

A POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO

Jorge Alfredo Gimenez Peralta¹

Resumo: O trabalho discute a política externa do Paraguai após o fim da ditadura militar de Alfredo Stroessner em 1989. Faz uma descrição histórica da política externa desde a sua independência, centrando-se no período da ditadura para posteriormente caracterizar os principais elementos constitutivos da atual política externa paraguaia. Destaca-se a ideia de que o país sofre de uma falta de estratégia clara de política externa. Essa deficiência explica-se por um lado pelos seus permanentes conflitos políticos internos e por outro pela falta de uma estratégia de inserção regional e mundial no que tange à sua política econômica.

Palavras Chave: Política Externa, Paraguai, Regionalismo.

Introdução

Pretende-se analisar de forma descritivo-histórica a política externa paraguaia do período compreendido entre o fim da ditadura de Alfredo Stroessner (1989) até os dias de hoje. Embora seja delimitado no período citado, na primeira parte do texto faremos uma rápida descrição histórica com ênfase nos governos ditatoriais desde a sua independência. Uma especial ênfase será dado ao período da ditadura de Alfredo Stroessner pois, além de ter sido a última ditadura do país, o período foi marcado por grandes obras que, segundo alguns autores, demarcaram um elemento definidor da posição paraguaia na região, especialmente no tema energético com a construção da Itaipu com o Brasil e Yacretã com a Argentina. A linha descritiva do trabalho será demonstrar em que medida o Paraguai, especialmente pós 1989, construiu a sua política externa a partir de sua singularidade como país mediterrâneo, posicionado geograficamente no meio de duas potências regionais, sem relevância econômica e com uma imensa dificuldade de conciliar conflitos internos com política externa. Na parte final do texto indicaremos algumas reflexões necessárias para futuras pesquisas sobre a sua política externa, especialmente a partir de temas como sua histórica relação com Taiwan o com o Brasil como potência regional.

Uma breve descrição histórica

Uma primeira observação importante em relação ao Paraguai é o fato de ser um país pouco estudado. No campo da sua política externa essa dificuldade é mais acentuada ainda. É difícil encontrar estudos sistemáticos produzidos por pesquisadores paraguaios ou estrangeiros que delineiam as principais características da política externa paraguaia ao longo dos seus mais de 200 anos de independência. Num esforço de encontrar estudos nessa perspectiva resulta, na maioria das vezes, em materiais com enfoques temporais sem muita sistematização e geralmente utilizada como subsídio em atividades acadêmicas como cadernos temáticos e reflexões pontuais. Dos poucos materiais encontrados, a maioria deles não se enquadra como publicação científica, resultando difícil sua citação no trabalho. Apesar dessa dificuldade, faremos uma rápida reconstrução histórica do país e conseqüentemente da sua política externa

¹ Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: yivo809@hotmail.com

a fim de introduzir o tema central.

O Paraguai pode ser considerado um país pequeno, embora outros países na região sejam menores do que ele em extensão territorial e em volume do Produto Interno Bruto. Além dessa característica, o país, junto com a Bolívia, são os dois únicos da América do Sul sem saída ao mar, o que o coloca numa situação de dependência dos países vizinhos nas suas importações e exportações. A sua mediterraneidade será uma das características modelares da sua política externa desde a sua independência.

Algumas dessas características, no entendimento de RUFFINELLI (2012) datam da independência do país em 1811 quando José Gaspar Rodrigues de Francia² assume a presidência do Paraguai na condição de “O Supremo” e em virtude dos conflitos de fronteira e de reconhecimento da independência paraguaia, especialmente por parte da Argentina, o país praticou uma política de isolamento em relação aos demais países. Já em 1842, após

sucessivos governos provisórios, assume a presidência Carlos Antônio López governando até a sua morte em 1862. Nesse período houve um extraordinário esforço de presença paraguaia no âmbito internacional, especialmente no aspecto regional onde conflitos envolvendo questões internas dos países e entre estes eram bastante comuns. Ressalta-se, segundo o próprio Ruffinelli, o esforço de Carlos Antônio Lopez na resolução do conflito argentino que em virtude de divisões internas frequentemente atravessava por movimentos separatistas. Data dessa época a mediação do paraguaio na unificação das federações argentinas conhecida como Pacto de San José de Flores em 1858 (RUFFINELLI, 2012).³ Foi também na presidência do Antônio Lopez que o Paraguai conseguiu o reconhecimento da sua independência da maioria dos países vizinhos, em especial da Bolívia (1843) do Brasil (1844) e da Argentina (1852) (RUFFINELLI, 2012 p. 17).

Na sequência, já na presidência de Francisco Solano Lopez, o mesmo que ajudou na unificação argentina, sobreveio a guerra do Paraguai ou Guerra Grande como é conhecido no país iniciado em 1864 e terminando com a morte de Solano Lopez em 1870. Embora a bibliografia sobre o tema seja muito ambígua, há um progressivo entendimento por parte de novos e mais recentes pesquisadores sobre o tema que colocam a origem do conflito não na influência imperialista britânica que supostamente buscava, com a guerra, aniquilar uma possível ameaça à sua política de desenvolvimento industrial numa região da sua influência, e sim numa possível falta de leitura estratégica do contexto por parte do Paraguai antes de embarcar numa guerra suicida. Outros, no entanto, consideram o conflito fruto do processo de desenvolvimento paraguaio em busca de outros mercados e acesso ao mar para ecoar sua produção de erva mate e algodão, associado a uma indefinição regional sobre

² Francia assumiu a presidência do Paraguai em 1814 e permaneceu até sua morte em 1840.

³ Sobre esta mediação há uma extensa bibliografia entre pesquisadores paraguaios e argentinos. Ressalta-se, no entanto, o trabalho realizado pelo então General Solano Lopez, filho do presidente Carlos Antônio Lopez e que posteriormente iria assumir a presidência do Paraguai até a sua morte em 1870 na guerra do Paraguai. Essa mediação foi de tamanha importância para a diplomacia paraguaia que em 2009, por ocasião do 150º aniversário da assinatura do Pacto de Flores, o Decreto Nº 3.369 de 9 de novembro de 2009 declarou o dia 11 de novembro, data da assinatura do Pacto, como “Dia da Diplomacia Paraguaia”. (HUMBECK, 2012).

fronteiras entre os países. Sobre este é paradigmática a afirmação de Doratioto ao dizer que: “ *Solano Lopez recebeu um país que ... passava pela modernização ... e o financiamento da continuidade dessa modernização demandava a ampliação das exportações paraguaias.* (DORATIOTO, 1998, p. 199).

Em síntese, toda a política externa paraguaia desde a independência até o final da guerra do Paraguai é centrado nos conflitos regionais, especialmente entre os seus dois grandes vizinhos, Argentina e Brasil, culminando com um fracasso total que custou ao país a sua quase total aniquilação como consequência dos 6 anos de guerra. Mais uma vez Ruffinelli sintetiza essa fase afirmando: *Resulta pues fácil comprender que todo el empeño de nuestros gobiernos en materia de política exterior en casi todo el siglo XIX estuviera en relación con este tema* (RUFFINELLI, 2012, p. 17).

Posterior à guerra do Paraguai o país vai experimentar um longo período de muita instabilidade interna o que praticamente inviabilizará a produção de qualquer estratégica, por mínima que seja, de política externa mais consistente e permanente. Dentro da lógica de que situações internas refletem-se substancialmente na política externa de um país, o Paraguai nesse período irá experimentar intermináveis turbulências políticas internas cujos reflexos serão claros na sua política externa. Entre o final da guerra (1870) e início da ditadura de Alfredo Stroessner (1954) nada menos do que 44 pessoas assumiram a presidência do país, nove deles eram militares e vinte e cinco golpes militares foram bem sucedidos durante o período. (NETO, 2012). Ainda durante o mesmo período dois eventos irão marcar profundamente o país, a Guerra contra a Bolívia, conhecida como Guerra del Chaco⁴, que iniciou em 1932 e terminou em 1935 e a Guerra Civil de 1947⁵ que, segundo Goiris, *instaura a preeminência do Partido Colorado e do estamento militar que permanecem no poder até hoje.* (GOIRIS, 2000, p. 21).

Após esse longo período de instabilidade o país irá experimentar nada menos do que 34 anos de estabilidade política com o governo autoritário do General Alfredo Stroessner, o mesmo que ajudou o Presidente Morínigo a vencer os insurgentes em 1947. A estabilidade política, no entanto, teve um alto custo para os direitos políticos e sociais no Paraguai uma vez que o governo stronista, como é conhecido no país, governou o Paraguai com mão de ferro, perseguindo implacavelmente qualquer movimento crítico ao seu governo, tornando-se uma das ditaduras mais sanguinárias e longínquas da região (CHIAVENATO, 1980)

⁴ A guerra contra a Bolívia foi substancialmente por questões limítrofes e foi a principal guerra do século XX na América do Sul. Como consequências a guerra matou 60 mil bolivianos e 30 mil paraguaios.

⁵ A Guerra Civil de 1947 originou-se do rompimento de uma coalizão de governo do então presidente Higínio Morínigo. A coalizão era fruto da abertura política que o presidente havia instaurado após vários anos de proibição da participação política e suspensão da constituição. Em 1945, pressionado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e ao reestabelecer as liberdades políticas, organizou uma coalizão de governo entre o Partido Colorado e a Concentración Revolucionaria Febrerista., coalizão conhecida como a “primavera democrática”. Essa coalizão, no entanto, durou apenas 6 meses e com o rompimento das relações os febreristas aliaram-se com o Partido Liberal e o Partido Comunista com apoio de uma parte das forças armadas, organizando um levante afim de derrubar o presidente colorado. Da guerra resultaram a morte de mais de 30 mil paraguaios e culminou com a vitória do presidente Morínigo e do Partido Colorado. Como afirma Goiris, é o início da hegemonia absoluta do Partido Colorado no comando do país. (GOIRIS, 2000).

No que se refere propriamente à política externa no período da Ditadura de Stroessner, Neto afirma serem três principais eixos:

- a) manutenção das boas relações com os Estados Unidos, com vistas a obter recursos externos e apoio político essencial para a legitimação do regime; b) aproximação com o Brasil, para conseguir investimentos e, assim, diminuir a influência argentina na vida política paraguaia; e c) manutenção de relações maduras com a Argentina, buscando evitar a “satelitização” do Paraguai pelo Brasil. (NETO, 2012, p. 4)

Sobre o primeiro eixo o autor afirma que em virtude do forte discurso anticomunista do Stroessner, como consequência inclusive da sua participação na Guerra Civil de 1947 onde um dos principais atores era o Partido Comunista, a Casa Branca viu com bons olhos a figura do ditador no coração do continente e Asunción passou a ser um parceiro importante da estratégica americana de luta contra o comunismo e a influência da União Soviética na Região por ocasião da Guerra Fria. Em consequência, Paraguai recebeu cerca de 53,2 milhões de dólares de ajuda americana (NETO, 2012). Essa relação, no entanto, começa a se deteriorar quando Estados Unidos inicia uma mudança na sua agenda com América Latina, pressionando o governo paraguaio pela abertura política e respeito aos Direitos Humanos. Essas mudanças implicariam na deteriorização das relações diplomáticas entre Washington e Asunción.

Sobre o segundo eixo, o autor afirma que desde os seus primeiros anos de governo, Stroessner procurou aproximação com o Brasil a fim de enfrentar a excessiva dependência da Argentina, especialmente no que se refere à sua comunicação externa pelo porto de Buenos Aires. Além disso, do ponto de vista político Buenos Aires era o quartel general dos opositores ao seu regime, daí a relevância política de uma aproximação com Brasília. Resulta dessa aproximação várias iniciativas conjuntas, entre as mais relevantes a construção da Ponte da Amizade entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este e a construção da Hidrelétrica Binacional de Itaipú no Rio Paraná. (NETO, 2012). Porém, as relações com o Brasil também passaram por momentos de esfriamento, especialmente em relação ao problema de litígio fronteiriço de Sete Quedas onde o Paraguai alegava ter direito às águas nas quais o Brasil pretendia construir uma hidrelétrica. Talvez as relações mais tensas desde o fim da guerra do Paraguai tenha sido esse episódio, chegando, segundo alguns autores, próximo de um conflito militar entre as duas nações. Outro tema que é decorrente dessa relação, já após a construção da hidrelétrica, é a renegociação da dívida da Itaipú e a renegociação dos valores da energia vendida pelo país ao Brasil.

Com a Argentina, por outro lado, e contemplando aqui o terceiro eixo, apesar do distanciamento estratégico após aproximação com o Brasil, as relações passaram por várias fases, a primeira de distanciamento e posterior a isso um esforço por parte da Argentina de aproximação para impedir o avanço do Brasil na sua relação estratégica com o Paraguai e assim equilibrar as relações entre os dois países. É importante notar que a Argentina chegou a construir com o Paraguai também uma hidrelétrica binacional como parte da campanha de aproximação e de contenção da política externa brasileira com o Paraguai.

Um pouco diferente, embora parcialmente parecida é a afirmação de Arce sobre

a política externa de Stroessner. Segundo ele:

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

É importante notar que, apesar do seu personalismo e ter imprimido nas relações externas paraguaias uma conduta quase que extensiva da sua figura enquanto ditador e presidente, Stroessner foi muito habilidoso ao circular de maneira absolutamente pragmática entre duas potências regionais. Isso rendeu-lhe vitórias importantes, o que em partes também legitimava seu governo e sua figura caudilhista. Sobre isso Menezes afirma que:

[...] Na verdade, quem se encontrava em uma boa posição era o país Guarany, pois o que ele perdesse em Itaipu com o rebaixamento da cota, recuperaria das usinas de Corpus e Yaciretá. Assim o desacordo era mais entre Brasil e Argentina, com o Paraguai em uma excelente posição, principalmente porque um daqueles projetos já estava em construção e desse modo seu poder de barganha aumentava (MENEZES, apud NETO, 2012, p. 15).

O Paraguai, por tanto, circulava entre as duas potências regionais com uma vantagem excepcional de buscar ganhos tanto com o Brasil como com a Argentina. Entre as duas potências, por sua vez, havia a preocupação de tornar o Paraguai um parceiro estratégico, seja para ampliar o mercado de consumo, seja para aumentar a influencia regional e assim potencializar o status de país hegemônico na região. A Argentina especialmente temia que o Brasil fizesse do Paraguai um país satélite, e o Brasil preocupado em reduzir a influencia argentina com quem especialmente pela questão linguística e cultural o Paraguai teria uma maior aproximação. Segundo Souto, autores como LEWIS consideram essa posição da política externa paraguaia como “neutralidade pragmática” jogando com duas potências regionais sem necessariamente demonstrar maior aproximação com um ou outro, uma espécie de simulação de neutralidade (SOUTO, 2013).

A política externa Pós 1989

No dia 3 de fevereiro de 1989 o General Andrés Rodrigues liderava o golpe militar que poria fim a 34 anos de ditadura militar. No mesmo ano o próprio Andrés Rodrigues era eleito presidente do Paraguai num primeiro intento de democratização do país. Após a eleição a elite política estabeleceu uma agenda de transição que culminaria com a eleição do primeiro presidente civil em 1993. A transição para a democracia naturalmente muda o caráter da política externa paraguaia iniciando com um esforço de se apresentar par a comunidade internacional como país em vias de democratização, a última da região. O esforço diplomático dos primeiros anos foi de retomadas das relações com países estratégicos. No entanto, apesar desse esforço é inegável a continuidade de algumas características do período ditatorial,

especialmente pela característica da transição tendo sido este dentro da própria estrutura partidária de sustentação do regime e do mesmo escopo militar. Ou seja, a transição não implicou em ruptura de um modelo centralizador e de comando militar com um partido hegemônico. Essa continuidade aparece claramente nas primeiras análises da política externa já no período democrático quando Simón afirma que:

Cuando a fines de 1991 estan por cumplirse tres años del derrocamiento de Stroessner y, por consiguiente, del inicio de la transición, el panorama que exhibe el Paraguay en sus relaciones exteriores sigue siendo preocupante, pues el Ministerio respectivo y el manejo de las relaciones internacionales del país continúan atascados en la herencia dejada por el autoritario régimen anterior: de improvisaciones, déficit de institucionalización y de modernización, y carencia de profesionalismo (SIMÓN, 1991 p. 5)

Simón parece explicar bem o problema que enfrenta a diplomacia paraguaia e a dificuldade de produzir uma identidade clara da política externa do país pós ditadura. Essa situação parece parte de uma crise ainda maior do Estado uma vez que a estrutura estatal enfrentava sérios problemas de necessidade de modernização que parece não estar na agenda das elites do Partido Colorado que, a julgar pelas considerações de Simón, estão mais ocupados com disputas internas do que propriamente em modernização estatal. Sobre isso o autor afirma que:

En el caso paraguayo, sin duda tanto el cambio político interno (el inicio de la transición) como las transformaciones sistémicas que condujeron a la actual etapa de posguerra fina, alteraron por completo el contexto local y mundial de las relaciones internacionales del país, pero su política exterior no ha logrado adaptarse plenamente a tales acontecimientos, principalmente por carecer la actual administración del Estado de una concepción estratégica definida, propia y global, sobre las posibilidades y límites del Paraguay en el mundo del siglo XXI que ya vivimos. (SIMÓN, 1991, p. 7)

É possível afirmar, portanto, que o país no período democrático teve dificuldades estruturais para pensar sua estratégia de política externa de forma mais clara e dinâmica com uma leitura estratégica das relações regionais e internacionais. Embora nesse mesmo período tenha surgido o Tratado de Asunción que deu origem ao Mercosul, integrando num mercado único 4 países com economias muito diferentes, a estratégia paraguaia não parece estar clara em relação à sua política externa. Ruffinelli recupera essa hipótese ao dizer que: *“en el año 2002 por primera vez en la historia del Paraguay se hace un esbozo escrito de los lineamientos de la política exterior paraguaya para el siglo XXI.”*(RUFFINELLI, 2012, p.21).

O esboço sobre os elementos da política externa paraguaia a que se refere o autor tem cinco grandes temas da política externa paraguaia, os quais são relevantes e pode ajudar para compreender em partes a estratégia do país em matéria de inserção internacional. O primeiro deles é o tema do Desenvolvimento Humano Sustentável. Embora seja uma conceituação muito genérica parte da hipótese de que o país tem que priorizar o desenvolvimento com inclusão social a fim de enfrentar os graves problemas de pobreza e desigualdade dos seus cidadãos. Segundo Ruffinelli: *“Se debe luchar por conseguir un mundo en el cual las desigualdades se atenúen y se busque una mejor distribución de la riqueza. Con ello se evitarán conflictos de carácter político que se producen por falta de políticas claras en las que deben estar*

empeñados todos los gobiernos.” (RUFFINELLI, 2012, p. 21). O segundo é Estado de Direito Democrático, Governabilidade e Questões Sócio-culturais. O enfoque aqui é o compromisso com a Democracia e a ideia de que na região não tem como pensar em outros sistemas políticos que não seja aquela que permite a participação social e o funcionamento do Estado de Direito. O terceiro é Economia, Comércio e Investimento com a ideia de que para uma inserção internacional de uma economia pequena como a paraguaia não há outro caminho do que apostar em estratégias regionais de cooperação a fim de inserir-se no cenário mundial de comércio. Enfatiza também a ideia da segurança jurídica como elemento importante, especialmente para o investimento estrangeiro no país. O quarto eixo é o tema dos Direitos Humanos. Sobre este é relevante afirmar que não há como pensar a inserção internacional de um país sem um compromisso sério com esta temática e que passa fundamentalmente pela assinatura dos tratados internacionais relativos a essa matéria e o Paraguai, no intuito de se inserir dentro do escopo internacional precisa demonstrar uma clara disposição de compromisso com o tema. O quinto e último é o tema do Meio Ambiente, este com ênfase na ideia de que o país não pode ficar fora do esforço mundial de preservação do meio ambiente. (RUFFINELLI, 2012). O autor conclui dizendo que:

Como conclusiones relativas a la política exterior paraguaya podemos decir que ella está encaminada, como en todos los países, a fortalecer el poder nacional, y, por ende, su inserción en el mundo de una manera positiva, con fuerte inclinación hacia la diplomacia económica-comercial, y preferente atención a los derechos humanos. (RUFFINELLI, 2012, p. 24).

A definição das estratégias e a conclusão do autor parecem coincidir com as afirmações de Lucas Arce que, ao fazer uma reconstrução periódica das relações externas do Paraguai considera 2003, ano de eleição de Nicanor Duarte Frutos, como o início de uma reconstrução da política externa paraguaia com uma continuidade no período do Presidente Fernando Lugo eleito em 2008. O autor considera que no período anterior aos dois governos citados o Paraguai, apesar dos esforços concretos e de resultados importantes, demonstrou uma imensa fragilidade de produção concreta de uma estratégia de política externa, como aliás já indicamos em parágrafos anteriores. Caracteriza-se esse período pela falta de profissionalização do quadro componente da política externa paraguaia, associado, segundo o autor, a outros dois elementos igualmente substanciais: primeiro em virtude do tamanho e da sua posição geográfica o país tem pouca possibilidade de pensar uma política externa autônoma e, segundo, a falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento inviabiliza a elaboração de uma estratégia de inserção internacional observado em outros países como Brasil, Chile e Colômbia. (ARCE, 2011, p. 7).

Ainda sobre o mesmo tema é relevante o que observam Leonardo Granato, Nahuel Oddone y Matías Panelo quando afirmam que:

En términos de gobernabilidad democrática, Paraguay carece de una “continuidad de políticas y reducción de incertidumbre” así como también del reconocimiento de una falta de “gradualidad del cambio”. Si ésta se mide en términos de continuidad de políticas aplicadas, los dirigentes carecen aun de esa visión de largo plazo que exige pensar um modelo de país. Además, Paraguay, como muchos de los países latinoamericanos, no há podido constituir aún una coalición social que sirva de apoyo al modelo de desarrollo

Sobre essas observações é importante notar que os elementos internos da frágil democracia paraguaia têm relação direta com o que os autores entendem como improvisação e fragilidade da estratégia da sua política externa. De 1989 a 2003 foram 14 anos de transição à democracia, com a sua característica peculiar no caso paraguaio em que a mudança de regime aconteceu dentro do mesmo partido hegemônico de sustentação da ditadura, com uma ativa participação dos militares na vida política de transição, pelo menos oficialmente até a eleição do primeiro presidente civil em 1993. Intermináveis disputas internas da elite política colorada se deram durante os primeiros anos de democracia, especialmente entre grupos afins ao ex-ditador e grupos da ala democrática que derrubaram Stroessner, entre eles Nicanor Duarte Frutos que em 2003 será eleito presidente sem apoio da maioria colorada. As disputas foram tão sistemáticas que o segundo presidente civil eleito em 1993, Raul Cubas Grau, e que assumiu o poder um ano depois, renunciou a presidência da república antes de sofrer um *Impeachment* com apenas 9 meses de mandato. Cubas foi responsabilizado pelo assassinato

de sete jovens que protestavam contra seu governo assim como acusado de ter sido responsável pelo suposto assassinato do seu então vice-presidente da República Luis Maria Argaña. O assassinato dos jovens opositores ao seu governo aconteceu em março de 1999 na frente do Palácio de Governo.

Em decorrência dessa disputa interna, somente em 2003, com a eleição do Nicanor Duarte Frutos, as coisas começam a se normalizar no país. Isso talvez explique o que Ruffinelli afirma ter sido a primeira elaboração de uma estratégia de política externa e o que os demais autores consideram também como a primeira mudança da política externa com posições claras do governo paraguaio sobre determinados temas. São esclarecedoras as afirmações de Arce sobre o período anterior que caracterizamos até aqui ao afirma que:

La literatura señalada caracteriza a la política exterior del Paraguay como una política reactiva, que actúa en consecuencia de los cambios consumados a nivel internacional, y que es constreñida en gran medida por un sistema de decisiones obsoleto (diplomacia presidencialista), una serie de crisis político-institucionales y turbulencias económicas que centraron el interés de los partidos políticos y la sociedad en los asuntos internos del Estado paraguay, la falta de una estrategia global para el desarrollo económico-social del país donde enmarcar la política externa y las crecientes dificultades del plantel del Ministerio de Relaciones Exteriores, de por sí poco profesionalizado y carente de recursos humanos y materiales, para adecuarse a las necesidades del mundo globalizado (ARCE, 2011, p. 8).

Nessa mesma perspectiva os autores afirmam que ao invés de uma proposição clara sobre sua política externa, o Paraguai foi arrastado nas iniciativas de integração regional e mundial conforme as circunstâncias e às estratégias dos seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina. (ARCE, 2011).

Os governos de Nicanor Duarte Frutos (2003 – 2008) e Fernando Lugo (2008 – 2011) marcaram importantes avanços na política externa paraguaia. Em partes porque Nicanor era um reformista dentro do Partido Colorado e Lugo por ter conseguido derrotar o Partido Colorado terminando com uma hegemonia de 61 anos ininterruptos

de governo, além de ter sido o primeiro presidente de esquerda a assumir a presidência no período democrático.

Sobre o governo de Nicanor, algumas posições indicaram claramente uma reformulação da política externa paraguaia em relação a alguns temas, o mais importante deles talvez tenha sido sua relação com Estados Unidos. Sobre este ponto é importante ressaltar que o país, depois de um quase alinhamento automático com os americanos desde o fim da ditadura, tomou posições bastante críticas, resumida na intervenção do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas em que reforça a ideia sul-americana de que a agenda internacional não pode ficar apenas e exclusivamente no tema do terrorismo, contestando inclusive os sucessivos informes do Departamento de Estado sobre a possível existência de redes terroristas que financiariam o Hezbollah desde a tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Reforça a agenda sul-americana de combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego em detrimento do terrorismo e do narcotráfico (ARCE, 2011). Soma-se a isso suas posições contrárias ao embargo econômico a Cuba, sua negativa de enviar tropas para o Irak e o permanente alinhamento com o Brasil sobre a reformulação do Conselho de Segurança da ONU indicando claramente de que o Brasil deveria ser um dos países a integrar o Conselho, uma vez reformulado.

Já a presidência de Fernando Lugo deu continuidade à política externa, com um alinhamento muito mais próximo do discurso integracionista da América Latina uma vez que integrava a onda chamada progressista na América do Sul com a eleição de presidentes de esquerda. Para muitos, a primavera sul-americana, em alusão à primavera Árabe, chegava finalmente ao Paraguai. Dois episódios são marcantes na sua política externa, a negativa do país sobre a base militar americana no território e a renegociação dos valores pagos pela energia produzida no Itaipu e vendida integralmente ao Brasil (ARCE, 2011).

Finalmente, faltam elementos para uma análise da política externa do atual presidente Horacio Cartes. No entanto, é possível afirmar que um processo de consolidação de uma estratégia de política externa tenha novamente sido afetada pela política doméstica uma vez que Fernando Lugo foi destituído do poder em 2011 através de um processo de *Impeachment*, tendo assumido no seu lugar o vice-presidente e desafeto do Lugo, Federico Franco. Este, em pouco mais de um ano de mandato, colecionou denúncias de corrupção e aparelhamento estatal ao ponto de alguns analistas afirmarem que o país estava sem rumo e sem controle no final do seu mandato. O *Impeachment*, por sua vez, resultou na expulsão temporária do Paraguai do Mercosul, fato que gerou muita repercussão interna, e a sua saída proporcionou o ingresso da Venezuela como membro pleno. Após a eleição de Horácio Cartes o Paraguai foi reincorporado no Mercosul e finalmente o Congresso, num ato simbólico, aprovou a inclusão da Venezuela. Outro aspecto que necessitaria de uma análise do atual momento diz respeito à figura do presidente atual, Horácio Cartes. O mandatário é um dos maiores empresários do ramo da tabacaria e o Paraguai historicamente tem sido um dos grandes fornecedores de cigarros falsificados ao Brasil, a maioria deles tem origem nas fábricas do atual presidente. Entendemos que este fato deve significar algum grau de incidência na relação do Brasil com o Paraguai.

Considerações finais

Como parte conclusiva queremos abordar, a modo de introdução para uma futura pesquisa mais aprofundada, alguns elementos que nos parecem relevantes para pensar a política externa paraguaia dentro de alguns esquemas teóricos.

O primeiro deles é sobre a possibilidade de pensar o comportamento paraguaio no cenário regional, especialmente com os seus dois maiores vizinhos e a sua posição estratégica para possíveis aproximações com os Estados Unidos. A descrição histórica indica que o país, apesar das suas limitações já descritas, desde o personalismo da sua política externa, a falta de uma visão estratégica clara e de uma inexistente política industrial, tem se comportado objetivamente entre os seus dois vizinhos como um país que reconhecendo sua posição de pouca relevância em termos de poder econômico, busca o maior benefício possível da posição dos dois países, que em partes disputam a liderança na região. A modo de sugestão queremos afirmar que justamente essa posição estratégica geográfica possibilitou, com todos os limites internos, certa identidade e estratégia da Política Externa paraguaia ao longo da sua história, especialmente na relação estabelecida com os dois países vizinhos. Esse comportamento poderia caracterizar, na nossa avaliação, uma postura que se enquadraria dentro do esquema teórico de “Carona” em que contribui para a estabilidade hegemônica na mesma proporção em que recebe incentivos positivos (REGINA, 1990). Na condição de carona sofre a coerção decorrente da posição de hegemonia atual do Brasil em que este impõe certos condicionantes a partir dos seus incentivos. O exemplo claro dessa relação é o caso da Itaipu. O Paraguai tem direito, pelo tratado, a 50% da energia gerada na hidrelétrica e lhe pertence, em decorrência, nada menos do que metade da maior hidrelétrica do mundo. É obrigado, no entanto, a vender de forma exclusiva ao Brasil a sua energia excedente, situação que em nossa opinião traduz claramente a relação de incentivos e coerção entre os dois países. Nas recentes renegociações dos valores pagos pela energia excedente, mais uma vez o Brasil ofereceu importantes incentivos ao triplicar o valor. Exigiu, no entanto, um conjunto de compromissos por parte do Paraguai, especialmente no que tange à transparência e luta contra o contrabando. O mesmo se aplica com a Argentina em relação à hidrelétrica binacional Yaciretã. Aliás, como claro exemplo da estratégia paraguaia de jogar com as duas potências a fim de tirar a maior vantagem possível é a questão energética pois o país tem duas hidrelétricas binacionais e uma nacional, tudo isso para um consumo interno de apenas 5% da Itaipu e 15% de Yaciretã, o resto da produção energética nas duas binacionais é destinada exclusivamente aos países sócios. Um estudo mais aprofundado do comportamento paraguaio com o Brasil e a Argentina revelaria, na nossa avaliação, uma conduta que seria capaz de demonstrar que a Política Externa do país tem sim, embora muito limitada, uma estratégia coerente com sua posição geográfica e sua relevância político-econômica.

Outro aspecto decorrente dessa posição estratégica do país é a sua postura em relação aos Estados Unidos. Embora não tenhamos feito nenhuma referência na descrição histórica do período democrático da sua relação com os Estados Unidos, é importante salientar que o país tem feito alguns ensaios de aproximação mais estratégica com Washington no intuito de exigir maiores benefícios dos seus aliados regionais. Exemplo disso foi em 2005 quando Donald Rumsfeld visitou o Paraguai em pleno debate regional no Mercosul sobre o FOCEM com uma posição crítica da

classe empresarial paraguaia que considerava tal iniciativa, embora louvável na sua estratégia, como ameaça às empresas paraguaias que poderiam ser substituídas por construtoras estrangeiras. Com a visita de Rumsfeld, o Paraguai ensaiou uma aliança estratégica com o Estados Unidos que, entre outros acordos, incluía facilidades militares aos Estados Unidos por 18 meses com a construção de uma base aérea americana a quilômetros da fronteira com a Bolívia, presença permanente de militares americanos, ajuda para combate ao terrorismo, narcotráfico e enfrentamento à pobreza (LABATUT, 2009). Um acordo militar desta característica com um dos sócios do Mercosul no quintal dos dois países de potência regional seria uma catastrófica derrota diplomática para a região. Embora os acordos tenham sido congelados e a base aérea assim como a presença militar americana não tenham tido continuidade, especialmente após a vitória do Presidente Lugo, a estratégia diplomática paraguaia é exatamente usar sua posição numa região em que especialmente o Brasil tenta se colocar como Liderança regional. O episódio de 2005 poderia ser considerado como uma clara demonstração de que o Paraguai tem uma estratégia diplomática e essa estratégia é ao mesmo tempo integrar uma proposta regional, o Mercosul, e jogar com outras possibilidades de aproximação com o intuito de obter mais vantagens da sua posição geográfica. Sobre isso Labatut afirma que?

Aparece también dentro de una situación delicada respecto a sus estorbosos vecinos, frente a los cuales la relación de fuerza es desfavorable. La integración regional en el marco del MERCOSUR fue vista en los años '90 como la alternativa política llena de promesas. Hoy la integración regional muestra sus límites y sus desventajas que pesan sobre los grandes Estados de la región, presa también de situaciones difíciles, sin permitir pensar que se pueda asistir a una aceleración suficientemente significativa de la integración para que esta misma pueda aportar a Paraguay respuestas satisfactorias a los graves problemas que la asaltan. Por este hecho, la alianza con la potencia hegemónica: los Estados Unidos, se impone como principio de "real politik" para reforzar su capacidad de negociación en la región. Pero esta cooperación bilateral entre dos potencias desiguales refuerza el peso de Estados Unidos en La región. No sería del interés de los Estados Unidos ni los de la región que las fracturas políticas se abran. (LABATUT, 2009, p. 219)

O segundo aspecto que a modo de conclusão queremos indicar é o que se refere ao custo do Paraguai para a liderança regional brasileira, ou ainda, quanto ganha o Paraguai com o esforço brasileiro de ser liderança regional. Nas últimas décadas, especialmente após a figura de economia emergente, o Brasil tem feito inúmeros esforços a fim de estreitar suas relações com o Paraguai. Por outro lado, o país guarani tem tido inúmeros incentivos em termos de cooperação estratégica com o Brasil e com o Mercosul como um todo. É o caso da renegociação do Itaipu, com o qual o Paraguai triplicou suas receitas com a venda de energias passando de 120 para 360 milhões de dólares anuais. (ARCE, 2011, p. 16). Negar uma reivindicação de um pequeno país que está sob sua influência seria, para a liderança brasileira, uma marca negativa. Outro elemento é o próprio Mercosul. Especialmente o Brasil tem contribuído muito economicamente para o Financiamento dos projetos do FOCEM⁶ e o

⁶ O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM tem orçamento anual de 100 milhões de dólares. Do total, 70% é contribuição brasileira, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Fonte: Ministério do Planejamento.

Paraguai é um dos que mais se beneficia com isso. Esse fato foi um incentivo importante para que unanimemente a classe industrial e econômica do país fossem favoráveis à volta do Paraguai ao Mercosul. Considerando a estratégia paraguaia de pensar sua política externa a partir da sua relação com os dois vizinhos e sua posição estratégica geograficamente como firmamos no parágrafo anterior, quanto ganha o Paraguai com a estratégia brasileira de ser uma potência regional?

E, finalmente, uma análise mais apurada seria relevante especificamente sobre o caso do Mercosul. Segundo Labatut:

La integración regional en el marco del MERCOSUR fue vista en los años '90 como la alternativa política llena de promesas. Hoy la integración regional muestra sus límites y sus desventajas que pesan sobre los grandes Estados de la región, presa también de situaciones difíciles, sin permitir pensar que se pueda asistir a una aceleración suficientemente significativa de la integración para que esta misma pueda aportar a Paraguay respuestas satisfactorias a los graves problemas que la asaltan. Por este hecho, la alianza con la potencia hegemónica: los Estados Unidos, se impone como principio de "real politik" para reforzar su capacidad de negociación en la región. (LABATUT, 2009, p. 219)

Na medida em que o MERCOSUL objetivamente não representa para o Paraguai uma estratégia de enfrentamento das suas históricas deficiências internas em termos de infraestrutura e pobreza, a tendência em reforçar a ideia de possíveis acordos bilaterais é cada vez mais visível. Soma-se a isso a contestação cada vez mais enfática da liderança regional brasileira como sendo semi-imperialista na região. Recentemente o Jornal ABC, de maior circulação do país, publicou um editorial com o título "Descarada demonstración de imperialismo colonialista"⁷. Editoriais com esse conteúdo tem se multiplicado nos últimos anos contestando a hegemonia brasileira na região e defendendo a ideia de que o Paraguai deve se aproximar de outros países, especialmente via acordos bilaterais.

Referências Bibliográficas

ARCE, Lucas. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. n. 11. Vol. 6. Enero-Junio 2011.

ABCColor. Descarada demonstración de imperialismo colonialista. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/editorial/descarada-demostracion-de-imperialismo-colonialista-1391775.html>. Acesso 30 de julho de 2015.

CALDAS, Erick Augusto Pereira. La ecuación estratégica paraguaya en los albores del siglo XXI: Democracia, desarrollo y seguridad. *Sociedad Global*. vol. 2. Nos. 2-3. junio-diciembre 2009 (p.179-194)

CERVO, Amado e RAPOPORT, Mario (orgs.). *Historia do Cone Sul*. Brasília: Editora da

⁷ Editorial do Jornal ABC color de 26 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/editorial/descarada-demostracion-de-imperialismo-colonialista-1391775.html>. Acesso 30 de julho de 2015.

UnB, 1998.

CHIAVENATO, Julio José. *Stroessner: retrato de uma ditadura*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasília, FUNAG, 2014.
_____. “Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo do século XIX” (1998) in RAPOPORT, Mario e CERVO, Amado Luiz (orgs) *História do Cone Sul*. Brasília, Editora UNB, 1998.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. *Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo*. Editora UFPR, Curitiba, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005.

LABATUT, Bernard. *Paraguay de cara al futuro: Política, Economía y Energía. Sociedad Global*. vol. 2. Nos. 2-3. junio-diciembre 2009 (p. 195-221).

LIMA, Maria Regina. *A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. Contexto Internacional*. n. 12, jul-dez, 1990.

Ministério do Planejamento. Focem - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul. Disponível em:
<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>. Acesso: 30 de julho de 2015.

NETO, Tomaz Espósito. *Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989. Boletim Meridiano* 47. n. 134, vol. 13, nov.-dez. 2012 (p. 11 a 18).

ROLÓN, José Aparecido. *Paraguai: transição democrática e política externa*. São Paulo, 2010.
RUFFINELLI, José Antonio Moreno. *Paraguay y su Política Exterior. Revista Diplomática*. Año 1, Número 2, Diciembre 2012 p.15-26.

SIMON G, José Luis. *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus vecinos*. Asunción, 1995.

_____. *Modernización insuficiente, carencia de una visión global y condicionamientos de un Estado prebendario en crisis. Cuaderno de discusión*. Asunción, 1991.

_____, LOPEZ, Aldo Centurion. *La agenda internacional pos-11 de septiembre y las exigencias para las políticas públicas externas del Paraguay. Fundación Konrad Adenauer Paraguay*. Asunción, novembro de 2003.

YEGROS, Ricardo Scavone. BREZZO, Liliana M. *História das Relações Internacionais do Paraguai*. Brasília, FUNAG, 2013.