

## **La política exterior paraguaya hacia el Brasil, en el gobierno de Fernando Lugo (2008 – 2012).**

**Mariane Estela Wiesenthütter Coronil**  
Facultad de Humanidades,  
Ciencias Sociales y Cultura Guaraní  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA

### **Resumen**

El presente trabajo investigativo tuvo como objeto de estudio: la Política Exterior del Gobierno de Fernando Lugo Méndez hacia el Brasil, en el periodo 2008 al 2012.

La presidencia de Lugo, coincide con el periodo de proyección del Brasil, el vecino más poderoso de Paraguay, como potencia emergente mundial. Es en ese contexto, en el que la política exterior del Paraguay hacia Brasil se despliega en base a una combinación de continuidades y rupturas.

Para la realización del trabajo, se toman en cuenta datos bibliográficos de los antecedentes inmediatos de las políticas de Estado en diferentes gobiernos de su historia contemporánea (de Alfredo Stroessner a los gobiernos de la Transición Democrática); además el contexto internacional y regional en el periodo abordado. El marco teórico es dado por el enfoque de la Interdependencia Compleja.

**Palabras Claves:** Paraguay, política exterior, transición democrática, Brasil, políticas de estado.

**Recibido: 3/10/2016**

**Aceptado: 8/8/2016**

## **Mombyky**

Ko tembiapo jeporekopy oguerekókuri hupytyrãrõ ko kuaaha'ãme: (La política Exterior del Gobierno de Fernando Lugo Méndez hacia Brasil, en el periodo 2008 al 2012)

Tekuái okávogo Fernando Lugo Méndez sambyhýpe Brasil gotyo, ara pa'õ2008 guive 2012 peve.

Lugo sãmbyhy, ojoja pe Brasil ñembohape ara pa'õ ndive, Paraguái ykeregua ipokatuvéva, mba'eguasú iñapys varõ arapýpe. Ko teko rendápe, Paraguái tekuái okavogua Brasil gotyo ojeguerojera oñemopyendávo teko mantegua ha avei mondoho ndohópe.

Ojejapo ha ua ko tembiapo, ojehecha kuatione' itápe o va Tetã rekuái rapykuere oiko ramovéva opaichagua sambyhyhára o agua rembiasakue (Alfredo Stroessner ha sãmbyhy Joapyty teko poyhúpe) avei tetã ambue ha voregua renda pe ara pa'õ ojehecháva'ekuépe. Arandu pyenda oñemo pe tekotev mbaguasu mbohape rupi.

**Ñe' rapoite:** Paraguái, Tekuái okavogua, Joapy rape teko poyhúpe, Brasil, Tetãrekuái.

## **Introducción**

La República del Paraguay es un país bilingüe, poseedor de una riqueza cultural amplia y marcada, caracterizada por el arraigo de la tradición de los nativos guaraníes y la llegada de los españoles. La historia paraguaya de los últimos sesenta años comprende dos grandes épocas: la dictadura de Alfredo Stroessner y la era democrática a partir de 1989; con presidentes pertenecientes todos al Partido Colorado; y la asunción en el año 2008, de Fernando Armindo Lugo Méndez, encabezando una alianza opositora que gana las elecciones presidenciales

El trabajo de investigación tuvo como objetivo analizar la Política Exterior del Gobierno de Fernando Lugo Méndez hacia el Brasil, señalando los grandes desafíos, la agenda bilateral entre ambos estados, y finalmente identificando las ventajas y desventajas, como los puntos débiles de nuestra política exterior.

El análisis incluye la descripción del escenario político, económico y social en el país durante su mandato, lineamientos de gobierno y acontecimientos más relevantes que influyeron en la política exterior de Paraguay. Además, identifica las continuidades y discontinuidades introducidas por la política exterior paraguaya en el periodo estudiado.

## **Objetivo General**

Analizar la Política Exterior Paraguaya hacia el Brasil durante el gobierno de Fernando Armindo Lugo Méndez.

## **Marco Teórico Referencial**

La Teoría de la Interdependencia Compleja, expuesta por Robert Keohane y Joseph Nye, en el estudio de las Relaciones Internacionales, es un paradigma que refleja la estructura analítica de la política internacional, transformada por la interdependencia de diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre Estados y sociedades.

La teoría expone el papel del Estado como actor principal dentro de la arena internacional, actualmente combinado por el accionar de distintos actores internacionales, remitiendo a una influencia de fuerzas externas sobre un determinado actor; y la interdependencia a un proceso de dependencia mutua a fin de convenir en los intereses entre Estados.

La agenda de la interdependencia compleja se encuentra compuesta por la cooperación e integración, basada en el multilateralismo y el bilateralismo, enmarcada en la ayuda mutua y la solidaridad; expresa Keohane y Nye (1977).

El paradigma analítico nace en oposición a la teoría del realismo; no puede ser entendida bajo medidas de equilibrio de poder, ni en cuestiones de fuerza militar; puesto a que la red de relaciones globales, el desarrollo de la tecnología, guían a un mundo de tratados multilaterales y bilaterales ejercidos por los actores en la comunidad internacional.

## **Ascenso de Brasil y países emergentes (BRICS)**

Dos tendencias de largo plazo se acrecentaron en 2010; China desplazó a los EE.UU. como principal socio comercial de Brasil; y Brasil exportó más productos primarios que manufacturas por primera vez desde 1978. Ambas tendencias se encuentran relacionadas.

El crecimiento notable de Brasil ha sido consecuencia de sus crecientes vínculos con los mercados emergentes (en especial China), y ha impactado sobre su estructura productiva y exportadora; puesto que la reprimarización equivale a desindustrialización, que es la consecuencia indeseable del auge de las commodities.

Actualmente, Brasil es reconocido como actor global por las potencias establecidas y las emergentes; y uno de los factores que impulsó su reconocimiento a nivel mundial fue la inclusión al grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China); más tarde BRICS, con la inserción de Sudáfrica.

### **El Contexto Regional**

Muchos gobiernos Latinoamericanos del periodo bajo estudio se caracterizaron por tener una fuerte sintonía política, fenómeno del cual fue parte el gobierno de Fernando Lugo Méndez.

Esa sintonía también se manifiesta en las relaciones personales existentes entre las figuras presidenciales de los siguientes países sudamericanos: Argentina (Cristina Fernández de Kirchner 2007- 2015), Brasil (Lula Da Silva 2003 -2010, seguidamente Dilma Rousseff 2010 – actualmente en proceso de juicio político), Chile (Michelle Bachelet (2006 -2010, y desde el 2014 - actualmente), Bolivia (Evo Morales 2006 – actualmente), Venezuela (Hugo Chávez), Ecuador (Rafael Correa 2006 - actualmente), Uruguay (José Mujica 2010 – 2015), y Paraguay (Fernando Lugo Méndez 2008 – 2012).

Uno de los resultados de esta sintonía política es la creación de la UNASUR. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en 2004, más tarde Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008; proyección clave de un mundo multipolar.

Brasil inició la década de los noventa con la necesidad de fortalecer su posición en la negociación del ALCA, además de dividirse el liderazgo geopolítico y económico regional con EE.UU. (Sorj y Fausto, 2011, 3, 5). La idea de la creación de un ente sudamericano ya provenía de hacía tiempo, y fue la de crear una organización regional que dejara fuera México (tradicional competidor) por el liderazgo latinoamericano, y que desarrollara programas conjuntos en comercio, infraestructura y energía. Era fundamental para enfrentar dificultades de comunicación en medio del auge de las exportaciones a China.

Paralelamente, Brasil pretende alcanzar sus objetivos comerciales globales mediante el Mercosur y los ACE (Acuerdos de Complementación Económicas).

Cabe resaltar que la política exterior brasileña considera a los acuerdos de integración regional como instrumento de su real política, para alcanzar objetivos de poder internacional

propios, y con la conversión de la Unasur, Brasil incursionó su meta en posicionarse a nivel global.

### **Agenda de la Política Exterior Paraguaya del Gobierno de Fernando Lugo Méndez (2008 -2012)**

El Presidente Fernando Lugo Méndez asume la primera magistratura de la república en agosto de 2008, en medio de fuertes expectativas por la alternancia en el poder que ocurría luego de 61 años de gobiernos colorados, y por la agenda sumamente complicada que el nuevo gobierno tenía por delante dada los innumerables problemas crónicos del país: pobreza, corrupción, desempleo, inseguridad, ocupación de tierra, etc.

Es de suma importancia destacar que la agenda política de un Estado es de gran envergadura para el crecimiento y desarrollo del mismo, en ella se encuentran las prioridades que un gobierno debe de llevar a cabo durante su periodo, a fin de realizar políticas públicas en el interior y exterior orientadas al progreso de una nación.

Los lineamientos de la agenda de políticas presentan seis ejes pragmáticos durante los siguientes años: 1) reforma agraria integral, 2) fortalecimiento de la economía, 3) recuperación de la institucionalidad de la República del Paraguay, 4) justicia independiente, 5) plan de emergencia nacional, 6) Recuperación de la soberanía energética.

Entre las varias entrevistas hechas por el periódico ABC Color, al presidente Fernando Lugo; expresa que la característica principal de la política exterior se centró en los intereses nacionales a causa de la variedad de problemas internos existentes y no en ejes ideológicos promovidos por las grandes potencias; puesto que la prioridad de su agenda de gobierno fue combatir la pobreza extrema, y la política exterior estuvo orientada a la consecución de recursos. De ahí el énfasis puesto en la soberanía energética y en la necesidad de entablar negociaciones con Brasil (ABC Color, 2008).

No obstante ser un gobierno de signo diferente, la presidencia de Fernando Lugo Méndez mantuvo algunas continuidades en política exterior: por un lado, la tradicional alianza con Taiwán, reconociéndolo como Estado Independiente, a pesar de la expansión de la influencia de China en los países socios del MERCOSUR; por el otro, continuó con la postura de su predecesor (Nicanor Duarte Frutos), en lo concerniente a la relativa independencia de los postulados estadounidenses, y en el rechazo a la base militar estadounidense en suelo paraguayo, así como la defensa del ingreso de Venezuela en el Mercosur ya que su

incorporación “redundará en beneficio del fortalecimiento del bloque, de manera de seguir impulsando la integración regional”. (Arce, 2011).

Pero las interacciones más cercanas y los puntos más importantes de la agenda de política exterior del nuevo gobierno fueron con los países vecinos y en particular con Brasil; el país más importante de la región.

### **Política Exterior Paraguaya hacia el Brasil**

La política exterior paraguaya del gobierno de Fernando Lugo Méndez contiene tres puntos principales hacia el Brasil, dentro de la representativa agenda que le caracteriza, llevando en cuenta que tenía una buena y fuerte relación con los presidentes de la República Federativa del Brasil (Lula Da Silva y Dilma Rousseff).

La recuperación de la soberanía hidroeléctrica de Itaipú, es uno de los grandes logros del periodo presidencial de Fernando Lugo, representa el anhelo de los nacionales paraguayos desde varios años, que luego de arduas negociaciones de casi un año, se obtuvo con éxito.

El Tratado de Itaipú es el que dio origen a la conocida represa de Itaipú, instrumento legal para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná por los dos países Brasil y Paraguay.

(Canese, 2006) demuestra datos investigados de los derechos que tienen cada uno; del 50 por ciento de la electricidad y la energía no utilizada por uno de los socios tiene que ser vendida obligatoriamente al otro. Paraguay satisface su demanda con sólo el 5 por ciento, y el 45 por ciento restante de la energía es destinada al Brasil.

Paraguay obtiene una baja recaudación por las unidades de energía producida y exportada por la hidroeléctrica. Este escenario era inevitable, ya que Paraguay no poseía la capacidad para financiar su parte del costo del proyecto, lo que lo obligó a financiarse a través de Brasil.

Fernando Lugo comenzó a cumplir generando un equipo de negociadores encabezado por un experimentado militante de la causa de Itaipú, el ingeniero Ricardo Canese, que asesoró a la cancillería en las negociaciones. A su vez, existió otro grupo de técnicos, dependientes de Itaipú, con una postura más conciliadora. Finalmente, después de casi un año del llamado “Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, se establece que el valor pagado por Brasil por la energía paraguaya será triplicado. (Lucas Arce, 2011).

Las relaciones Brasil – Paraguay fueron propicias y que las propuestas del ex presidente Fernando Lugo Méndez fueron en cierta medida justas y equitativas, tratando de resolver los problemas, lograr sus metas y que la cooperación bilateral con Brasil aumente.

El caso de brasiguayos en el territorio paraguayo es otro punto de interacción llevada entre Brasil – Paraguay, que remonta en tiempos de la anulada ley que impedía la adquisición de tierras por extranjeros en la frontera en 1967 por el presidente Stroessner; ocurriendo una fuerte migración brasilera en el país, favorecida por los bajos precios de las tierras en el Paraguay, ubicándose la mayoría de los inmigrantes en Canindeyú y Alto Paraná.

Otro punto preocupante que se tomó iniciativa en medidas con el Brasil es lo referente al comercio de carácter ilícito de reexportación entre Paraguay – Brasil que provino de África; pasando por Paraguay para luego ser enviado a Brasil; que fueron un aumento de las redes de tráfico de drogas y armas, conjuntamente con el lavado de dinero, entre ambos países. El objetivo comprendía el control integrado entre ambos países por parte de las fuerzas policiales para el combate de delincuencia en la frontera.

### **Análisis de los Resultados**

La Política Exterior Paraguaya hacia Brasil durante el gobierno de Fernando Lugo (2008 – 2012), dado ésta por el enfoque de la Teoría de la Interdependencia Compleja demostró los siguientes resultados:

- La Política Exterior Paraguaya durante el periodo mencionado tuvo como características:
- La Política Exterior es considerada una política pública que puede favorecer el desarrollo nacional.
- Políticas de interés y fortalecimiento en la agenda internacional.
- Mayor activismo a nivel del Mercosur.
- Recuperación de la soberanía energética en la agenda bilateral Paraguay/Brasil.
- En cuanto a las prioridades del gobierno de Fernando Lugo con respecto a la Política Exterior Paraguaya hacia el Brasil se constató lo siguiente:
- La recuperación de la soberanía energética como punto prioritario.
- La negociación en el bloque regional, para el establecimiento de la agenda económica.



- Problemas comunes entre Paraguay – Brasil en la frontera (narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas).
- La cuestión de los brasiguayos.

En cuanto a los puntos de rupturas y continuidades en la agenda bilateral Paraguay – Brasil entre agosto de 2008 y junio de 2012, se confirmó lo siguiente:

### **Rupturas:**

- Introducción de nuevos actores estatales en los intereses regionales, mayor participación del parlamento (ejemplo: la oposición de los senadores del ingreso de Venezuela al Mercosur).
- Mayor independencia relativa de la política exterior paraguaya respecto de los Estados Unidos y otros países desarrollados.
- Consolidación de la renegociación energética.
- Defensa de los intereses nacionales (ejemplos: recuperación de la soberanía energética y del propósito de asentamiento de bases militares de los EE.UU.).
- Continuidades:
- Renegociar con los países vecinos.
- Reordenamiento de la agenda económica.
- Consolidar relaciones de integración y cooperación regional (Mercosur).
- Mejoramiento del escalafón diplomático.

Con respecto a las fortalezas y debilidades de la Política Exterior Paraguaya hacia Brasil en el periodo estudiado, se menciona lo siguiente:

### **Fortalezas:**

- Renegociación por la cuestión hidroeléctrica.
- Financiamiento por Brasil para la mejora de la línea de transmisión y capacidad eléctrica en Paraguay.
- La negociación en el bloque regional (financiamiento en el marco FOCEM)
- Los Royalties
- Anulación del doble cobro en la aduana para el año 2019.
- Justificación ante los problemas de los Brasiguayos.
- Plan de emergencia nacional para pequeños agricultores.

**Debilidades:**

- No se pudo concretar un control integrado Paraguay – Brasil en la frontera, por el aumento de la violencia del EPP.
- Reinserción en la arena internacional, por los vaivenes internos de la política nacional y la falta de una diplomacia profesional capacitada.

**CONCLUSION**

La política exterior paraguaya hacia el Brasil fue puntual, en estrechar fuertes lazos de relaciones e integración regionales, y la defensa de los intereses nacionales con su vecino país; a fin de lograr su prioridad en su mandato con respecto a la recuperación de la soberanía energética del Paraguay; del cual obtuvo éxito, estableciendo que el valor pagado por Brasil por la energía paraguaya sea triplicado; siendo éste el mayor logro de todo su periodo.

Sin embargo, Paraguay obtuvo puntos de rupturas que evitaron la discontinuidad en su política exterior, tales como la falta de hoja de ruta, con metas y objetivos fijados con claridad, un plan estratégico, con medidas establecidas para alcanzar las metas y los objetivos, un plantel conductor, compuesto por políticos y técnicos con aprobada capacidad para dirigir el proceso, y un plantel operativo.

Lugo no intentaba con su agenda modificar las relaciones paraguayo-brasileras, solo se orientaba a realizar algunos temas puntuales dentro de la agenda bilateral con Brasil, las relaciones e integración regional, y proteger los intereses nacionales con la renegociación de la energía de Itaipú.

La política exterior de Brasil continúa mostrando rasgos idealistas en relación con la visión de mundo que persigue; entre las prioridades de su agenda nacional político - económico sigue enmarcado en la esfera internacional con precedencias puntuales de los gobiernos anteriores, prosperando dentro de la escala mundial a través de sus relaciones con los países de primer mundo.

Cabe resaltar que la agenda de la interdependencia compleja, compuesta por la cooperación e integración, y su aplicación en la renegociación Brasil – Paraguay marcaron cambios en la política exterior paraguaya, beneficiando al país.

Finalmente, la República del Paraguay necesita consolidar objetivamente políticas públicas dentro de la agenda nacional, mediante el diseño y la implementación de un plan

estratégico económico y social que permita el desarrollo del país, además de direccionar sus interacciones con el mundo para posicionarse en los mejores lugares de la comunidad internacional.

### **FUENTES BIBLIOGRAFICAS**

- André Luis Reis Da Silva y Kamila Dalbem. (2010). Las Relaciones Brasil - Paraguay con el ascenso de Fernando Lugo. Revista Conjuntura Austral. ISSN: 2178-8839. Vol.1.Nº1. Agosto-Setiembre
- Arce, Lucas (2011) En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa de Paraguay. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo/ Vol.6.No11. Enero-Junio.
- Arce, Lucas, y Rojas de Cerqueira Cesar, Gustavo (2009) “Una Nueva Oportunidad para Paraguay”. Meridiano 47, Boletín de Análisis de la Coyuntura de las Relaciones Internacionales. <http://meridiano47.info/2009/09/04/la-renegociacion-de-itaipu-unanuevaoportunidad-para-el-paraguay-por-gustavo-rojas-lucas-arce/>
- Ayllón, B. (2006). La Política Exterior del gobierno de Lula y las relaciones de Brasil con la UE. Real Instituto Elcano de Estudio Internacionales y Estratégicos. América Latina - Europa - ARI N°22/2006.
- Canese, R. (2011). La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay. Sexta. Actualizada y Ampliada. Asunción, Paraguay, El ombligo del mundo.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación (4º ed.). México: McGraw Hill Interamericana. Roberto Keohane y Josephs Nye. Teoría de la Interdependencia Compleja. Boston. Little Brown and Co.;1977.
- Ruiz Díaz, Francisco, y Álvaro Ons (2011) “La Política Comercial Externa del Paraguay en el Mercosur. Desvíos del AEC y Costos de la Protección”. En Paraguay en el Mercosur. Asimetrías Internas y Política Comercial Externa, ed.
- Sorj, Bernardo y Sergio Fausto. (2011). “O papel do Brasil na America do Sul: estratégias e percepções mútuas”, Working Paper, No. 12, Julho, Plataforma Democrática, en <http://www.plataformademocratica.org>