
Paraguay y la Integración Regional. Un vínculo de larga data

Julieta H. Heduvan⁷

Durante gran parte de su historia, Paraguay ha tenido como prioridad la participación en los diversos organismos regionales y multilaterales con el fin de contrarrestar el aislamiento geopolítico como país sin litoral y mitigar la dependencia económica y política de sus vecinos. De esta forma, la multilateralidad, como uno de sus principales ejes de Política Exterior, sirve de contención ante la exposición a múltiples centros de poder, optando por la participación en organismos diversos, internacionales y regionales, panamericanos y latinoamericanos, de forma tal de no quedar expuesto solamente al interés del más fuerte.

Desde las propuestas panamericanas de fines del siglo XIX hasta los proyectos regionales contemporáneos, Paraguay ha sido signatario de todos los tratados y organismos hemisféricos con mayor trascendencia en la región, siendo miembro fundador de la OEA en 1948, del Mercosur en 1991 y de la UNASUR en 2008. Además, el país es miembro de todas las organizaciones de importancia a nivel internacional, perteneciendo al grupo fundador de las Naciones Unidas en 1945 y también, presentando una delegación en la Conferencia de Bretton Woods en el año 1944 (Russo Cantero y Galeano Perrone, 2000).

En la década de 1960, Paraguay ingresa como miembro de la ALALC. Esta organización tenía como objetivo la creación de un área de libre comercio, pero a su vez, para Asunción en particular, implicaba una oportunidad de diversificar su dependencia de los mercados argentinos y brasileños, que eran responsables de casi la mitad de su comercio exterior (Kfuri y Lamas, 2008). Sumado a esto, a los Estados más pequeños como Bolivia, Ecuador y Paraguay, y en algún punto, Uruguay, la integración les brindaba la oportunidad de generar un proceso de desarrollo industrial a escala regional, según los conceptos de la CEPAL. Sin embargo, el dificultoso proceso de obtener un tratamiento preferencial por parte de los países más grandes terminó desmotivando a estos Estados, que fueron disminuyendo su apoyo al incipiente proceso de integración (Briceño Ruiz, 2007).

Finalmente, la ALALC no logró concretar las aspiraciones regionales por las que fue creada ni materializar el objetivo primario de independencia comercial de Paraguay. No obstante, el país obtuvo el reconocimiento de ciertos beneficios que marcaron un precedente en los procesos regionales posteriores, como es el caso del Tratamiento Especial a favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER) y el Protocolo sobre Tratamiento Especial a favor de Bolivia y Paraguay (Ferreira Gini, 2012).

Estas disposiciones permanecieron vigentes con la creación de la ALADI en 1980, en reemplazo de la ALALC. Dentro del Tratado de Montevideo de 1980 se establece una clasificación de los países miembros en tres grupos: los grandes, conformado por Argentina, Brasil y México, los países medianos, compuesto por Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, y los PMDER constituido por Bolivia, Ecuador y Paraguay. Este último grupo, cuenta con un sistema de apoyo que contempla la apertura no recíproca de los mercados y diferentes programas especiales de cooperación. Además, se establecen Acuerdos Regionales y Acuerdos de Alcance Parcial con medidas tales como el mantenimiento de las preferencias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la ejecución de cláusulas de salvaguarda cuando se justifique (Ferreira Gini, 2012).

⁷ Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)

Con la llegada de la democracia, Paraguay se suma a nuevos mecanismos de integración. Algunos enfocados a la cooperación y consulta como es el caso del Grupo Río (creado en 1986 pero al que Paraguay adhiere recién en el año 1990), principalmente destinado a resolver el conflicto centroamericano de la década del ochenta y más tarde, defendiendo la legitimidad democrática de la región. También participando desde el inicio en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, las cuales comenzaron en 1991 y reunieron a gran parte de los países de habla español y portugués del mundo, y de las Cumbres de las Américas desde 1994 a nivel continental. Asimismo, Paraguay pasó a integrar iniciativas con una orientación más económica como ocurrió con la adhesión plena del país al GATT en 1993, la conformación de la OMC al año siguiente, la creación del Mercosur y las negociaciones para el establecimiento del ALCA (Yegros y Brezzo, 2013).

De acuerdo con Masi (2014), a partir de este momento la integración regional, para el Paraguay, tuvo dos etapas diferenciadas. La primera, durante el transcurso de los años noventa, donde la integración sirvió de sustento para evitar retrocesos en los procesos de transición democrática, aunque no hubo logros visibles en el ámbito económico. Y la segunda, desde el año 2003 hasta el año 2013, cuando empezaron a hacerse notorios los beneficios de una participación más proactiva de los gobiernos nacionales en los bloques y de mayores esfuerzos de las exportaciones a la región.

Así es como en 1991 se firmó el Tratado de Asunción que dio inicio al Mercosur. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comenzaron el ambicioso proceso de conformar en cuatro años un mercado común por medio de la reducción gradual tarifaria y la eliminación de barreras no arancelarias. En ese momento, Paraguay debía incorporarse a un proceso de negociación ya avanzado, y era consciente de que su economía debía asumir muchos cambios que podrían afectar negativamente sus actividades comerciales e industriales. Sin embargo, la presión de no participar en una de las iniciativas más importantes del momento en la región, que involucraba directamente su área de influencia política y comercial, superó la resistencia de varios sectores de la oposición. La necesidad de mantener a flote la incipiente democracia, la búsqueda del restablecimiento de la legitimidad y la confianza política a nivel internacional, y la oportunidad de acceder al ápice de las negociaciones comerciales como parte del bloque fueron las razones de mayor importancia en la decisión final de formar parte del proceso (Yegros y Brezzo, 2013).

A su vez, desde 1994 hasta el 2005 Paraguay participó del proceso de negociación del ALCA, donde se proponía la creación de un área de libre comercio, fomentada principalmente por Estados Unidos y Canadá, que incluía a todos los países del continente, con excepción de Cuba y los países independientes. Sin embargo, en la IV Cumbre de las Américas realizada en el 2005 en Mar del Plata, el presidente paraguayo de ese momento, Nicanor Duarte Frutos, apoyó firmemente la postura del bloque mercosureño de poner en suspenso la conformación del ALCA, lo que finalmente derivó en el abandono definitivo de la iniciativa. Esta posición tomada por Duarte Frutos, diferenciándose de la tradicional postura conservadora del partido colorado al cual pertenecía, marcó el incipiente comienzo de una nueva era en la política exterior paraguaya, de carácter más progresista si se contempla además la oposición a las políticas neoliberales de los noventa, la condena al bloqueo de Cuba, el acercamiento a Venezuela y el fomento de las relaciones latinoamericanas.

La etapa de regionalismo poshegemónico se hace presente en Paraguay en el 2003 con Duarte Frutos y continúa con el siguiente presidente electo, Fernando Lugo, en el año 2008. El triunfo del candidato del Frente Guasú representó un punto de inflexión frente a los 61 años ininterrumpidos de gobierno del Partido Colorado, dándole un nuevo impulso a la integración regional al incorporar otro presidente con orientación de izquierda al auge progresista que se desarrollaba en América Latina.

Durante la gestión presidencial de Lugo, Paraguay participó de la creación de nuevas instancias regionales, impulsando la consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a pesar de la oposición del parlamento por considerarlas iniciativas de orientación chavista. Además, durante este período se reactivaron diver-

esos acuerdos de cooperación con otros países de la región, como es el caso del proyecto de cooperación URUPABOL, conformado originalmente en 1963 por Bolivia, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de potenciar el desarrollo económico, energético y la infraestructura comercial.

Para la política de integración paraguaya, la participación en la UNASUR y la CELAC se presentaba como una oportunidad para mejorar su posición internacional, y su la vez, como miembro de la UNASUR, Paraguay generaba mayores posibilidades de rebalancear las asimetrías de poder dentro del Mercosur (Sanahuja, 2012). Asimismo, los proyectos de integración de infraestructura, la mayoría agrupados en la Iniciativa para la Integración de la Región Suramericana (IIRSA), suponían un gran beneficio para Paraguay al tener entre sus ejes la Hidrovía Paraguay-Paraná y el eje Interoceánico Central, que buscan la vinculación de los principales puertos del Océano Pacífico con el Océano Atlántico, articulando diversos nodos en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

En el caso particular de la CELAC, además de lo anteriormente nombrado, el Paraguay logró un respaldo al reclamo de libre tránsito, por su condición de Estado sin litoral marítimo, que permitiría un trato diferenciado mediante la implementación de acciones en la región, que serían muy beneficiosas para el país si llegasen a ponerse en efecto (Álvarez, 2012). Además, los foros de colaboración China-CELAC, planteados en el espacio de la II Cumbre de la CELAC de 2014, funcionan como instancias de diálogo sino-latinoamericanas y posibilitan, a su vez, el acercamiento de Paraguay a la República Popular China, con la cual no posee relaciones diplomáticas.

Por su lado, URUPABOL también tuvo una finalidad política concreta al tener como objetivo la disminución de la influencia de los grandes países de la región sobre Paraguay, el fomento de proyectos de desarrollo, y la reducción de la dependencia de los puertos de Argentina y Brasil para los países mediterráneos (Luís et al., 2015).

En el 2012, ante un polémico juicio político y la posterior destitución de Fernando Lugo de la presidencia paraguaya, las relaciones con los organismos regionales atravesaron momentos de suma tensión.

Considerando la situación como un hecho de ruptura del orden democrático, el Mercosur y la UNASUR suspendieron a Paraguay, retirándole transitoriamente el derecho de participación a ambos bloques, aunque descartando la aplicación de sanciones económicas y posibilitando la continuación de los proyectos gestionados por los organismos.

En el nivel hemisférico occidental, la OEA y la Unión Europea actuaron de forma cautelosa ante la situación ocurrida en Paraguay, dándole un tiempo prudente al desarrollo de los acontecimientos y esperando que los Estados sudamericanos establecieran una postura al respecto (Neto, 2012).

Así, si bien en la primera sesión extraordinaria del 22 de junio, la OEA presentaba sus reservas debido al incumplimiento de los tiempos, del debido proceso y del derecho de legítima defensa, luego de la suspensión de Paraguay del Mercosur y de la UNASUR, y considerando el resultado de la misión diplomática llevada a cabo por el organismo, el Secretario General modificó su postura, afirmando que la destitución de Lugo se generó en un marco de legalidad y pleno funcionamiento de las instituciones estatales paraguayas (Vallejos, 2014).

En el marco de la suspensión de Paraguay en el Mercosur y la UNASUR, la iniciativa de buscar otras alternativas de integración económica cobró mayor relevancia en el ámbito político y económico paraguayo, a partir del surgimiento del debate sobre la disyuntiva de continuar o no como miembro del Mercosur.

Durante el corto período presidencial de Federico Franco (2012-2013), el nuevo gobierno decidió promover el acercamiento de Paraguay a la Alianza del Pacífico, un esquema de integración presentado en abril de 2011 y constituido por Chile, Colombia, México y Perú, cuyo objetivo principal es proyectar flujos económicos hacia la región Asia-Pacífico y alcanzar progresivamente la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los Estados miembro.

De esta manera, a menos de un año de la creación del bloque de integración, en enero de 2013, la cancillería paraguaya presentó su solicitud para integrar la Alianza del Pacífico como miembro observador; y el 23 de mayo de ese mismo año, Paraguay formalizó su ingreso, en calidad de observador, en la VII Cumbre del bloque regional en Cali, Colombia.

Finalmente, con las elecciones nacionales de abril de 2013 y la llegada a la presidencia de Horacio Cartes en agosto de ese año, los vínculos diplomáticos fueron normalizados, propiciando el retorno de los embajadores sudamericanos, la remoción de la suspensión en ambos bloques regionales y favoreciendo nuevamente el acercamiento político con Brasil y Argentina.

Resulta igualmente importante destacar las relaciones de Paraguay con la Unión Europea en el marco de la integración regional. Estas relaciones se desarrollan tanto en el ámbito bilateral como también en el marco de las relaciones regionales entre el Mercosur y la Unión Europea. Las relaciones bilaterales comenzaron en el año 1992 con la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación que se enfoca en la evolución de las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes. Estas relaciones se incrementaron desde el 2008 evidenciadas por un número sin precedente de misiones políticas diplomáticas de países europeos al Paraguay.

A su vez, desde la firma del acuerdo de cooperación, la Unión Europea brinda un apoyo constante mediante un fondo de cooperación no reembolsable destinado a sectores prioritarios para el desarrollo del país, y además, sostiene programas de ayuda humanitaria y de reducción de riesgos de desastres desde 1997. Como socio comercial, la UE conforma una parte importante del comercio de Paraguay, siendo el cuarto socio más importante después de Brasil, China y Argentina.

Por otro lado, las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea son de mayor envergadura que las bilaterales. La Unión Europea es el mayor socio comercial del Mercosur y el mayor inversor en la región. En 1999 la Unión Europea y el Mercosur iniciaron las negociaciones para la concreción de un acuerdo de asociación interregional y luego de una pausa en el 2006 intentaron relanzar el proyecto en el año 2010 sin éxito. Finalmente, después de un cambio en la orientación política de los países de la región, en el 2019, el Mercosur y la Unión Europea alcanzaron un preacuerdo que sentará las bases a futuro para la firma definitiva del acuerdo económico interregional.

De esta forma, es posible afirmar que el regionalismo latinoamericano ha estado presente entre las premisas de la Política Exterior paraguaya a lo largo de los años, logrando generar beneficios orientados a disminuir sus vulnerabilidades y a ampliar las posibilidades de cumplir con sus objetivos a nivel internacional. No obstante, si bien los gobiernos no siempre han sabido o han logrado sostener una política clara en torno a su rol en los diferentes bloques, la valoración continúa siendo positiva, posicionando a las políticas en torno al multilateralismo y a la integración regional como un importante acierto en materia de política exterior de Paraguay.

Bibliografía

Álvarez, C. (2012). Nace la CELAC, una nueva esperanza de integración continental. Observatorio de Paraguay. Centro Argentinos de Estudios Internacionales. Recuperado de: www.caei.com.ar

Briceño Ruiz, J. (2007). La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas. Mérida: Universidad de los Andes.

Ferreira Gini, O. (2012,). El Tratamiento a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo en el Ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración. Revista Diplomática. Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López. Recuperado de: <http://www.mre.gov.py/academiadiplomatica/revista-diplomatica.html>

- Kfuri, R; Lamas, B. (2008). Paraguai Quo Vadis? Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos. *Revista Cena Internacional*, 10(1), pp. 7-31.
- Luís, C; Zague, J; Berdu, G. (2015). Paraguai: Política Exterior em Dois Tempos, Lugo e Franco. Thomas, Lf; Mathias, Sk; Oliveira, Mf *Diálogos Sul-Americanos*, 10, pp. 247-269.
- Masi, F. (2014). La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Revista Debate*, 1, 13-16.
- Neto, T. E. (2012). Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989. *Meridiano 47*, 13(134), pp. 19.
- Russo Cantero, C. M; Galeano Perrone, H. (2000). Política Exterior, Cambios e Integración Regional. Un enfoque desde la realidad paraguaya. *Intercontinental*, Asunción, Paraguay.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, pp. 19-72.
- Vallejos, N. D. (2014). Juicio político y destitución de Fernando Lugo (Bachelor's thesis, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).
- Yegros, R. S; Brezzo, L.M. (2013). História das relações internacionais do Paraguai. *Fundación Alexandre de Gusmao*.