandemia no país, foi cogitada a ruptura com Taiwan por uma parte dos senadores e deputados paraguaios a fim de viabilizar negociações com Pequim, tendo em vista a gravidade da situação<sup>26</sup>, ideia que não foi adiante.

Apesar do Paraguai manter boas relações com dois países vizinhos, Brasil e Argentina, com os quais forma um bloco econômico (MERCOSUL) não houve colaboração imediata na oferta de doação de doses. Quando os protestos criticando a gestão de Mario Benitez começaram, o chanceler paraguaio Euclides Acevedo esteve no Brasil e reuniu-se com o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, solicitando apoio do Brasil ao presidente paraguaio no tocante às manifestações contra seu governo, bem como de doação

---

<sup>24</sup> Reportagem disponível em: <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/11/12/llegaron-400000-dosis-de-la-vacuna-india-covaxin/?outputType=amp> Acesso em 08 jan. 2022.

<sup>25</sup> Reportagem disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/03/24/paraguai-diz-ter-recebido-oferta-de-vacina-chinesa-em-troca-de-romper-com-taiwan.ghtml> Acesso em 05 out.2021

<sup>26</sup> Reportagem disponível em: <https://www.nytimes.com/es/2021/04/16/espanol/paraguay-china-taiwan.html> Acesso em 09 jan. 2022.

de vacinas, o que não ocorreu em um primeiro momento<sup>27</sup>. O Brasil fez doações de doses de imunizantes ao Paraguai apenas em janeiro de 2022<sup>28</sup>

Acerca dos contratos firmados pelo Paraguai na aquisição de imunizantes, observa-se o malogro das tratativas do país nesse aspecto. A compra das vacinas Sputnik V (russa) e Covaxin (indiana) apontam para isso. Ambos os contratos não foram cumpridos em sua totalidade. O contrato com o Fundo Russo previa a entrega de oito milhões de doses, o que não ocorreu, levando o país a suspender a vacinação em alguns momentos, atrasando ainda mais o processo de imunização.

Além dos percalços encontrados com a aquisição de doses, o Paraguai também precisou enfrentar um outro problema interno: a ausência de descentralização dos serviços para realização da vacinação. Segundo dados coletados no *site* do Ministério da Saúde paraguaio, para que um cidadão pudesse receber sua dose do imunizante, deveria fazer um cadastro via internet<sup>29</sup>. Se, por um lado, isto facilita para que o governo consiga ter melhor controle e acesso a dados importantes, por outro lado, esse tipo de prática restringe o acesso da população ao direito de ser imunizado.

É possível apontar duas características estruturais que levam a implicações negativas para a maneira adotada pelo governo paraguaio em realizar a vacinação por meio do cadastramento via internet. Primeiro, deve-se considerar a extensa área rural existente no Paraguai – que supera o tamanho da área urbana – onde nem todos possuem acesso à conexão de internet. Em segundo lugar, os índices de pessoas em situação de pobreza no país chegaram a 26,9%<sup>30</sup>, podendo apresentar-se como um impeditivo para realizar o agendamento da vacina. Ambas as características afetam esse processo, ocasionando em um menor número de paraguaios e paraguayas imunizados.

---

<sup>27</sup> Reportagem disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2021/03/epoca-negocios-chanceler-paraguaio-pede-vacinas-ao-brasil-mas-obtem-so-promessa-de-ajuda.html> Acesso em: 05 out.2021

<sup>28</sup> Reportagem disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-realiza-doacao-de-500-mil-doses-de-vacina-contra-a-covid-19-ao-paraguai/>. Acesso em 18 fev.2022.

<sup>29</sup> Ver <https://ww.vacunate.gov.py/index-preguntas-frecuentes.html> Acesso em 09 jan.2022.

<sup>30</sup> Informações coletadas do *site* do Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=4> Acesso em 10 jan.2022.

## *Reflexões Teóricas Sobre O Caso Paraguai*

Nesse tópico será analisado, sob a ótica do conceito de política externa, o que aconteceu no Paraguai durante a pandemia, observando como a condução da política externa do país ao longo dos anos pode ter influenciado durante esse processo.

Conforme citado anteriormente, a política externa adotada por um país permite que ele construa as estratégias necessárias para alcançar seus interesses por meio desse mecanismo no cenário internacional. Nesse sentido, a pandemia de Covid-19 testou as habilidades dos agentes envolvidos em realizar as negociações que viabilizassem o auxílio para essa nova realidade. Ademais, evidenciou ainda as possíveis lacunas deixadas pela postura assumida no decorrer dos anos no campo da política externa.

Observa-se no caso paraguaio que os acordos de política exterior feitos ao longo dos anos não trouxeram resultados que refletiram positivamente quando o país se deparou com a necessidade de adotar medidas no enfrentamento da Covid-19. Esse tipo de situação ocorre quando o país em questão não consegue firmar os acordos necessários para lograr efeitos que se traduzam em benefícios para o Estado. Destaca-se que a posição assumida pelo Paraguai na política externa, onde a tomada de decisões fica a cargo do presidente da República e o Ministério das Relações Exteriores não ter um papel de protagonista, dificultou, por exemplo, a aquisição de vacinas de maneira mais rápida.

Apesar da teoria realista defender esse modelo personalista de política externa, a descentralização dessas tratativas se mostra necessária, visto que se espera que a parte técnica da chancelaria de um país consiga gerar mais efeitos nas negociações do que apenas o chefe de Estado, principalmente se o presidente não tiver as habilidades exigidas para esse tipo de tratativas. Um caso que se apresenta como uma lacuna na política externa paraguaia diz respeito à sua relação com Taiwan, que implica em dificuldades nas relações com a China. O país não teve o apoio esperado no enfrentamento da pandemia por parte da ilha. Não foram feitas doações significativas de insumos, materiais hospitalares, testes rápidos para detecção da doença, tampouco vacinas. Isto demonstra que, quando se trata de política exterior, os acordos costurados devem visar alcançar benefícios de curto, médio ou longo prazo para

ambos, principalmente pela compreensão, pela visão liberal, que considera esse modelo de política como uma política pública.

A situação com os EUA também não refletiu-se em melhores resultados para o Paraguai. Não foram noticiadas doações relevantes de imunizantes e outros itens, bem como de financiamento para sua aquisição. Esperava-se um maior apoio por parte do país norte-americano, considerando a posição de fidelidade que o Estado paraguaio oferece, sobretudo pela questão de Taiwan. A relação conflituosa com a China dificultou a situação do Paraguai para o enfrentamento da pandemia, visto o imbróglio envolvendo a ilha localizada no país asiático. Tanto para o caso dos EUA como da China, salienta-se que, no campo da política externa, é recomendado a um país de eximir-se de questões sensíveis para que não sofra prejuízos que reflitam dentro de seu território.

É possível considerar que a ausência de uma atuação efetiva do Ministério das Relações Exteriores paraguaio também impediu que o país obtivesse melhores resultados no combate à pandemia. O chanceler Euclides Acevedo não foi atuante na tentativa de alavancar as negociações e mostrou-se inapto ao cargo. Nos poucos casos em que se dirigiu a outros países na busca por auxílio, não alcançou bons feitos, resultado da manutenção da postura por parte do Estado paraguaio de não constituir uma robusta equipe técnica para esse ministério, situação que ocorre desde os tempos da ditadura stronista.

No contexto do MERCOSUL, a ausência de acordos que ajudassem o Paraguai durante a pandemia também demonstra uma situação inesperada, considerando que os países vizinhos – Brasil e Argentina – não estiveram engajados em cooperar, mesmo que diversos acordos econômicos e de integração regional tenham sido firmados ao longo dos anos entre eles. Esperava-se uma posição mais atuante dos Estados-Partes nesse sentido, considerando o histórico de acordos firmados e de parcerias firmadas por meio da política externa, e, por parte do Paraguai, realizar negociações que viabilizassem resultados positivos por meio do bloco, o que também não ocorreu.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de Covid-19 apresentou-se como um grande desafio aos países. Deparar-se com algo novo como uma pandemia pode ser intimidador, visto que todas as áreas são atingidas direta ou indiretamente. A economia foi severamente prejudicada, milhões de pessoas morreram em decorrência da doença, hábitos precisaram ser revistos e medidas de proteção ainda precisam ser assumidas. O Paraguai adotou em um primeiro momento medidas para controlar o avanço da pandemia em seu território, mas não foi suficiente. O colapso chegou e em pouco tempo o país chegou a registrar aproximadamente 640 mil casos de Covid-19 e mais de 18.000 óbitos, em números do início de 2022.

O processo de vacinação não ocorre de maneira satisfatória, considerando que a população alvo para receber a dose do imunizante é estimada em sete milhões de pessoas e os dados apontam que em janeiro de 2022 apenas 3,1 milhões de pessoas apresentavam com o esquema vacinal completo. Apesar das doações feitas por alguns países, atrasos nas entregas ainda tem ocorrido, prejudicando ainda mais que o processo de vacinação avance de forma significativa. A economia - que já estava fragilizada - tenta, a passos lentos, se restabelecer. As fronteiras do país estão abertas a fim de recuperar principalmente o comércio na região fronteira, que foi duramente prejudicado durante o período em que estiveram fechadas e as medidas de isolamento social vigentes.

No que tange à política externa adotada pelo Paraguai no enfrentamento da pandemia, observa-se que, o país não obteve os melhores resultados em termos de cooperação na busca por adquirir insumos e imunizantes e de fazer com que o país recebesse doações. Isto se reflete diretamente no processo de vacinação da população que ainda não alcançou nem a metade da população paraguaia. Infere-se que o modelo de política externa adotado pelo país, ainda arraigado a práticas que datam da segunda metade do século passado, impossibilitaram que a concretização de melhores acordos. Esperava-se ainda que, Taiwan, EUA e os vizinhos Brasil e Argentina fossem mais colaborativos nestas questões, dada a postura dos Paraguai na política exterior, em consonância com esses países, principalmente os dois primeiramente citados.

Nesse sentido, para suas próximas ações no cenário internacional, cabe ao país reorganizar-se internamente, deixando para trás as posturas que se comprovaram não estar

coerentes com as necessidades que possui. Um passo importante consiste na reestruturação de seu Ministério das Relações Exteriores, valorizando a qualificação técnica de quem o compõe e abandonando a prática de *clientelismo*, adotado comumente por atores políticos que, em busca de apoio, oferecem benefícios a quem os apoia. Isso é crucial principalmente nas pastas que se apresentam como de suma importância para a política externa de qualquer Estado. Acrescenta-se ainda que o país deve trabalhar para buscar sua autonomia, principalmente quando se trata de países em desenvolvimento, visto que é por meio dela que é possível projetar-se e alcançar melhores acordos. No caso do Paraguai, que é um país periférico economicamente e que possui um desenvolvimento industrial baixo, as parcerias com outros Estados devem ser pensadas de forma a gerar os melhores resultados possíveis em situações críticas, o que não ocorreu no caso da pandemia.

Essas readequações podem ser um caminho para que a política externa paraguaia se posicione no cenário internacional de maneira a atender suas demandas internas, construindo bases sólidas na busca por resoluções que se convertam em benefícios ao país. Não obstante, essas mudanças estão diretamente envolvidas com aqueles que detém o poder. Sendo assim, se não houver vontade política para isso, nem mesmo uma pandemia se mostrará suficiente para gerar essas transformações. O caso paraguaio demonstra, entre muitas outras coisas, a indissociabilidade entre o ambiente político e econômico interno e externo, entre os fatos contemporâneos e aqueles historicamente construídos. Em suma, não há como tratar a política externa sem considerar os condicionantes internos e históricos que a estruturam.

## REFERÊNCIAS

- AMAYO, E. A Guerra do Paraguai em perspectiva histórica. **Estudos Avançados**, 9, 1995. 255-268.
- ARCE, L. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. **Cuaderno sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, 6, n. 11, junho 2011. 105-127.
- BERRINGER, T. Bloco no poder e as análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais**, 6, n. 1, 2015. 1-17.
- BIRCH, M. H. La Política Pendular: Política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra. In: SIMON, J. L. G. **Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay Contemporáneo**. Assunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

BUGIATO, C.; GARCIA, A. S.; RAMOS, L. Marxismo e Relações Internacionais: Um breve balanço. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, 5, 2017. 126-134.

CARDOSO, F. S.; ROSSETTO, L. P. Impacto do desenvolvimento do agronegócio nas economias periféricas de Brasil e Paraguai. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, 3, n. 2, agosto 2017. 61-76.

CARDOSO, G. R. **A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na "nacionalização" do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.

FERREIRA, M. A. S. V. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: UFPB, 2020.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, v. 12, 2010.

GARCÍA, J. L. **Política Internacional para la Democracia**. Assunção: Fundação Hanns Seidel, 1993.

HEDUVAN, J. Veinte años de política exterior paraguaya. Una mirada del 2000 al 2020. **Perspetivas Revista de Ciencias Sociales**, 5, n. 10, dezembro 2020. 130-151.

LAFER, C. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, v. 2, 2018.

MANSANI, R. S.; REIS, R. P. As teorias de Relações Internacionais nos estudos de política externa: um breve olhar a partir das perspectivas realista e liberal. **Revista Andina de Estudos Políticos**, IV, n. 1, 2014. 20-29.

MASCARENHAS, M. C.; KLAUCK, S. COVID 19 e o fechamento da Ponte Internacional da Amizade. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, 6, n. 3, dezembro 2020. 1-16.

MERLE, M. Política externa e relações internacionais. In: BRAILLARD, P. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 260.

MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign Policy Anaysis: a toolbox**. Cham: Palgrave MacMillan, 2018.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas: Unicamp, 2019.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polít.**, 18, n. 36, junho 2010. 147-174.

ROLON, J. A. **Paraguai: transição democrática e política externa**. São Paulo: USP, 2010.

ROMERO, F. W.; DALBOSCO, J. El dilema de Paraguay en el siglo XXI: Continuidad de Relaciones Diplomáticas con Taiwán o apertura a la República Popular China? **Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales**, 11, dezembro 2020. 27-56.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int**, 56, 2013. 40-59.

VAN KLAVEREN, A. El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. Ntre la autonomía y la subordinación. **Política Exterior de los países latinoamericanos**, 2, 1984. 14-49.