



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Relaciones Internacionales

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

**El comercio exterior en la cooperación
internacional recibida por el Paraguay
(2003 -2013)**

Tesista: María Antonella Cabral López

Director de Tesis: Dr. Norberto Consani

2017

Al que todo lo ve, todo lo sabe y quien siempre está presente

*A mi familia, la que desde distintos lugares acompaña cada uno de mis emprendimientos con amor
y paciencia*

Agradecimientos

Este trabajo no hubiese sido posible sin la ayuda de muchas personas que de distintas formas colaboraron conmigo, a ellas mi profundo agradecimiento.

A mi familia por ser ese soporte que me permite cada día ser una mejor persona y profesional.

Al Profesor Dr. Norberto Consani, quien fue mi tutor y siempre se mostró predispuesto a ayudar con la investigación y a orientarme.

A Laura Bogado y a los integrantes del IRI por su apoyo constante para la culminación de la maestría y la realización de este trabajo.

INDICE

LISTA DE FIGURAS.....	7
LISTA DE TABLAS.....	7
LISTA DE CUADROS.....	8
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	9
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO.....	13
LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO DISCIPLINA MARCO PARA EL ESTUDIO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	13
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PARADIGMAS Y TEORÍAS ALTERNATIVAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	20
<i>Realismo</i>	20
<i>Transnacionalismo</i>	21
<i>Estructuralismo</i>	22
<i>Constructivismo</i>	24
<i>Economía Política Internacional</i>	25
<i>Neoliberalismo</i>	26
COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	27
<i>Concepto</i>	27
<i>Cooperación al Desarrollo</i>	29
SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO.....	31
<i>Evolución</i>	31
<i>Características</i>	35
<i>Actores fundamentales</i>	36
<i>Instrumentos de la Cooperación Internacional al Desarrollo</i>	37
<i>Condicionabilidad de la Cooperación Internacional</i>	38
COMERCIO EXTERIOR COMO TEMA DE COOPERACIÓN.....	39
CAPÍTULO 2 COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN PARAGUAY.....	41
ANTECEDENTES.....	41
MARCO LEGAL.....	43
PARAGUAY: UNA MIRADA A SUS PRINCIPALES INDICADORES.....	45
<i>La economía paraguaya en el período 2003 - 2015</i>	46
<i>Situación socio-económica</i>	51
<i>Situación política</i>	53
<i>La integración económica del Paraguay</i>	54
RASGOS GENERALES DE PARAGUAY COMO RECEPTOR.....	56
ACTORES FUNDAMENTALES.....	60
COOPERANTES MULTILATERALES.....	61
<i>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</i>	61
<i>Banco Mundial</i>	62
<i>Fonplata</i>	64
<i>Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)</i>	65

<i>Organización de Naciones Unidas (ONU)</i>	68
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	68
El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).....	68
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	69
Programa Mundial de Alimentos (PMA).....	71
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).....	72
Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).....	72
ONU Mujeres.....	72
Agencias especializadas.....	73
<i>Organización de Estados Americanos (OEA)</i>	73
<i>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)</i>	74
<i>Corporación Andina de Fomento (CAF)</i>	74
<i>Programas Iberoamericanos</i>	75
<i>Organización de Países Exportadores de Petróleo</i>	75
COOPERANTES BILATERALES	76
<i>Japan International Cooperation Agency (JICA)</i>	76
<i>Korea International Cooperation Agency (KOICA)</i>	77
<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)</i>	78
<i>Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)</i>	79
<i>International Cooperation and Development Found (ICDF)</i>	81
<i>Unión Europea</i>	82
<i>United States Agency for International Development (USAID)</i>	83
<i>Otros cooperantes bilaterales</i>	85
OTRAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN	86

CAPÍTULO 3 “PROYECTOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR DE LA COOP. INTERNACIONAL RECIBIDA POR EL PARAGUAY EN EL PERÍODO 2003 - 2013” 88

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR	88
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	93
<i>Proyectos ejecutados en el Paraguay en el sector comercio</i>	94
Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas	95
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA)	102
COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA .	106
<i>Proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FoCoSEP)</i> ...	108
<i>Apoyo a la Internacionalización Económica del Paraguay (AIEP)</i>	110
<i>SPG+</i>	112
ESTADOS UNIDOS.....	113
<i>Programa Paraguay Productivo</i>	113
<i>Paraguay Vende</i>	114
<i>Programa Umbral</i>	115
REPÚBLICA DE CHINA - TAIWÁN	116

CAPÍTULO 4 “ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN RECIBIDA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR POR EL PARAGUAY. PERÍODO 2003 - 2013” 118

ANÁLISIS GENERAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL RECIBIDA POR EL PARAGUAY	118
PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS DONANTES EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN .	120
<i>Retrasos importantes</i>	121
<i>Costos</i>	122
<i>Evaluabilidad de los proyectos</i>	123

<i>Coordinación</i>	126
<i>Pertinencia de la cooperación internacional</i>	126
<i>Factores institucionales</i>	127
ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS EMPRENDIDOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR A PARTIR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL RECIBIDA POR EL PARAGUAY	132
<i>Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)</i>	132
<i>Indicadores cuantitativos del comercio exterior paraguayo</i>	133
EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMPRENDIDOS A PARTIR DE LA COOPERACIÓN RECIBIDA POR EL PARAGUAY	137
CONCLUSIONES	141
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146
ANEXOS	171
ANEXO 1	171
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOBRE DONANTES	171
<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>	171
<i>Banco Mundial</i>	172
<i>Fonplata</i>	173
<i>ONU</i>	174
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	176
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	176
Programa Mundial de Alimentos (PMA).....	177
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).....	177
Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).....	177
ONU Mujeres.....	177
Agencias especializadas.....	177
<i>Organización de Estados Americanos</i>	178
<i>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</i>	178
<i>Corporación Andina de Fomento</i>	178
<i>Organización de Países Exportadores de Petróleo</i>	178

Lista de figuras

Figura 1: Esquema de funcionamiento del Plan Marshall	33
Figura 2: Dependencias gubernamentales involucradas en la gestión de la cooperación.....	45
Figura 3: fuentes de financiamiento internacional para el desarrollo	89
Figura 4: Programas e iniciativas del Programa de apoyo a las exportaciones paraguayas.....	99
Figura 5: Estrategias para internacionalización	103
Figura 6: Resultado de la cooperación de la JICA.....	104
Figura 7: Actividades del Proyecto AIEP	111

Lista de tablas

Tabla 1: Principales indicadores económicos del Paraguay (2003-2013).....	48
Tabla 2: Proyectos del Banco Mundial en Paraguay (2003-2013)	63
Tabla 3: Proyectos emprendidos por FOCEM en Paraguay (2003-2013)	66
Tabla 4: Proyectos emprendidos con el financiamiento del BID en materia de comercio internacional.....	94
Tabla 5: Presupuesto estimado del Programa Apoyo a las Exportaciones Paraguayas	96
Tabla 6: Ficha del proyecto.....	97
Tabla 7: Componentes del Programa de apoyo a las exportaciones paraguayas	100
Tabla 8: Avances de programas del BID	125
Tabla 9: Desafíos para la cooperación internacional recibida por Paraguay (2012).....	130
Tabla 10: Inconvenientes para la internacionalización de empresas paraguayas y su evolución	138

Lista de cuadros

Cuadro 1: Paradigmas de las Relaciones Internacionales	18
Cuadro 2: Teorías contemporáneas de las Relaciones Internacionales.....	23
Cuadro 3: Clasificación de la cooperación internacional.....	28
Cuadro 4: Actores del Sistema Internacional de Cooperación.....	36
Cuadro 5: Instrumentos de la Cooperación Internacional vinculados al Comercio Exterior	39
Cuadro 6: Comparativo de Planes de Gobierno (1989-2003).....	58
Cuadro 7: Objetivos y pilares de la Estrategia Nacional de Desarrollo (2008-2013).....	59

Lista de gráficos

Gráfico 1: Ayuda oficial recibida por Paraguay (1990-2013)	57
Gráfico 2: Ayuda oficial al Desarrollo neta recibida (% del INB).....	119
Gráfico 3: AOD recibida por Paraguay.....	119
Gráfico 4: Exportaciones del Paraguay periodo 2003-2013 (en miles de dólares FOB)	134
Gráfico 5: Composición de las exportaciones paraguayas (2003-2013).....	136

Lista de siglas y abreviaturas

Organización Mundial del Comercio	OMC
Fondo Monetario Internacional	FMI
Cooperación Internacional para el Desarrollo	CID
Ayuda Oficial al Desarrollo	AOD
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	CAD
Comité de Cooperación Económica Europea	CEEC
Consejo de Ayuda Mutua Económica	CAME
Consejo de Ayuda Mutua Económica	CAMECON
Organizaciones No Gubernamentales	ONG
Nuevo Orden Económico Internacional	NOEI
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Estados Unidos	EE.UU.
Banco Mundial	BM
Sistema Integrado de Administración Financiera	SIAF
Producto Interno Bruto	PIB
Banco Central del Paraguay	BCP
Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos	DGEEC
Mercado Común del Sur	MERCOSUR
Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR	FOCEM
Unión Europea	UE
Acceso a los mercados para los productos no agrícolas	AMNA
Plan Estratégico Económico y Social	PEES
Unión de Naciones Suramericanas	UNASUR
Estrategia de País del Banco Interamericano de Desarrollo	EPPR
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	BIRF
Asociación Internacional de Fomento	AIF
Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata	FONPLATA
Infraestructura Regional Sudamericana	IIRSA
Corporación Andina de Fomento	CAF
Consejo del Mercado Común del Sur	CMC
Grupo Mercado Común	GMC
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
Programa Mundial de Alimentos	PMA
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	UNODC
Fondo de Población de las Naciones Unidas	FNUAP
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	UNCTAD
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos	ONU-Hábitat
Programa Nacional de Control del VIH/SIDA/ITS	PRONASIDA
Consejería para los Derechos del Niño	CODENI
Comisión Nacional de Refugiados	CONARE
Secretaría Nacional de Emergencias	SEN
Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición	INAN
Objetivos del Milenio	ODM
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	FAO
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	FIDA
Organización Meteorológica Mundial	OMM
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	OMPI
Organización de Aviación Civil Internacional	OACI
Unión Internacional de Telecomunicaciones	UIT
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	ONUDI
Unión Postal Universal	UPU
Organización Mundial del Turismo	OMT
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral	CIDI
Organización de Estados Americanos	OEA
Ministerio de Educación y Cultura	MEC
Secretaría de la Función Pública	SFP
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	IICA
Corporación Andina de Fomento	CAF
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura	OEI
Secretaría del Ambiente	SEAM
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología	INTN
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	CONACYT
Japan International Cooperation Agency	JICA
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	MSPyBS

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	MOPC
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG
Ministerio de Hacienda	MH
Korea International Cooperation Agency	KOICA
Servicio Nacional de Promoción Profesional	SNPP
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	SNNA
Cooperación Alemana de Desarrollo	GIZ
Confederación Alemana de Cooperativas	DGRV
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AECID
Centro Cultural de España Juan de Salazar	CCEJS
Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AACID
Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo	AEXCID
Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo	FELCODE
Fondo para la cooperación internacional y el desarrollo	ICDF
Secretaría de Acción Social	SAS
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat	SENAVITAT
Secretaría Nacional de Cultura	SNC
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	CELAC
United States Agency for International Development	USAID
Secretaría General Iberoamericana	SEGIB
Fondo Canadá para Iniciativas Locales	FCIL
Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional	IDRC-CRDI
Centro Paraguayo de Estudios Canadienses	CPEC
Atención Primaria de Salud	APS
Bien Público Global	BPG
Pequeñas y Medianas Empresas	PYMES
Trade Finance Facilitation Program	TFFP
Plan Nacional de Exportación	PNE
Mesas Sectoriales de Exportación	MSEs
Planes Estratégicos Sectoriales	PESs
Planes de Apoyo a las Exportaciones	PAEs
Organización Nacional Promotora de la Estrategia de Competitividad	ONPEC
Organización Mundial de Propiedad Intelectual	OMPI
Comité de Evaluación de Proyectos	CEP
Estudio sobre el desarrollo económico inclusivo del Paraguay	EDEP
Secretaría Técnica de Planificación	STP

Ministerio de Relaciones Exteriores	MRE
Ministerio de Industria y Comercio	MIC
Red de Inversiones y Exportaciones	REDIEX
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología	INTN
Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación	CNIME
Centro Paraguayo de Productividad y Calidad	CEPPROCAL
Política agrícola común	PAC
Proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguay	FoCoSEP
Organismo Nacional de Acreditación	ONA
Servicio Nacional de Sanidad Animal	SENACSA
Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición	INAN
Apoyo a la Internacionalización Económica del Paraguay	AIEP
Sistema de Preferencias Generalizadas	SPG+
Global Development Alliance	GDA
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas	SENAVE
Instituto Forestal Nacional	INFONA
Dirección de Material Bélico	DIMABEL
Secretaría Nacional Antidroga	SENAD
Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria	DINAVISIA
Ingreso Nacional Bruto	INB
Documentos Anuales de programación de país del BID	CPDs
Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza	ENLP
Estrategia de País	EPPR

Capítulo 1

Marco Teórico

Las Relaciones Internacionales como disciplina marco para el estudio de la Cooperación Internacional

Si bien puede apreciarse que desde la antigüedad se registraron ciertos esfuerzos por teorizar sobre la naturaleza de las relaciones entre los Estados, estos intentos distaban mucho de presentar un cuerpo sistematizado de conocimientos. Dougherty & Pfaltzgraff (1993) detallan el valor de obras como “Historia de la Guerra del Peloponeso” de Tucídides, “El príncipe” de Maquiavelo y “Monarchia” de Dante, entre otras, pero señalan que no se produjo un desarrollo sistemático que pueda asemejarse al desarrollo de las ciencias políticas y que lo realizado fue subsumido al campo del derecho internacional.

Al respecto, Halliday (2006) menciona a esta recuperación de ideas y textos como “Teoría Clásica” y añade que los mismos comprenden a aquellos documentos que incluyen ideas políticas valiosas, sin importar su antigüedad. Esto último permite incluir material procedente de las antiguas Grecia y Roma o inclusive de las antiguas China e India. Barbé (1989) subraya que si bien la aportación realizada por estos pensadores permite un substrato filosófico-normativo para la actual disciplina, la misma no constituye un conjunto sistemático de conocimientos.

Lo desarrollado hasta aquel momento en materia de problemáticas internacionales fue pensado de forma particular o parcial (Del Arenal, 2010). Como muestra, se puede señalar que hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial primaba la teoría del equilibrio de poder, que según Dougherty & Pfaltzgraff (1993), forma parte fundamental del periodo de oro de la diplomacia, datado entre 1648 y 1914, en el que el derecho internacional predominaba y donde el pensamiento político se centraba en los Estados soberanos. El referido equilibrio de poder aseguraba un mínimo orden a pesar de la anarquía del sistema internacional.

El estallido de este primer conflicto bélico de dimensiones mundiales en 1914, sacude a la sociedad internacional. Pese a que ya se había enfrentado anteriormente a plagas como la peste, el hambre y la pobreza, este conflicto armado representa un nuevo desafío. El inicio de esa contienda bélica, hace surgir la inquietud respecto a la necesidad de buscar nuevos abordajes a las problemáticas observadas. Por entonces, se evidencia que el Derecho Internacional y la Historia de la Diplomacia ya no podían ofrecer respuestas parciales a planteamientos globales. Es en este contexto que emergen las Relaciones Internacionales como disciplina en 1919 con la creación de la cátedra Woodrow Wilson en la Universidad de Gales (Abyrswyth). Lo anteriormente expuesto, descubre

que existe una interacción entre el medio social y la disciplina científica la que se convierte en una constante durante la evolución de esta materia (Barbé, 1995).

En lo que respecta al surgimiento de las Relaciones Internacionales, Del Arenal (2010) considera que el mismo está muy vinculado con la evolución de la sociedad internacional y la de las ciencias sociales. La sociedad internacional había experimentado cambios notorios a causa del desarrollo tecnológico, la primera gran contienda mundial y la toma de conciencia sobre los cambios en lo que respecta a factores económicos, sociales e ideológicos (Del Arenal, 1981). Por otra parte, la evolución de las ciencias sociales en general también fue crucial, ya que esta naciente disciplina se ve favorecida con este desarrollo. Las circunstancias expuestas anteriormente devinieron en dos procesos de cambio: el paso de una sociedad internacional a una mundial y del conflicto a la cooperación. En lo concerniente a la sociedad mundial, luego de siglos de aislamiento puede observarse una mayor interdependencia entre los países y esto repercute en su relacionamiento; lo que será abordado posteriormente.

Volviendo a las Relaciones Internacionales como disciplina de estudio, brindar un concepto único y comúnmente aceptado es una tarea muy compleja ya que distintos estudiosos en la materia brindaron sus aportes conforme a distintos prismas. Antonio Truyol (1957, p. 300), destacado internacionalista español, definía a la misma con las siguientes palabras: “Las relaciones internacionales en este sentido son, por consiguiente, aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que en su génesis y su eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente (pero no exclusivamente) es la comunidad política o Estado, sino que trascienden sus límites”.

Otro aporte interesante es el brindado por Manning, citado en Barbé (1995), quien afirma que “la expresión relaciones internacionales designa a toda manifestación del comportamiento humano, que naciendo del lado de una frontera política nacional, ejerce una acción sobre el comportamiento humano del otro lado de esta frontera”. Tanto en esta definición como en la de Truyol, es posible evidenciar dos criterios recurrentes en las definiciones como contenido de la disciplina: los actores implicados y el criterio de localización. Barbé (1995) añade un tercer criterio: el de la interacción, que vincula la relación entre los actores.

La mencionada autora ratifica lo expresado por Truyol en cuanto a la pluralidad de actores internacionales y no se restringe exclusivamente al campo diplomático militar, lo que contrasta con el paradigma central de la disciplina, el Realismo, tema que se verá más adelante. La localización, por su parte, implica que las acciones realizadas trascienden las fronteras y esto puede entenderse desde el plano internacional y transnacional. El plano internacional se refiere más a lo interestatal

mientras que la transnacionalidad interpreta que la frontera es únicamente un lugar de paso, lo que permite que el plano doméstico se conjugue con lo internacional, dando plazo a una dimensión interméstica. Finalmente, es importante señalar que las interacciones reflejan lo expresado por Holsti y Rosenau respecto a la vinculación entre los diversos actores.

En este trabajo se considerará como punto de partida, el concepto de Del Arenal (2010, p. 25), el cual es recogido también por Ayllón (2007) y Sotillo (2010), el que sostiene que las Relaciones Internacionales son: “El conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los estados”.

Sotillo (2010) profundiza en este concepto desdoblándolo en tres postulados básicos: el objeto, la tarea y la razón de ser de la disciplina. En lo que se refiere a su objeto coincide con lo expresado por Del Arenal (2010) y Barbé (1995) en que el mismo es la sociedad internacional, en toda su complejidad. Define al análisis que permita la comprensión de la sociedad internacional actual como la tarea de la disciplina y al mismo tiempo afirma que el estudio de las relaciones internacionales debe ser teoría al servicio de la práctica para el logro de una sociedad internacional más justa, libre y en paz. Finalmente resalta que esta ciencia existe por una razón moral y práctica, la que consiste en ocuparse y ofrecer alternativas a los problemas a los que se enfrenta la humanidad.

Otro de los aspectos que se evidencia en el estudio de las relaciones internacionales es la clara vinculación existente entre los aspectos internos y externos de los Estados. Barbé (1995) valida la existencia de un sentido interméstico en las relaciones internacionales. Esta autora considera a partir de lo desarrollado por Truyol, que la disciplina comprende las relaciones interestatales y las transnacionales, la que vincula el marco interno con el internacional. Arenal (2010) también sostiene que la interpenetración hace que no quepa una división entre lo interno y lo externo para el estudio de la disciplina. Esto reafirma la concepción globalista de las relaciones internacionales, lo que le permite abordar distintas problemáticas como ser: la globalización, los problemas ambientales, el terrorismo, etc.

En lo que concierne a la metodología empleada, el concepto de Sistema Internacional es un concepto clave para el análisis en materia de relaciones internacionales. Según Korany (1984) citado en Barbé (1995), este puede definirse como el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales, poniendo el todo por sobre las partes. En este trabajo se considerará la siguiente definición “el sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas

relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (Barbé, 1995; pag. 115). Braillard, citado por Calduch (1987), considera que deben tenerse en cuenta cuatro puntos en torno a la definición de sistema, a saber: los elementos que lo constituyen, las interacciones que se establecen entre ellos, que constituye una totalidad distinta de sus elementos y que existe una cierta organización en ese todo.

La lógica sistémica ofrece una serie de ventajas, como ser: la posibilidad de realizar un análisis global, integrar las interacciones de los diferentes actores, adecuar los niveles de análisis en base a distintos criterios, observar el carácter interdisciplinario, permite integrar el cambio, entre otros. Un aspecto fundamental del mismo es que al ser entendido como un instrumento analítico y no como una teoría general, puede ser utilizado por teóricos con concepciones muy diversas. Esto último refrenda la idea de que constituye el más provechoso de todos los marcos conceptuales y que posibilita cierta unificación en el trabajo (Barbé, 1989).

En el caso del sistema internacional se entiende que el actor es la unidad cuyo comportamiento incide en las relaciones internacionales (Del Arenal, 2010). Siguiendo lo expresado por Truyol (1957), Barbé (1995) y Merle (1991) se considera que los actores son los Estados, los que gozan de un papel central; pero atendiendo que el sistema no es exclusivamente interestatal, se tendrá en cuenta también a las organizaciones intergubernamentales y a fuerzas transnacionales como lo son las organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales, la opinión pública internacional y el propio individuo.

La estructura, por su parte, es definida como la configuración del poder generada por las potencias del sistema y permite evidenciar la “ubicación” de los actores. Se considera a las potencias como generadoras por ser ellas las que disponen del poder necesario para influir en el sistema, aun partiendo de la premisa de la existencia de fuerzas transnacionales que participan de él. En este mismo sentido, es habitual establecer el tipo de sistema internacional conforme el número de potencias que posee. Es así como encontramos el sistema unipolar o imperial, en el cual existe solo una potencia hegemónica; el sistema bipolar, en el que son dos las potencias con capacidades equivalentes y el multipolar, en el cual existe un equilibrio entre varias potencias (Barbé, 1995). Si bien pueden existir muchas otras clasificaciones más, se considerará esta por su simplicidad para la comprensión.

De manera a completar los elementos del Sistema Internacional, se debe referenciar al proceso internacional como el dinamizador del mismo y cuyas interacciones serán quienes puedan provocar cambios en él. Estas interacciones pueden ser agrupadas en cuatro categorías según Calduch

(1991): cooperación, conflicto, asociación y comunicación. Las tres primeras nacen del poder social y aunque existe la creencia extendida de que el ejercicio del poder siempre conduce a un conflicto, las relaciones de cooperación y asociación también pueden resultar de la acción de esferas de poder que operen en pos de esa vinculación.

Aunque tradicionalmente fue el conflicto quien preocupó a la sociedad internacional, la cooperación ha evidenciado de forma más tangible su relevancia en las últimas décadas. De acuerdo a lo expresado por Sotillo (2010), las Relaciones Internacionales es la ciencia que estudia a la sociedad internacional y los problemas que tiene, desde la perspectiva de la paz, considerada no solo como ausencia de conflicto, sino como la realización plena del hombre. En la paz pueden surgir otros conflictos internos o externos por la desigualdad.

La cooperación internacional es un campo de estudio amplio y relativamente reciente que podría considerarse desde distintos ámbitos del conocimiento. Siguiendo lo expresado por Ayllón (2007) se opta por abordarla desde el campo de las relaciones internacionales debido a que la misma permite aglutinar elementos de otras disciplinas como ser: la historia, el derecho, la economía, por citar algunas. En este mismo sentido, Sotillo (2010) sostiene que las relaciones internacionales son uno de los paraguas que mejor permite estudiar la dinámica de la cooperación para el desarrollo. Esto último reafirma que las Relaciones Internacionales son concebidas como una disciplina matriz que a partir del basamento brindado por las ciencias sociales en sus diferentes disciplinas posibilita un abordaje integral al tiempo que enlaza al científico social con la realidad en la que vive.

La realidad que analiza la disciplina de las Relaciones Internacionales es contemplada partiendo de paradigmas. Kuhn (1971) explica que un paradigma es una serie de postulados fundamentales sobre el mundo, que centran la atención del estudioso sobre ciertos fenómenos, determinando su interpretación. Vázquez (1983, p. 56), por su parte, señala que los paradigmas son “las suposiciones fundamentales que hacen los especialistas sobre el mundo que están estudiando”.

Del Arenal (2010) explica que entre los numerosos estudios que reconocen la existencia de tres paradigmas existe una gran variedad de matices, no solo terminológicos, sino también respecto a las características más relevantes de los mismos. Según Holsti, citado en Del Arenal (2010), los paradigmas giran en torno a 3 cuestiones clave: Las causas de la guerra y las condiciones de la paz-seguridad-orden, un problema subsidiario fundamental es la naturaleza del poder; Los actores esenciales y/o las unidades de análisis y las imágenes del mundo-sistema-sociedad de estados. La primera de las cuestiones clave muestra la razón de ser del estudio y las otras 2, posibles soluciones.

Los paradigmas detallados anteriormente son el Tradicional, llamado también Realismo o Estatocéntrico; el de la Sociedad Global, conocido alternativamente con los nombres de Transnacional o de la Interdependencia; y el Paradigma de la Dependencia, el que recibe otras denominaciones como ser: Estructuralismo y Neomarxismo (Del Arenal, 1989). Siguiendo a Barbé (1995), se presenta un cuadro que resume la clasificación de los paradigmas de acuerdo a diferentes autores:

Cuadro 1: Paradigmas de las Relaciones Internacionales

Arenal	Aproximación realista/ Tradicionalista/ Estatocéntrica	Dependencia/ Neomarxista/ Estructuralista	Sociedad Global/ Transnacionalista/ Interdependencia
	Tucídides, Maquiavelo, Hobbes	Marxismo	Kant
Attina	Anarquía	Comunidad	Transnacionalismo o interdependencia
	Hobbes, Locke, Rousseau, Kant	Wilson	
Bull	Interpretación realista	Universalista	Internacionalista (sociedad internacional)
	Hobbes	Kant	Grocio
Griffiths	Realismo	Revolucionismo	Racionalismo
	Hobbes	Dante, Kant, Wilson, comunistas	Grocio, Hume, Locke
Groom	Estrategas	Peace researcher	Conflict researcher
Little & Smith	Estatocéntrica Política del poder y de la seguridad	Política del dominio y la interdependencia	Interdependencia y relaciones transnacionales
Maghroori & Ramberg	Realismo	-	Globalismo-Transnacionalismo
Rosenau	Estatocéntrico	Globalcéntrico	Multicéntrico
Viotti / Kauppi	Realismo	Globalismo	Pluralismo
	Tucídides, Maquiavelo, Grocio, Clausewitz, Carr	Marx, Hobson, Lenin, Luxemburgo	Liberalismo (Smith, Ricardo), Hume, Bentham, Kant (teóricos de los grupos de interés)

Fuente: C. García Segura (1993) citado en Barbé (1995)

El paradigma tradicional, llamado en adelante Realismo, se caracterizaba por la legitimidad del uso de la fuerza de parte de los Estados y por considerar al “interés nacional” como guía para la acción. El Estado es el único actor en el sistema internacional bajo esta visión y el mismo se enfrenta a dos esferas de naturaleza totalmente opuesta: el plano interno, en el que reina el orden, la ley y la paz; y el externo, donde se vive en anarquía y en el que impera la ley del más fuerte. Se convierte entonces al poder como factor decisivo de las relaciones internacionales y al equilibrio de poder en la dinámica que garantiza el mínimo de orden para la supervivencia de los Estados. Además de los rasgos generales ya expresados, es importante señalar que la seguridad nacional es la preocupación central del estudio en bajo este paradigma considerado como hegemónico para la disciplina (Del Arenal, 1989).

El Realismo, sin embargo, empezó a mostrar ciertas deficiencias para dar respuestas en el entorno cambiante de la década de los setenta, donde la realidad internacional planteaba una situación completamente distinta a la de la década de los cincuenta. La distensión observada en la Guerra Fría, sumada a la descolonización y la expansión de empresas y organismos no gubernamentales a través de la frontera plantearon problemáticas a las cuales este paradigma no podía ofrecer respuestas. Es entonces cuando la “hegemonía realista” ve nacer en la década de los setenta a dos visiones alternativas a ella: el Transnacionalismo y el Estructuralismo.

El Transnacionalismo incorpora en su análisis a una serie de actores: las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales y a los individuos, entre otros, por lo que su análisis ya no es estatocéntrico. Otra de las diferencias, es que centra su análisis en temas de baja política como ser: las relaciones comerciales y financieras, el desarrollo tecnológico, cuestiones energéticas y problemas ambientales y no más en las cuestiones político-militares de la alta política que atendía el Realismo. Adicionalmente, puede referirse como un aspecto distintivo de este paradigma, la aceptación de que los Estados puedan cooperar entre si y que exista una interdependencia compleja (Barbé, 1995).

En contraste con el transnacionalismo, el Estructuralismo parte de la premisa que el sistema internacional posee una naturaleza desequilibrada e injusta, lo que pone de manifiesto la dominación y explotación que lo caracterizan según los teóricos de esta corriente. Puede observarse que desde el campo de lo económico, busca incidir en las relaciones internacionales, denunciando que la naturaleza conflictiva de las mismas se deben al sistema capitalista y al intercambio desigual que se da entre el centro y la periferia. Considera al capitalismo como un aspecto central de su análisis y reconoce como actores del sistema internacional a las clases transnacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y a los Estados, entre otros. Es

importante poner de relieve que la visión de este paradigma es el de suma cero, donde la dinámica preeminente es la de conflicto, especialmente entre norte y sur y en menor escala entre pueblos y clases oprimidas (Del Arenal, 1989).

Los aspectos reseñados en cada uno de los paradigmas son generales y si bien permiten caracterizarlos, son construcciones a partir de una pluralidad de aportes y no existe una correspondencia absoluta en torno a un teórico. Otra premisa importante a tener en cuenta es que cada uno de los paradigmas expuestos realiza críticas a los demás, lo que de acuerdo a Del Arenal (2010), hace que ninguno de los mismos pueda ser considerado como "el" paradigma de las relaciones internacionales.

Lo expuesto en este apartado permite apreciar que la cooperación internacional encuentra en las Relaciones Internacionales como disciplina, el resguardo teórico para su análisis. No obstante, la diversidad de ópticas existentes hace que deba realizarse un estudio pormenorizado del tema a través de los distintos prismas y otros enfoques teóricos de la disciplina, lo que se realizará en las próximas líneas de este trabajo.

La cooperación internacional a través de los distintos paradigmas y teorías alternativas de las Relaciones Internacionales

La cooperación internacional es una de las interacciones básicas del sistema internacional junto con el conflicto, aunque ha sido este último quien ha concentrado la atención del Realismo, paradigma dominante de la disciplina. Precisamente es desde la óptica de este paradigma que se iniciará el análisis de la cooperación internacional para considerar luego la visión de los transnacionalistas y de los estructuralistas.

Realismo

En el Realismo clásico los Estados además de ser los únicos actores, como ya se había manifestado en la reseña efectuada en el apartado anterior, son racionales y buscan maximizar su poder. Este último aspecto hace que exista una competencia por el poder y que los mismos busquen dominarse mutuamente, lo que hace imposible la armonía de intereses y conduce a pensar que el conflicto es la interacción básica entre ellos. Las premisas referidas pueden conducirnos a reflexionar si ¿Es posible bajo este paradigma la cooperación entre los Estados? La respuesta es un si con muchos matices, ya que los teóricos del mismo afirman que la colaboración solo será posible en tanto sirva a los intereses de cada Estado, ya que el mismo no es bueno genuinamente, solo actúa conforme a su interés nacional (Jiménez González, 2003).

En concordancia con lo expuesto anteriormente, Ayllón (2011) manifiesta que la naturaleza hobbesiana del Estado bajo este paradigma hace que su supervivencia y la seguridad nacional sean el centro de la acción estatal, por lo que la ayuda internacional es brindada conforme a su utilidad para estos fines. Esto se traduce en que la misma sirva para aumentar la influencia política, prestigio, ventajas geoestratégicas, la intensificación del comercio, la garantía de inversiones o inclusive para el logro de adhesiones de otros a causas propias.

La utilización de la ayuda para el logro de objetivos propios es una visión de los autores realistas. Considerando lo expresado por Morgenthau, la ayuda brindada es la manifestación de los intereses de los donantes, se debe manejar en clave política y debe estar despojada de cuestiones éticas. El objetivo final por tanto, no es otro que beneficiarse a si mismo, ya que el Estado no es una institución benéfica (Ayllon, 2011). De acuerdo a lo expresado por Sotillo (2010), este paradigma se encuentra alineado con quienes defienden la economía de mercado en sus opciones más liberales y rechaza específicamente la cooperación para el desarrollo por su inutilidad. Jiménez González (2003), sostiene por su parte, que la noción de autoayuda hace que la cooperación entre Estados sea muy difícil partiendo de la premisa de la falta de un poder centralizado impulsa a una competencia constante.

Transnacionalismo

Este paradigma nació con la finalidad de ofrecer una explicación frente a los acontecimientos mundiales, a partir de una visión de base liberal y típicamente occidental. Al incorporar en su análisis a una pluralidad de actores, dejando de lado el estatocentrismo, e interesarse por la baja política desplaza el interés hacia la interdependencia compleja que se observa en el sistema internacional. Este último concepto es introducido por Keohane y Nye, explica la existencia de un juego cooperativo entre los actores internacionales y que en caso de que surja un conflicto, el mismo sería dirimido por elementos distintos a los considerados en el terreno político militar, ya que los mismos son ineficaces bajo este esquema (Barbé, 1995).

En contraste con el Realismo, el transnacionalismo considera a la búsqueda de paz como un elemento central. También tiene una visión más optimista que descansa en la cooperación y las organizaciones internacionales como formas para tratar problemáticas comunes tales como: el hambre, la pobreza y el delito (Sotillo, 2010). Conforme a lo expresado por Ayllón (2011) la interdependencia hace que la ayuda se convierta en un régimen internacional que surge como resultado de la interdependencia creciente en las Relaciones Internacionales. Es por ello que tanto

la interdependencia compleja como la teoría de los regímenes internacionales buscan responder a la aparición de nuevas formas de cooperación internacional y porqué los Estados las impulsan.

Tratando de esbozar una respuesta a este último cuestionamiento, Keohane y Nye explican que la cooperación internacional permite a los Estados ejercer su poder a menor costo; un ejemplo de esto sería la política exterior adoptada por el Presidente Carter durante el declive de la hegemonía norteamericana. Los Estados canalizan esta cooperación por medio de las Organizaciones Internacionales, las que permiten que los Estados más débiles tengan la posibilidad de participar y formar coaliciones más amplias con miras a cooperar en temáticas de su interés. Es de esta manera como los mismos terminan brindando su conformidad para actuar en áreas específicas de forma cooperativa antes que hacerlo por sus propios medios (Ayllón, 2011).

Estructuralismo

Este paradigma también considera que la realidad internacional es mucho más compleja que lo presentado por el Realismo, en lo que concuerda con el Transnacionalismo, pero se opone a este último en cuanto a que plantea que la relación no es de interdependencia, sino que por lo contrario se observa desigualdad y dominación; esto hace que vea a la interdependencia existente como asimétrica y negativa. Si bien surge con raíces marxistas y muy vinculado a la teoría del imperialismo de Rosa Luxemburgo y Lenin, analiza los problemas planteados por la descolonización y la afirmación mundial del sistema capitalista, lo que marca una diferencia con el marxismo clásico (Del Arenal, 2010).

Si bien pueden encuadrarse en este paradigma a muchas vertientes teóricas, como ser: los teóricos de la dependencia, encabezados por Raúl Prebisch; los del centro-periferia, iniciado por Gurden Frank y los del sistema-mundo representados por Immanuel Wallerstein, todos ellos consideran al sistema capitalista mundial como su unidad de análisis principal. Pese a ello, se realizaron muchas críticas entre ellos mismos y son muy cuestionados desde el exterior, lo que sumado al extraordinario crecimiento de economías asiáticas como Corea del Sur, Singapur y Taiwán debilitaron sus teorías (Barbé, 1995).

En lo que respecta a la cooperación, Sotillo (2010, p. 15) explica que el Estructuralismo rechaza la ayuda por considerarla un “instrumento legitimador de la situación internacional de subdesarrollo que hunde sus raíces en el sistema capitalista mundial”. Ayllón (2011) coincide con que este enfoque ve a la ayuda externa como una manifestación del imperialismo y que la misma profundiza la desigualdad y la injusticia, obstruyendo las reformas estructurales necesarias al tiempo que impone un modelo de desarrollo ajeno a las necesidades de los beneficiarios. Este último autor

señala también que la cooperación es vista como un instrumento de gran valor estratégico para el control de los países pobres por parte de los ricos, obteniendo a cambio ventajas políticas, económicas y militares.

Bajo la perspectiva estructuralista la ayuda no buscaría cooperar con los países en desarrollo, sino que por lo contrario se busca la perpetuidad de la corrupción que profundiza el sometimiento del Sur al Norte. Este sometimiento asegura la injerencia de los países ricos en los asuntos internos de los países pobres, al tiempo que les ofrecen soluciones inadecuadas que expanden un modelo de civilización occidental y pautas de consumo alejadas de los modos tradicionales de los países del Sur (Ayllón, 2011).

Luego de haberse presentado la visión de los tres paradigmas con mayor consenso en la disciplina, se procederá a la presentación de lo expuesto en diferentes teorías sobre el tema de la cooperación internacional. Esto permitirá ampliar la perspectiva con las construcciones de otros teóricos, al tiempo que enriquecerá la discusión sobre la relevancia del tema para el sistema internacional.

De acuerdo a lo expresado por Halliday (2006) el Realismo o sus formas “neos” sigue siendo el enfoque dominante, pero la diversidad de teorías es tanta que volver a un único paradigma no se vislumbra posible. El mencionado autor explica también que el periodo posterior a la Guerra Fría fue fecundo en el análisis de aspectos éticos de las Relaciones Internacionales como ser los Derechos Humanos, la ética transnacional y la justicia, entre otros. Reseña también que se desarrollaron nuevas áreas como la intersección de la política con la economía, el enfoque de género y la aplicación a las ciencias sociales de modelos de análisis “científico”. Se presenta a continuación un cuadro con la reseña sobre las teorías contemporáneas de las Relaciones Internacionales.

Cuadro 2: *Teorías contemporáneas de las Relaciones Internacionales*

Realismo E.H. Carr, Hans Morgenthau, John Mearsheimer	Enfoque matemático/ “científico” Michel Nicholson, J. David Singer, Morton Kaplan
Neorrealismo Kenneth Waltz, Robert Gilpin, Steven Krasner	Sociología I: Sociología histórica Michael Mann, Theda Skocpol, John Hall
Escuela Inglesa Martin Wight, Hedley Bull, Geoffrey Stern, Barry Buzan	Sociología II: Constructivismo Alexander Wendt, Friedrich Kratochwill, John Ruggie, Michel Barnett

Interdependencia y transnacionalismo James Rosenau, Robert Keohane, Joseph Nye	Feminismo Cynthia Enloe, Jill Steans, Anne Tickner
Conductismo I: Análisis de la política exterior	Materialismo histórico Immanuel Wallerstein, Robert Cox, Giovanni Arrighi, Justin Rosenberg
Conductismo II: Sociedad mundial John Burton, Michael Banks, John Vasquez	Postmodernismo James Der Derian, Richard Ashley, Rob Walker
Economía política internacional Karl Polanyi, Susan Strange, Joan Spero, Robert Baldwin	Historia Fernand Braudel, Michael Howard, Eric Hobsbawn, John Gaddis
Teoría de la Elección Racional Robert Axelrod, Helen Milner, Bruce Bueno de Mesquita	

Fuente: Halliday (2006)

Si bien puede apreciarse una extensa producción en torno a cada una de estas teorías, se considerarán a continuación solo aquellas muy vinculadas a nuestro campo de estudio. A saber, estas son: el constructivismo, la economía política y el neoliberalismo.

Constructivismo

Esta corriente es considerada como una escuela sistémica junto con el realismo y el estructuralismo y se basa en la influencia que tienen sobre el comportamiento de los Estados las ideas y normas, particularmente aquellas que son compartidas. El constructivismo considera que son las identidades de cada Estado, forjadas en base al contexto social, histórico, cultural y político, las que determinan quien es cada cual y quienes son los demás. Esta identidad es variable, lo que posibilita que cada Estado tenga sus intereses, hecho que lo diferencia del Realismo y que al mismo tiempo hace que la evolución posibilite el paso de un sistema competitivo a uno cooperativo (Pauselli, 2013).

Por su parte, Ayllón (2011) explica que este enfoque está vinculado con la tradición liberal, lo que hace que se relacione con los imperativos humanitarios y el compromiso ético. Esto conduce a la lógica que si las personas tienen obligaciones con sus semejantes, también los Estados entre si las tienen; lo que refleja la existencia de principios morales en el campo de las Relaciones Internacionales. Pauselli (2013) coincide con esto y explica existe una identificación positiva entre

los donantes y los Estados receptores. Prado Lallande (n.d.) explica que lo detallado anteriormente hace que los intereses nacionales de los países sean producto de sus “construcciones”.

En el constructivismo pueden identificarse tres tipos de argumentos distintos: el deontológico, que entiende que la cooperación al desarrollo es “una obligación imperfecta de provisión de las necesidades básicas”; el utilitario, que entiende que la cooperación es una respuesta ética a partir de la capacidad técnica de los donantes; y el de carácter humanitario que considera a esta ayuda como la “personificación ideal del humanitarismo” (Ayllón, 2011; Pg. 45).

En lo concerniente a la cooperación como actividad tanto Ayllón (2011) como Prado Lallande (n.d) refieren a la figura de David Halloran Lumsdaine como uno de los constructivistas más destacados y resaltan la importancia de su obra. Éste último explica que la teoría de poder es insuficiente para reflejar los motivos de la cooperación y defiende la influencia de las concepciones morales en la política internacional. Otro autor importante de esta corriente es Roger Ridel, quien afirma que existen distintas circunstancias que brindan el marco ético para que los Estados más favorecidos brinden su apoyo a los más débiles.

Economía Política Internacional

Esta escuela busca vincular las relaciones internacionales con la teoría económica y la política comparada para aportar respuestas en el vacío que se fue registrando entre los modelos económicos y la realidad observada. Se desarrolla en la década de los setenta para retomar el trabajo de autores como Adam Smith y Karl Marx, a los cuales le agrega nuevas teorías como la de los bienes públicos y la de negociación, por citar solo dos. Tiene el propósito de analizar cuáles fueron los factores que guiaron las decisiones de los Estados en lo que a economía respecta y cómo estas determinaciones influyeron en el Sistema Económico Internacional (Steinberg, 2008).

El contexto de su surgimiento es particular, ya que luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el proceso de descolonización, emergieron nuevos actores internacionales, como ser las empresas multinacionales, las Organizaciones No Gubernamentales, entre otros. Estos ~~los que~~ fueron fragmentando el poder que antes solo detentaban los Estados y al mismo tiempo hicieron que exista una relación mucho más estrecha entre las decisiones económicas internas y el entorno exterior. Esta nueva lógica requirió una comprensión profunda de la interacción entre los factores domésticos y los internacionales (Frieden & Martin, 2001).

La importancia de la Economía Política Internacional se basa, de acuerdo a lo expresado por Steinberg (2008), en que aunque considera también la anarquía y la naturaleza no cooperativa del sistema económico internacional, reconoce los beneficios que acarrea la cooperación entre países como una vía apropiada para establecer una gobernanza global legítima, la cual es indispensable para administrar la situación observada en el periodo post Segunda Guerra Mundial.

El mismo autor sostiene que a partir de esto, la disciplina busca establecer cuales son las condiciones para que exista un orden económico liberal y abierto. En ese afán podemos destacar dos teorías: la de la estabilidad hegemónica, que se basa en la necesidad de contar con un hegemón que garantice y asuma los costos de la estabilidad del sistema (considerado como un bien público); y la de los Regímenes Internacionales, que ve en los mismos una instancia para facilitar acuerdos o aumentar el sometimiento, según sea la visión del autor considerado (Steinberg, 2008).

Neoliberalismo

Luego de las vicisitudes experimentadas en los años anteriores, en la década de 1980 se plantean fuertes críticas hacia la cooperación internacional. Una de ellas provino del paradigma neoliberal (Tassara 2012). Muchos autores de esta corriente, como Friedman, Bauer y Kraus, por citar algunos, afirmaban en la década de 1970 que el papel de la ayuda “Es marginal cuando no abiertamente perjudicial para un auténtico proceso de desarrollo”. Sostenían también que la cooperación impide que el mercado se actúe libremente. Esto último es señalado como el verdadero motor del desarrollo según esta corriente (Ayllón, 2011). De lo expresado puede inferirse que la ayuda, para esta corriente, supone una intromisión que perjudica al desarrollo. Este se alentará mediante el comercio mundial, para el cual los países deben mejorar su competitividad, lo que posibilitará que obtengan buenos resultados en el juego de la oferta y la demanda.

Ayllón (2011) cita a la liberalización de los flujos de capitales, el acceso al mercado mundial, el respeto a los derechos de propiedad y el fomento de la libre iniciativa como los temas de la agenda en materia de cooperación para esta corriente. Adicionalmente, este autor destaca que las instituciones clave son la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional, además de la adopción de los principios del Consenso de Washington, para el caso de América Latina.

Estos principios se sintetizaban en diez puntos: disciplina fiscal rigurosa; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional y de las inversiones extranjeras;

privatización; desregulación; y fortalecimiento de la defensa de los derechos de propiedad (Tassara, 2012). Como puede apreciarse, la presencia del Estado es casi nula y el papel de la cooperación suprimido mientras que el comercio es considerado como la actividad clave para la búsqueda del desarrollo de los países desechando el compromiso ético.

Cooperación Internacional

Concepto

Brindar una definición única de Cooperación Internacional es una tarea muy compleja. Según el Diccionario de la Real Academia Española (2015) cooperar es obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. Por su parte, Porciúncula & Van Rompaey (2010) señalan que cuando se alude a la expresión *cooperación internacional* de forma amplia, se refiere a un “esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática”. En consonancia con esta última definición, en la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo elaborada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas se expresa que esta cooperación se realiza en búsqueda de un beneficio mutuo y la diferencia de la cooperación internacional para el desarrollo, que abordaremos en profundidad posteriormente.

Attiná (1983) citado en Barbé (1995; p.215) define a la cooperación de la siguiente forma: “Como categoría de las relaciones políticas internacionales es la forma de relación entre los gobiernos que supera el simple nivel de la colaboración técnico-administrativa”. Amplía este enunciado diciendo que previamente a la realización de esta acción existe un cálculo de cada gobierno, el cual revela que esta acción conjunta es la mejor manera de lograr el o los objetivos nacionales deseados y que esta relación es particular a estos países y distinta a la que mantienen con los demás.

Otro aporte interesante es el de Caldach (1991) quien refiere a la cooperación como una relación entre actores del plano internacional que busca la mutua satisfacción de intereses mediante la utilización de sus poderes respectivos en la búsqueda de acciones coordinadas.

Keohane (1988) explica que la cooperación no supone la armonía. Esta última implica una identidad total de intereses, mientras que por su parte la cooperación requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas de los otros, por lo que surge de la discordia o discordia potencial. Esto hace que de la discordia emerja la cooperación ya que sin ella existiría solo armonía. El mismo Keohane (1988; p.26) define a la “cooperación como mutua adaptación en la que los intereses comunes superan a los intereses en conflicto”.

De forma a complementar las definiciones señaladas anteriormente, es válido mencionar que Ayllón (2007) cita los cinco puntos identificados por Holsti (1967) en cuanto a los elementos que configuran una cooperación internacional como tal, estos son:

1. *La percepción de que dos o más intereses coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente*
2. *La expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la otra parte, o las otras partes si la cooperación fuese multilateral, en orden a lograr sus propios objetivos, le ayuda a realizar sus intereses y valores.*
3. *La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar.*
4. *La aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones.*
5. *El desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo.*

Pese a que la cooperación internacional registrada en el periodo posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial puede considerarse como la mayor de la historia (Keohane, 1988), la misma debe ser considerada en sus distintas aristas. Lo expresado da cuenta que la cooperación no es una acción uniforme. Conforme a lo manifestado por Fernández Franco & Román Marugán (2013) la misma puede recibir distintas clasificaciones conforme a su ámbito temático, al grado de institucionalización o número de participantes, lo que se detalla en el cuadro 3. Barbé (1995) coincide con esta clasificación y señala que la cooperación puede ir desde la financiación de un proyecto ad hoc para hacer frente a una necesidad puntal hasta la creación de un organismo al que los Estados cedan su soberanía. Otros autores como Ayllón Pino (2011) y Calabuig Tormo et al. (2010) recogen también esta clasificación. Atendiendo esto, se considerará la misma para este trabajo.

Cuadro 3: Clasificación de la cooperación internacional

Criterio	Tipo
Ámbito temático	Política Económica Técnica De cooperación
Grado de institucionalización	Informal Orgánico
Número de participantes	Bilateral Multilateral Triangular

Fuente: elaboración propia en base a datos de Fernández Franco & Román Marugán (2013)

Atendiendo al ámbito en el que se realiza la cooperación, el político es aquel en que la misma se traduce en mecanismos que permiten tener un marco de consulta más amplio y diverso mientras que en el plano económico, ella se encuentra muy difundida a través de organismos relacionados al plano monetario (Fondo Monetario Internacional) o el comercial como la Organización Mundial del Comercio (Barbé, 1995).

La cooperación técnica por su parte, puede ser definida según Fernández Franco & Román Marugán (2013, p.56) como “el conjunto de actividades y tareas orientadas a desarrollar las capacidades técnicas y organizativas de la población receptora elevando su nivel de conocimientos, habilidades y aptitudes, así como a fomentar la difusión de nuevas técnicas productivas incorporadas en equipos e instalaciones”. En este trabajo se abordará particularmente la Cooperación para el Desarrollo, por lo que se puntualiza sobre el en el siguiente apartado.

Cooperación al Desarrollo

Encontrar una definición única sobre la cooperación al desarrollo no es una tarea sencilla. Sotillo (2010) menciona a Dubois para corroborar la dificultad de la tarea de encontrar una definición única, ajustada y completa, que pueda ser empleada en cualquier tiempo y lugar. El primer autor a quien nos referimos señala también que la Cooperación ha ido cargando y descargando contenidos y que este depende finalmente de cuales sean las prioridades para el desarrollo. Explica adicionalmente que los objetivos son los que condicionan las modalidades de cooperación. Consideramos a continuación la definición brindada por el mismo Sotillo (2011; p. 99) a la cooperación al desarrollo con las siguientes palabras: *“Es una parte de la cooperación internacional que, con similar propósito, se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico social y sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros) y todo ello planteado en términos de corresponsabilidad entre las contraparte.”*

Por otra parte, Gómez y Sanahuja (1999: p. 17) esbozaron una definición considerada por diversos autores, entre los que contamos a Ayllón Pino (2011), Fernández Franco & Román Marugán (2013) y Calabuig Tormo et al. (2010). La misma reza cuanto sigue:

“Es el conjunto de acciones que realizan los gobiernos y sus organismos administrativos, así como instituciones internacionales y entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo de los países en situación de vulnerabilidad social, económica o política. A través de la CID se procura garantizar unas relaciones internacionales de carácter pacífico, más estables, más seguras y equilibradas para todos los habitantes del planeta”.

En este trabajo se considerará esta última definición teniendo en cuenta que la misma es muy completa y refleja los rasgos que Sotillo (2011) detalla y aquellos que este último destaca de definiciones como las de Grassa (2000) y Argibay (2007). Estos rasgos están vinculados a los actores, objetivos y campo de acción.

Al respecto de esta definición, Fernández Franco & Román Marugán (2013) destacan que estas acciones tienen como meta explícita el desarrollo, al que consideran como una iniciativa pactada entre el donante y el receptor de mutuo acuerdo; es decir que en base al mutuo acuerdo se buscan abordar problemáticas que exceden a la capacidad de respuesta individual. Lo expuesto la convierte en una relación horizontal que supone cierta reciprocidad. No obstante, los mismos autores citados reconocen que pese a que deberían ser la equidad y solidaridad internacional las que la guíen, es imposible obviar que se observa un cierto grado de condicionalidad, la que puede estar vinculada a criterios políticos, de buenas prácticas económicas, respeto de los Derechos Humanos, entre otros.

Es importante notar que el término cooperación no puede ser considerado como un sinónimo de ayuda. Esto se debe a que la ayuda es asimilada como un flujo, ya sea de comercio, inversiones o donaciones, mientras que en la cooperación hay un relacionamiento más profundo (Fernández Franco & Román Marugán, 2013). Otro aspecto diferenciador entre ambas es que mientras que se considera a la cooperación como una acción recíproca, la ayuda tiene por su parte un sentido más social, que reconoce cierta desigualdad de base. Sin embargo, no es posible aseverar que haya igualdad entre los países que cooperan.

Para establecer diferencias claras entre ambos términos es importante notar que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es definida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como los flujos que parten de las agencias oficiales (incluidos los gobiernos y sus agencias) hacia países en desarrollo siguiendo características específicas (Calabuig Tormo et al., 2010). Estas son: que los recursos provienen de entidades oficiales; las transacciones tienen como fin promover el desarrollo y bienestar económico de los países beneficiarios; los recursos deben otorgar ventajas por sobre las condiciones de mercado (concesionalidad de por lo menos el 25%) y; estar dirigido a los países indicados en el listado emitido por el organismo ya citado.

Los criterios citados son muy importantes debido a que permiten que existan parámetros mínimos que velen por la “calidad” de la ayuda y con esto, que la misma sea desvirtuada, además de establecer lineamientos comunes para medir la cooperación brindada por los países donantes (Gómez Galán y Sanahuja, 1999). Otro aspecto a tener en cuenta es que la AOD puede ser ligada o desligada. La primera está compuesta por préstamos o donaciones que deben tener como destino la

adquisición de productos y/o servicios del país donante o con otros establecidos por éste. La AOD desligada no posee ninguna condicionalidad (Calabuig Tormo et al., 2010).

Sistema de Cooperación al Desarrollo

La Cooperación al Desarrollo dista mucho de ser una actividad aislada, sino que por lo contrario, debe considerarse a la misma, conforme a lo expuesto por distintos autores, entre los que citamos a Sanahuja (2001) y Calabuig Tormo et al. (2010), como un sistema. Estos últimos sustentan la idea de un sistema con dos argumentos: que la misma es un ámbito específico de las relaciones internacionales y, más puntualmente de la economía política internacional y que esta visión permita considerar a la actividad como un instrumento de acción internacional de diversos actores.

El surgimiento del sistema internacional de cooperación se sitúa al terminar la Segunda Guerra Mundial. Esta etapa fue un verdadero parteaguas a nivel internacional, lo que se debió a varios procesos que convergieron en aquel momento. En primer lugar podríamos señalar los devastadores efectos de ambas guerras mundiales, que afectaron profundamente a la población y cambiaron el escenario geopolítico. Otros procesos igualmente importantes fueron la descolonización y el surgimiento de nuevos Estados independientes, los que dejaron en evidencia que más allá del enfrentamiento este/oeste, el conflicto norte/sur era un tema de alta importancia (Fernández Franco & Román Marugán, 2013).

Sanahuja (2010) por su parte, remarcó que fueron las políticas de ayuda externa y la cooperación internacional al desarrollo uno de los elementos constitutivos de la posguerra y un rasgo especial del mismo atendiendo que anteriormente no existían. Pese a que surgió en la posguerra, la cooperación internacional no puede considerarse como únicamente fruto del sentido ético, sino que la misma nace asociada a los intereses geopolíticos de las superpotencias, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ambas se valieron de la cooperación para fortalecer económica, social y políticamente a sus aliados y con esto evitar cualquier tipo de alteración en el equilibrio bipolar. Esto es considerado por Sotillo (2010) como el “pecado original” de la cooperación internacional.

Evolución

La Cooperación Internacional para el desarrollo tuvo un nacimiento reciente y una evolución vertiginosa. Atendiendo el contexto en el que surge, es preciso reseñar la trascendencia del Plan Marshall (1948-1952), considerado uno de los primeros antecedentes de los grandes planes de

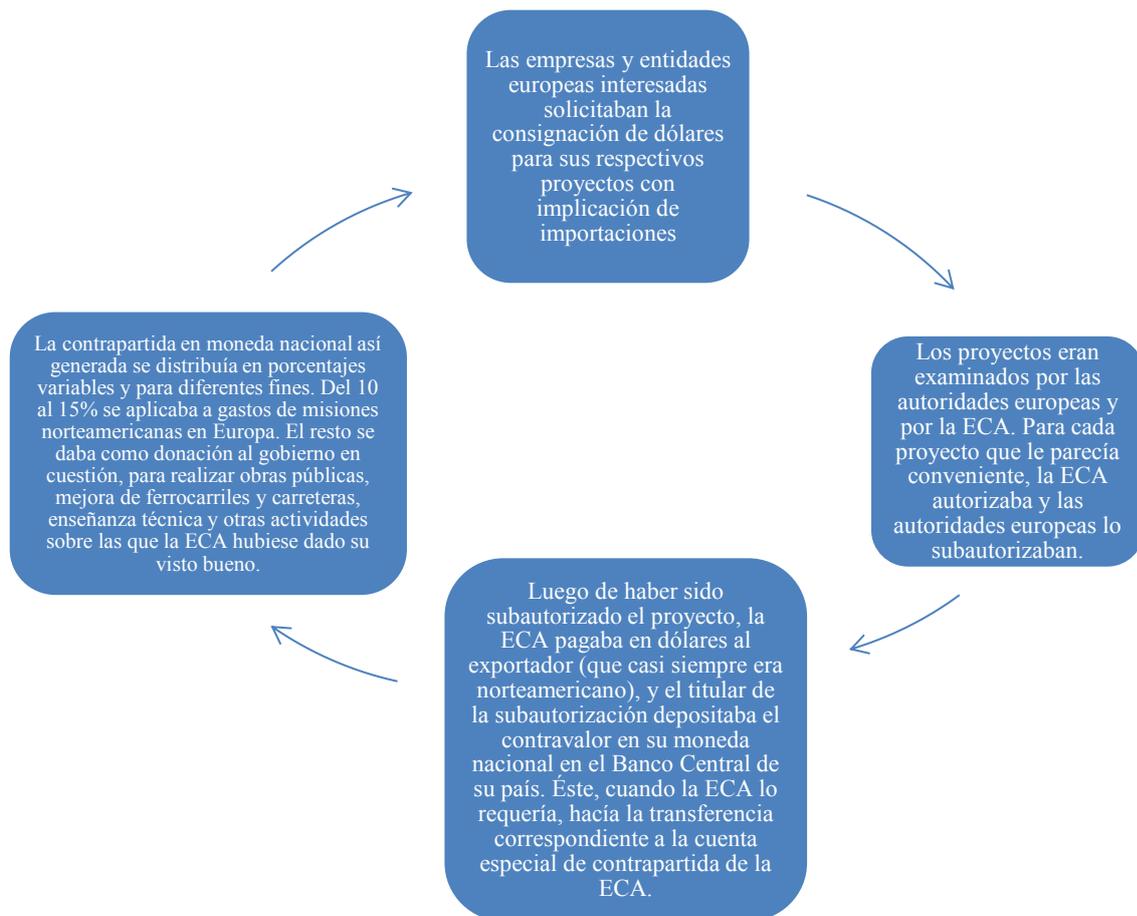
ayuda internacional. Según Kalijarvi (1947) citado en Truyol (1957) en el mundo occidental, comenzaba a existir una tendencia hacia la izquierda luego del fin de la Segunda Guerra Mundial; ciertos grupos socialistas ganaban posiciones de liderazgo en Europa Occidental, florecían partidos comunistas en esos países, y la hostilidad hacia Estados Unidos de parte de las naciones de Europa del Este dominadas por Moscú era cada vez más perceptible.

El mismo era un programa masivo de ayuda económica y técnica para reconstruir y reflotar las economías de los países europeos después de terminada la Segunda Guerra Mundial. Esta iniciativa nació cuando Inglaterra le manifestó a Estados Unidos su decisión de no seguir protegiendo a Grecia y a Turquía de la influencia comunista. Esto desencadenó una sucesión de hechos que llevaron a que la potencia americana asumiese un rol al que le había rehuido: el de ejercer un liderazgo mundial. A partir de esa transformación, el por entonces Presidente Truman y su Secretario de Estado, George Marshall, defendieron la necesidad de contar con un Plan de Recuperación Europeo que los mismos beneficiarios deberían impulsar y el cual contaría con su decidido apoyo (Tamames y Huerta, 2010).

Luego de aquel recordado discurso de Marshall del 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard, el plan fue puesto en marcha. El 12 de julio del mismo año, 16 países aceptaron la invitación a reunirse en París en el llamado Comité de Cooperación Económica Europea (CEEC por sus siglas en inglés). Rusia y 7 países alineados a su ideología rechazaron la invitación. Esto dio nacimiento a la división entre Este y Oeste de Europa, de acuerdo a si cooperarían o no con el Plan Marshall.

El 22 de setiembre de 1947, el Comité de Cooperación Económica Europea propuso 3 líneas de acción para Europa: 1) Los 16 países tenían que estar de acuerdo en expandir la producción de algunos importantes commodities para alcanzar niveles anteriores de producción; 2) Debían poner sus finanzas en orden; 3) Tenían que proponer acciones para aumentar la producción y el comercio entre sí. Se considera que el verdadero propósito del comité era la disminución de barreras al comercio entre los países (Berle, 2015). En la figura siguiente se detalla el circuito seguido en el marco del Plan Marshall (Tamames y Huerta, 2010).

Figura 1: Esquema de funcionamiento del Plan Marshall



Fuente: Elaboración propia en base a Tamames y Huerta (2010)

La relación entre la implementación de este plan y las circunstancias geopolíticas son insoslayables. De acuerdo a lo afirmado por Kunz (1997) esto fue un ejemplo exitoso de cómo resolver asuntos diplomáticos mediante la ayuda económica, ya que mientras que ayudó a la recuperación de los países europeos, limitó el campo de acción de la Unión Soviética. Conforme a lo explicado por Weissman (2013), si bien pudo haber tenido un componente ético, el plan Marshall sirvió más bien a razones económicas, ya que el temor de otra gran crisis pudo ser el verdadero desencadenante para el otorgamiento de esta financiación.

No existe un consenso claro acerca de su efectividad. Existen autores que manifiestan que la ayuda económica fue vital, mientras que para otros, como Eichengreen (2010), el mismo no fue el determinante de la recuperación de Europa. En una tercera posición Tassara (2012) expresa que el plan tuvo efectos mixtos, ya que si bien brindó asistencia humanitaria y promovió la recuperación económica, creó dependencia hacia los Estados Unidos.

Independientemente de su efectividad o no, en el contexto geopolítico los soviéticos vieron en el Plan Marshall un instrumento de penetración del capitalismo norteamericano, por lo cual lo

rechazaron desde el principio. Por ello promovieron el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) mejor conocido como CAMECON, el que funcionó desde 1949 hasta 1989 y tenía como propósito apoyar a las economías de la esfera soviética. Pese a su permanencia en el tiempo, los resultados fueron magros de acuerdo a lo expresado por Tamames y Huerta (2010).

Más allá de la relevancia que tuvieron los primeros planes implementados, con el paso del tiempo la cooperación para el desarrollo fue mutando en sus paradigmas y enfoques. En la década de 1950, el análisis estuvo centrado en la baja capacidad de ahorro e inversión de los países, por lo cual la cooperación se centraba en esta problemática. Esto evidencia que el enfoque de la cooperación era netamente económico y con un particular sesgo hacia la inversión en capital físico. El paradigma dominante era el del “círculo vicioso de la pobreza” y los actores preponderantes eran los Estados que tenían entre sí una relación jerárquica en la cual la cooperación brindada era generalmente atada. En la década de 1960, los paradigmas anteriores fueron fuertemente cuestionados por la teoría de la Dependencia. La cooperación internacional también registró novedades con la aparición de agencias de cooperación de parte de los países desarrollados, además de ampliarse notoriamente el número de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) existentes (Tassara, 2012).

Luego de años relativamente alentadores, la década de 1970 con el término del patrón oro y la crisis energética, marca un panorama mucho menos positivo, con un aumento de la inflación y el desempleo. En materia de cooperación al desarrollo, los donantes de ambos bloques siguieron priorizando sus intereses geopolíticos, mientras que los países receptores, en su mayoría agobiados por la corrupción imperante, utilizaron esa cooperación para compra de materiales o realización de obras que poco podían hacer por ellos para mejorar sus condiciones estructurales (Tassara, 2012). Durante esta década se siguió utilizando el proyecto como una herramienta central, el cual tenía un marcado enfoque de arriba hacia abajo, lo que los volvía una intervención más técnica/económica, que parte de un proceso social. Si bien surgieron los enfoques económicos heterodoxos, las propuestas vinculadas al Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) quedaron relegadas y fue entonces cuando el liberalismo consigue emerger nuevamente (Calabuig Tormo et al., 2010).

La década siguiente fue aún más difícil. La acumulación de deuda que registraron los países pusieron en debate el papel del Estado en la economía, lo que sumado a la profundización de la brecha centro/periferia y el fin de la confrontación entre las superpotencias generaron una coyuntura muy compleja. En la misma se observó un resurgimiento del paradigma liberal, en su forma neo, materializado en América Latina a través del Consenso de Washington y un incremento de la ayuda para aquellas zonas que quedaron muy dañadas por los conflictos armados y/o desastres naturales. Ante la retracción sugerida por el neoliberalismo y el fin del conflicto que por décadas

dividió al mundo, fueron las ONGs relacionadas al desarrollo quienes adquirieron un lugar preponderante (Tassara, 2012).

La contribución registrada en la década de 1990 en materia de la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo fue notable. Boutros Ghali, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, proclama por entonces que era momento de recoger los “dividendos de la paz”. En este marco se realizaron diversas conferencias y cumbres con el propósito de definir los objetivos internacionales y orientar en pos de éstos las acciones internacionales. Otro punto a destacar es la importancia de la difusión del concepto de desarrollo humano, como un intento de superación de la visión economicista. A partir de estos insumos, los encuentros y nuevos conceptos, y luego de intensas negociaciones, se llega a la Cumbre del Milenio en la que se formulan ocho objetivos: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, educación básica para todos, igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud en la maternidad, avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades, asegurar un medio ambiente sano y seguro, y lograr una sociedad global para el desarrollo (ONU, 2015).

Con la llegada de un nuevo milenio y a la vista de los resultados no del todo satisfactorios obtenidos, se plantea la necesidad de renovar el enfoque que se tiene sobre la cooperación internacional al desarrollo. Es aquí cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora la óptica de los Derechos Humanos para el abordaje del Desarrollo Humano. A partir de esto, los procesos de desarrollo encuentran un anclaje en lo estipulado en el Derecho Internacional y se incorporan principios tales como: la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas, por citar solo algunos. Es así como este nuevo abordaje plantea una ayuda inclusiva (Alvarez Orellana, 2012).

Características

Sotillo (2011, p. 25) establece que las características del Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo son:

- *El sistema (que reúne a un conjunto) de la cooperación internacional para el desarrollo engloba a múltiples actores (públicos y privados), poco coordinados.*
- *Presenta un diseño doctrinal bastante completo, pero falto de coherencia en la práctica.*
- *Gestión unidireccional, escasamente democrática y participativa.*
- *Etnocéntrica, más que multicéntrica.*
- *Modelo tradicional de ayuda, en el que lo menos importante era acabar con la pobreza.*

Por su parte, Gómez y Sanahuja (1999) señalan que el mismo se caracteriza por su ser discrecional, ya que no existe obligación en brindarla y su pluralidad, porque participan de ella diversos actores. Estos autores refieren también como a su especialización, ya que existen diversas temáticas a las que los intervinientes se abocan; su descentralización, ya que la misma no está regida por una autoridad central, más allá que existen organismos, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que coordina políticas en la materia de sus miembros y su carácter histórico. Ayllón (2011) recoge esta caracterización y la complementa con los desarrollos elaborados por otros autores.

Actores fundamentales

Los actores que intervienen en la cooperación internacional al desarrollo son variados. Fernández Franco & Román Marugán (2013) afirman que los mismos pueden ser clasificados según criterios como ser: territorialidad, funciones, modalidad de cooperación y su naturaleza. De acuerdo a este último criterio, los actores pueden ser públicos o privados. Entre los primeros encontramos: organismos multilaterales, Estados, administraciones locales y universidades, por enumerar algunas; mientras que en el sector privado podríamos referir que intervienen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), especialmente las relacionadas al Desarrollo, las empresas y colectivos como los sindicatos que pueden formar parte de estos procesos (Calabuig Tormo et al., 2010). En el cuadro 4 puede apreciarse una clasificación detallada de los actores.

Cuadro 4: Actores del Sistema Internacional de Cooperación

	Públicos	Privados
Donantes	Estados, gobiernos regionales y locales, organismos internacionales	Fundaciones, ONG, sindicatos, universidades, empresas, individuos
Ejecutores	Agencias de desarrollo, departamentos ministeriales	ONGD, empresas, fundaciones, institutos, universidades, sindicatos
Países receptores	Estados, administraciones públicas locales o regionales	ONG, asociaciones, individuos

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández Franco & Román Marugán (2013)

Ayllón Pino (2011) sostiene que pese a la indudable relevancia del Estado como actor dentro del Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo, en los últimos años se ha observado un mayor protagonismo de los demás agentes. Este mismo autor señala también que la dinámica registrada es

muy distinta cuando la misma es emprendida por un Estado, por su naturaleza eminentemente política, que cuando es efectuada por una ONG y la proliferación registrada en ambas filas.

Instrumentos de la Cooperación Internacional al Desarrollo

Los instrumentos de la Cooperación Internacional al Desarrollo estuvieron ligados desde sus orígenes a las consideraciones que primaban en la disciplina. Es así como se fueron utilizando una gama de herramientas para afectar las distintas áreas en las cuales se pretendía mejorar. De esta forma encontramos que los primeros instrumentos empleados estaban basados en el componente tecnológico y la creación de infraestructuras mientras que actualmente la búsqueda es el bienestar integral de la población beneficiaria.

A continuación se citarán los instrumentos más utilizados en la actualidad partiendo de lo expuesto por Ayllón (2011):

- Preferencias comerciales: supone la eliminación parcial o total de las barreras comerciales de los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo.
- Cooperación económica: va dirigida al fortalecimiento del sector productivo, específicamente en aquellos que tengan potencial.
- Ayuda o cooperación financiera: engloba a las distintas modalidades de transferencia y/o acceso a capital con fines diversos, los que van desde las inversiones productivas hasta la condonación de deudas.
- Asistencia técnica: tienen como objetivo proporcionar conocimientos y habilidades técnicas a los países receptores, al tiempo que permite el intercambio de experiencias entre países.
- Cooperación científico-tecnológica: busca crear y fortalecer las capacidades tecnológicas del país receptor, para lo que promueve la formación universitarias y becas, entre otros.
- Acción humanitaria: comprende la ayuda alimentaria y otras brindadas en situaciones de emergencia frente a desastres naturales, epidemias, conflictos armados, etc.

Calabuig Tormo et al. (2010) parten de la noción que de que si el instrumento está dirigido hacia el Estado o sus organismos, los mismos deberían ser: acciones de cooperación en materia de preferencias comerciales, cooperación económica, la ayuda financiera, asistencia técnica, cooperación científico-tecnológica, ayuda humanitaria, ayuda de emergencia y ayuda alimentaria. Posteriormente amplían el listado atendiendo si la sociedad civil será considerada como uno de los actores centrales de la misma, añadiendo los siguientes: Sensibilización y educación para el desarrollo, investigación, comercio justo y presión política. Estas últimas herramientas pese a su heterogeneidad se basan en la promoción de una sociedad internacional más justa.

Condicionabilidad de la Cooperación Internacional

Es menester referenciar la existencia de condicionabilidad en la cooperación internacional. Luego de haberse experimentado durante la Guerra Fría una cooperación basada en la estrategia de contención, a través de la cual las grandes potencias coadyuvaban con aquellos países de su órbita, esto cambió posteriormente. Se pasó a vincular la ayuda con ciertos criterios económicos y políticos, en ese orden, dándole una nueva condicionabilidad a la cooperación internacional. Prado Lallande (2006) explica que este cambio obedeció a la transformación del entorno económico internacional, la nueva apreciación sobre el desarrollo y a la gestión de los técnicos de los organismos financieros internacionales.

Estos últimos entraron en escena cuando los países en desarrollo dejaron de tener la capacidad de afrontar sus compromisos financieros, los que habían sido adquiridos durante la década de 1970. En esa época, debido al incremento del precio del petróleo, los países productores del mismo invirtieron fuertemente en bancos privados, los que a su vez prestaron este dinero a terceros países, a tasas accesibles. Todo cambio hacia 1979 y 1980 cuando se registró un nuevo aumento del precio del petróleo, frente al cual Estados Unidos incrementó sus tasas de interés, lo que puso a los países en desarrollo en una situación muy difícil, ya que los préstamos contraídos tenían tasas variables. Esto aunado a la recesión que provocó, generó una disminución en los precios de los productos primarios, una de las principales fuentes de ingresos de los países con mejor nivel de desarrollo. Todo esto condujo a que los países no puedan honrar su deuda y por ende ya no puedan acceder a préstamos (Prado Lallande, 2006).

La condicionabilidad tuvo entonces una dimensión política, mediante la cual las agencias exigían ciertos cambios a los beneficiarios para seguir contando con su apoyo. Existen también autores que se centran en la condicionabilidad como un método para presionar a los receptores en busca de expandir su influencia y lograr sus objetivos. Cabe mencionar que este tipo de condicionamiento puede aplicarse ex-ante para obtener la colaboración requerida o ex-post para que se mantengan ciertas pautas luego de que la cooperación haya sido brindada (Prado Lallande, 2006).

Benzi (2013) cita a Morales (2007) para explicar la existencia de una relación que se mantiene en el tiempo en lo que a cooperación se refiere y esta tiene que como elementos a “la ayuda al desarrollo, política exterior y proyección de poder de los países donantes”. La misma autora refiere que esta vinculación permanece en el tiempo y que aunque sea considerada como una especie de externalidad sin influencia, es la misma la que determina el rumbo del tema. Esto muestra una contraposición entre la nueva condicionabilidad propuesta por los donantes, la que se tradujo en aspectos puntuales como ser: la estabilidad macroeconómica, la promoción de la democracia, los

derechos humanos y el buen gobierno, y las verdaderas intenciones de los donantes. Si bien la condicionalidad, o los motivos que llevan a los países a cooperar, son temas de gran profundidad y riqueza teórica, por escapar al alcance de este trabajo, los mismos no serán abordados, aunque se los menciona por su trascendencia para el tema.

Comercio Exterior como tema de cooperación

El comercio exterior como tema de la cooperación internacional, es una cuestión bastante reciente. Álvarez Orellana (2012) explica que la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey (México) en el año 2002 fue el acontecimiento que marca la inclusión de estos temas en la agenda de cooperación: la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo (inversión extranjera directa, capitales privados); el comercio internacional como promotor del desarrollo; y el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo la deuda externa.

Otro evento en el que señaló la importancia de considerar el comercio en una nueva arquitectura de la cooperación internacional fue la Cuarta Conferencia de Países Menos Desarrollados, llevada a cabo en Estambul (Turquía) en el año 2011. En dicha reunión se señaló que deben tenerse en cuenta cinco pilares fundamentales en este proceso: financiación (incluyendo ODA, inversión financiera directa y movilización de recursos domésticos), comercio, productos básicos, tecnología y adaptación, mitigación al cambio climático, reformas económicas en aspectos que afectan al desarrollo (como la deuda externa y la volatilidad de los precios de los productos básicos) y la cooperación sur-sur (Álvarez Orellana, 2012; pag. 297).

Los instrumentos utilizados en este tipo de cooperación y vinculados al comercio exterior son, según Calabuig Tormo et al. (2010; pag. 11):

Cuadro 5: Instrumentos de la Cooperación Internacional vinculados al Comercio Exterior

Instrumento	Descripción
Preferencias comerciales	Permiten que los países industrializados eliminen total o parcialmente las barreras comerciales - aranceles, cuotas y contingentes – a una parte de o a la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo.
Cooperación económica	Consiste en acciones de cooperación que se dirigen a fortalecer el sector productivo de los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo y va dirigido a sectores productivos con un potencial de crecimiento económico.
Ayuda financiera	Incluye distintas modalidades de transferencia y acceso al capital. Por ejemplo, el apoyo al presupuesto del Estado del país receptor para financiar el gasto corriente o la inversión

	pública en actividades que se consideren prioritarias para el desarrollo de los colectivos más desfavorecidos (inversión en sectores como educación, salud, vivienda, saneamiento, etc.) o bien para la construcción de infraestructuras o para la realización de actividades productivas (creación de empresas, cooperativas, etc.). Otras modalidades la constituyen los microcréditos, las concesiones de líneas de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país donante a través de los mecanismos de ayuda ligada y la transferencia de fondos para apoyar la balanza de pagos.
Asistencia técnica	Su objetivo es proporcionar conocimientos y habilidades técnicas y de gestión cualificando a los recursos humanos del país receptor.
Comercio justo	Consiste en la reivindicación de unas reglas comerciales más justas y se plasma en la distribución en una serie de tiendas de la solidaridad, normalmente propiedad de entidades no lucrativas, de productos alimentarios o artesanías producidos por cooperativas de los países del Sur con una serie de condiciones: salario digno de los trabajadores, sin discriminación de género y explotación laboral infantil, que cuentan con estructuras democráticas y participativas y respetan el medio ambiente, etc.

Fuente: Calabuig Tormo et al. (2010; pag. 11)

En la Declaración de la política para el desarrollo adoptada el 10 de marzo de 2000, la Comisión de la Unión Europea estableció que el Comercio y Desarrollo y la construcción de capacidad institucional serían dos de sus seis políticas prioritarias. Al respecto de Paraguay, ratifica que apoyará los esfuerzos para consolidar su capacidad regulatoria, legislativa e institucional de manera a que puedan cumplirse los compromisos asumidos en distintos campos en la OMC y de dar cumplimiento a la Agenda de Doha. Este apoyo se traduciría en asistencia técnica para la adquisición de capacidades en facilitación del comercio, mejora de las políticas domésticas para la competitividad, asistencia para el análisis de necesidades, prioridades en materia arancelaria y paraarancelaria y soporte para el desarrollo del régimen de inversiones extranjeras directas en el país (Comisión Europea, 2007).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016) manifiesta en su visión, respecto al sector, cuanto sigue: “Nos proponemos destrabar el potencial del comercio para impulsar el crecimiento inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe. Con este fin, promovemos las exportaciones, las políticas de apertura económica y los acuerdos de inversión; facilitamos el comercio mediante la generación de capacidad gubernamental; proveemos financiamiento para las exportaciones; y confeccionamos investigaciones y estadísticas que facilitan la formulación de políticas.”

Lo expresado por estos dos organismos se tradujo en distintos proyectos alrededor del continente. En el caso del Paraguay, cabe destacar que ambas instituciones cooperaron con ambiciosos proyectos en lo referente a comercio exterior del país, para el periodo de referencia de este material (2003 - 2013).

Capítulo 2

Cooperación Internacional al Desarrollo en Paraguay.

Período 2003-2013

En este capítulo se presentarán los aspectos concernientes a la cooperación internacional recibida por Paraguay, en forma general, y a lo que respecta a la cooperación al desarrollo en particular. Para ello, se describirán en primera instancia los antecedentes, luego se detallarán el marco legal y la situación del país. Posteriormente se expondrá el mecanismo con el que funciona la cooperación en el país y sus principales donantes. Éstos son citados con una breve reseña de su actuación y los proyectos emprendidos en el país.

Antecedentes

La historia reciente del país está marcada por los terribles efectos de las guerras y la inestabilidad política en que estuvo sumergida por internas y egoísmos propios de aquellos que lejos de servir a la patria, la utilizan para sus propios objetivos. En 1870 finalizó la Guerra de la Triple Alianza en la que el Paraguay quedó devastado luego de haberse enfrentado a Argentina, Brasil y Uruguay. Antes de aquella contienda, este pequeño país mediterráneo de América del Sur había gozado de cierta prosperidad luego de conquistar su independencia de España. Esta bonanza se podía observar en la efervescencia de su noble industria, el funcionamiento del primer ferrocarril de la región y la presencia de profesionales europeos, quienes llegaron atraídos por las oportunidades que se les ofrecían. Todo aquello terminó con la ferocidad de esa guerra, la que no solo sumió al Paraguay en la pobreza sino que aniquiló a gran parte de su población masculina.

Las décadas siguientes fueron muy difíciles, ya que exigieron que se recurra a préstamos externos para sobrellevar las deudas contraídas (Osorio, 2011) y se pueda atender a esta población tan perjudicada. Es importante destacar que en este periodo de tiempo la situación política interna fue muy cambiante y pese al surgimiento de los dos grandes partidos políticos que continúan vigentes hasta la fecha, el Colorado y el Liberal, esto no aportó estabilidad al país. El posterior estallido de la Guerra del Chaco, que enfrentó a Paraguay y Bolivia entre 1932 y 1935, fue otro de los hechos que ensombreció el panorama por aquellos años. Es en este contexto cuando se evidencia la cooperación internacional de un puñado de países y donde se observa una política pendular con sus vecinos, y “vencedores” de la guerra, Argentina y Brasil, la que se extendería en el tiempo (Tini, 2003).

El Paraguay por entonces debía enfrentar sus propios males, lo que hizo que no tenga una participación destacada en esferas internacionales. Quizás sea por esto y por la situación internacional reinante por entonces, que recién en la década de 1940, Estados Unidos (EE.UU.) haya manifestado mayor interés hacia este país ubicado en un enclave de importancia en términos geopolíticos. Al respecto, Nickson (2014) afirma que la cooperación de EE.UU. entre 1939 y 1945 se basó en ofrecer asistencia económica y militar para paliar la influencia alemana en la región.

Fue en 1947 cuando estalló una revolución opositora contra los colorados y militares, los que se encontraban en el poder y quienes por aquellos años establecieron una asociación que perduraría por décadas. Esta guerra civil, conocida como “Revolución del 47” repercutió en aquellos países con intereses geopolíticos en el Paraguay. El gobierno de Juan Domingo Perón en Argentina y el de Harry S. Truman en EE.UU. brindaron su apoyo a Morínigo, militar quien fungía como presidente y quien se alió con el Partido Colorado (Nickson, 2014). Boccia Paz (2013) sostiene que el fin de los conflictos, lejos de traer paz llevó a que se evidencie una especie de anarquía, la que llevaría a la sucesión de cinco presidentes en un año, por citar solo un ejemplo.

Promediando la década de 1950 emerge la figura de Alfredo Stroessner, quien instauró un régimen que permanecería 35 años en el poder. Durante este periodo se observaron rasgos como: la fachada democrática en la que se escudaba, que le serviría para fomentar un “aislamiento benévolo” soslayando la situación interna; la violenta represión, la corrupción institucionalizada; y la ideología nacionalista entre otros, que le permitieron permanecer en el tiempo (Masi, 2007). Esta situación interna y el contexto externo hicieron que la cooperación internacional tenga ciertas particularidades en los primeros años del stronismo (Cabral, 2014).

Stroessner centralizó en su persona el poder, lo que incluía las relaciones internacionales del Paraguay. Su política exterior se basó en dos ejes, el primero centrado en EE.UU, quien se encontraba en plena Guerra Fría, y el segundo en Brasil. El alineamiento con Washington fue total, lo que tuvo una gran repercusión en el país, mientras que el relacionamiento con el gigante sudamericano se evidenció en un proceso que distintos autores denominaron “marcha hacia el este” por el cual, entre otras cosas, se contaba con una salida hacia el mar vía el puerto de Santos y se dejaba de lado a la Argentina como vía exclusiva de conectividad. Pese a este cambio, Stroessner trató de mantener sus vínculos con Buenos Aires. En el marco de este pragmatismo, también intentó vincularse con otros regímenes afines como el de Taiwán y el Apartheid en Sudáfrica.

A partir de la caída de Stroessner, la cooperación bilateral y la multilateral se reactivó. Diversos organismos y países brindaron su cooperación al país por cuantiosos montos en distintas temáticas. Entre los más destacados cooperantes de la década de 1990 se puede citar al Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Sistema de Naciones Unidas y la Unión Europea, entre los multilaterales, mientras que entre los cooperantes bilaterales encontramos a agencias de cooperación de países como Estados Unidos, Taiwán, Japón, Alemania, Francia y España, por citar las más importantes (Ocampos, 2000). Este tema será abordado a profundidad en el siguiente capítulo.

Marco legal

El orden jurídico paraguayo tiene a la Constitución Nacional (1992) como ley suprema. De acuerdo a lo expresado en ésta, la República del Paraguay acepta el Derecho Internacional y se ajusta a sus principios, entre los que se destaca: “la solidaridad y la cooperación internacional”. En concordancia con esto, en el Art. 145 de la referida carta magna, se expresa que el Estado Paraguayo acepta “un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”. Es importante mencionar también que de acuerdo a esta norma es el presidente quien tiene entre sus funciones el manejo de las relaciones internacionales del país y cuenta para ello con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El marco normativo está compuesto, además de por la Constitución Nacional, por las leyes, decretos y resoluciones emanados del Poder Ejecutivo y de las tres instituciones gubernamentales a cargo de la gestión de la cooperación internacional en el Paraguay. A saber: la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Hacienda y naturalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012).

El Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra organizado conforme la Ley 1635/00 la cual establece que en su Art. 3 que “Todo órgano del Estado, cuando deba realizar alguna gestión de carácter oficial en el exterior, coordinará sus acciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Adicionalmente se especifica que una de sus funciones es la de “Conducir las negociaciones sobre asuntos económicos internacionales, comercio exterior, procesos de integración, cooperación internacional y emprendimientos binacionales y multinacionales, en coordinación, cuando corresponda, con otros órganos estatales” (Art. 4 inc. d)

Este ministerio cuenta con un registro sistematizado y accesible al público sobre los convenios suscriptos por el país. En el mismo puede notarse que existe una amplia variedad de instrumentos firmados con distintos países, entre los que destacan los grandes vecinos del Paraguay: Argentina y

Brasil, con quienes se observan distintos convenios específicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

Cabe señalar que para el caso paraguayo intervendrían mínimamente dos organismos oficiales más. El primero de ellos sería el Ministerio de Hacienda. Esta cartera se encarga de la administración del patrimonio, el proceso presupuestario y la formulación y manejo de la política fiscal, incluyendo el endeudamiento interno y externo del país. Esto último implica que el proceso de pagos de las deudas contraídas se realiza a través de esta institución, específicamente de su Dirección de Política de Endeudamiento, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (Ley 4.394/2011).

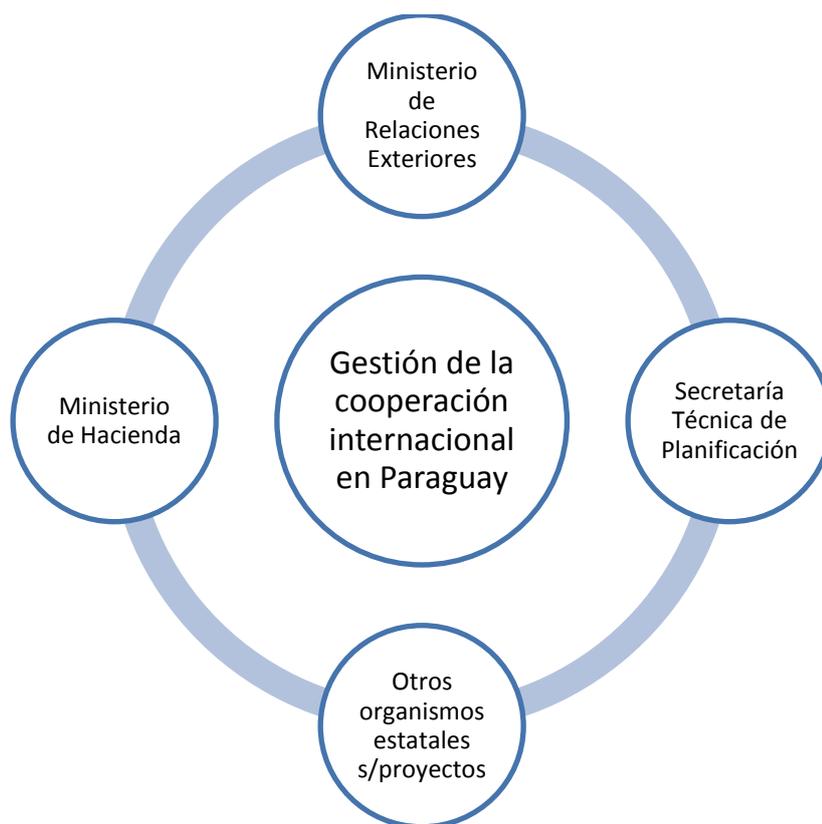
El Ministerio de Hacienda tiene a su cargo también, la coordinación y la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual está integrado por sistemas de presupuesto; inversión; tesorería; crédito y deuda pública; contabilidad y control. Este sistema abarca a prácticamente la totalidad de los organismos gubernamentales (Ley de Administración Financiera del Estado, N° 1535 / 1999).

Además del Ministerio de Relaciones Exteriores y del de Hacienda, interviene la Secretaría de Planificación. Este organismo tiene entre sus funciones proponer y evaluar la cooperación técnica, conducir en solitario o con otras carteras negociaciones para la obtención de financiamiento para la cooperación técnica y ejecutar los convenios que se suscriban en materia de cooperación (Decreto 4070/2004; Art. 6).

De acuerdo a la naturaleza del proyecto a ser ejecutado, el mismo puede contar con la participación de distintos organismos ejecutores. Estos irán interviniendo conforme a su esfera de acción dentro del mismo y tendrán cierta interacción con el trinomio conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación. En la figura 2 puede apreciarse como funciona este mecanismo de forma general.

Algunos de los organismos específicos los cuales han recibido cooperaciones en el periodo 2003-2013 fueron: el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial cada uno de ellos con sus dependencias; el Banco Central; gobiernos departamentales y municipales; entes autónomos y autárquicos; empresas públicas, mixtas y financieras oficiales; universidades nacionales; Ministerio Público y la Justicia Electoral; por citar algunos. Las cooperaciones recibidas serán abordadas con mayor detenimiento al especificar cada uno de los donantes con los que el Paraguay ha interactuado.

Figura 2: Dependencias gubernamentales involucradas en la gestión de la cooperación



Fuente: elaboración propia

Paraguay: una mirada a sus principales indicadores

Los últimos años del régimen stronista estuvieron marcados por un fuerte decaimiento en lo que al plano económico respecta y el periodo de transición posterior a su caída no resultó fácil. Las medidas tomadas en lo que respecta la política monetaria del país, sumada a los vaivenes de las economías argentina y brasilera y la crisis que golpeó al sector algodonero impidieron que la economía paraguaya pueda desarrollarse (Ashwell, 2013). Pese a que la misma trató de adaptarse al nuevo contexto a través de la liberalización del mercado financiero, ciertas privatizaciones, el incentivo a la agroindustria y a la inversión extranjera directa, esto no resultó suficiente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013). Este proceso de reformas en el plano económico si bien permitió ciertos avances, esto no pudo mantenerse en el tiempo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004).

En el transcurso de la década de 1990, la producción y las exportaciones se estancaron, la balanza de pagos entró en crisis, el equilibrio fiscal se deterioró y aumentó el desempleo. A esto es importante añadirle que en el año 1995 se registró una profunda crisis del sistema bancario, la que

tuvo sus secuelas en 1997 y 1998 (Ashwell, 2013). Estas crisis fueron fundamentalmente de origen interno y debilitaron el sistema financiero paraguayo y con esto afectaron el crédito y la inversión privada.

Profesionales del Banco Interamericano de Desarrollo (2004) explican que en lo que respecta al sector externo se redujo la triangulación y se deterioraron los términos de intercambio del país, lo que aunado a la crisis financiera detallada anteriormente, repercutió en el sector primario y terciario de la economía. Otro de los aspectos destacados de su evaluación, son las finanzas públicas, las que se ven fuertemente influenciadas por la rigidez de los gastos y por la caída en las recaudaciones debido a la evasión de impuestos y las crisis registradas. Esto obliga al país a endeudarse, tanto interna como externamente, con las consecuencias que esto conlleva.

La segunda mitad de la década de 1990 fue muy desalentadora en términos económicos y se registró en ella un desempeño tan malo, que solo podía compararse con el vivido en la década de 1940 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004). El deterioro observado a nivel macro y microeconómico, además del registrado en los indicadores socioeconómicos de la población en los años posteriores, fue notable y afectó a la estabilidad política del país.

Esto hacía indispensable plantear una estrategia nacional para dinamizar la economía sobre la base de una mayor competitividad y mejor calidad de los productos. Esta estrategia debía incluir, sin lugar a dudas, al sector de exportaciones, cuya oferta de bienes exportables que poseían cierta competitividad eran solamente el algodón, la soja y otros productos agrícolas, todos ellos muy expuestos a la variabilidad en los precios, limitado efecto multiplicador en la economía y con un impacto social no muy claro (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013).

La economía paraguaya en el período 2003 - 2015

El Paraguay, como se expresó anteriormente, vivía un estancamiento económico importante para 2002. Pero a partir del año 2003, la economía evidenció signos de mejoría. Con la llegada al poder del Presidente Nicanor Duarte Frutos y su Ministro de Hacienda, Dionisio Borda, se pudo apreciar el empeño por lograr la mejorar la situación económica. Una muestra de ellos es que se concretó un acuerdo de derechos de giro (stand-by agreement) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego de haber negociado por un largo periodo y habiendo tenido una cesación de pagos en 2002. El mencionado acuerdo, inédito en los últimos 43 años, establecía una serie de reformas en el plano fiscal y financiero (Borda, 2007). Los nueve puntos contemplados en el mismo, incluían:

racionalización de gastos, reforma de la Caja Fiscal, reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal (reforma impositiva), nuevo Código Aduanero, Ley de restructuración de la deuda pública, reforma de la banca pública, empresas públicas y seguridad social (Diario ABC Color, 2003).

Durante ese periodo se estabilizaron las variables macroeconómicas, aunque no pudieron observarse grandes cambios en la distribución de los ingresos, como veremos en la Tabla 1. El nivel del Producto Interno Bruto (PIB) tuvo una tendencia creciente con el paso del tiempo, salvo altibajos puntuales como los registrados en 2009 y 2012. Estos altibajos estuvieron vinculados a factores exógenos como el clima y crisis externas, lo que evidencia la exposición de la economía paraguaya por razones estructurales. Una de las principales es que el sector agrícola representa aproximadamente un 27% del PIB, lo que hace que la incidencia de fenómenos climáticos o variaciones en los mercados de commodities tengan gran repercusión en la economía. Además de su elevada participación en el PIB, el sector agrícola representa en una cuantía del orden del 85% de las exportaciones, las que se encuentran centradas en productos como la soja, la carne, los aceites vegetales y el algodón, entre otros.

El sector industrial, por su parte, tiene una participación promedio de 14% del PIB, mientras que el sector servicios aporta un 59%. A partir de estos datos puede inferirse que el país no presenta un elevado nivel de industrialización, lo que pone de manifiesto que la economía paraguaya requería de profundos cambios en su estructura para aspirar a un desarrollo más sustentable. A través de los años, esta situación se mantuvo relativamente en los mismos términos.

La inflación se mantuvo estable y pudo notarse que el esquema de metas de inflación implementado por el Banco Central del Paraguay (BCP) tuvo un desarrollo satisfactorio, manteniendo la misma en los rangos previstos. Puede citarse el cumplimiento del esquema de metas de inflación como uno de los grandes logros de la política económica paraguaya, ya que le ha brindado estabilidad y previsibilidad a la misma.

Tabla 1: Principales indicadores económicos del Paraguay (2003-2013)

Indicadores	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB a precios de comprador (miles de US\$ constantes de 1994)	8,882,905	9,243,322	9,440,527	9,894,345	10,430,779	11,094,084	10,654,127	12,049,072	12,572,292	12,416,525	14,159,343
Variación porcentual del PIB a precios de comprador	3.8	4.1	2.9	4.3	6.8	5.8	-3.8	15	4	-2	15.9
Población	5.607.948	5.701.675	5.837.253	5.946.471	6.054.976	6.164.082	6.273.103	6.381.940	6.491.914	6.600.284	6.709.730
PIB per cápita (USD constantes de 1994)	1,565	1,597	1,600	1,647	1,704	1,781	1,680	1,868	1,916	1,861	2,087
Tasa de desempleo abierto (%)	8.1	7.3	5.8	6.7	5.6	5.7	6.4	5.7	5.6	4.9	5
Balance fiscal general (% del PIB)	-0,470	1,370	0,660	0,440	0,850	2,270	0,060	1,240	0,750	-1,810	-1,970
Inflación (%)	9.3	2.8	9.9	12.5	6.0	7.5	1.9	7.2	4.9	4.0	3.7
Saldo de la balanza comercial (miles de US\$ FOB)	1,117,867	1,398,868	1,163,716	1,129,765	1,504,067	1,049,841	1,123,680	881,688	854,200	570,795	1,662,314
Reservas Internacionales: millones de US\$	983	1,168	1293	1,703	2,462	2,864	3,861	4,168	4,984	4,994	5,871

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP (2016) y la DGEEC (2016)

La deuda pública es otro de los temas a tener muy presente en el análisis del desempeño económico del país. Pese al default registrado en 2002, la situación fue salvada y la deuda se mantiene en un promedio cercano al 18% del PIB (para el año 2015), lo que es aceptable según los estándares internacionales.

El PIB per cápita también mostró una evolución positiva pasando de un monto cercano a los USD 1.000 en 2003 a un monto superior a USD 4200 en 2013. Si bien estos datos son muy auspiciosos, la población no termina de sentir sus efectos. No obstante, es importante señalar que los datos referentes a la pobreza también mostraron resultados alentadores, lo que se verá de forma pormenorizada más adelante.

La cuenta corriente de la balanza de pagos merece un apartado especial en nuestro análisis. Es importante hacer notar que a partir de 2012 el BCP consideró la inclusión del 50% de la producción de las dos grandes binacionales que posee el país con sus vecinos: Itaipú (en copropiedad con Brasil) y Yacyretá (en copropiedad con Argentina). Esta inclusión mejoró notoriamente el desempeño económico del país, el cual sin estos importes posee una posición comercial muy distinta, con un nivel de exportación mucho menor y centrado exclusivamente en los productos agrícolas. Si bien a partir de esta modificación el país cuenta con un nuevo perfil, es preciso notar que la dependencia de la economía del sector agropecuario sigue siendo evidente y que la producción de energía a partir de hidroeléctricas ya alcanzó su tope, por lo que no aportaría más que lo que contribuye actualmente a menos que experimente una variación en su cantidad o precio (Ozuna, 2015).

Antes de este cambio metodológico, la misma se mostró muy volátil a través de la década. Pese al notorio crecimiento experimentado por las exportaciones, especialmente de commodities, también creció la importación de bienes. A modo de reseñar, basta con mencionar que las exportaciones en 2003 totalizaban un monto próximo a los USD 3.450 millones, mientras que en 2013 esta cifra trepó a los USD 13.600 millones. Por su parte, las importaciones pasaron de una cuantía cercana a USD 2.320 millones en 2003 a aproximadamente USD 12.000 millones en 2013. El componente servicios por su parte, ha tenido un comportamiento deficitario para todos los años de esa década con excepción de 2009. De la misma manera, el componente renta ha evidenciado un profundo déficit. Finalmente, las transferencias corrientes mostraron una tendencia favorable, debido fundamentalmente a las remesas de los paraguayos que se encuentran en el exterior.

La primera década del tercer milenio fue de mucha bonanza para los países americanos y sus commodities. Esto se debió fundamentalmente a un aumento de los precios de estos productos: la elevada demanda mundial, impulsada fundamentalmente por China; y otros factores exógenos, como los problemas climáticos. Los países de la región se vieron beneficiados con esta coyuntura, pero esto no puede soslayar la necesidad de diversificar los productos de exportación, de manera a disminuir la dependencia.

El Paraguay muestra una fuerte dependencia de los productos agrícolas y esto lo vuelve muy vulnerable a problemas externos, como ser los climáticos o los precios en el mercado internacional. Los principales productos de exportación son soja y sus derivados, carne, cereales, madera y fibras de algodón. El único producto con mayor nivel de procesamiento que aparece en los primeros lugares entre los bienes exportados es la energía eléctrica, la cual es generada por las represas hidroeléctricas que posee el país con sus vecinos (BCP, 2015). Es necesario por tanto, profundizar la cantidad de productos no tradicionales en ser exportados, los que en muchos casos tienen una mayor utilización de mano de obra y valor agregado.

Un último aspecto económico a considerar es el bajo nivel de competitividad que presenta el país. Según el Índice de Competitividad Global (World Economic Forum, 2014a), Paraguay se encuentra en el puesto 120 de 144 y su desempeño solo se encuentra por delante de Venezuela y Haití a nivel regional. Entre las razones de esta situación, encontramos la baja calidad de las instituciones, la escasa infraestructura, las carencias en materia educativa y de salud, la ineficiencia del mercado laboral, la carencia en materia de disponibilidad tecnológica, la pobre sofisticación de negocios y un nivel muy bajo de innovación.

De acuerdo al BID (2009) la mediterraneidad del país le supone un costo extra, que disminuye su competitividad. Debido a esto se observa una cierta “presión” sobre la infraestructura, ya que para el transporte de bienes son utilizadas de forma intensiva carreteras y puertos. Otra de las desventajas derivadas de la condición de país sin litoral marítimo frente a sus vecinos, es que el costo de los fletes es mayor, llegando incluso a representar un 20% ad valorem de la exportación.

Algunos de los aspectos positivos del país se relacionan con su estabilidad macroeconómica, la simplicidad de su sistema fiscal y la baja tasa impositiva, la existencia de regímenes especiales como el de Maquila, la disponibilidad de mano de

obra joven y entrenable, y su acceso a los demás países del MERCOSUR (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Situación socio-económica

Entre el año 2003 y 2013 la población aumentó en aproximadamente 1 millón de personas, pasando de 5,5 millones a 6,5 millones (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2015). La misma contaba con preeminencia femenina, como es una tendencia en el Paraguay desde la merma de la población masculina, luego de la Guerra de la Triple Alianza. Otro rasgo a destacar de la misma es que se observa una población urbana mayor que la población rural.

La población del Paraguay en 2014 era de aproximadamente 6,8 millones de personas. De esta, el 63,4% de la población tiene entre 15 y 64 años, esto pone de relieve la juventud de la población. De acuerdo a lo publicado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2015), se estima que la población infantil y juvenil está en disminución y se prevé que esta tendencia continúe. En lo que respecta a la Población en Edad de Trabajar, se registra un aumento de la misma; la DGEEC pronostica que entre 2020 y 2025 la misma se estabilice. La población de adultos mayores por su parte, irá en aumento pasando de 258.000 personas en el año 2000 a 595.000 en el año 2025. Si bien la estructura poblacional es beneficiosa para la economía paraguaya, la misma debe ser aprovechada.

Es importante destacar que entre el año 2007 y 2013 se pudo apreciar una notable reducción en los niveles de incidencia de la pobreza y pobreza extrema. Conforme a lo publicado por la DGEEC (2013a), en el sector rural, la pobreza descendió de 51,8% a 33,8% y la pobreza extrema de 34% a 17,6%. En lo que respecta al sector urbano, la pobreza pasó del 33,6% al 17%, mientras que la pobreza extrema pasó del 15,4% al 5,1%. Para el hallazgo de estos datos se empleó una metodología llamada “línea de pobreza”, la que consistía en comparar los ingresos familiares con el costo de una canasta básica de alimentos (línea de pobreza extrema) y de una canasta básica total (línea de pobreza total). Si el ingreso familiar per cápita se encuentra por debajo del costo de la canasta básica de alimentos, se considera pobreza extrema y si el mismo es menor a la canasta básica total, se hallan en condición de pobreza. La disminución es muy notoria, lo que llamó la atención de muchos, pero las autoridades encargadas de la

materia evidenciaron que la metodología aplicada siempre fue la misma y formaron una comisión que analizará los datos (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2013)

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la Educación, la que requiere de mucha atención por el nivel de desarrollo del país. En 1990 se implementó una reforma educativa que logró ampliar la oferta educativa, logrando que más personas accedan a ella, lo que condujo a que el analfabetismo en el país baje del 9,7% al 4,7%. En este proceso también se consiguió un incremento de los años de estudio de la población, el que pasó de ser 6,4 años en 1992 a 8,6 en 2011. Cabe destacar también que la repitencia y deserción (indicadores de calidad) han evidenciado un desempeño más auspicioso. A pesar de estos indicadores positivos, existen problemáticas que deben ser consideradas, como ser: el rendimiento de los alumnos, el bajo gasto público en la materia y un sistema de información deficiente, entre otros (Juntos por la Educación, Ministerio de Educación y Cultura & Organización de los Estados Iberoamericanos, 2013).

Elías, Molinas, & Misiego (2013) realizaron una evaluación de los logros obtenidos por la educación en el periodo 2000 - 2010 para la cual reunieron a un grupo de actores vinculados al tema. En la misma evidencian que el nivel de la matrícula es bueno y que la tendencia es positiva, aunque es importante la cantidad de jóvenes entre 13 y 17 años que no se encuentran matriculados en la educación secundaria. Explican que los aspectos a mejorar urgentemente serían el rendimiento en las pruebas, la equidad en los ingresos, la calidad en la formación de los docentes y la inversión en la materia.

El área de salud es un aspecto clave a considerar, del cual se señalarán algunos datos importantes. Uno de estos es la esperanza de vida al nacer, la que se situaba según la Organización Mundial de la Salud (2016) en 74,8 años para las mujeres y 70,2 años para los hombres. La misma institución refiere que la tasa de mortalidad en Paraguay para el año 2015 es de 23,3 mientras que el promedio para América es de 15,7. El gasto en salud en total por habitante, por su parte, es de (\$int, 2013) 724 y que el gasto total en salud como porcentaje del PIB (2013) es del 9%. Las principales causas de defunciones en el país son: enfermedades del sistema circulatorio, tumores, diabetes mellitus, enfermedades cerebrovasculares y accidentes (Sequera, 2015).

Otras aristas a considerar del sistema de salud son la reducción de la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la mortalidad por desnutrición y la mortalidad por anemia en niños menores de 1 a 4 años, al igual que la reducción de la malaria. En

contrapartida, la mortalidad neonatal apenas ha descendido y se mantiene entre las más elevadas de la región, el dengue se convirtió en una enfermedad endémica-epidémica y los avances en el tratamiento de enfermedades como la fiebre amarilla, leishmaniasis, hantavirus y cólera fueron muy modestos (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2015). El sistema de salud paraguayo está compuesto por el sector público y el privado y desde la entrada en vigencia de la Ley 1032/96, mantiene un proceso fragmentado que en 2008 fue reorientado hacia un “Sistema de salud basado en atención primaria” (Mancuello Alum & Cabral de Bejarano, 2011).

Situación política

El periodo 2003 - 2013 fue un periodo con muchos matices en lo que a la situación política se refiere. En 2003 asume el gobierno el colorado Nicanor Duarte Frutos, quien de esa manera se convertía en el tercer presidente después del retorno de la democracia al país y daba continuidad a décadas de gobierno del Partido Colorado. Su gobierno tuvo un buen desempeño en lo que a estabilidad macroeconómica se refiere y con esto dio cierto alivio al país, que venía de un periodo de mucha inestabilidad a causa de la caída del gobierno de Raúl Cubas Grau en 1999. La interna del Partido Colorado por sucederlo, e inclusive el deseo de Duarte Frutos por modificar la Constitución Nacional para ser reelecto, terminaron afectando al partido y en las elecciones realizadas en 2008 resultó ganador Fernando Lugo, un exobispo nominado por una coalición opositora.

La asunción de Lugo marcó el fin de 61 años ininterrumpidos de gobierno colorado y se realizó de manera pacífica. Su gobierno, con cierto perfil más de izquierda, tuvo diversos problemas de gobernabilidad debido a que su mayor capital político se encontraba en el Partido Liberal, el cual junto con el Partido Colorado son los más tradicionales del país, y las demandas e internas de este con Lugo y los demás partidos de izquierda que lo eligieron debilitaron su poder. Estos vaivenes culminaron en 2012 con un juicio político que marcó el fin de su gobierno y el cual le permitió al Dr. Federico Franco, político liberal, acceder a la titularidad del Poder Ejecutivo paraguayo.

En abril de 2013 se realizaron nuevas elecciones nacionales y resultó electo Horacio Cartes Jara, empresario, quien apareció como un *outsider* en las internas coloradas, para posicionarse como candidato de este tradicional partido. De esta manera, luego de una pausa de 5 años, el coloradismo volvió al poder. Resulta alarmente notar que según datos de Corporación Latinobarómetro (2015) solo el 24% de la población paraguaya se

encuentra satisfecha con la democracia y que solo 44% la apoya. Además la corrupción es un gran flagelo que no puede aún erradicarse del país.

La integración económica del Paraguay

El Paraguay en materia de integración ha tenido en la etapa postdictadura dos modelos: uno basado en las exportaciones de rubros producidos en el país y el otro en la reexportación de productos importados. El primero de estos modelos puede significar una integración más profunda, orientada a la producción y el empleo, mientras que la segunda es más limitada y se basa exclusivamente en la intermediación comercial para los países vecinos (Masi, 2007). En este contexto el MERCOSUR tiene mucha importancia para el país.

El Tratado para el establecimiento del MERCOSUR firmado en 1991 coronó un movimiento iniciado años antes por Raúl Alfonsín, Presidente de Argentina durante el periodo 1983 - 1989, y José Sarney, Presidente de Brasil entre 1985 y 1990, quienes iniciaron un Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina/Brasil (PICE) (Alimonda, 1992). A partir de esta iniciativa se puso en marcha un proceso de integración regional en el Cono Sur, al que posteriormente se sumaron otros países como Paraguay y Uruguay.

Este esquema de integración no ha podido durante su trayectoria, dar los frutos que se esperaban de él. Algunos de los problemas que se han observado ha sido las excepciones al arancel aduanero exterior común, las que lo tornan una “unión aduanera imperfecta”. Otra dificultad ha sido la asimetría entre sus miembros, la que si bien busca ser paliada por medio del Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM), es mucho más amplia que algunos proyectos de infraestructura, ya que se relaciona también con la ubicación geográfica del Paraguay y otros problemas que el país arrastra.

La destitución de Fernando Lugo, vía juicio político (2012), desató una crisis dentro del bloque. Esta se inició con la suspensión de Paraguay como miembro pleno, lo que posibilitó la admisión de Venezuela como miembro pleno, ya que el Congreso Paraguayo había frenado hasta entonces su incorporación. Esta situación debilitó mucho

al bloque y pese a haberse levantado la sanción con la asunción de Cartes, propios y extraños manifestaron sus reservas en cuanto a su futuro.

Uno de los procesos que se vio afectado por esta situación es la negociación, ya bastante lenta y compleja, de un tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Este acercamiento entre ambos bloques se inició en 1995 con la firma de un acuerdo marco interregional de cooperación. En lo que respecta al plano comercial, este convenio establecía que las partes se comprometían a incrementar y diversificar sus intercambios comerciales con miras a la creación de una asociación interregional, de conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Para ello se preveía la realización de diálogos amplios y periódicos sobre temas como ser: la liberalización comercial, la relación comercial con terceros países, productos sensibles prioritarios, el sector agrícola, la cooperación aduanera, y los servicios, entre otros (Unión Europea & Mercado Común del Sur, 1995).

Cabe mencionar que la cooperación económica acordada entre ambos bloques también era muy amplia en el Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercado Común del Sur (1995). Además de tener un objetivo muy ambicioso, el que pretendía además de expandir las economías, fortalecer la competitividad y fomentar el desarrollo tecnológico, por citar sólo algunos aspectos; se proponía que la misma tenga tratamiento regional, lo que se basaba en la premisa de optimización de resultados. La misma consideraba también acciones a ser emprendidas en el plano empresarial y de fomento de inversiones.

A lo largo del tiempo la relación tuvo una lenta evolución. Luego de que entrara en vigencia el acuerdo, en 1999, la Unión Europea brindó su cooperación para distintas iniciativas del bloque sudamericano, el cual no puede terminar de solidificarse y superar sus asimetrías internas. Para el año 2000, ambos bloques se dispusieron a negociar un Acuerdo de Asociación, el que se basaría en tres campos: el diálogo político, la cooperación y el comercio. En 2004, las diferencias en torno a temas comerciales, especialmente lo que respecta a subsidios agrícolas, hizo que las negociaciones sean suspendidas (Servicio Europeo de Acción Exterior, s. f.).

Pese a esto, y en el marco de la Estrategia Regional para el MERCOSUR, se implementó el Programa Regional 2007 - 2013. En el mismo se preveía destinar 50 millones de euros para la financiación de proyectos concernientes a tres sectores: institucionalización del MERCOSUR; aplicación del futuro Acuerdo de Asociación UE-

MERCOSUR; y aumento de la participación de la sociedad civil en el proceso regional de integración. Otro aspecto a destacar es que en el campo político se firmó un acuerdo en 2008 para ampliar los campos del tratado para contemplar también ciencia y tecnología, infraestructuras y energías renovables. Las negociaciones en torno a temas comerciales entre la Unión Europea y el MERCOSUR se reactivaron en 2010 con miras a que el acuerdo suscripto contemple bienes industriales y agrícolas, servicios, la mejora de las normas sobre contratación pública, la propiedad intelectual, las aduanas, la facilitación del comercio y los obstáculos técnicos al comercio de acuerdo a lo expresado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (s. f.). Estas negociaciones se cortaron por los problemas internos del Mercosur detallados anteriormente y fueron reactivadas posteriormente.

El Paraguay es miembro fundador de la OMC. Dentro del mencionado organismo, forma parte de distintos grupos de trabajo, entre los que se pueden citar: Mercosur, Economías pequeñas y vulnerables - Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), Grupo de Cairns, G-20 y Propuesta conjunta (Propiedad intelectual). En lo concerniente a solución de controversias, el país sólo participó como tercero y nunca demandó ni fue demandado. Este organismo ha asistido al gobierno paraguayo en distintas áreas, a saber: agricultura, medidas sanitarias, facilitación del comercio y propiedad intelectual, entre otros (Organización Mundial del Comercio, 2016).

Rasgos generales de Paraguay como receptor

Durante la década de 1990, Paraguay fue uno de los países con mayores sumas recibidas en concepto de cooperación bilateral y multilateral (European Community, 2001). En el Gráfico 1 puede observarse que los montos recibidos en concepto de ayuda oficial neta para el desarrollo y oficial neta recibidas, según datos del Banco Mundial (2015), han mostrado una gran oscilación en el periodo comprendido entre 1990 y 2013. A partir de la caída del régimen de Stroessner, registrada en 1990, es notable el aumento en los montos. Entre las instituciones que cooperaron a partir de entonces con el país, cabe señalar que entraron a escena el Banco Mundial (BM), con quien se retomaron relaciones, y la Unión Europea (UE) con quien se firmó un convenio marco de cooperación en 1992 (Ocampos, 2000).

Gráfico 1: Ayuda oficial recibida por Paraguay (1990-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

En la década de 1990 pudo apreciarse que las principales áreas de cooperación eran el desarrollo rural, económico y social; salud; modernización del Estado; educación y empleo (European Community, 2001). Estas áreas se encontraban en consonancia con la voluntad de los donantes, los indicadores evidenciados en el apartado anterior y lo manifestado por el Estado paraguayo a través del tiempo. Al respecto, Ocampos (2000) señalaba que la desigualdad, la pobreza y el deterioro del medio ambiente fueron temas que los gobiernos de transición consideraron en su agenda por influencia de los donantes y teniendo como perspectiva los “recursos a mano”.

Para observar la consideración de diferentes temáticas a través de los distintos gobiernos, se expone en primera instancia un análisis comparativo de los programas de gobierno correspondientes al periodo 1989-2003 elaborado por Carosini (2010). En el mismo puede observarse puntos de tangencias con aquellos señalados por los organismos de cooperación.

Cuadro 6: Comparativo de Planes de Gobierno (1989-2003)

Esquema de Análisis	Periodo 1989-1993	Periodo 1993-1998	Periodo 1998-2003	Periodo 1999-2003
Diagnostico	Presenta el análisis conteniendo aspectos estructurales y coyunturales	Presenta el análisis de la economía nacional	Presenta el análisis de la economía paraguaya	No presenta un diagnóstico, siendo el único programa de gobierno con esta característica
A nivel global	-	-	-	-
Objetivos globales	No establece	Establece objetivos globales	Establece objetivos generales	No establece
Metas globales	No establece	No establece	No establece	No establece
A nivel sectorial	Establece una división en dos programas y reforma	Establece una división por sectores económicos	Establece una división por áreas económicas, sectores y subsectores	Establece una división por áreas económicas, sectores y subsectores
Objetivos sectoriales	Establece objetivos para cada sector	Establece objetivos para cada sector	Establece objetivos para cada sector	Establece objetivos para cada sector
Metas sectoriales	No establece	Establece solamente una meta para el sector turismo	No establece	Establece metas para los sectores: Educación, Salud y Nutrición, Asentamientos Rurales, Mujer, Niñez y Juventud, Empleo, Vivienda, Algodón
Instrumentos	Establece instrumentos para los dos Programas: de Estabilización y de reactivación, crecimiento y desarrollo	Establece instrumentos para los sectores: Agropecuario y forestal, industria y comercio, Turismo	Establece instrumentos para las siguientes Áreas y Subsectores específicos: Económica: Agropecuario - Industria - Comercio Externo - Comercio Interno - Energía - Telecomunicaciones Política Exterior Política de Defensa y Seguridad Nacional Justicia: Justicia - Justicia Electoral	Establece instrumentos para los sectores: Finanzas Publicas, Descentralización, Educación, Salud y Nutrición, Mujer, Niñez y Juventud, Empleo, Vivienda, Apoyo al Pequeño Productor, Apoyo a la Producción, Programa de modernización agrícola y forestal, Gestión Pública de las Obras, Financiación, Competencia y Transparencia, Combate al contrabando, Fortalecimiento del sector productivo nacional, Polos regionales del desarrollo, Estructuras Productivas, Reducción del costo país, Producción y comercialización
Modelos	No establece	Establece la descentralización como modelo para los sectores agropecuario, forestal y salud	Establece la descentralización como modelo para los sectores de las áreas Social, Intersectorial, y los sectores del área económica referente a: Agropecuario, Industria, Turismo, Recursos Minerales, Transporte (terrestre, fluvial, aéreo) y Energía	No establece

Fuente: Carosini (2010)

Los gobiernos comprendidos en el periodo 2003-2013 siguieron con estas temáticas. Al respecto, puede mencionarse que el programa estratégico elaborado por el gobierno de Duarte Frutos se basaba en cuatro objetivos básicos: i) recuperación de la confianza en las instituciones; ii) crecimiento económico sostenible con una responsabilidad social, fiscal y ecológica; iii) reducción de la pobreza y la desigualdad; iv) participación de la sociedad civil. Estos podrían ser vinculados, de forma general, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Paraguay (Comisión Europea, 2007).

Durante la presidencia de Fernando Lugo (2008 - 2012) se elaboró e implementó el Plan Estratégico Económico y Social (PEES). Este instrumento incluía seis objetivos y ocho pilares; en el Cuadro 6 se presentan los mismos. Puede observarse que en el PEES existe una correspondencia con los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y como se irá presentando, los mismos coinciden con la línea de cooperación de los donantes con los que cuenta el país.

Cuadro 7: Objetivos y pilares de la Estrategia Nacional de Desarrollo (2008-2013)

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Proseguir el crecimiento económico pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos; • Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas; • Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema; • Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país; • Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva; • Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado, así como los ocho pilares que apoyan el logro de los objetivos.
Pilares	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas; • Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones; • Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente; • Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos; • Realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar; • Impulsar el desarrollo de la infraestructura; • Fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión; • Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social.

Fuente: elaboración propia en base a Equipo Económico Nacional, Gobierno de la República del Paraguay (2009).

Durante esos años, la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda (2012) publicó un material denominado “La cooperación internacional no reembolsable en el Paraguay a diciembre 2011”. Una de las premisas expresadas en este material era la importancia que tiene para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, la cooperación internacional como complemento a las prioridades nacionales. En el mismo, afirmaba de igual modo, lo siguiente: “El Paraguay, como país receptor de cooperación, afronta una nueva etapa en su política de cooperación internacional, reconociendo la creciente interdependencia y asumiendo que el avance en la solución de los problemas derivados de la pobreza y de la desigualdad ha de situarse en un marco de acción coordinado a escala internacional”.

La publicación señalaba además, que el gobierno estaba demostrando una mayor actividad en la esfera internacional, lo que se notaba en su participación en bloques regionales como ser el Mercado Común del Sur, la Cumbre Iberoamericana y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Otro aspecto remarcado por este instrumento es la adhesión de Paraguay a la Declaración de París en 2009.

Este documento tiene como propósito fortalecer y reformar los mecanismos con los que se recibe y se gestiona la ayuda al desarrollo, a través de los siguientes principios: apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados y responsabilidad mutua, lo que será muy importante para las actividades registradas en la materia en el país. Como secuela de estas acciones, el Paraguay participó en 2011 en el IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda y fue uno de los signatarios de la Declaración de Busán, la que estableció el marco normativo internacional relacionado a la eficacia de la ayuda y del buen desarrollo.

Actores fundamentales

El esquema de la cooperación internacional recibida por el Paraguay está integrada por distintos actores, tanto el sector público como en el privado, situación similar a la observada en diferentes países a nivel mundial. De manera a tener un conocimiento más detallado sobre el funcionamiento de la cooperación en el país, se presentarán en primera instancia cada una de las instituciones cooperantes, sean estas multilaterales o bilaterales.

Cooperantes Multilaterales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Paraguay es miembro fundador del BID. Desde entonces, este organismo multilateral se ha convertido en una de sus principales fuentes de crédito. A través del tiempo, la presencia de la institución ha sido constante, lo que sumado a la relativamente escasa presencia de organismos internacionales, la ha convertido en una de las referencias en cuanto a la capacidad de vinculación con el país (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004). En atención a sus prioridades, este organismo también coopera con el país para que el mismo pueda subsanar las situaciones que impiden que su desarrollo sea óptimo, atendiendo que el Paraguay históricamente fue uno de los países más pobres de la región y la desigualdad entre su población fue alarmante.

Fruto de este trabajo en conjunto, la Oficina de Evaluación y Supervisión había emitido cinco recomendaciones en su evaluación de la gestión durante el periodo 1991 - 2002, las mismas son: generar consenso sobre un nuevo modelo de desarrollo para el país; priorizar los proyectos que maximicen el impacto sobre el crecimiento económico; fomentar la alianza público-privada; robustecer la capacidad de ejecución del país y que se impulsen medidas para que la población acceda a oportunidades de empleo generadas en el sector productivo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

A modo de ver cómo esto ha sido abordado, se detallarán a continuación, las medidas seguidas posteriormente para el periodo de análisis comprendido en este trabajo. El BID elaboró una Estrategia de País (EPPR) con vigencia 2004-2008 y otro Plan 2008-2013. La EPPR con vigencia 2004-2008 contenía tres esferas de acción y fue producto de un intenso diálogo con distintos actores. Los ámbitos de acción definidos fueron: Fortalecer la gobernabilidad; Crear las bases para el crecimiento sustentable profundizando la economía de mercado y una mayor integración regional y global; y (iii) Reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de menores ingresos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Para el año 2004, cuando la crisis fue superada, las necesidades del país también cambiaron, por lo que se necesitó realizar ajustes en la cartera del BID. Estos iban en concordancia con el nuevo modelo económico de “crecimiento con equidad” diseñado por el Gobierno de Duarte Frutos con empresarios y representantes de la sociedad civil. El mismo organismo señaló que no existen indicios de que estos ajustes hayan

optimizado el uso del financiamiento, que pese a la nueva coyuntura los temas principales seguían siendo los mismos, aunque podrían ser abordados desde distintos enfoques. Destaca también que el hecho de no replantear la estrategia pese a marcar una continuidad en cuanto a los tipos de intervención, permitió evitar potenciales demoras (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Para el periodo 2008 - 2013, el BID planteó un programa que se basaba en 8 pilares: políticas macroeconómicas, desarrollo del sistema financiero, gestión de empresas públicas, modernizar la administración pública, reforma agraria, desarrollo de la infraestructura, competitividad y clima de negocios, generación de empleo y lucha contra la pobreza. Cada uno de estos pilares contaba con sus respectivas acciones asociadas (Oficina de Evaluación y Supervisión BID, 2014).

Banco Mundial

Para la gestión realizada en el periodo 2009 – 2013 en Paraguay, el Banco Mundial contó con una Estrategia de Alianza con el País, en la que se detallan que las áreas prioritarias de la cooperación serían:

- Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, financiando operaciones en las áreas de desarrollo humano e infraestructura social y proporcionando asistencia técnica en lo relacionado con la mejora del acceso a la tierra, entre otros.
- Modernización del Estado y desarrollo de una política fiscal contracíclica que contrarreste los efectos de la crisis financiera global.
- La agenda de gobernabilidad, promoviendo la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad.

Para el periodo de referencia de este trabajo, el Banco Mundial (BIRF y AIF) había aprobado y gestionado 18 proyectos, de los cuales al año 2015 se encuentran cerrados 12 y aún activos 6. Los mismos abarcan diversos sectores, como ser: administración pública, abastecimiento de agua, infraestructura y educación, entre otros. En la Tabla 2 puede apreciarse un detalle completo de estos emprendimientos. Si bien el número de proyectos es relativamente reducido, 18 en el período comprendido entre 2003 y 2013, se aprecia que los proyectos realizados fueron de una importancia estratégica por financiar temáticas claves en distintas áreas. El monto total de los mismos ascendió a

USD 594,03 millones distribuidos en temáticas como educación, salud, agricultura y modernización del Estado, entre otros (Banco Mundial, 2016d).

Tabla 2: Proyectos del Banco Mundial en Paraguay (2003-2013)

Título del proyecto	Monto del compromiso en millones de USD	Fecha de Aprobación
Proyecto de reforma educativa en Paraguay	24	31/07/2003
Préstamo para la recuperación económica	30	16/12/2003
Ajuste Programático del Sector Financiero Préstamo I	15	5/4/2005
Proyecto de asistencia técnica en apoyo del sector financiero	5.7	5/4/2005
Modernización del Ministerio de Finanzas de Paraguay	7.5	5/4/2005
Seguro de salud básico para madres e hijos en Paraguay	22	20/10/2005
Mantenimiento vial	74	24/08/2006
Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico	0.1	27/11/2007
Paraguay: Proyecto de agricultura sostenible y desarrollo rural	37.5	29/01/2008
Proyecto piloto de desarrollo comunitario	9	25/03/2008
Building Statistical Capacity for Better Evidence Based Economic Policy Making in Paraguay	0.4	23/12/2008
Paraguay: Modernización del sector de agua y saneamiento	64	14/04/2009
Paraguay: Reforma del sector público	100	5/5/2009
Fortalecimiento de la Contraloría General de la República	0.33	12/1/2010
Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sostenible de la Tierra en el Bosque Atlántico del Oriente de Paraguay	4.5	17/06/2010
Proyecto de Fortalecimiento del Sector Eléctrico Nacional	100	30/11/2010
Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Reforma del Sector Público	100	13/12/2011
Proyecto de desarrollo rural y agricultura sostenible	100	5/12/2013

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Fonplata

En Paraguay se emprendieron tres proyectos financiados por este organismo entre los años 2003 - 2013: Programa global de créditos para la reactivación y desarrollo de la producción pecuaria, Rehabilitación y pavimentación del tramo Santa Rosa de Aguaray - Capitán Bado y Programa de Infraestructura Vial Corredores de Integración Sur - Oeste del Paraguay, por un monto total de 248 millones de dólares americanos. El primero de estos proyectos preveía un aporte de USD 10 millones de parte de Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y tenía como objetivo propiciar la inserción de los pequeños y medianos productores en la economía del país a través del mejoramiento de sus estructuras de producción, perfeccionamiento de tecnología e incremento de la productividad. Mientras que el segundo, implicaba un aporte de cerca de USD 98 millones por parte del organismo y perseguía, a través de una mejora en la infraestructura vial, una mejora en la competitividad. El tercer proyecto de los citados es el más cuantioso, ya que implica una financiación de USD 140 millones por parte de la institución y cuenta con un objetivo similar al segundo expuesto (FONPLATA, 2015).

FONPLATA apoya la denominada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), nacida en el año 2000 para “avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social” (Infraestructura Regional Sudamericana, 2012). La IIRSA recibe apoyo también de organismos como el BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para el diseño y para la ejecución de las acciones previstas para lograr la integración física sudamericana y la implementación de proyectos varios. El apoyo de FONPLATA fue muy importante desde el punto de vista técnico, ya que generaron espacios de trabajo, documentos y materiales para promover sus iniciativas y avanzar hacia el logro de lo previsto en el Plan de Acción 2000 - 2010 de la IIRSA (FONPLATA, 2006).

Con el propósito de propiciar la integración de los países de la región, y de acuerdo a lo impulsado por medio de la IIRSA, el Paraguay también se benefició de proyectos conjuntos con otros países como ser la Hidrovía Paraná Paraguay, el “Programa de Optimización de la Conectividad Territorial entre la República Argentina y la República del Paraguay”.

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

Fue creado a fines del año 2004 e inició sus operaciones en el año 2006. Este fondo provee un mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR y fue concebido con el propósito de reducir las asimetrías del bloque. Para lograr su objetivo, distribuye fondos en carácter de donación no reembolsable, los cuales se generan a través de un sistema de aportes y distribución de los recursos en el que, los países del bloque con mayor desarrollo económico relativo deben realizar mayores aportes, y los países con menor desarrollo económico relativo recibirían los mayores recursos para el financiamiento de sus proyectos (MERCOSUR, s. f.)

Es así como Brasil y Argentina aportan juntos un 97% del monto total anual del aporte de los Estados parte, mientras que Uruguay y Paraguay integran un 3% del mismo. Estos últimos dos países se benefician del 80% de los fondos, mientras que los socios mayores reciben un 20% (Decisión CMC N° 18/05 ART. 06). Un aspecto a resaltar es que el fondo también puede recibir aportes voluntarios de los Estados partes y recursos provenientes de terceros países u organismos internacionales además de recursos resultantes de cuentas remuneradas. Con el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela en 2013, el fondo pasó de US\$ 100 a US\$ 127 millones anuales.

Los recursos del FOCEM necesariamente deben destinarse para la financiación de cuatro tipo de programas: I) Convergencia Estructural; II) Desarrollo de la Competitividad; III) Cohesión Social y IV) Fortalecimiento de la Estructura Institucional y el Proceso de Integración (CMC/DEC N° 01/10). Los proyectos presentados por Paraguay en este ámbito son 17 y totalizan una suma cercana a los 700 millones de dólares; en la Tabla 3 se aprecia el detalle de los mismos. Si bien puede apreciarse que existen distintas áreas abordadas en los proyectos, es notable la atención brindada a aquellos que abordan los aspectos relacionados a la infraestructura y a la energía. Es importante señalar que el monto de la cooperación brindada por el FOCEM es el más cuantioso a nivel de cooperación regional (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, & Ministerio de Hacienda, 2012).

Tabla 3: Proyectos emprendidos por FOCEM en Paraguay (2003-2013)

Nombre del proyecto	Programa	Componente	Aporte FOCEM USD
“MERCOSUR-Hábitat” de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza	III. Programa de Cohesión Social	iv) Combate a la pobreza	7.500.000
MERCOSUR ROGA	III. Programa de Cohesión Social	iv) Combate a la pobreza	7.500.000
Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	21.320.414
Programa de Apoyo Integral a las Microempresas	II Programa de Desarrollo de la Competitividad	vi) Fortalecimiento de la reconversión, crecimiento y asociatividad de las PYMES	4.250.000
Laboratorio de Bioseguridad NSB3A y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos	II. Programa de Desarrollo de la Competitividad	ii) Metrología y certificación de la calidad de productos y proceso.	4.080.000
Rehabilitación de Corredores Viales	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	14.441.758
Construcción y Mejoramiento de Sistemas de Agua potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del País	I. Programa de Convergencia Estructural	iv) Implementación de obras de infraestructura hídrica	28.516.221
Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8 – San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	4.902.000 4.902.000
Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística integrada Iguazú Misiones, atractivo	II. Programa de Desarrollo de la Competitividad	iv) Promoción del desarrollo de encadenamientos productivos en sectores	992.3

turístico del MERCOSUR		económicos dinámicos y diferenciados.	
Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco - Cedrales	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	4.517.000
Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, I. de la Cordillera – Valenzuela – Gral. B. Caballero	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	4.008.000
Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, corredores de integración regional, Ruta 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Ruta Graneros del Sur	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	3.092.750
MERCOSUR YPORÃ - Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza	III. Programa de Cohesión Social	i) Implementación de unidades de servicios y la atención básica en salud	5.835.321
Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la SubEstación Margen Derecha Itaipú.	I. Programa de Convergencia Estructural	iii. Generación, transporte y distribución de energía eléctrica	400.000.000
Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DeTIEC	II. Programa de Desarrollo de la Competitividad	i) Generación y difusión de conocimientos tecnológicos dirigidos a sectores productivos dinámicos	5.000.000
Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal	75.309.383
Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª Etapa y Conexión con la R. Nº 9	I. Programa de Convergencia Estructural	i) Construcción, modernización y rec. de vías de transporte modal y multimodal	83.242.689

Fuente: FOCEM

Organización de Naciones Unidas (ONU)

Las temáticas abordadas por la ONU requieren de un complejo abordaje. Por ello en Paraguay operan los siguientes organismos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos (ONU-Hábitat). A continuación se presentarán sucintamente cada uno de ellos y su vinculación con el país.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Su presencia en Paraguay data del año 1977, cuando se suscribió el "Acuerdo Básico de Cooperación", el cual fue ratificado por el Congreso en 1978. Su rol es clave en el presente para el Sistema de Naciones Unidas en el país, ya que es la agencia que promueve la coordinación dentro del mismo. Además funciona en base a un sistema de planificación tendiente a atender las problemáticas nacionales, para lo que se confecciona un documento marco, el que establece conforme a lo manifestado por el país, las áreas que serán consideradas.

A partir de esta herramienta cada agencia diseña sus acciones; en el caso del PNUD se esboza el "Plan de Acción del Programa de País". Estas herramientas fueron elaboradas para los periodos 2002 - 2006 y para el 2007 - 2011, extendido a 2012, y contemplaban temáticas comunes, como ser el combate a la pobreza y desarrollo humano; gobernabilidad y modernización del Estado y medio ambiente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

UNICEF proporciona ayuda humanitaria y al desarrollo a largo plazo para menores y madres (ONU, 2015). Su labor en el contexto de un país como Paraguay, donde el 40% tiene menos de 18 años y en el que 1.100.000 niños y adolescentes se encuentran en situación de pobreza, se torna fundamental (UNICEF, 2012).

Presente en el país desde 1972, a través de una oficina de enlace, y desde 2002 con su propia representación, la tarea realizada ha sido intensa (Organización de las Naciones Unidas, s. f.-a). Durante la cooperación registrada en el periodo 2002 - 2006 se obtuvieron interesantes progresos. UNICEF (2007) cita entre ellos los siguientes: la asignación de mayores recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la concreción de un Programa de Combate a la Desnutrición, para lo cual se efectuaron actividades de abogacía y promoción y la contribución para la instalación del Programa “Abrazo”, el cual persigue la erradicación progresiva del trabajo infantil en las calles.

También se contribuyó para la instalación de sistemas de agua y saneamiento; se brindó apoyo para el Programa Nacional de Control del VIH/SIDA/ITS (PRONASIDA) que posibilita la provisión a mujeres embarazadas del Test Rápido de Detección del VIH de forma gratuita; se cooperó para el establecimiento y/o consolidación de nuevas Consejerías para los Derechos del Niño (CODENIs) a lo largo del territorio nacional; se mejoró el marco jurídico que protege a los niños y se logró mejorar las condiciones de reclusión de los adolescentes privados de su libertad (UNICEF, s. f.).

Para el periodo 2007 - 2011 la cooperación de UNICEF con Paraguay se dividió en dos grandes áreas: “Supervivencia y Desarrollo Infantil” y “Políticas Públicas y Protección del Niño”. El monto presupuestado para la cooperación fue de US\$ 9.892.000 (no reembolsable) y se previó que las actividades fueran vinculadas con las demás instituciones del Sistema de Naciones Unidas que se encuentran en el país, para que ello colabore a la maximización del impacto y a la optimización en el uso de los recursos; esto se denomina Marco Común de Cooperación de las Naciones Unidas con el Paraguay (UNDAF, por sus siglas en inglés) (UNICEF, s. f.).

A través de su labor en el país, la UNICEF se ha vinculado con distintas instituciones públicas, privadas y ONG’s. Entre las primeras se encuentran: el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Cultura, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Secretaría Técnica de Planificación y las Municipalidades y Gobernaciones, entre otros (UNICEF, 2012).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El camino recorrido en lo que respecta a los refugiados y su atención inicia a mediados del siglo XX para la República del Paraguay, con su participación de la Convención

sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y la adhesión al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Adicionalmente, el país también ratificó aquellos instrumentos considerados más relevantes en materia de Derechos Humanos y en 2012 adhirió a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2013a).

En lo que respecta a la normativa legal interna del país, en 2002 se sancionó la ley N° 1938 denominada “Ley General sobre Refugiados”. En esta ley se detallan las condiciones que deben reunir las personas que quieran acogerse a esta ley, sus derechos y obligaciones y se crea la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE). Esta Comisión está conformada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Justicia y Seguridad Social, la Comisión de Derechos Humanos de ambas cámaras del congreso, una ONG y ACNUR (con voz pero sin voto).

En lo concerniente a la cooperación entre ACNUR y Paraguay, esta surge en 1965, cuando se instaló la oficina Regional de ACNUR para el Sur de América Latina, la cual atiende a Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Desde entonces realiza distintas actividades en el país, entre las que se encuentran la asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos legales, apoyo a la CONARE sobre los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado y asuntos de elegibilidad además de ayudar a que los solicitantes accedan al status en el país. También colaboran en la búsqueda de soluciones duraderas para la integración de los refugiados a la sociedad y difunden información para concienciar sobre los temas que competen a su área de trabajo (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2013a).

En 2013, se firmó en Asunción el primer Memorándum de Entendimiento entre la CONARE y la Oficina Regional de ACNUR. Mediante este documento se busca fortalecer la cooperación interinstitucional de manera a lograr el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el Paraguay. El Ministro de Relaciones Exteriores, Eladio Loizaga, fue quien suscribió en nombre del país y refirió que este Memorándum posibilitaría que se conciencie más a la ciudadanía y al Gobierno de las implicancias del Derecho de los Refugiados (Alto Comisionado -de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2013b).

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

La asistencia del PMA al Paraguay es de larga data. El Gobierno Paraguayo firmó con el PMA un acuerdo y en el marco de éste se ejecutaron distintas acciones. Por ejemplo en la década de 1960, este organismo ya se encontraba trabajando con el Instituto de Bienestar Rural (IBR) en brindar alimentos a colonos atendidos por este organismo el cual se encuentra extinguido (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA, Instituto de Bienestar Rural, & Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1976).

En los últimos años, el PMA desarrolló una intensa labor en el país. Muestra de ello es que en 2012 asistió a cerca de 90.000 personas vulnerables en el Paraguay. La primera operación se realizó en el mes de abril y fue realizada de forma coordinada con la Secretaría Nacional de Emergencias (SEN); esta última fue la encargada del almacenamiento y distribución de los alimentos. La segunda intervención tuvo lugar por las emergencias acontecidas en el Chaco. La sequía en primera instancia y posteriormente las inundaciones, castigaron duramente al territorio chaqueño y a las familias que allí habitan, por lo cual el PMA dispuso un fondo de USD 1,34 millones para la atención de más de 80.000 pobladores de la zona. Además de la provisión de alimentos, se realizó una evaluación de la nutrición de los beneficiarios, tarea realizada de forma coordinada con Plan Internacional e instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) (Programa Mundial de Alimentos, 2012).

La cooperación del PMA continuó sólida, por lo que en 2013 distintos medios publicaron que existiría una intención del organismo de abrir una oficina en el Paraguay, ya que se trabajaba a través de la oficina establecida en La Paz, Bolivia. El Diario Hoy de la ciudad de Asunción (2013) cita a Sergio Alves, representante local del PMA, quien manifestó que este organismo podría aportar sus conocimientos y experiencias para el abordaje de distintos problemas que aquejan al país y que contar con esta oficina permitiría que se discutan programas a más largo plazo. En torno a este mismo tema, el Diario Última Hora (2013) refiere que Paolo Mattei, representante del PMA en Bolivia y desde 2012 comisionado a Paraguay, afirmó que: "Estamos viendo si es posible, el papel que puede desempeñar de manera permanente toda vez que existan los recursos necesarios para mantener la oficina y para implementar las actividades en el país".

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

El trabajo de la ONUDC para Paraguay se articula desde la oficina instalada en Brasil, además de contar con profesionales que trabajan para ella desde Paraguay. La misma se convirtió en una sede regional en 2001, la cual atiende a Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay (Organización de las Naciones Unidas, s. f.). Es importante destacar que la UNODC ha colaborado con el gobierno paraguayo a través de distintas acciones, entre las que se destaca el Programa Nacional Integrado (2011)–Este emprendimiento tiene como objetivo incrementar la capacidad de respuesta, eficacia y eficiencia del Estado para enfrentar a la delincuencia organizada y el narcotráfico en el país. También se emprendieron distintos estudios y aportes en este sentido.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

Fue creado en 1969 para brindar alternativas a las distintas problemáticas surgidas en torno a esos temas y tres años después desembarcó en el Paraguay (UNFPA, s. f.). Desde entonces, se han realizado VII Ciclos de Cooperación entre el UNFPA y el Paraguay. Para este trabajo son de especial relevancia el quinto ciclo, correspondiente al periodo 2002 - 2006, y el sexto, previsto para el 2007 - 2011, pero que terminó prolongándose hasta 2014. En los documentos de evaluación publicados pueden apreciarse tres áreas de trabajo en el país: Salud sexual y reproductiva; Población y desarrollo e, Igualdad de género. Cabe destacar que la UNFPA posee una oficina en el país, la que además de realizar el seguimiento de los programas y proyectos, busca dar cumplimiento a la agenda del Cairo y el logro de los Objetivos del Milenio (ODM).

ONU Mujeres

En Paraguay, su agenda de cooperación gira en torno a 3 temas: Liderazgo y participación política, Empoderamiento económico y Eliminación de la violencia contra las mujeres. Estos son considerados como claves para lograr la igualdad y el progreso de las mujeres y son abordados de forma coordinada con distintas instituciones públicas, otras agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil (ONU Mujeres, s. f.).

Agencias especializadas

Con o en el Paraguay operan las siguientes agencias especializadas: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Marítima Internacional, Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Unión Postal Universal (UPU) y Organización Mundial del Turismo (OMT).

Organización de Estados Americanos (OEA)

Uno de los órganos de la OEA, dependiente de la Asamblea General, es el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). El mismo puede tomar decisiones en materia de cooperación solidaria para el desarrollo integral y su propósito es la promoción de la cooperación entre las partes. Uno de los órganos dependientes del CIDI es la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo; la que se ocupa de “promover, coordinar, gestionar y facilitar la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación solidaria para el desarrollo dentro del ámbito de la Carta de la OEA y, en particular, en el marco del Plan Estratégico de Cooperación Solidaria del CIDI” (OEA, 2009).

Para la canalización de proyectos de cooperación, la OEA cuenta con la Agencia Interamericana de Cooperación. En el Paraguay, apoya iniciativas vinculadas a los temas de la Agenda Interamericana: Democracia, Derechos Humanos, Seguridad y Desarrollo. Para ello coopera con instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Además otorga becas de capacitación para cursos, seminarios, maestrías y doctorados (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

A través de los más de 50 años de trayectoria que el organismo tiene en el país ha realizado diversos proyectos en su área de especialidad. En el periodo 2003 - 2013 se emprendieron acciones tendientes a la facilitación de la competitividad y el comercio global; la promoción de la inocuidad de alimentos y sanidad agropecuaria; el fortalecimiento de comunidades rurales; el apoyo a la integración regional y cooperación; desarrollo de capital humano, gestión del medio ambiente y gestión de alianzas estratégicas entre otras (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2004).

La cooperación brindada por el IICA durante su ardua labor en el Paraguay tuvo diversos interlocutores, entre los que se destacan: el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Secretaría del Ambiente, el Ministerio de Industria y Comercio, el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra, municipios, diversos gremios y universidades (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2007).

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Paraguay es accionista de la CAF desde 1997, pero su incorporación como miembro pleno data de 2008. Con el paso del tiempo, el dinamismo de las operaciones fue creciendo y permitió el financiamiento de diversas actividades tanto en el sector público, como en el privado. Si bien el porcentaje destinado a préstamos de riesgo soberano siempre mostró superar la cuantía de aquellos de riesgo no soberano, la cuantía de esa diferencia es variable.

Entre los proyectos financiados por la CAF se encuentran desde aquellos relacionados a la infraestructura del país, gerenciada por el gobierno o por empresas privadas hasta los vinculados a las microfinanzas o la lucha contra la trata de personas, lo que ilustra la amplitud de su actividad en Paraguay (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012). Esta institución se destacó también por brindar su asistencia técnica en distintas iniciativas y apoyar iniciativas como la investigación.

Programas Iberoamericanos

Los gobiernos de Iberoamérica se reúnen en cumbres con cierta periodicidad. En las mismas se establecen acciones que materialicen los compromisos políticos asumidos, las que constituyen los “Programas Iberoamericanos”. En este tipo de iniciativa, cada país brinda su aporte, siempre de acuerdo a sus capacidades, para beneficio de todos los participantes.

Una de las instituciones a través de la cual se materializa este tipo de cooperación es la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Este es un organismo internacional de carácter gubernamental que posibilita la vinculación entre distintos países de Iberoamérica en materia de educación, ciencia, tecnología y cultura, enmarcada en temáticas como el desarrollo integral, la democracia y la integración regional (OEI, n.d.).

Si bien las oficinas de la Secretaría General se encuentran en España, en Asunción, se cuenta con una representación. Por medio de esta representación, se participa en diversos programas en las áreas ya citadas con varias instituciones públicas, como ser: Ministerio de Justicia y Trabajo; Instituto de Previsión Social; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio de Educación; Secretaría del Ambiente (SEAM); Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Ministerio de Educación y Cultura; Dirección General de la Propiedad Intelectual; Secretaría Nacional de Cultura; Ministerio de Relaciones Exteriores (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

Organización de Países Exportadores de Petróleo

Desde su fundación hasta febrero de 2016, la OPEP había brindado financiamiento al Paraguay por más de USD 166 millones, los cuales fueron destinados a proyectos de transporte, energía, desarrollo urbano, bancos nacionales de desarrollo, agricultura y agroindustrias y provisión de agua. Durante el período 2003 - 2013 fueron aprobados seis proyectos para el país. De ellos cinco fueron enfocados al sector transporte y uno de ellos trató el tema desarrollo urbano. Resulta muy llamativo que solo uno de ellos fue culminado, mientras que dos fueron cancelados y tres siguen en ejecución.

Cooperantes Bilaterales

Japan International Cooperation Agency (JICA)

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) desarrolla actividades con orientación hacia el trabajo de campo, enfocándose en la seguridad humana y adoptando un abordaje de mayor eficacia, eficiencia y celeridad en los procesos. Tiene como objetivo contribuir a la promoción de la cooperación internacional, así como el firme desarrollo de las economías de Japón y de todo el mundo, ofreciendo apoyo para el desarrollo socioeconómico, la recuperación u obtención de estabilidad económica de los países en vías de desarrollo (JICA, 2015a).

Las relaciones diplomáticas entre Japón y Paraguay datan ya de 1919 y pese a haberse interrumpido durante la Segunda Guerra Mundial, se reanudaron con mayor intensidad posteriormente. A partir de 1959, la asistencia económica y técnica japonesa se evidenció en áreas como: educación, cultura, salud, capacitación vocacional, desarrollo técnico agrícola e infraestructura, por citar algunas. Cabe mencionar que tanto las relaciones bilaterales como la cooperación, se vieron fortalecidas por la presencia de los inmigrantes japoneses en el Paraguay y el intercambio cultural (Embajada del Japón en Paraguay, 2012).

La Japan International Cooperation Agency (JICA, denominada en ese entonces Corporación Pública de Servicios Emigratorios del Japón), comenzó sus actividades en Paraguay en el año 1960, con la adquisición de terrenos en el departamento de Itapúa, hoy distrito Pirapó, y en Yguazú, del Departamento de Alto Paraná, donde se asentaron familias, constituyendo colonias de inmigrantes japoneses. La cooperación brindada tuvo distintas modalidades: cooperación técnica, cooperación financiera reembolsable, cooperación financiera no reembolsable, aceptación de becarios, asistencia al auxilio de emergencias para desastres, *follow-up* y cooperación técnica de pequeña escala (JICA, n.d.).

La cooperación bilateral del Japón, a través de la JICA, brindó su ayuda al Paraguay en distintas áreas, a saber: competitividad, salud, educación/formación profesional y modernización de las instituciones (Comisión Europea, 2007). Fruto de esto, interactuó con más de 16 instituciones públicas del país, entre las que se puede mencionar a la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio

de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Hacienda (MH), entre otras (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012).

Según la web de la JICA (2015) la cuantía de la cooperación brindada entre 1978 y 2013 asciende a un monto total aproximado de USD 2.200 millones, lo que incluye cooperación técnica, cooperación financiera reembolsable (Préstamos) y cooperación financiera no reembolsable (Donaciones). Este monto convierte a Japón en uno de los principales donantes para el Paraguay.

Korea International Cooperation Agency (KOICA)

La Agencia Internacional de Cooperación de Corea (KOICA) fue creada en 1991 y tiene como misión contribuir a abordar cuestiones de progreso mundial para lograr el desarrollo socioeconómico sostenible de los países asociados, buscar la armonización con socios globales para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida en los países en vías de desarrollo. Instalada en Paraguay desde 1995, además de desarrollar proyectos específicos de cooperación en el país, apoya a la formación de profesionales mediante la oferta de oportunidades de estudios de grado y posgrado totalmente financiados por el gobierno de Corea (KOICA Paraguay Office, 2014).

Durante su trayectoria en el país, la KOICA financió proyectos cuyos objetos eran promover, a través de salud, infraestructura y educación, el derecho y la capacidad de las poblaciones vulnerables. Asimismo propone colaborar con la erradicación de la pobreza y la protección del derecho a la equidad. Adicionalmente, también promovió la cooperación financiera, el envío de profesionales para el usufructo de becas en Corea y la venida de voluntarios coreanos que trabajan en comunidades paraguayas en temas como educación, salud, gestión pública, industria y energía, agricultura, silvicultura, pesca y medio ambiente (KOICA Paraguay Office, 2014).

Espínola González (2006) afirma que en el periodo 1991 - 2003, el monto total de la ayuda ascendió a USD 5,4 millones. Refiere también que recibieron equipos; ayuda de emergencia; 95 personas fueron invitadas a capacitarse en Corea; mientras que 19 expertos y 49 voluntarios coreanos viajaron a Paraguay. Esto se desarrolló mientras que se encaraban variados proyectos el apoyo al sistema de provisión de agua potable,

asistencia a organismos públicos e instituciones educativas, autodesarrollo en comunidades, entre otros.

Por medio de los proyectos ejecutados, la KOICA se vinculó con distintas instituciones, entre las que pueden citarse al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), la Secretaría General de la Presidencia de la República y la Municipalidad de Asunción, entre otros (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, & Ministerio de Hacienda, 2012).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Alemana de Desarrollo, en español) es una agencia del gobierno de Alemania cuyo fin es fomentar la educación y cooperación internacional para el desarrollo sostenible, a través del ofrecimiento de soluciones individualizadas para desafíos complejos de cada país. Esta agencia opera brindando el *know-how* en campos como desarrollo económico y promoción del empleo; gobernabilidad y democracia; seguridad, reconstrucción, construcción de paz y transformación de conflictos civiles; seguridad alimentaria, salud y educación básica; y protección del medio ambiente, conservación de recursos y mitigación del cambio climático; administración y servicios logísticos, actuación como intermediarios; y equilibrio de intereses en diversos contextos sensibles (GIZ, s.f).

La cooperación entre Alemania y Paraguay ha estado vigente desde hace décadas. Luego de la firma de un convenio de cooperación técnica en 1967, y su posterior convenio adicional de 1971, la cooperación se inició formalmente en 1974. Desde entonces, bajo la denominación Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), emprendió numerosos proyectos en pos del desarrollo del país. Esta cooperación forma parte de la “Estrategia del Gobierno Alemán para el Desarrollo con los países de América Latina” y en la misma pueden distinguirse dos facetas: la cooperación técnica y la financiera. En el marco de la primera se ubican los conocimientos y capacidades técnicas, económicas y de organización, mientras que en la segunda se brinda financiamiento a la infraestructura social y económica del país (Delegación de la

Comisión Europea en Paraguay, 2009). Es importante aclarar que Alemania como país donante, brindó su cooperación a través de distintas instituciones y que la actualmente conocida como GIZ es sólo una de ellas.

La cuantía de la cooperación ha sido considerable. Durante el periodo 1994-1998 el aporte ha sido superior a los 54 millones de dólares, para proyectos como la reforma del Código Penal, el fortalecimiento del sector público, el desarrollo regional y la descentralización, entre otros. Para el periodo 1996-2000 se comprometió más de 55 millones de euros en favor de la cooperación bilateral (European Community, 2001). En los años posteriores la suma brindada fue disminuyendo, pero el trabajo siguió con intensidad (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, 2012).

Las áreas en las que se brindó cooperación fueron muy variadas. Entre ellas podemos encontrar temáticas como fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y la participación de los pobres; fomentar la protección del medio ambiente y del clima; contribuir con el abastecimiento de agua potable y alcantarillado a nivel urbano; agricultura de conservación y desarrollo económico sostenible; energías renovables; cooperación cultural; entre otras (Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2009).

Dos rasgos interesantes de esta cooperación son la articulación de proyectos en el sector cooperativo y la realización de cooperación triangular. En Paraguay las cooperativas tienen un rol destacado en la economía, por ello la presencia de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV) en el país y su trabajo con las mismas es sumamente importante. En lo que respecta a la cooperación triangular, Alemania colabora con países como Chile, Brasil, Perú y Australia para emprender acciones en temáticas como el desarrollo social articulado en el territorio y el mejoramiento de la calidad de los registros públicos de nacimientos con énfasis en la población indígena (Embajada Alemana en Asunción, 2013).

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), es un ente español que se ocupa del fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas españolas en cuanto a cooperación internacional para el desarrollo se refiere (AECID,

s. f.). Esta agencia es el principal medio por el cual España ayuda al desarrollo de los países menos favorecidos, tarea que considera como una de las principales obligaciones del Estado en su política exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Gobierno de España, s.f.-a).

Históricamente Paraguay fue considerado como una prioridad en América Latina teniendo en cuenta que sus indicadores lo ubicaban como uno de los países más pobres de la región (European Community, 2001). Desde 1990, cuando se suscribió un convenio general básico de cooperación científica, técnica y cultural entre España y Paraguay, fueron emprendidas numerosas acciones, las que se basaron en los diferentes planes elaborados, entre los que se destacan los Planes Directores correspondientes a los períodos 2001-2004, 2005-2008, 2009-2013 y el más recientemente publicado para el período 2013-2016 (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España, s.f.-b).

La cooperación de España se aprecia en distintos sectores, como ser salud, educación, descentralización, cultura, empleo, turismo, seguridad ciudadana, fortalecimiento institucional, entre otras (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, 2012). La misma tiene como premisa la contribución a mejorar las condiciones de vida de la población, con una concentración sectorial en aquellos proyectos relacionados a la educación y la cultura. El interés en lo cultural se vincula con varios factores según la Comisión Europea (2007): *“la regularidad y trayectoria en el país, por su papel en el fortalecimiento institucional, por su apoyo a la descentralización cultural, por mantener el patrimonio cultural con la debida puesta en valor y, por la presencia del Centro Cultural de España Juan de Salazar (CCEJS) lo cual garantiza una prestación de servicios culturales de primer nivel”*.

Debido a la magnitud de su trabajo, la AECID se vincula con distintas instituciones. Podríamos citar entre ellas al Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio Público, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Gabinete Social y la Secretaría de la Mujer, la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio del Interior, organizaciones sindicales, gobiernos locales, entre otros (Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2009).

Un rasgo muy interesante de la cooperación española en Paraguay es la presencia permanente de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo (AEXCID) y el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), las que brindan cooperación descentralizada, proveniente de comunidades autónomas y entidades locales (“Marco de Asociación Paraguay España 2012-2015,” n.d.).

International Cooperation and Development Found (ICDF)

El Fondo Internacional de Cooperación y Desarrollo (ICDF) de la República de China – Taiwán, se dedica a impulsar el desarrollo socio-económico, la mejora de los recursos humanos y la promoción de las relaciones económicas en una gama de países socios en vías de desarrollo. También ofrece asistencia humanitaria y proporcionar ayuda en caso de desastres naturales o crisis internacionales sobre refugiados. Para llevar a cabo esta misión, ofrece una serie de asistencia que se centra en cuatro operaciones básicas: los préstamos y las inversiones; la cooperación técnica; la asistencia humanitaria y la educación internacional y la formación. El Fondo se utiliza para hacer inversiones directas o indirectas y para financiar las operaciones de préstamo y garantía de crédito. Los ingresos generados por el Fondo se utilizan para apoyar proyectos de cooperación técnica bilaterales o multilaterales, operaciones de asistencia humanitaria y la educación y la formación (International Cooperation and Development Fund, 2015).

Con respecto a la vinculación entre Taiwán y Paraguay, si bien la misma fue abordada en apartados anteriores de forma general, es importante mencionar que esta se ha mantenido a través del tiempo. Desde la suscripción del primer convenio de cooperación técnica y económica entre la República de Paraguay y la República de China-Taiwán en 1971 se suscribieron decenas de tratados que permitieron la concreción de cooperación en forma de becas de estudio, envío de voluntarios y cooperación técnica y financiera, con un énfasis en la lucha contra la pobreza y el desarrollo productivo rural (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, 2012). Con la creación del Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional en 1996, la implementación de los programas de asistencia y desarrollo recayó en esta institución.

Algunas de las instituciones con la que se vinculó la cooperación bilateral taiwanesa son la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG),

la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), las universidades, entre otras.

Unión Europea

Si bien desde los años sesenta la Unión Europea tuvo vínculos con América Latina, la vinculación entre ésta y el Paraguay se inició formalmente con la suscripción de un Acuerdo Marco de Cooperación en 1992. En ese instrumento se mencionaba el establecimiento de una Comisión Mixta la que permitió que funcionarios de ambas partes puedan reunirse e ir evaluando el desarrollo del relacionamiento entre el Paraguay y la Unión Europea. Esta comisión se reunió en ocho oportunidades entre 1993 y 2013 (Delegación de la Unión Europea en Paraguay, s. f.).

En los primeros años de la cooperación de la Unión Europea con Paraguay, las principales áreas fueron el desarrollo social y rural, además de los proyectos relacionados a la modernización del Estado. Para el año 2001, el portafolio de proyectos tenía 61 proyectos por un valor de 91,3 millones de euros. De estos, 45 habían finalizado y 16 estaban en ejecución, lo que convertía a la Unión Europea en el principal donante del Paraguay. Es importante mencionar que Paraguay también participaba por entonces de otros programas como ser: Alfa, el que busca propiciar la cooperación entre universidades; URB-AL, el que pretende desarrollar redes de cooperación descentralizada entre comunidades; Allure, un programa para la cooperación en materia energética y Al-Invest, que se encarga de vincular empresas de Europa y América Latina. No obstante, el desempeño de los mismos no ha sido del todo satisfactorio por el tamaño de los proyectos y la necesidad de fortalecer las áreas en la que los mismos se desarrollan (European Community, 2001).

El gobierno paraguayo y la Comisión de la Unión Europea signaron en 2001 un Acuerdo de Sede para la apertura de una Delegación Permanente en la ciudad de Asunción. La misma comenzó a operar en 2002, estableciéndose en 2003 en sus oficinas definitivas. Este hecho es muy interesante, porque que tiene un rol muy importante en lo que a cooperación se refiere, ya que por un lado, promueve los intereses de la Unión Europea mientras que se ocupan de colaborar con proyectos. Las principales funciones de la Delegación en Paraguay son: representar a la Unión Europea frente a las autoridades paraguayas; coordinar acciones con las embajadas de los demás estados europeos en el país; cooperar con las instituciones públicas y de la sociedad

civil; fortalecer las relaciones económicas y comerciales; promover la ayuda humanitaria a través de las oficinas de ECHO; e informar al público paraguayo sobre las acciones que emprende (Delegación de la Unión Europea en Paraguay, s. f.).

La relación entre Paraguay y la Unión Europea se evidencia también en la vinculación existente entre este último y el MERCOSUR. El relacionamiento entre ambos bloques es harto complejo y su dinámica en los últimos años ha estado llena de altibajos. En la década de 1990 se institucionalizó el diálogo político por medio del esquema UE-Grupo de Río que devino en la actual Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC). Esta relación reviste de fundamental importancia, no solo por temas vinculados a la cooperación, sino por la relevancia de La Unión Europea como fuente de la Inversión Extranjera Directa (European Community, 2001).

El relacionamiento entre la República Paraguay y la Unión Europea es pluridimensional, ya que tiene un plano político, otro económico-comercial y una esfera socio-cultural. A través del tiempo esto se evidenció en los Documentos de Estrategia País. Por ejemplo, en el instrumento correspondiente al período 2002 - 2006 las áreas de intervención de la Unión Europea fueron: la modernización del Estado y el desarrollo institucional; el desarrollo productivo, competitividad e inversiones en el marco de la integración paraguaya en MERCOSUR; y el desarrollo humano y reducción de la pobreza. Por su parte, en el documento correspondiente al periodo 2007 - 2013 se establece que las principales áreas de atención son: *el apoyo a la educación, la integración económica y la lucha contra la pobreza. Se tendrán en cuenta adicionalmente el respeto de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la gobernabilidad como ejes transversales* (Comisión Europea, 2007).

United States Agency for International Development (USAID)

La cooperación de Estados Unidos con Paraguay es de larga data como se detalló en otros apartados. Desde la década de 1940 el país sudamericano recibió cooperación de diversa índole y en 1961 se firmó el convenio general de asistencia económica y técnica. De acuerdo con lo detallado por USAID (2014) la ayuda inicialmente se centró en tres sectores: salud, educación y agricultura, entre los que se destacan la construcción del Ministerio de Salud y dos emblemáticos hospitales de Asunción.

La continuidad cronológica de esta cooperación fue muy interesante y refleja el contexto de la política internacional. La década de 1950 fue escenario de la implementación del programa “Point Four” y en 1961 se ejecutó la “Alianza para el Progreso”. En el marco de la misma se desarrollaron proyectos de gran impacto, como ser: provisión de agua y alcantarillado; las rutas Transchaco y las conducentes a Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero; la introducción de tecnología de producción en la agricultura y la ganadería; provisión de créditos a pequeños productores y fortalecimiento de la institucionalidad; entre otros. Con la vuelta de la democracia al Paraguay, la cooperación en este último aspecto adquirió primordial relevancia USAID (2014).

En este sentido, se emprendieron distintos proyectos en el área de democracia y gobernanza. Los mismos tenían como propósito reducir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho buscando mayor efectividad en el control de los recursos públicos e impulsando las sanciones en los casos de corrupción. Para el logro de esto se articularon distintas iniciativas que tuvieron como contrapartes a instituciones del gobierno paraguayo entre las que se encuentran el Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección Nacional de Aduanas, Ministerio de Industria y Comercio y Ministerio del Interior, por mencionar algunas de las 29 instituciones involucradas (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, 2012).

Umbral es el programa insignia en el área de democracia y gobernanza. El mismo es producto de una iniciativa del gobierno paraguayo para luchar contra la corrupción y el fortalecer el estado de derecho. En 2006 inició la primera fase, la cual contenía diez ejes principales los que abarcaban la lucha contra la corrupción y la informalidad económica y se extendió hasta 2008; mientras que la segunda fase se desarrolló en el periodo 2009-2012 y comprendía seis proyectos (“Programa UMBRAL”, s. f.a).

Otra de las áreas de especial interés para la cooperación brindada es el crecimiento económico. En este sentido se desarrollaron distintos estudios y se impulsaron proyectos como “Paraguay Vende”, a través del cual se buscaba dinamizar las cadenas comerciales, haciendo un especial énfasis en los micro, pequeños y medianos empresarios. Otro proyecto es “Iniciativa Norte” la que abarcaba a los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú y pretendía, en el campo económico,

mejorar la seguridad económica de los habitantes de esta región (United States Agency for International Development, 2011). Además de un proyecto de fortalecimiento de instituciones como REDIEX y Aduanas (Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2014).

Otros cooperantes bilaterales

Si bien los cooperantes citados han brindado un aporte notable para el desarrollo del país, existen otros que también han fomentado el mismo a través de distintas acciones. Entre ellos podemos citar a Canadá, país el cual articula iniciativas como el Fondo Canadá para Iniciativas Locales (FCIL), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC-CRDI), el Centro Paraguayo de Estudios Canadienses (CPEC) y el otorgamiento de distintos tipos de becas para paraguayos que deseen capacitarse en este país de América del Norte (Embajada de Canadá en Argentina y Paraguay, 2015).

Un país cuya trayectoria de cooperación es muy importante para el país es Francia. El país galo concentró sus esfuerzos en sectores como la educación, cultura, salud, gestión del agua, apoyo a instituciones y al sector agrícola (Comisión Europea, 2007). Existen notorias iniciativas como las convocatorias para becarios paraguayos y premios para desarrollos científicos además de la presencia de instituciones como la Alianza Francesa, la que busca mejorar la formación en Paraguay y extender las opciones en materia cultural (Embajada de Francia en Asunción, n.d.).

Otro país europeo que coopera con el Paraguay es Italia. Si bien no se cuenta con un acuerdo marco de cooperación, en el año 2000 se suscribió un acuerdo de cooperación cultural, científica y tecnológica. El cual establecía que las actividades que podrían desarrollarse para dar cumplimiento al mismo serían los acuerdos entre instituciones, proyectos científicos conjuntos, intercambio de investigadores, organización de eventos, entre otros (*Acuerdo de cooperación cultural, científica y tecnológica entre el gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Italiana*, 2005). Al no existir un acuerdo marco, la cooperación se centra en el aporte brindado por Italia para organismos multilaterales y en la concreción de proyectos por medio de ONGs (Delegación de la Comisión & Europea en Paraguay, 2009).

El Reino Unido, los Países Bajos y Suecia son otros de los países que colaboraron y lo siguen haciendo a través de distintas acciones con el Paraguay. Las mismas han sido

realizadas en distintos campos y se relacionan con proyectos puntuales y con las iniciativas que estos donantes promueven a través de su política exterior (Comisión Europea, 2007).

Marruecos es otro de los países donantes de Paraguay, lo que se concretó a partir del año 2010, cuando se suscribió un Acuerdo de Cooperación Financiera No Reembolsable entre ambas partes. En el marco del mismo se busca que el Proyecto de Fortalecimiento de la Red de Asistencia con Estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) sea robustecido. El mismo es implementado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en las comunidades aquejadas por la extrema pobreza en los departamentos de Guairá y Caazapá (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012).

Otras modalidades de cooperación

Con el único fin de realizar una puntualización al respecto, se precisarán algunos de los donantes y proyectos desarrollados en este campo en Paraguay. Este país ha recibido cooperaciones de países de la región como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay. Esto lo ha convertido en el receptor de un porcentaje próximo al 9% de todos los proyectos ofrecidos bajo esta modalidad (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

Las temáticas en las que se recibió cooperación son variadas. De acuerdo a datos correspondientes al periodo 2012, los sectores productivos y el fortalecimiento institucional son los ámbitos preeminentes con un 35% y 32,5% de los proyectos recibidos canalizados. Mientras que el sector social queda en un tercer lugar con el 22,5% y el resto de los proyectos se distribuyen en áreas como infraestructura y medio ambiente (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

Es importante mencionar que Paraguay está dando apenas sus primeros pasos como oferente de cooperación Sur - Sur y que solo se ha ofrecido cooperación a Ecuador durante el año 2011. La misma consistió en capacitación y asistencia técnica en materia energética al Ministerio de Electricidad y Recursos Renovables brindada por la Itaipú Binacional para el mejoramiento de la administración técnica de centrales hidroeléctricas (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, 2012). Otra faceta de la

cooperación que Paraguay ha recibido en estos últimos años, es la asistencia en la modalidad triangular como complemento de una iniciativa de cooperación Sur - Sur. La misma, como se había detallado anteriormente, tiene como objeto desarrollar acciones en la que participen un donante tradicional, pudiendo ser este bilateral o multilateral, con un país de desarrollo medio, para beneficiar a un tercer país de menor desarrollo. Estas acciones podrían ser proyectos específicos, asistencia técnica, intercambio de experiencias, etc.

Paraguay fue beneficiario de distintos proyectos de este tipo y de diferentes países. Entre los que se cuentan proyectos ejecutados con Alemania y Australia; Brasil y Japón; México y Alemania; México y Japón; Perú y Alemania; Estados Unidos; España, PMA; entre otros (Secretaría General Iberoamericana, 2014). Cabe destacar que Chile ha sido uno de los países que mayor cooperación ha brindado, otorgando uno de cada cuatro proyectos ejecutados en esta modalidad al país. Al respecto, un dato muy interesante es que la fórmula Chile - Estados Unidos - Paraguay es la que más se ha repetido en este tipo de iniciativas en América (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

Otro rasgo a destacar es que Paraguay es el mayor receptor de la misma a nivel de Iberoamérica con un 18,2% del total de los proyectos, seguido por El Salvador y Guatemala con un 16,8% y 13% respectivamente. Por otro lado, por parte de los primeros oferentes, encontramos a Chile, México, Colombia y Brasil y entre los segundos oferentes se destacan Alemania, Japón, Estados Unidos y Australia (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

Capítulo 3

“Proyectos en materia de comercio exterior de la Cooperación Internacional recibida por el Paraguay en el período 2003 - 2013”

En los capítulos precedentes se presentó el marco conceptual y legal, además de los aspectos fundamentales del Paraguay y los donantes que cooperan con el país. Este apartado expondrá los proyectos emblemáticos de la cooperación recibida en lo referente a comercio internacional. Para ello, se iniciará con la contextualización de la importancia de la cooperación internacional en materia de comercio exterior, para pasar posteriormente a los proyectos emprendidos y el análisis de los mismos.

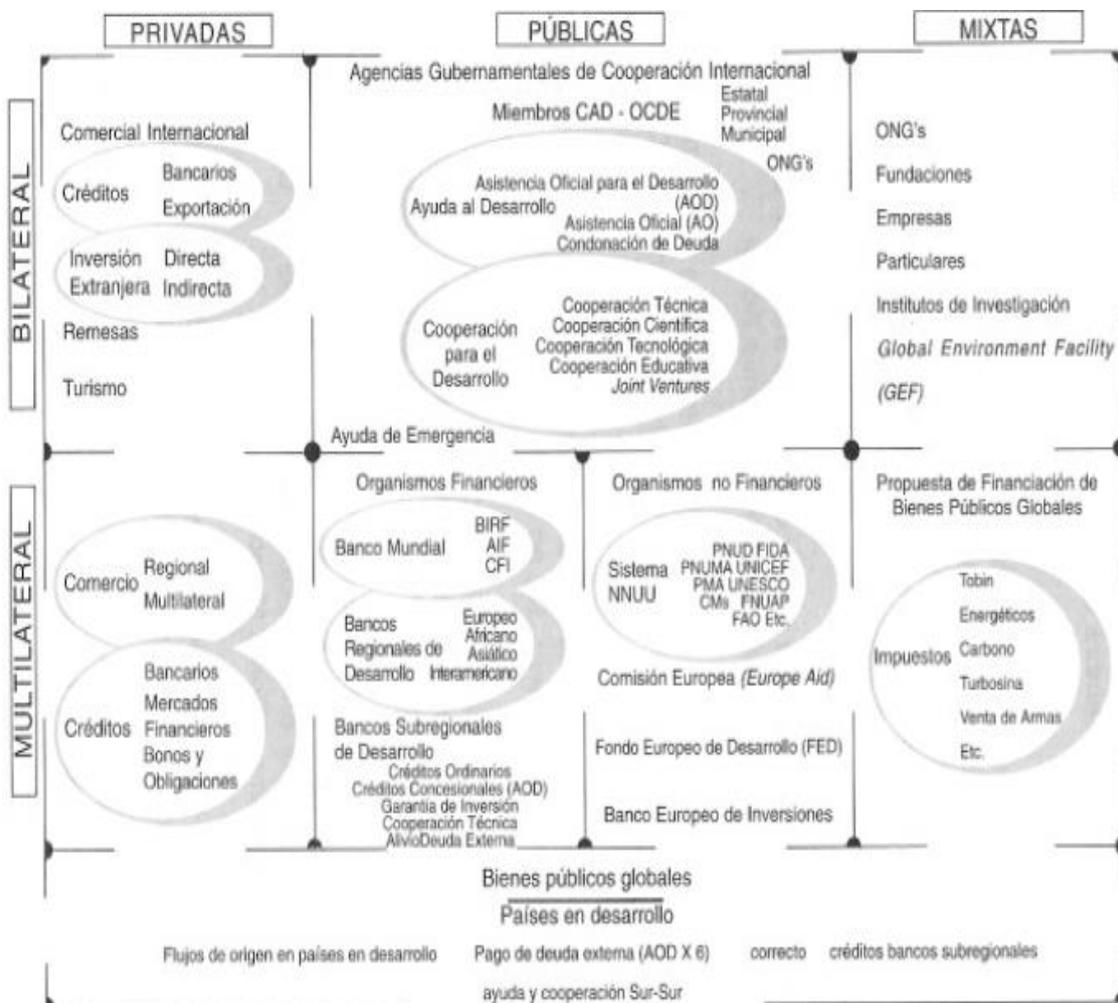
Cooperación internacional y comercio exterior

La cooperación internacional en general y la cooperación internacional al desarrollo en particular, se reflejan en distintos campos, como pudo apreciarse en los capítulos anteriores. Otra característica observada es la evidente influencia que tienen en ellas el entorno en el que deben accionar y la apreciación sobre el desarrollo. Por ello, la reconstrucción post Segunda Guerra Mundial, el proceso de descolonización, las crisis económicas, la influencia del neoliberalismo, el fin de la Guerra Fría, las grandes cumbres y la fijación de Objetivos del Milenio han tenido su repercusión en las políticas adoptadas.

Estas políticas estaban orientadas al crecimiento económico de los países de menor desarrollo, pero exaltando distintas áreas, entre ellas el comercio exterior. Al respecto de esta temática, ha existido un intenso debate en torno a la estrategia que debería seguirse. Desde el surgimiento de la economía del Desarrollo (1945 - 1957), pasando por el modelo “cepalino” de sustitución de importaciones (1947 - 1982), la Teoría de la dependencia (1950 - 1980) hasta la Globalización y las tendencias actuales del desarrollo, el comercio ha sido señalado como clave para el crecimiento económico, considerando algunos teóricos su importancia principalmente en el plano interno, mientras que otros apreciaron su relevancia a nivel internacional también (Mora Toscano, 2006).

Prado Lallande (2003), por su parte, refiere que existe un consenso reciente sobre la eficacia de los flujos financieros externos para incentivar el crecimiento económico. Este autor clasifica tres fuentes externas de financiamiento al desarrollo: privadas, públicas y mixtas. Entre las primeras considera a los capitales provenientes del comercio exterior, las inversiones extranjeras y los préstamos de instituciones financieras internacionales. Las públicas por su parte, se vinculan con los fondos provenientes de otros estados y organismos multilaterales, donde la AOD tiene un lugar privilegiado, mientras que las mixtas combinan ambos tipos de fuentes. Para apreciar mejor esto, se puede observar la Figura 3 donde se observa un detalle de estas fuentes.

Figura 3: fuentes de financiamiento internacional para el desarrollo



Fuente: Prado Lallande (2003)

En atención que ni el comercio exterior ni las inversiones, ni las estructuras que los controlan, han logrado que el desarrollo sea sostenible, la cooperación internacional surge como un recurso para el logro de este fin entre las fuentes públicas. Es por entonces cuando se empieza a considerar que el mercado no puede por sí solo, ofrecer

todos los bienes y servicios que la sociedad necesita. Emerge así el concepto de Bien Público Global (BPG). Bodansky (2012) parte desde los aportes de Paul Samuelson en la década de 1950 y continúa con la aplicación que hace de los mismos Mancur Olson en 1965 para analizar los aspectos legales de estos bienes, un tema harto complejo debido a sus características.

Debido al alcance del presente trabajo, se referirán solamente las dos características centrales endilgadas a estos bienes: la no rivalidad y la no exclusión. La primera se refiere a que una persona puede utilizarlo sin perjudicar a otra y la segunda a que prácticamente no se puede privar a nadie de consumir el bien (Bodansky, 2012). Calabuig Tormo et al. (2010) explican que los mismos pueden ser proveídos por el sistema de cooperación internacional para proporcionar bienes como la estabilidad macroeconómica global, un medio ambiente saludable, la paz, entre otros. Los mismos autores también destacan que debido al proceso de Globalización los BPG han dejado de tener un cariz doméstico y se han convertido en un patrimonio internacional; lo que necesariamente implica cierto esfuerzo conjunto entre Estados u organismos internacionales.

Kaul, Conceicao, Le Goulven, & Mendoza (2005) ponen de manifiesto que si bien la Globalización ha significado una mayor integración entre agentes privados y mercados distantes, también ha implicado que aumentó “lo público” y la interdependencia entre las personas. Estos autores también destacan que los bienes públicos ya no solo son trascendentes a nivel doméstico, sino que repercuten en la esfera internacional y que el debate debería centrarse en cómo afectan estos bienes al nivel de vida de la gente y en qué forma los mismos deberían ser suministrados. Sobre este último aspecto, se destaca que los mismos deben ser ofertados de manera participativa y equitativa. Finalmente, los autores señalan cuatro formas principales para mejorar el suministro de BPG, a saber: renovación de herramientas analíticas para reflejar mejor la realidad; hermanamiento de los círculos de interesados y decisores; la sistematización del financiamiento; aumento de la interacción institucional.

Kaul, Grunberg, & Stern (1999) en su libro realizan un interesante recuento sobre los antecedentes en materia de BPG. En el mismo destacan una serie de materiales en los cuales se evidencia la importancia de este tipo de bienes: "The Tragedy of the Commons" (1968) de Garrett Hardin, "Collective Goods and International Organization" (1971) de Russett y Sullivan, *The World in Depression 1929-1939* (1986)

de Kindleberger, *International Public Finance* (1992) de Méndez y *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems* (1997) de Sandler. Mediante este listado los autores solo buscan evidenciar que este concepto se ha abordado para la comprensión de problemas globales, pese al escaso estudio del tema.

Uno de los problemas globales abordados desde este concepto ha sido el de la generación de las condiciones para el desarrollo económico. Al respecto, Prado Lallande (2003) señala que los elementos que pueden generar condiciones para el desarrollo económico son, a saber: clima seguro para inversiones, crecimiento económico sostenido, inversión en las personas pobres, estabilidad macroeconómica, comercio e inversiones internacionales, practica del buen gobierno. Esto también se da según este último autor, en un “marco de reformas estructurales” las que fueron en muchos casos, planificadas, dirigidas y evaluadas por los organismos multilaterales y se convirtieron en requisitos y al mismo tiempo, objetivos para la cooperación internacional.

Diversos teóricos han afirmado que un aumento de las exportaciones y las inversiones se encuentra relacionado con el crecimiento económico en los países en desarrollo. Esto es especialmente visible en los periodos de crisis, cuando es patente que el comercio y los flujos de efectivo disminuyen, llevándose consigo la bonanza en este tipo de países. Lamentablemente las crisis han sido recurrentes en las últimas décadas y han puesto de manifiesto esta realidad. Si bien existe una vasta literatura sobre el tema, este análisis escapa al alcance de este trabajo.

Volviendo al tema de las fuentes disponibles para el financiamiento del crecimiento, específicamente del comercio, tema que nos ocupa en esta investigación; los problemas aparecen con las condiciones o reglas que rigen este intercambio. Entre las mismas se encuentran por ejemplo: el precio internacional de los bienes, barreras para-arancelarias, subsidios a los productores agropecuarios en los países desarrollados, entre otros.

A raíz de esto, los países en desarrollo han solicitado una serie de medidas que favorezcan su posición poco aventajada. Entre las mismas se encuentran: la liberalización de la agricultura, la reducción de los aranceles, la cooperación técnica para la mejora de la competitividad y también solicitan que ciertas medidas preferenciales estén incluidas en la “caja del desarrollo”, entre otros (Prado Lallande, 2003). Estos requerimientos se hicieron patentes en diversas reuniones multilaterales, como ser la Ronda de Doha y Conferencia Internacional de Financiamiento para el

Desarrollo, pero los resultados no han sido muy auspiciosos para los países en desarrollo.

Escribano Francés (2012) afirma por su parte, que son varios los teóricos que han propuesto, desde todos los paradigmas, su conformidad con que los países desarrollados muestren una actitud más favorable hacia los países menos favorecidos, lo que se traduciría en mayores facilidades para las exportaciones provenientes de estos y un mayor flujo de cooperación técnica financiera. De acuerdo con este autor, y el análisis que el mismo realiza de distintos teóricos, esto facilitaría el desarrollo de estos países.

La cooperación realizada en materia de comercio exterior puede ser enmarcada dentro de los Objetivo del Desarrollo del Milenio trazados por la ONU, en las acciones correspondientes al número 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Las metas para este propósito, durante el intervalo de 1990 -2015, son tres: reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día; alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; y, por último, reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre. Puede apreciarse que estas metas son susceptibles de ser logradas con el aumento de la producción local, más aún si la misma es exportada, lo que coadyuvaría a una mejora en la actividad comercial y posiblemente a la generación de empleo. Es fundamental que, para que la producción coopere con este objetivo, se realice en diversas industrias, especialmente en aquellas que requieren de más mano de obra y, que esta fuerza laboral tenga condiciones dignas para su desempeño.

Otro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio vinculado con la cooperación en materia de comercio exterior es el número 8: “Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”. El mismo enmarca las siguientes metas: “Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio” y “En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones” son sólo dos ejemplos de cómo la promoción de actividades comerciales pueden favorecer al logro de estos objetivos propuestos por la ONU.

Tabares, Anzo, & Estrada (2014) afirman que los programas desarrollados por la cooperación internacional en el campo del comercio exterior son pertinentes por su complementariedad con las acciones del sector público y por permitir que exista cierta relación entre los mercados emergentes, como lo son los latinoamericanos, con aquellos

más desarrollados, como los del norte. Estas autoras remarcan que estos proyectos son especialmente importantes para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), las cuales tienen presupuestos mínimos y múltiples necesidades.

En esta relación de cooperación internacional las partes ajustan su comportamiento para generar un beneficio mutuo (Tabares, Anzo, & Estrada, 2014). Lo expuesto hasta aquí permite hacer patente la relevancia del comercio internacional para los países en desarrollo y como esta actividad puede ser abordada desde la cooperación internacional. A continuación se plantearán los distintos proyectos implementados en Paraguay por los donantes reseñados en el capítulo anterior en el periodo de referencia.

Banco Interamericano de Desarrollo

Este organismo multilateral, considerado como una de las principales fuentes de financiamiento de los proyectos de desarrollo del país, centra su labor en materia comercial en cinco puntos, a saber: ayuda a las empresas a prepararse para la exportación, mediante capacitación, financiación comercial y oportunidades de negocios para hacer contactos; investigaciones que fomentan la competitividad y la participación en cadenas internacionales de suministro; promoción de acuerdos regionales e internacionales de comercio e inversión; capacitación a funcionarios gubernamentales para el aumento en la eficiencia y la reducción de costos; y la generación de espacios de trabajo para que los gobiernos pueden gestionar sus fronteras comunes y trámites aduaneros de mejor manera (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015-c).

Estos puntos se canalizan a través de tres líneas de trabajo: los préstamos para el sector privado, el sector público y la cooperación técnica. En la Tabla 4 puede apreciarse el total de proyectos emprendidos en cada una de las líneas por el BID y los subsectores a los que fueron dirigidos la cantidad de ellos destinados al país. Es importante puntualizar que en la página web del BID se remarca un histórico de 18 proyectos en el ámbito comercio, de los cuales 10 se encuentran en el periodo de análisis de este trabajo (2003 - 2013). De estos 10 proyectos, 3 tenían componentes dirigidos al fortalecimiento de institucional para la mejor atención al área en cuestión. No obstante, cabe destacar que el último de los proyectos fue aprobado a fines del 2013, razón por la cual no será considerado en este trabajo.

Tabla 4: Proyectos emprendidos con el financiamiento del BID en materia de comercio internacional

	Total de proyectos realizados	Monto de financiamiento del BID	Subsectores atendidos	PY
Préstamos al sector público	76	1.78B	Promoción de la exportación y la inversión. Comercio Ayuda para los ajustes comerciales Facilitación del comercio, logística	2
Préstamos al sector privado	113	1.86B	Facilitación del comercio, logística Ayuda para los ajustes comerciales Comercio	6
Cooperación técnica	304	93.96M	Comercio. Promoción de la exp. y la inversión. Facilitación del comercio, logística Acuerdos y reglamentos sobre comercio. Ayuda para los ajustes comerciales	2

Fuente: BID

Proyectos ejecutados en el Paraguay en el sector comercio

Como se ha mencionado anteriormente, el BID clasifica 10 proyectos en el sector comercio, de los cuales tres están vinculados a la capacidad institucional del Estado para promover las exportaciones e inversiones y siete están direccionados al sector privado. Estos últimos fueron otorgamiento de fondos a través del “Trade Finance Facilitation Program (TFFP)”, el cual posibilita que por medio de asistencia técnica, creación de conocimiento y productos financieros, los bancos de la región puedan acceder a mercados financieros internacionales de comercio exterior (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016-b).

El TFFP fue creado para la promoción del desarrollo y el crecimiento económico de América Latina por medio del financiamiento de comercio exterior a los bancos. El mismo programa permite por lo tanto un incremento en las fuentes de financiamiento para las empresas, lo que beneficia su internacionalización. A nivel macro, el TFFP es anticíclico, lo que cubre a las empresas en periodos de crisis; y al mismo tiempo es un factor que propicia la integración a los mercados mundiales. Desde su lanzamiento, en 2005, ha llegado a más de 100 intermediarios en 21 países de la región, totalizando USD 2,91 mil millones en garantías y préstamos los que han intervenido en más de 6.000 transacciones apoyando a cerca de 4.300 PYMES y promoviendo el comercio intrarregional en América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo, n.d.). En

atención a que los proyectos en el marco del TFFP tienen una cierta estandarización, los mismos no serán analizados en este trabajo.

En lo concerniente a los proyectos con componentes de fortalecimiento institucional se detallará a continuación sólo el denominado “Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas”. Esto obedece a que uno de ellos era un proyecto pequeño de una financiación de USD 86.565 y que el otro fue aprobado en diciembre de 2013, lo que lo excluye del alcance de este trabajo.

Es importante mencionar también que se emprendieron diversos proyectos para favorecer la gestión de diversas instituciones públicas y con esto fortalecer la institucionalidad. Los proyectos estuvieron destinados a los tres poderes del Estado, en distintas dependencias y para diversas iniciativas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016-c). Uno de ellos, que tuvo un impacto directo sobre el comercio exterior, fue la aprobación de un nuevo Código Aduanero. El mismo entró en vigencia en 2005 y pretendía satisfacer los requerimientos internacionales en la materia. Según Servín (2008, pg. 31), este nuevo instrumento permitió que se apliquen los nuevos principios de las aduanas modernas, como ser “la transparencia, la responsabilidad del funcionario, la simplificación de la función aduanera, la profesionalización del personal y la automatización de sus actividades” además de incluir a todos los actores vinculados a este tipo de operaciones con sus respectivas definiciones de sus obligaciones, responsabilidades y derechos.

Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas

Entre los proyectos financiados por el BID en el periodo de referencia para el área de comercio, se destaca el denominado “PR-L1018: Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas”. El mismo surge de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2006-a) a partir de una solicitud del Gobierno de Paraguay de una operación que sirva de apoyo para la internacionalización de las empresas paraguayas. Se considera al mismo viable según el último documento citado, en atención de que podría contribuir a mejorar la competitividad y la inserción internacional de las empresas paraguayas para lograr un crecimiento sostenible.

El fin de este programa fue contribuir al incremento de las exportaciones paraguayas mientras que su propósito fue mejorar los servicios y la estructura institucional de apoyo a las empresas exportadoras paraguayas. Para el logro de esto, el diseño contempló los

siguientes resultados esperados: incremento del número de empresas exportadoras; incremento del número de nuevos productos exportados; e incremento del número de empresas que logran mantener sus exportaciones. Para alcanzarlos, se financiaron acciones como ser: actividades de prospección de mercado, elaboración de proyectos, estudios de mercado, promoción comercial, servicios al exportador y, articulación y fortalecimiento de la estructura institucional de apoyo a las exportaciones, entre otros (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a).

El Ministerio de Industria y Comercio fue la agencia ejecutora de este programa, el cual tenía un costo total de USD 13 millones, de los que USD 10 millones serían financiados por el BID y USD 3 millones serían la contrapartida local. En la Tabla 5 pueden apreciarse los distintos detalles referentes a la financiación del mismo.

Tabla 5: Presupuesto estimado del Programa Apoyo a las Exportaciones Paraguayas

Categorías de inversión	BID	Aporte local	Total	%
Costos directos	8,000	1,002	9,002	80,7%
Componente 1: fortalecimiento institucional	1,670	186	1,856	16,6%
1.1 Institucionalidad de apoyo a las exportaciones	206	23	229	
1.2 Fortalecimiento de MSEs	1,364	152	1,516	
1.3. Fortalecimiento institucional REDIEX	100	11	111	
Componente 2: Apoyo directo a empresas	6,330	816	7,146	64,1%
2.1 Proyectos estructurantes	2,016	260	2,276	
2.2 Proyectos empresariales	4,314	556	4,870	
Costos indirectos	988	109	1,097	9,8%
Coordinación del programa	531	59	590	
Auditoría y Evaluación	31	3	34	
Imprevistos	426	47	473	
Costos financieros	1,012	39	1,051	9,4%
Intereses	1,012		1,012	
Comisión de crédito		39	39	
Total	10,000	1,150	11,150	100%

Fuente: BID (2006-a)

Tabla 6: Ficha del proyecto

Información del proyecto	
Costo total	USD 11.150.000
Financiación de contrapartida del país	USD 1.150.000
Tipo de financiamiento	Préstamo
Fondo	BLD
Moneda de referencia	USD - Dólar estadounidense
Fecha de referencia	30-Nov-15
Cofinanciamiento estimado	USD 10.000.000
Monto sin desembolsar	USD 1.829.289
Desembolso a la fecha	USD 8.170.711
Reembolsos	USD 122.487
Monto pendiente	USD 8.048.224
Ingresos cobrados	USD 578.582

Fuente: BID (2015e)

El Documento Conceptual del Proyecto (2006-b) realizaba un interesante análisis sobre la situación comercial del país. En su “Marco de Referencia” establecía la vulnerabilidad del país frente a las crisis de sus grandes vecinos, la mejora en sus indicadores macroeconómicos, su elevado grado de apertura y la elevada concentración en pocos rubros, sectores y empresas. Este material pone de manifiesto también la alta dependencia existente de las condiciones y causas externas del país, lo que limita la posibilidad de acción de los distintos agentes nacionales.

Otro de los puntos destacados por este documento es la estrategia puesta en marcha por el gobierno paraguayo, el que emprendió la elaboración de un Plan Nacional de Exportación (PNE). Durante este proceso, impulsó un grupo de trabajo que identificó los tres principales problemas de la estrategia basada en el crecimiento de las exportaciones, estos eran: falta de una institucionalidad e instrumentos de fomento de la competitividad internacional de las empresas; desconfianza entre el sector privado y el público; y desarticulación y falta de acciones colectivas al interior de los encadenamientos productivos.

El PNE era un plan muy ambicioso, ya que aspiraba a “aumentar 50% las exportaciones en 5 años, con énfasis en la diversificación y el valor agregado”. Para el logro de esto, se establecieron cinco pilares: inteligencia de mercados; oferta exportadora suficiente y de calidad; aumento del valor agregado; diversificación de la oferta; y atracción de inversiones. Estas pretensiones solo podrían ser atendidas mediante una mancomunidad

de actores, para lo cual el PNE disponía la creación de una red nacional de actores, que amalgame esfuerzos de los sectores público, privado y la academia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a).

Este programa partía de la identificación de un fallo en la apertura de nuevos mercados especialmente para productos no tradicionales. El mismo se basaba en que esta acción representa un costo y es de baja apropiabilidad, lo que desincentiva a las empresas a realizarla. También es importante mencionar que el proceso está vinculado a problemas como asimetrías de información, estándares de calidad a cumplir, y barreras arancelarias y para-arancelarias. Al mismo tiempo, se aprecia que la solución de este fallo es beneficioso, por lo que si existen políticas públicas que provean incentivos para ello, los exportadores de un mismo sector podrían aliarse, inclusive con otros actores relacionados, en una estrategia común y con ello coadyuvar para la mejora de su competitividad internacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a).

Los documentos preparatorios destacan que existen ciertas lecciones aprendidas por las instituciones de desarrollo en cuanto a los programas de fomento de exportaciones, las que se tuvieron en cuenta para la formulación de este proyecto. Las mismas son: deben aumentar la competitividad integral, no solo los volúmenes de exportación; el apoyo debe ir para asociaciones o clúster en lugar de para empresas individuales; debe desarrollar capacidades; deben tender a la transferencia tecnológica, inversión y subcontratación; y las agencias nacionales de promoción de comercio deben desarrollar nuevos servicios especializados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a).

Este programa estaba concebido para ser implementado por medio de los encadenamientos productivos establecidos en las Mesas Sectoriales de Exportación (MSEs), de los cuales se hablará más adelante. Las mismas son parte fundamental de la estructura de REDIEX y definirían participativamente sus respectivos Planes Estratégicos Sectoriales (PESs) además de los Planes de Apoyo a las Exportaciones (PAEs) individuales y grupales para empresas específicas. Estos últimos tendrían como finalidad que las empresas ejecuten sus planes de exportación sistemáticamente a mediano y largo plazo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a).

Cabe resaltar que el BID destacaba en sus documentos vinculados al proyecto, que el mismo se complementaba con diferentes iniciativas de otros donantes. Estos proyectos formaban un tejido de apoyo a la competitividad internacional de las empresas paraguayas y en términos utilizados por el BID “se refuerzan mutuamente, abarcando

distintas áreas de la estrategia nacional de competitividad: servicios de desarrollo empresarial, exportaciones, calidad, ciencia y tecnología e innovación empresarial” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a); 9). Para garantizar la coordinación de los proyectos existentes, se creó la Mesa de programas. Esta instancia permitía que una vez que la empresa identifique las medidas necesarias para ella, las mismas puedan ser canalizadas por el proyecto más cercano a esta.

En la Figura 4 pueden apreciarse los programas e iniciativas en marcha durante el desarrollo del “PR-L1018: Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas”. Puede observarse que existen distintas acciones y que varias de ellas son inclusive promovidas por el BID para fortalecer la competitividad del país, lo que posibilita también que se desarrollen otras condiciones necesarias para que el mejor posicionamiento internacional del país. Se aprecian entre los proyectos impulsados por otras instituciones, la Estrategia Nacional de Competitividad impulsada por la Organización Nacional Promotora de la Estrategia de Competitividad (ONPEC), el Proyecto sobre calidad, metrología y certificación de la Unión Europea y el referente al Fortalecimiento del Departamento de Propiedad Industrial e Intelectual del Ministerio de Industria y Comercio cuya institución impulsora es la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-a).

Figura 4: Programas e iniciativas del Programa de apoyo a las exportaciones paraguayas



Fuente: elaboración propia en base a Banco Interamericano de Desarrollo (2006documento)

La estructura del proyecto contemplaba dos componentes: el fortalecimiento institucional y el apoyo directo a empresas. El primero de ellos se enfocaba en reforzar la tarea de las instituciones gubernamentales encargadas del apoyo al sector exportador por medio de dos subcomponentes: Fortalecimiento y articulación de la institucionalidad de apoyo a las exportaciones y Creación y fortalecimiento de MSEs y elaboración de PESs. Mientras que el segundo contemplaba dos tipos de proyectos: los horizontales o de baja apropiabilidad y los individuales o grupales. En la Tabla 7 se aprecia un detalle completo de estas acciones.

Tabla 7: Componentes del Programa de apoyo a las exportaciones paraguayas

Componente	Subcomponente	Financiamiento otorgado
I. Fortalecimiento institucional	1. Fortalecimiento y articulación de la institucionalidad de apoyo a las exportaciones	a. Desarrollo de un Sistema de Inteligencia de Mercados b. La contratación de un estudio para identificar las opciones de desarrollo de plataformas exportadoras en terceros países que sean más adecuadas para la realidad paraguaya. c. La realización de un Foro Nacional de Servicios de exportación d. La constitución de un Registro de Consultores con el propósito de asegurar estándares de calidad en la prestación de servicios a los empresarios.
	2. Creación y fortalecimiento de Mesas Sectoriales de Exportación (MSEs) y elaboración de Planes Estratégicos Sectoriales (PESs)	a. Un concurso público para la presentación de proyectos para la constitución de dos nuevas mesas sectoriales b. Un consultor que apoye a las empresas a formular su proyecto de constitución de MSE c. Un experto que realice el diagnóstico y análisis del potencial exportador sectorial que servirá de base para la planificación estratégica sectorial en cada una de las mesas d. La divulgación de la estrategia competitiva de las nuevas MSEs y de los instrumentos de apoyo a la

		<p>competitividad disponibles para las empresas e instituciones del sector</p> <p>e. Los honorarios de los Gerentes para cada nueva MSEs</p> <p>f. La evaluación anual del desempeño de las MSEs</p>
II. Apoyo directo a empresas	Proyectos Estructurantes (PEs)	<p>a. Participación en ferias relevantes para cada MSE</p> <p>b. La contratación de estudios destinados al mejoramiento de los servicios al exportador</p> <p>c. La creación de centros de capacitación, tecnológicos, de diseño, etc.</p> <p>d. Campañas de imagen sector/país.</p>
	<p>Acciones individuales y grupales de empresas.</p> <p>(Las empresas pertenecientes a las MSE pueden presentarse de manera individual o grupal. El financiamiento al que pueden acceder es de hasta el 42%.</p> <p>Las empresas que no pertenecen a las MSE también podían recibir financiamiento, pero sólo podrán hacerlo cuando se presenten en grupos y el financiamiento solo podrá ser de hasta el 8%).</p>	<p>a. Contratación de consultores inscritos en el Registro de Consultores de REDIEX que apoyen a los empresarios en la formulación de sus planes de exportación</p> <p>b. Asistencia técnica para mejorar la posición competitiva internacional de las empresas</p> <p>c. Estudios de mercados internacionales</p> <p>d. Participación en ferias y misiones de prospección y promoción comercial</p> <p>e. Participación en misiones tecnológicas</p> <p>f. Contratación de gerentes para la gestión de los planes de exportación asociativos de al menos 3 empresas (consorcios de exportación)</p> <p>g. Capacitación en gestión exportadora</p> <p>h. Contratación de expertos internacionales</p> <p>i. Pasantías en el exterior</p>

Fuente: elaboración propia en base a Banco Interamericano de Desarrollo (2006-a)

La estructura de la gestión de este proyecto estaba centrada en cuatro estamentos: el Consejo Asesor del Programa, la Dirección del Programa, el Comité de Evaluación de Proyectos (CEP) y la Unidad Ejecutora del Programa. La primera de estas instancias estará compuesta por el Ministro de Industria y Comercio, un representante del Ministro

de Agricultura, y dos representantes de las MSEs, a propuesta de los Presidentes de las mismas. La Dirección General, por su parte, estaría a cargo del Director General de REDIEX; mientras que el Consejo Asesor del Programa sería compuesto por el Ministro de Industria y Comercio, un representante del Ministro de Agricultura, y dos representantes de las MSEs a propuesta de los Presidentes de las mismas, los cuales tendrán un año de mandato. El CEP estaría compuesto por el Director de REDIEX y 6 miembros elegidos por el Comisionado. Finalmente, encontramos a la Unidad Ejecutora del Programa.

Japan International Cooperation Agency (JICA)

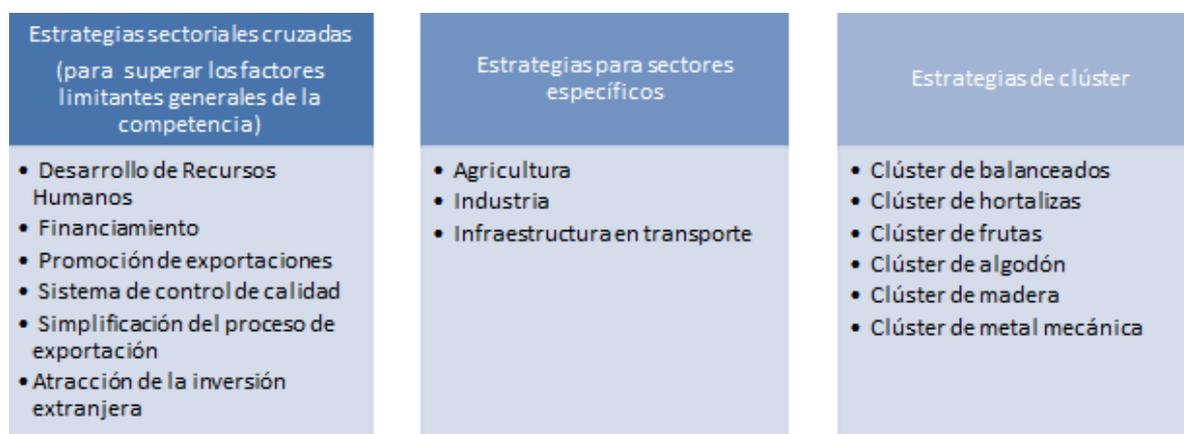
La presencia japonesa data de 1936 y su aporte es rico en diversas áreas, como se había señalado en el capítulo anterior. En el campo del comercio, los proyectos desarrollados por la JICA han sido muy valiosos. Como un antecedente directo, previo al periodo de análisis de esta investigación (2003 - 2013), cabe mencionar que ante el deterioro de la economía paraguaya en la década de 1990, el gobierno paraguayo solicitó a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) su cooperación técnica para lograr un mayor nivel de competitividad, con esto mejorar sus exportaciones y consiguientemente su balanza comercial.

La JICA inició entonces el “Estudio sobre el desarrollo económico inclusivo del Paraguay” (EDEP), el cual contó con el apoyo de distintas carteras de Estado, a saber: la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). El mismo se inició en octubre de 1998 y finalizó en noviembre de 2000. Su propuesta se basaba en la creación de clúster y cadenas agroalimentarias, tomando como fundamento la existencia de distintos productos agrícolas con potencial. De un total de 32 rubros considerados para nuevos clústeres, se priorizaron trece, entre ellos: soja, melón, trigo, tomate, maíz, paraíso gigante, sorgo, carne vacuna, mandioca, cerdo, algodón, pollo y naranja (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013).

Además identificó algunas cadenas incipientes con potencial, pero sin el suficiente encadenamiento para obtener ganancias de su economía de escala, entre los que se

encuentran: alimentos balanceados, hortalizas, frutas, algodón, madera y metalmecánica. También se propuso el fortalecimiento de las industrias manufactureras a través del régimen de maquila y una mejora en los niveles de calidad y productividad. De manera no prioritaria se consideró el aumento en inversión pública en infraestructura y se esbozaron propuestas como “Un producto, un pueblo”, que promovía la especialización de los pueblos en ciertos productos. En la Figura 5 pueden apreciarse las tres estrategias fundamentales propuestas en el documento final (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013).

Figura 5: Estrategias para internacionalización



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL y JICA

De acuerdo a un material editado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2013) la implementación del EDEP legó estas lecciones: impulsar una agenda transversal que mejore la competitividad global de la economía paraguaya; reforzar las mesas por cadenas productivas; focalizar los programas de cooperación internacional; articular las agendas nacionales con agendas territoriales; y desarrollar nuevos instrumentos de fomento. El EDEP resultó fundamental para la cooperación brindada por la JICA, ya que sobre las propuestas esbozadas en él se generaron los proyectos posteriores. Carosini (2010) afirma que el EDEP refiere algunas instituciones como ejemplos relevantes. Entre ellos cita a PROPARAGUAY (antigua agencia de promoción de exportaciones), la Cooperativa Colonias Unidas, la asociación Acción para el Desarrollo y la Coordinadora de Productores.

El EDEP planteaba una ambiciosa estrategia que requería de un robusto tejido institucional, mixto y descentralizado, el cual para el país aún se encontraba en ciernes a inicios de la década de 2000. Uno de los primeros organismos surgidos en este contexto era la ONPEC cuya visión fue “Constituirse en el referente nacional y punto de contacto internacional en materia de promoción y apoyo del desarrollo de la estrategia de Clusters y cadenas productivas en el Paraguay”. Su carácter era mixto y jurídicamente hablando era una asociación civil de derecho privado, sin fines de lucro; adicionalmente también contaba con oficinas en los departamentos (Organización Nacional Promotora de la Estrategia de la Competitividad, n.d.).

Durante esa década también fue creada la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) con sus respectivas mesas sectoriales y se desarrollaron iniciativas como el Plan Estratégico Económico y Social, el proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP) y la Ley 1.064/97 de la industria maquiladora de exportación.

Es importante destacar que el apoyo a la economía paraguaya de la JICA fue intenso en la primera década del tercer milenio. Los números son elocuentes y pueden apreciarse en la Figura 6. El tipo de aporte más observado es el de las cooperaciones técnicas en forma de proyecto, seguido de la visita de expertos individuales y de forma más relegada la cooperación financiera, en su modalidad reembolsable y no reembolsable.

Figura 6: Resultado de la cooperación de la JICA



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL y JICA

Si bien se desarrollaron iniciativas en todos los ejes, es importante mencionar lo realizado en lo concerniente a las estrategias sectoriales cruzadas, puntualmente en las líneas estratégicas vinculadas al comercio exterior, a saber: Promoción de exportación (1.3), Sistema de control de calidad (1.4), Simplificación del proceso de exportación (1.5) y Atracción de la inversión extranjera (1.6). En búsqueda de alentar la promoción de exportación, la JICA envió un asesor para el MIC; mientras que para mejorar el Sistema de control de calidad se buscó, a través de una cooperación técnica para la inspección y verificación de pesas y medidas, un proyecto para el fortalecimiento del área de envases y embalajes y la mejora en los laboratorios de microbiología y bromatología, potenciar al Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN). Finalmente, se menciona que para la línea destinada a la simplificación del proceso de exportación no se emprendieron acciones y que para la línea de atracción de la inversión extranjera se planteó, junto con el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME) la promoción y fortalecimiento del sistema maquilador (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013).

Con referencia a la cooperación de la JICA en materia de maquila, el proyecto emprendido fue producto de una cooperación trilateral entre Japón, México y Paraguay. El mismo se denominaba “Promoción y Fortalecimiento del Sistema Maquilador en el Paraguay” y fue desarrollado entre los años 2004 - 2007 (Uscanga, 2011). Estaba dividido en tres áreas estratégica, operativa y jurídica, las que poseían estos objetivos: mejorar el ambiente de negocios del sistema maquilador; establecer un sistema digital integrado para disminuir los tiempos y transparentar la gestión; y volver más simple y moderno el marco jurídico que rige la actividad. El mismo preveía que expertos mexicanos visiten Paraguay y que se realicen cursos tanto en México como en Paraguay sobre reglas de origen, procedimientos aduaneros, inversión extranjera, complementación entre diversos regímenes de promoción de inversiones, entre otros (“JICA aportará US\$ 500.000 para fortalecer la maquila paraguaya,” 2004).

El informe preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2013) señala que los resultados más importantes de este proyecto fueron: el mejoramiento de los plazos para la aprobación de un programa de maquila dentro del CNIME; el aumento de programas aprobados; y el repunte en el valor de las exportaciones. La mencionada publicación también destaca

que los logros se profundizaron luego de la finalización del proyecto y que los mismos permiten atraer capital extranjero y generar empleos decentes en el país.

Para lo concerniente al segundo eje, vinculado a estrategias para sectores específicos, se apoyó a los sectores agrícolas, industriales y transporte a través de distintas acciones, como pudo apreciarse en la Figura 6. En el sector agrícola se asesoró en política agropecuaria, se realizaron desarrollos tecnológicos para los cultivos y el ganado y se fortalecieron las cooperativas de producción. El sector industrial también se benefició de proyectos tendientes a mejorar la productividad y calidad, ellos son: un mini proyecto de formación de formadores que favorezcan a la activación de PYMEs y un proyecto para el fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL); ambas iniciativas fueron muy importantes para fomentar las iniciativas público/privadas y aplicar conceptos relacionados a la calidad. También se realizaron acciones en el sector transporte, las que permitieron diseñar acciones para mejorar la infraestructura disponible para la facilitación de las exportaciones. Por último, en el marco del tercer eje, las acciones orientadas al establecimiento de clústers fueron realizadas principalmente por empresas privadas y lograron que se desarrollen algunas cadenas, como ser la de producción de balanceados, frutas y algodón, entre otras (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013).

Luego de la implementación de los proyectos citados, se desarrolló en 2011 un trabajo denominado “Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor”. El mismo emergió en el contexto de la discusión sobre desarrollo inclusivo y pretendía aportar para la concreción de políticas que permitan que el Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales sea incluido. Por escapar al alcance de este trabajo, no se realizará un análisis del tema (JICA, 2015).

Cooperación de la Unión Europea en materia de integración de la economía paraguaya

La Unión Europea es uno de los donantes con mayor interés en la integración de la economía paraguaya al comercio mundial. Esto puede apreciarse en que, desde la firma del primer tratado bilateral con el Paraguay en 1992, se han emprendido diversos proyectos en torno al tema. Como se ha detallado en el capítulo II, este tema aparece

como un eje de su cooperación tanto en los Documentos de Estrategia País elaborados para los períodos 2001 - 2006 y 2007 – 2013.

Estos instrumentos justifican el interés explicando que la economía del país se encuentra basada en la agricultura y el comercio, al tiempo que la misma está muy expuesta a los vaivenes de las economías de sus grandes vecinos Argentina y Brasil, y a factores climáticos. Puede notarse que existe una cierta mejora entre la situación evidenciada en el segundo documento respecto a la del primero. Esto se debe al progreso en los indicadores macroeconómicos entre un periodo y el otro, lo que pudo apreciarse en el capítulo anterior. No obstante, ciertos problemas estructurales como la alta dependencia del sector primario, la gran sensibilidad a los factores climáticos y a la volatilidad de los precios, además de una marcada desigualdad, siguieron afectando a la economía paraguaya (Comisión Europea, 2007).

Se contempla en ambos documentos también, un aspecto clave de interés para ambas partes: la relación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Esta relación data de 1995, cuando se firmó un acuerdo marco que tenía como objetivo la negociación de una asociación interregional y el cual pretendía abarcar los ámbitos comercial, económico y de cooperación para la integración, así como otros campos de interés mutuo (Unión Europea & Mercado Común del Sur, 1995).

Es importante señalar lo expuesto por Calabuig Tormo et al. (2010) quienes remarcan el interés de la Unión Europea en asuntos vinculados al comercio. Para evidenciar esto, destacan que se comprometió a donar 2.000 millones de euros a nivel global en los compromisos adoptados en 2005 para la estrategia “*Aid for Trade*” durante la reunión ministerial de la OMC de Hong Kong. Este monto sería cubierto de la siguiente manera: una mitad del presupuesto de la Comisión Europea y la otra a partir de la ayuda bilateral de los Estados que la componen.

Al respecto, la Unión Europea ha ejecutado diversos proyectos en torno a la temática de un aumento del comercio internacional como estrategia para un mayor desarrollo económico del Paraguay. En los años previos al periodo de análisis de este trabajo, se realizaron dos proyectos muy interesantes: uno relacionado al apoyo para el fortalecimiento del comercio exterior paraguayo y el otro al apoyo para la promoción de inversiones, PYMES y desarrollo de artesanías. Los componentes del primer proyecto se relacionaban con la asistencia técnica para la instalación de capacidades en PROPARAGUAY y el INTN, para la implementación de certificaciones y para la

implementación del piloto de un clúster regional de PYMES. En el caso del segundo proyecto los componentes se relacionaban con asistencia técnica y financiera. El monto aportado para ambos rondaba los € 22 millones (European Community, 2001).

Cabe resaltar que en su documento de estrategia país (Comisión Europea, 2007), la Unión Europea defiende su política agrícola común (PAC) y explica que Paraguay tiene potencial para realizar exportaciones agrícolas hacia sus Estados, aunque destaca que existen un número limitado de productos. Además señala que la reforma realizada en 2003, estaba orientada a minimizar las distorsiones del comercio internacional, facilitar las relaciones bilaterales y el ingreso al mercado de la Unión Europea a las exportaciones paraguayas. Pese a estas facilidades, no se pueden obviar las normas sanitarias, fitosanitarias y de salud pública que rigen en la Unión Europea. Las mismas constituyen un verdadero obstáculo para el producto paraguayo, lo que vuelve vital que se establezcan sistemas claros para que los mismos puedan cumplirlos y así beneficiarse realmente de las prerrogativas legales de las que gozan.

El interés ya referido, se manifestó a través de distintos proyectos durante el periodo 2003 - 2013. A continuación se señalan las iniciativas más emblemáticas en torno al comercio exterior, y otros temas vinculados, ejecutados en el país por este cooperante en el periodo de referencia.

Proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FoCoSEP)

Esta iniciativa, cuyo propósito era aportar al desarrollo económico del país por medio de su sector productivo y exportador, comenzó en el año 2004 y se extendió hasta el 2009. La misma pretendía que a partir de un aumento del comercio se beneficien tanto los agentes involucrados en el mismo, como la población toda, a partir del comercio. Esto no se había logrado a través del ingreso del país al MERCOSUR, por lo que urgía hacerlo y se pensó en atacar tres problemas para los que el proyecto aportaría una solución: la insuficiente cultura de calidad del país sumada a su débil institucionalidad en ese campo; la limitada capacidad de adaptación para el acceso a los mercados internacionales y las limitaciones en materia de información; y la débil integración vertical y horizontal entre las empresas (Poder Legislativo Paraguayo, 2005).

Las disposiciones técnicas y administrativas del proyecto especificaban que su identificación y elaboración fue tarea de la Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, en conjunto con la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Organización Nacional Promotora de la Estrategia de Competitividad (ONPEC). Del proceso también participó un equipo técnico conformado por representantes de distintas instituciones vinculadas, a saber: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Organismo Nacional de Acreditación (ONA), Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, MIC, Viceministerios vinculados, Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENACSA), Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), MSPyBS y de la Vicepresidencia de la República.

El proyecto FOCOSEP contaba con tres componentes fundamentales: Fortalecimiento del sistema nacional de la calidad; Fortalecimiento de las instituciones de inspección y vigilancia sanitaria; y Fortalecimiento de los clústeres del sector privado. En el marco del primer componente se perseguía apoyar la implementación del sistema nacional de calidad por parte de los organismos encargados de las normas sanitarias como así también de las de metrología. En el segundo, por su parte, se brindaba soporte para la reestructuración de las instituciones de inspección y vigilancia sanitaria, se buscaba aumentar la cobertura territorial de estos y mejorar el acervo estadístico por medio de la realización de un censo agropecuario. Finalmente, en el último componente se pretendía ayudar al robustecimiento de los clústeres, a la internacionalización de las PYMES, a la competitividad de las cadenas productivas y a la utilización de fondos no reembolsables (Gutiérrez, 2007).

La contribución de la Comisión Europea ascendería a € 13 millones y la contrapartida del gobierno paraguayo sería de € 2,9 millones (Delegación de la Comisión & Europea en Paraguay, 2009). A partir de esta contribución se pudieron concretar acciones como la asistencia técnica prestada por expertos internacionales del más alto nivel, la adopción de normativa internacional, la organización de capacitaciones, la construcción y equipamiento de unidades, la modernización de equipos y vehículos de las organizaciones, la realización del censo agropecuario y campañas de sensibilización, entre otras (Gutiérrez, 2007).

Una de las acciones más emblemáticas fue el apoyo a los clústeres realizados de forma conjunta entre la ONPEC y el proyecto de FOCOSEP. En el marco de esta acción

conjunta, se brindó soporte a los siguientes clústeres, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2013): algodón/textil- confecciones, balanceados - carne porcina, balanceados - carne de pollo, stevia, mandioca-almidón y frutas. Cada uno de estos clústeres se encontraba localizado en distintos departamentos, lo que hacía que a lo largo del país se promueva cierta descentralización productiva.

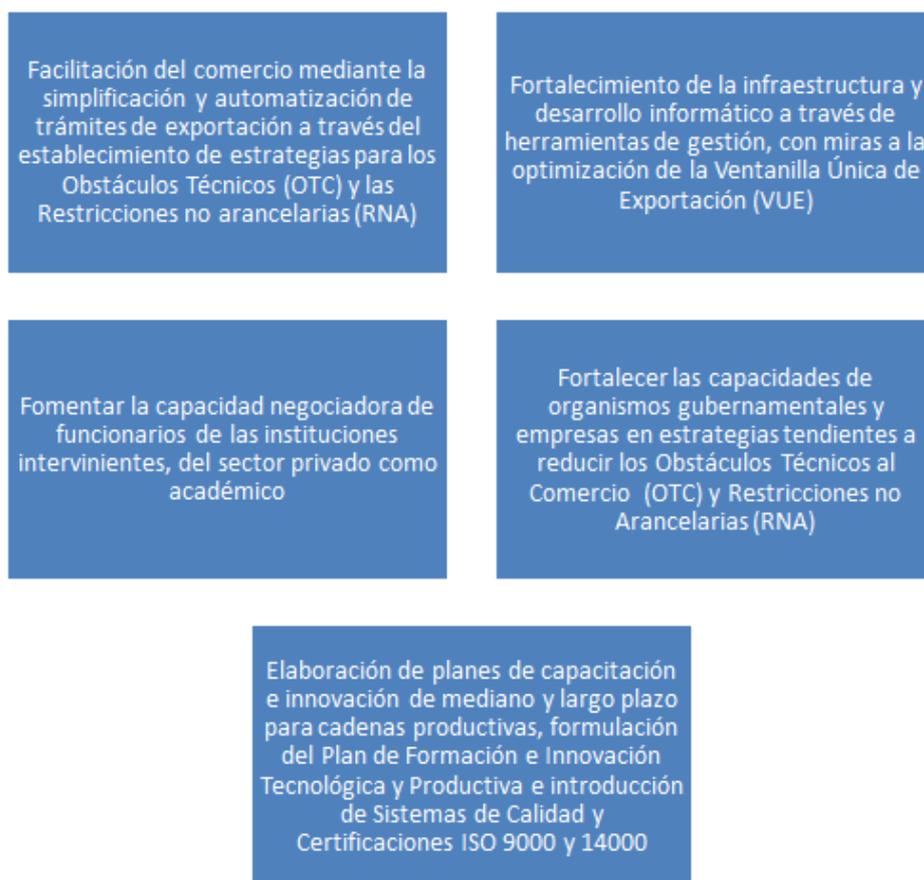
Apoyo a la Internacionalización Económica del Paraguay (AIEP)

Este es un proyecto que data de 2006 cuando el mismo fue identificado, para posteriormente ser diseñado en 2008. La firma del acuerdo entre la Comisión Europea y la República del Paraguay se concretó finalmente en 2009. Para su implementación debió pasar por la aprobación del Congreso (2010) y la promulgación de parte del Poder Ejecutivo, quien por medio de la Ley N° 4085 oficializó su realización (Proyecto Apoyo a la Integración Económica del Paraguay, 2013).

Fue concebido, de manera general, para mejorar las posibilidades de integración del Paraguay. A través de éste se pretendía fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales para hacer frente a la Globalización, además de aumentar y diversificar el comercio exterior de productos no tradicionales, valiéndose de procedimientos aduaneros simplificados (tanto antes de la operación como después), asistencia para enfrentar las barreras técnicas y la mejora de la capacidad para satisfacer a la demanda por parte de la empresa. Para su implementación, la contraparte designada fue el Ministerio de Industria y Comercio (Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2009).

Esto se tradujo de acuerdo al Proyecto Apoyo a la Integración Económica del Paraguay (2013) en cinco actividades estratégicas y siete sectores priorizados. Las actividades fueron relacionadas estrechamente con los objetivos y estaban plasmadas en la Figura 7 y los sectores priorizados fueron: metalmecánico, manufacturas de cuero, frutas y hortalizas procesadas, textil y confecciones, hierbas medicinales (inclusive ka'a he'e) y aromáticas y Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Figura 7: Actividades del Proyecto AIEP



Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Paraguay

El costo total del proyecto sería de unos € 7.260.000, de los cuales la Comisión Europea aportaría € 6.000.000 mientras que el gobierno paraguayo asumiría la diferencia. Se consideraba también que la ejecución del convenio se realizaría en 54 meses, desdoblados en dos etapas: 48 meses para la ejecución y 6 para el cierre (Honorable Cámara de Senadores del Paraguay, 2010). A partir de este aporte se prevé beneficiar a cinco grupos: los gremios y agentes relacionados con los obstáculos técnicos al comercio, restricciones no arancelarias y al comercio exterior; las MIPYMES vinculadas al comercio exterior; las universidades e instituciones relacionadas a la formación, innovación y calidad; el Ministerio de Industria y Comercio; y las instituciones componentes de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común (Programa de Apoyo a la Internacionalización Económica del Paraguay, 2013).

SPG+

El Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+) es un régimen cuyo principal objetivo es contribuir a fomentar el desarrollo sostenible y la gobernanza. El mismo otorga incentivos para que los países en desarrollo puedan aplicar un conjunto de convenios que permitan el cumplimiento de ciertos estándares internacionales en ámbitos como los derechos humanos, las normas fundamentales de trabajo, desarrollo sostenible y gobernanza (Comisión Europea, 2008).

La Unión Europea fue la primera organización en introducir, en el año 1971, un sistema de este tipo. Cuando lo hizo, preveía aranceles preferenciales a la importación para los países en desarrollo, lo que facilitaba su acceso a mercados europeos. Con los cambios registrados en las últimas décadas, esta condición ha ido restringiéndose a una menor cantidad de países, dejando de lado a los países considerados por el Banco Mundial como de renta alta o media-alta y a aquellos que ya poseen un acuerdo de libre comercio con ella. Como complemento a esta acción, también desarrolla la iniciativa “Todo menos armas”, la que permite el acceso de bienes libres de derechos de aduanas y sin restricciones cuantitativas para, como su nombre lo indica, todos los bienes excepto armamento; y asiste en cuestiones idiomáticas a los exportadores de países en desarrollo que lo requieran (Comisión Europea, 2014).

El 1 de enero de 2009 fue la fecha a partir de la cual Paraguay pudo gozar de los beneficios de pertenecer al grupo de los países favorecidos con el SPG+. Esto pudo concretarse gracias a que el país es considerado como vulnerable y ha ratificado y aplicado efectivamente 27 convenciones internacionales en temas como derechos humanos, legislación laboral, desarrollo sostenible y buena gobernanza, los que son de vital interés en esta iniciativa, como se había especificado anteriormente (Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2009).

La República del Paraguay goza de los beneficios del SPG+ para más de 6.400 líneas, entre las que se encuentran: el cuero, los textiles, el tabaco, entre otros. A través de esta consideración, la Comisión Europea pretende apoyar al país en su integración regional en el MERCOSUR y en un nivel más general: a un mayor aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por la OMC y de las del posible acuerdo de asociación con la UE (Comisión Europea, 2007). Este régimen es aún más beneficioso que el SPG(+), ya que concede un acceso libre de arancel. Para ejemplificar esto, se puede citar que las reducciones en materia de tabaco llegan hasta un 52%, en varios jugos de fruta hasta un

30% y en miel hasta un 17%, por mencionar algunos. A partir de esta decisión, Paraguay y la Unión Europea reforzaron sus relaciones comerciales (Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2009).

Estados Unidos

La cooperación estadounidense con Paraguay en materia comercial consta de varias aristas. A través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) impulsó distintos programas que de manera directa o indirecta buscaban promover el comercio exterior del país. Particularmente se abordará el Programa Paraguay Productivo, Paraguay Vende y el Programa Umbral.

Programa Paraguay Productivo

Este programa tenía como propósito estimular la participación de pequeños productores en cadenas de valor de alto crecimiento y de gran potencial, de manera a vincularlos con compradores e inversores, al tiempo que se les proveía de asistencia técnica y financiera para cumplir con este propósito. Estas acciones se emprendieron en un marco de cooperación con distintos actores, entre los que se encuentra el gobierno paraguayo, el sector privado e instituciones de microfinanzas, entre otros (CARANA Corporation, n.d.).

La estrategia del proyecto se basó en el modelo de USAID denominado Global Development Alliance (GDA). La misma se denomina “Creando Alianzas para Vender” (“Planting Alliances for Sales”) y pretende robustecer el vínculo entre todos los agentes de la cadena, incluyendo a agricultores, agroindustrias, cooperativas y el sector financiero. Recién a partir de esta asociación el programa preveía que se realice la asistencia técnica y financiera requerida. Este relacionamiento permitió también que se identifiquen aquellos problemas que se manifiestan a lo largo de toda la cadena, desde el cultivo hasta la financiación (CARANA Corporation, n.d.).

A los temas ya estipulados en el plan estratégico de USAID, Democracia, Salud Reproductiva y Medio Ambiente, se agregó en 2003 “Crecimiento Económico”. En el marco del mismo se desarrollaron programas direccionados a la mejora de la productividad del sector rural y a una mayor vinculación de la producción paraguaya con los mercados nacionales e internacionales. Para esta cuarta línea de trabajo se tenían

dos áreas de acción: una destinada a la promoción de oportunidades económicas mediante el acceso a mercados, productividad y competitividad para la micro, pequeñas y medianas empresas; el desarrollo de mercados financieros; y el incremento de las capacidades para el trabajo y la otra efectuada mediante la cooperación triangular con Chile (Coronel, Doughman, Duré, Irala, & Palau, 2012).

Esta última se identifica en tres programas, los cuales se citan a continuación: asistencia técnica y capacitación a la Dirección Nacional de Aduanas, la cual se realizó para la mejora de los procesos de auditoría interna; asistencia técnica y capacitación al Ministerio de Agricultura y Ganadería como apoyo en metodologías de estrategias, prácticas de segmentación y servicios de atención a familias campesinas; y el fortalecimiento del sistema de información comercial de REDIEX, por medio de un catastro exportador y el desarrollo de capacidades de inteligencia de mercado (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012).

CARANA Corporation (n.d.) destaca que los resultados de esta cooperación trilateral fueron el incremento en la efectividad del sector público, una mayor asistencia técnica para pequeños productores y la integración de las políticas nacionales de seguridad alimentaria en la asistencia a productores. Otro de los resultados más destacados de este proyecto fueron los aportes del sector privado. Para notar su relevancia, basta con señalar que por cada dólar aportado por USAID, el sector privado aportó USD 4,6. Ese documento también hace referencia al impacto en lo que respecta a la producción de bienes orgánicos, buenas prácticas agrícolas y la participación de las mujeres.

Paraguay Vende

Este programa fue llevado a cabo en dos fases: la primera tuvo lugar entre agosto de 2003 y abril de 2007 y la segunda entre junio de 2007 y junio de 2010. El monto total del programa fue de USD 9 millones y se basó en el enfoque de cadena de valor que unía a los productores agropecuarios, los compradores de sus productos, las empresas que los convierten en productos finales y los consumidores; esto estaba acompañado por asistencia técnica focalizada. Fueron 13 sectores los asistidos, entre los que se destacan el sésamo, la carne procesada y los textiles, los cuales se encontraban distribuidos en tres zonas geográficas a lo largo del país (Chemonics International Inc., 2010).

Además se llevaron a cabo dos proyectos relacionados con esta iniciativa. Estos se relacionaban con la publicación de estudios sectoriales de calidad que permitan desarrollar y/o potenciar nuevos sectores y con el proyecto “Tu producto al Super”, el cual pretendía acercar los productos de pequeñas y medianas empresas a los supermercados.

En el informe final de esta iniciativa (2010) se afirma que la misma fue en líneas generales muy exitosa. Sustenta esto en que faltando aún unos meses, las ventas y las exportaciones habían duplicado sus metas originales e identifica tres claves para ello. La primera de ellas es la asistencia a cerca de 20 firmas que se extendió a través de todo el proyecto; la segunda es la alta calidad de los recursos humanos que intervinieron en el proyecto y la tercera es la percepción de “Paraguay Vende” como un intermediario confiable.

Programa Umbral

Este programa constaba de dos fases. La primera de ellas se inició en el año 2006 contaba con 10 ejes de trabajo para luchar contra la corrupción y la informalidad económica; esta etapa se prolongó hasta 2008. La segunda, por su parte, comenzó en 2009 y se prolongó hasta 2011. Durante esta última etapa, el objetivo establecido fue “reducir la corrupción y fortalecer el estado de derecho en Paraguay a través de un control más efectivo de los recursos públicos mediante tareas de prevención, control y sanción de hechos de corrupción”. Para el logro de este objetivo se diseñó un programa con 6 proyectos, los que serían ejecutados por el Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia, Contraloría General, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Dirección Nacional de Aduanas, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio del Interior y Policía Nacional (“Programa UMBRAL,” n.d.-b).

Entre ellos resulta de especial interés para el tema abordado en este trabajo, el proyecto ejecutado para lograr que los procedimientos requeridos en materia de comercio exterior, control interno y anti-contrabando sean eficientes. Uno de ellos es la creación de la Ventanilla Única del Importador, la que se constituye en una herramienta del conocido como “gobierno electrónico”, mediante la cual se posibilita que las instituciones involucradas puedan emitir y gestionar documentos de manera directa e integrada con la Dirección Nacional de Aduanas. Con este adelanto pueden reducirse

los costos, aumentar los controles y con ello las transferencias que se realizan previa y posteriormente al despacho (Dirección Nacional de Aduanas, 2010).

Las instituciones relacionadas con este proyecto son: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), Instituto Forestal Nacional (INFONA), Dirección de Material Bélico (DIMABEL), Marina Mercante, Secretaría del Ambiente (SEAM), Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Secretaría Nacional Antidroga (SENAD) y Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria (DINAVISA), entre otras.

República de China - Taiwán

Paraguay es uno de los aliados internacionales más importantes de la República de China – Taiwán. En el marco de este relacionamiento, la cooperación ha sido intensa desde la década de 1960. En el periodo abordado en este trabajo caben destacar dos iniciativas: el otorgamiento de fondos para la creación de la REDIEX y el apoyo para las empresas paraguayas que quieran incursionar en el mercado taiwanés.

En lo que respecta al primer proyecto, el relacionado a la creación de la REDIEX, la misma fue creada en 2004 como un piloto para incentivar al crecimiento de la competitividad del país. Si bien desde el principio contó con el apoyo del sector privado, fue articulada desde el MIC para promover la inversión extranjera y las exportaciones paraguayas. El Informe 2012/2013 del MIC explica que a través de REDIEX se busca apoyar la exportación de los sectores más productivos por medio del trabajo en red entre el gobierno, empresariado, universidades y organizaciones de la sociedad civil para generar estrategias para la exportación de productos y la captación de inversiones para el desarrollo social y económico del Paraguay.

Esta institución seleccionó inicialmente seis sectores: carne y cuero, turismo, algodón, textil y confecciones, software, productos forestales y frutas y hortalizas, los que constituirían las primeras MSEs. Estas se constituyeron en grupos de trabajo mixtos para avanzar en la competitividad de los mismos, ya que tenían como misión identificar las problemáticas y confeccionar un Plan Estratégico Sectorial (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-b).

Durante su gestión se han evidenciado resultados positivos. En un informe publicado en el año 2006, el BID expresó que por entonces, su impacto aún era limitado y detecta algunas limitaciones, entre ellas: la falta de personal especializado, la reducida experiencia en diseño, implementación y evaluación de políticas de promoción de exportaciones y la carencia de una operatividad basada en procesos y criterios claros y establecidos. Advertía también que el MIC debía fortalecer REDIEX y darle sustentabilidad. Posteriormente Paraguay solicitó apoyo del BID para este menester (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006-b).

Con el paso de los años, se modificaron las mesas sectoriales, suprimiendo las de algodón y software y dando nacimiento a las de stevia, nuevos sectores, yerba mate y farmacéutica. A través de distintas cooperaciones se ha asistido a numerosas empresas, se han realizado rondas de negocios, misiones comerciales y otras iniciativas para favorecer a la internacionalización de empresas paraguayas.

La segunda iniciativa en materia de comercio exterior se basó en el apoyo a empresas paraguayas que quieran incursionar en el mercado taiwanés. Para conocer más sobre el tema, se recurrió a una entrevista con el Sr. Chi Tang Tsai (2016), Encargado del Área Comercial de la Embajada de China (Taiwán). Durante el encuentro, el diplomático explicó que se articulan distintas medidas de apoyo para las empresas paraguayas, las que incluyeron la información a empresas con oferta exportable, la colaboración en las misiones comerciales a dicho país y el otorgamiento de facilidades para la participación en importantes ferias monográficas en Taipei, las que incluyen el espacio de exposición y otros servicios como ser el de traducción y armado de agenda de reuniones (Cabral, 2016). Estos aportes no se encuentran sistematizados en documentos específicos.

Capítulo 4

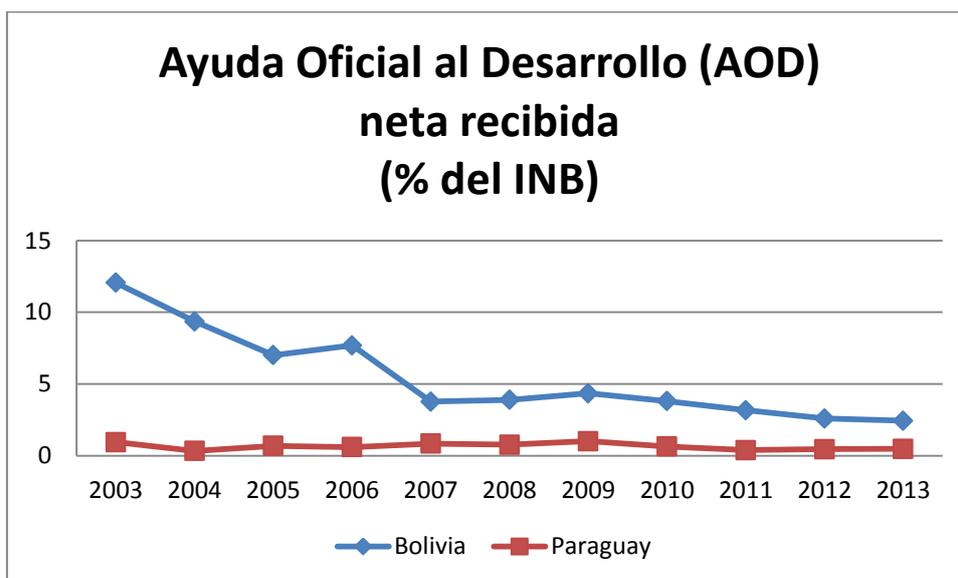
“Análisis de los resultados de la cooperación recibida en materia de comercio exterior por el Paraguay. Período 2003 - 2013”

Análisis general de la cooperación internacional recibida por el Paraguay

Las décadas pasadas han marcado ciertos cambios en la dinámica de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cual se vio concentrada en un número de países exiguo, entre los que se encuentran países que, más allá de sus necesidades, son comercial, política y estratégicamente relevantes para los donantes. Los fondos de la AOD también han experimentado una reorientación, lo se evidenció en que pasó de ser un mecanismo asistencial para países en desarrollo, el cual atendía temas como ser pobreza, salud y vivienda, entre otros; a propiciar que los sectores público y privado estén en la mejor forma para ser receptores de los fondos privados que dinamicen la economía (Prado Lallande, 2006).

En materia de recepción de fondos, cabe señalar que Paraguay ha recibido un porcentaje bajo de AOD en comparación con países de condiciones de desarrollo o renta similar (Comisión Europea, 2007). Solo a manera de ejemplificar, puede citarse que entre los años 2003 y 2013, Paraguay recibió en concepto de AOD un porcentaje promedio del 0,65% de su Ingreso Nacional Bruto (INB), mientras que Bolivia, país con el que tiene situación similar en ciertas áreas, alcanzó un porcentaje promedio de 5,48%. Esto puede evidenciarse en el Gráfico 2, en el que se compara el porcentaje de AOD recibido por cada uno de estos países. Es llamativa también la similitud existente entre las tendencias observadas en cada país.

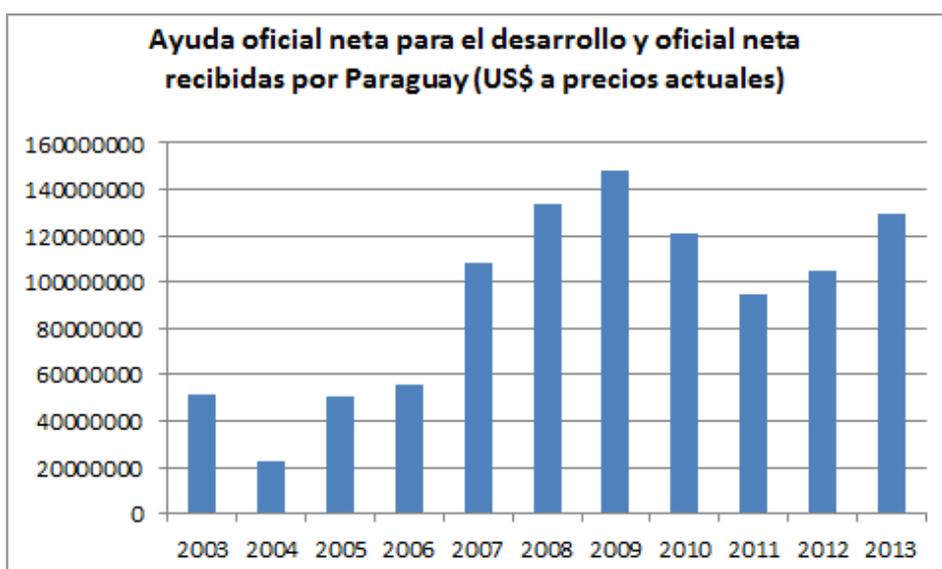
Gráfico 2: Ayuda oficial al Desarrollo neta recibida (% del INB)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Si bien ya se ha hecho referencia a que comparativamente hablando el porcentaje es bajo respecto a otros países en similar situación, la cuantía tampoco es muy elevada. Con un promedio un poco superior a los USD 90 millones, la misma ha tenido un importe variable como se aprecia en el Gráfico 3.

Gráfico 3: AOD recibida por Paraguay



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Pese a la baja cuantía de la ayuda, la economía paraguaya registró un período de mucho dinamismo aunque con un desempeño fluctuante. Esto se hizo tangible en varios

indicadores macroeconómicos y sociales. Se apreció también una variación en lo que respecta a las estructuras sociales, la organización política y la necesidad de cambios estructurales para promover un desarrollo sostenible que incluya a todos los sectores de la sociedad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2013). Estos cambios estructurales aún no se han registrado de manera integral.

En 2012 fue publicado un primer material referente a la cooperación internacional no reembolsable recibida por el Paraguay. Dicho documento fue editado por la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda (2012). En el mismo se expresa que se inició en 2008 un proceso de mejoramiento de la gestión de la cooperación internacional, para alentar a su sistematización y la calidad de la cooperación recibida y sus proyectos.

Problemas identificados por los donantes en la ejecución de proyectos de cooperación

El Banco Interamericano de Desarrollo es uno de los pocos cooperantes con Paraguay que publica una evaluación periódica de su gestión y en ella alguna referencia a los proyectos emprendidos, de forma accesible al público general. Para el horizonte temporal contemplado en este trabajo (2003-2013) se lanzaron 2 informes, uno correspondiente al periodo 2003-2008 y otro para el 2009-2013. En ambos documentos se observan similares dificultades a las enfrentadas por otros donantes como ser la Unión Europea, JICA y USAID, entre otras instituciones, las que también tienen evaluaciones realizadas y publicadas para ese periodo. Tomando como base estos documentos y diversas entrevistas realizadas, se expondrá una visión amplia de los distintos inconvenientes relacionados con la cooperación realizada en Paraguay.

Cabe mencionar que los cooperantes que no tienen informes publicados y de acceso libre, en general, no se mostraron entusiasmados con brindar detalles de las evaluaciones realizadas a sus proyectos ni en puntualizar en los inconvenientes encontrados. Esto, de cierta manera, volvió compleja la tarea realizada por la investigadora.

Retrasos importantes

Los proyectos experimentaron notables retrasos en distintas etapas de su desarrollo. Esto se evidenció en que, por ejemplo para el caso del BID, durante el período 2003-2008, la preparación de un proyecto demoró en promedio 41 meses, llegando inclusive a 44 y 42 meses cuando se trataban de proyectos de Desarrollo Social y Modernización del Estado. Esta duración es un 30% superior al periodo establecido para esta acción en otras operaciones de la institución (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

La Oficina Europea de Cooperación (EuropeAid) concretó diversos estudios en los cuales también identificó la “pertinencia en el tiempo”, como una dificultad que deben enfrentar los proyectos emprendidos en el país. Esta problemática es descripta como un desfase entre la definición y la implementación.

Uno de los factores referidos como causante de esta demora es la ratificación parlamentaria por la que deben pasar los acuerdos de cooperación no reembolsable, la cual fue prevista en la ley aprobada en 2005. En atención a esto, el papel del Poder Legislativo se torna fundamental para la cooperación; pero al estar sujeto a cuestiones políticas entre este poder y el Ejecutivo, podría ser considerado un obstáculo en el ciclo de los proyectos a ser implementados, razón por la que debe atenderse de manera especial.

A modo de ejemplo, puede señalarse la demora registrada en la aprobación de los créditos de la Unión Europea en 2008. Debido a que ese año asumieron nuevas autoridades en los poderes legislativo y ejecutivo de ese año, se registró una demora en la aprobación de la financiación de 60 millones de euros a mediados de agosto de 2008 (54 millones de euros destinados al apoyo del presupuesto de educación y 6 millones para un proyecto de internacionalización económica del país) y los acuerdos recién pudieron firmarse en junio y octubre de 2009 respectivamente (Comisión Europea, 2011).

Es importante señalar que al ser un requisito establecido por ley, es imposible obviar este trámite, lo que conlleva a lidiar obligatoriamente con esta situación. Frente a esta coyuntura, y a otras demoras que van apareciendo en el proceso al tratarse de fondos públicos, algunos donantes van optando por trabajar con instituciones de la sociedad civil, las que pueden tener menos rigideces al momento de desarrollar las actividades necesarias.

Lamentablemente, la ejecución tampoco fue rápida. La Comisión Europea (2007) detalla que a partir de que se suscribe el Convenio de Financiación hasta que el mismo recibe su ratificación parlamentaria, es posible que transcurran seis meses fácilmente. Esto implica una demora en el inicio de los proyectos de la cooperación europea, lo que afecta a la aplicación del Reglamento financiero y a la norma estricta de temporalidad, sin contar que afecta al logro de los objetivos. El BID referenció que en esta etapa para el periodo 2003-2008 los tiempos originales propuestos se duplicaron (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Costos

Este aspecto es clave para el desarrollo de los proyectos y su evolución en Paraguay no ha sido de lo más exitosa. El Banco Interamericano de Desarrollo (2009) sostiene que en lo que respecta a los proyectos emprendidos por él, los gastos en la preparación y ejecución posicionaron a Paraguay entre los más costosos de su cartera. En el mencionado material de evaluación de sus operaciones, esta institución explica que el costo promedio de preparación por proyecto rondaba los US\$2.967 por millón aprobado, mientras que en Paraguay el mismo ascendía a US\$8.116 y destacó el aumento en los años en los que menos préstamos de inversión se aprobaron. En lo referente a los costos de ejecución, la situación fue similar; los mismos fueron cuatro veces mayor que el promedio del Banco.

Esta situación se debe a distintos factores, entre los que señala: el reducido tamaño de la operación, lo que potencia los costos fijos; las complicaciones observadas en la transacción y los recaudos fiduciarios necesarios (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009). El primero de estos factores puede considerarse como muy preponderante, en atención de que la operación es pequeña y esto repercute en los costos de la misma.

En muchos de los casos, el diseño de los proyectos lleva a que se requiera de la realización de licitaciones internacionales para la contratación de profesionales extranjeros o la adquisición de bienes, las que por su naturaleza y por lo establecido en la legislación que la rige, exige de mayores plazos y trámites, lo que también lleva a incurrir en un costo adicional.

Evaluabilidad de los proyectos

Antes de ingresar de lleno en el tema de la evaluabilidad, es preciso mencionar que la Comisión Europea (2007) en su documento país correspondiente al periodo 2007 – 2013, explica que en su experiencia de los cinco años anteriores tanto en el Paraguay como en América Latina, ha detectado, al igual que otros donantes, que: “el enfoque proyecto como método privilegiado de implementación de la cooperación no ha producido los resultados previstos”. Debido a esto, este organismo optó por que las delegaciones sean las que emprendan la gestión de la cooperación, para lo cual las mismas deben aplicar el Reglamento financiero (NRF). Adicionalmente, se estableció que los beneficiarios deben apropiarse de las actividades.

Hay dos aspectos que el mismo informe refiere también como aspectos problemáticos y que pueden ser vinculados con la evaluabilidad. El primero de ellos se basa en el impacto, ya que según rezaba dicho informe “las misiones revelan que un tercio de los proyectos carece de impacto significativo”. Sin embargo, en lo que respecta a los resultados, la Comisión Europea resaltó que los logros asociados al fortalecimiento de las instituciones paraguayas, fueron los principales.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (2009) refiere que más del 50% de las operaciones registró inconvenientes por no contar con indicadores que le permitan describir sus productos y objetivos de desarrollo. Esto es denominado índice de evaluabilidad ex ante de las operaciones, y en su caso llegó solamente al 45%. Estiman que esto se debió a que no se contaban con indicadores, metas o hitos. Otros de los factores llamativos, eran que las líneas de base solo estaban presentes en el 30% de los indicadores y sólo el 68% tenía alguna meta.

El BID señala también que la construcción de los marcos lógicos fue muy heterogénea. En su evaluación (2009), señala que fue usual cierta confusión entre objetivos de desarrollo y de producto y que se fijaron muchas metas cualitativas, las cuales son de difícil evaluación. El informe explica que más del 70% de los objetivos no fueron monitoreados. Otro de los inconvenientes relacionados con los objetivos fue que cerca del 52% de los objetivos propuestos fueron ya sólo de relevancia para el proyecto emprendido o resultan ser muy amplios. Ejemplos como “fortalecer previsibilidad jurídica”, “fortalecer sostenibilidad de expansión de servicios básicos” o “aumentar

participación ciudadana en gestión ambiental” son un tanto difíciles de evaluar, por lo que luego carecieron de seguimiento.

Otro de los indicadores utilizados por el BID para el periodo 2003-2008 fue el promedio de problemas. De acuerdo a la evaluación efectuada, el mismo superó al del ciclo evaluado anteriormente (1991 - 2002), totalizando un promedio de 6 a 8 problemas cada diez operaciones en ejecución. Puede mencionarse que los problemas más acontecidos fueron la capacidad institucional de las unidades ejecutoras, la baja frecuencia relativa de reporte de problemas de adquisiciones y las demoras en las aprobaciones legislativas ya detalladas anteriormente.

Siguiendo con el BID, este organismo multilateral evalúa como parte de su proceso de programación tres aspectos fundamentales: pertinencia, coherencia y previsión. El primero de ellos contempla el nivel de congruencia de la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco con las necesidades del país, sus planes de desarrollo y las prioridades del gobierno. Mientras que el segundo se refiere al grado de adecuación de los instrumentos del Banco y su coordinación con otros cooperantes. La previsión, por su parte, es definida como la capacidad del proceso de programación para anticipar las actividades realizadas. El BID, en su documento de evaluación (2009), explicó que para el programa 2003-2008 se fijaron 107 objetivos de desarrollo, los cuales excedieron la capacidad de ejecución del país y los de la propia institución. Evaluó que su pertinencia fue “débil”, su previsión fue “baja”, que la coherencia “presentó problemas” y que la eficiencia fue “baja”. Las dificultades expresadas por el organismo se basan en problemas con los instrumentos, la interacción con unidades ejecutoras, la falta de coordinación entre los cooperantes, la práctica de haber sido utilizado como fuente de financiamiento para requerimientos puntuales y la falta de continuidad de funcionarios del gobierno (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

El documento de evaluación señalado en párrafos anteriores refiere también que la evaluabilidad del programa y las operaciones fue baja, debido a la falta de líneas de base, evaluaciones ex post, indicadores o metas relacionadas a los resultados de los proyectos, entre otros factores. Explica también que esto, sumado a otros factores exógenos, hace que no pueda medirse la efectividad del trabajo realizado en el país, pero destaca la existencia de experiencias exitosas en intervenciones puntuales. Detalla que las mismas se basaron fundamentalmente en el involucramiento de funcionarios y

especialistas, destacando que los mismos se encontraban muy capacitados; se centraron en actividades puntuales; y balancearon la inversión en obras con la generación de capacidades institucionales.

Para el periodo 2008 - 2013, el BID planteó un programa que se basaba en 8 pilares: políticas macroeconómicas, desarrollo del sistema financiero, gestión de empresas públicas, modernizar la administración pública, reforma agraria, desarrollo de la infraestructura, competitividad y clima de negocios, generación de empleo y lucha contra la pobreza. Cada uno de estos pilares contaba con sus respectivas acciones asociadas (Oficina de Evaluación y Supervisión BID, 2014).

En el documento de emitido por la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (2014) se explica que muchas de las operaciones dejan de aparecer en los Documentos Anuales de programación de país (CPDs, por sus siglas en inglés) sin informar sobre los resultados. Ejemplifica esto para el periodo 2010 - 2013 diciendo que en el mismo se realizaron 63 operaciones de las cuales sólo en 16 se reportan resultados (aunque 14 sean parciales), 19 se encuentran en ejecución y 23 desaparecieron. Esto, junto con las debilidades en los documentos estratégicos del BID, son serios inconvenientes para el logro de los objetivos. En la Tabla 8 pueden apreciarse los avances.

Tabla 8: Avances de programas del BID

Sector	CTs	Préstamos	\$ (%) ^a	Ejecución	Resultados	Institucionalidad Sectorial
Agua y saneamiento	5	7	9%	MEDIO	ALTO	BAJO
Transporte y urbanismo	8	9	37%	BAJO	MEDIO	BAJO
Energía	4	2	7%	MEDIO	ALTO	BAJO
Banca Pública de Desarrollo	3	5	9%	ALTO	ALTO	MEDIO
Sector privado (SCF, OMI, TFFP)	0	14	8%	ALTO	N/A	N/A
Sector social	18	9	8%	BAJO	MEDIO	BAJO
Administración pública (inc. Aduanas, servicio civil, justicia)	11	9	2%	BAJO	MEDIO	BAJO
Estadísticas y catastro	4	5	3%	MEDIO	BAJO	BAJO
Apoyo presupuestario (PBLs)	0	2	11%	ALTO	N/A	N/A
Agricultura, competitividad y exportaciones	14	5	4%	MEDIO	MEDIO	BAJO
Operaciones de apoyo	6	0	0%			
Total	73	67	100%			

^a Porcentaje del monto total aprobado. Nótese que esta cartera incluye no solo las operaciones aprobadas en ese periodo, sino también las incluidas en ese periodo // ^b Las aprobaciones del sector privado no incluyen las realizadas por ICC durante el periodo

Coordinación

La Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda (2012) identificaron como uno de los desafíos de política en materia de cooperación internacional, el de “Fortalecer el diálogo político con las fuentes de cooperación y con los organismos regionales vinculados al tema con el objeto de evitar duplicidades y desarrollar las articulaciones pertinentes que mejoren la eficacia de la ayuda”. Esto es vital para garantizar el éxito de las acciones emprendidas en este campo.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (2009) en su evaluación 2003 - 2008 refleja que la cooperación internacional no contaba con mecanismos de cooperación que orienten los esfuerzos. Pese a ello, refiere que existe una especie de acuerdos implícitos que posibilitan cierta repartición de las labores en materia de educación y salud, y trabajo coordinado entre el BID, el BM y el FMI por citar algunos ejemplos. Sin embargo, en la siguiente evaluación, correspondiente al periodo 2009 - 2013, esta situación parece dar un giro ya que expresa “El Gobierno de Paraguay, a través del Ministerio de Hacienda, lideró la coordinación de donantes durante el periodo 2008-2013” (Oficina de Evaluación y Supervisión BID, 2014; pag. 21). En este último informe se destaca que debido a la coordinación del Ministerio de Hacienda, los mecanismos tradicionales de trabajo conjunto, como las mesas de trabajo, no resultaron importantes y que pese a esto último, los donantes cofinanciaron múltiples operaciones.

Cabe destacar que se registran reuniones mensuales entre los donantes (2016). Las mismas son encabezadas por directivos de la Secretaría Técnica de Planificación y aglutinan a los representantes de cada institución de acuerdo a su naturaleza, conforme sean bilaterales o multilaterales. Estos encuentros permiten que haya un fluido intercambio de información entre los intervinientes, al tiempo que colaboran para la sinergia del trabajo conjunto (Alcaraz, 2016).

Pertinencia de la cooperación internacional

De acuerdo al trabajo realizado por Carosini (2010), para el periodo 2003-2008, se contaba con estos instrumentos: el Plan de Crecimiento Económico con Equidad, Paraguay 2011 (2004) y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP, 2006). Además refiere la existencia de los Programas de gobierno para los periodos

1999 - 2003 y 2003 - 2008. Al respecto de estos planes y programas, la autora mencionó que algunos de ellos contienen ciertas metas vinculadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que los mismos evidencian cierta falta de coherencia, ya que señalan objetivos sectoriales sin detallar metas generales. Para el horizonte temporal contemplado por este material, se pudo identificar también la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 - 2020 y el Plan Estratégico Económico y Social 2008 - 2013.

Un aspecto interesante de mencionar como rasgo general del Estado Paraguayo es la escasa evaluación que el mismo realiza de sus planes y acciones. Con referencia a esto, Carosini (2010) menciona que si bien todos los planes confeccionados entre 1960 y 2008 contenían un diagnóstico inicial, sólo el Plan Bienal 1967 - 1968 hacía una evaluación de lo propuesto en el Plan anterior y propone que esto sea replicado. Este hecho puede servir como una muestra del actuar seguido. Por ello, no es de extrañar que no se cuentan con sendas revisiones sobre lo actuado en el periodo de referencia. La única nota al respecto en el tema abordado por este trabajo, la han dado los organismos oficiales paraguayos encargados de la materia, los que han afirmado que “En términos globales, la contribución de la cooperación internacional ha sido coherente y se ha alineado a las prioridades gubernamentales definidas en la PPDS 2010- 2020 y en el PEES 2008-2013” (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores & Ministerio de Hacienda, 2012).

De manera a tener un rol más activo como receptor y mejorar ciertos aspectos atinentes a la gestión de la cooperación desde los organismos locales relacionados a la materia, se encuentra próximo a ser promulgado un decreto a tal efecto. El mismo establecerá que la cooperación internacional debe estar encuadrada en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, lo que fomentará la pertinencia de los proyectos a ser ejecutados con los intereses del gobierno paraguayo (Alcaraz, 2016).

Factores institucionales

El Paraguay, como se expresó anteriormente, vivía un estancamiento económico importante para 2002. Pero a partir del año 2003, la economía evidenció signos de mejoría. Con la llegada al poder del Presidente Nicanor Duarte Frutos y su Ministro de Hacienda, Dionisio Borda, se pudo apreciar el empeño por lograr la mejorar la situación

económica. Una muestra de ellos es que se concretó un acuerdo de derechos de giro (stand-by agreement) con el FMI, luego de haber negociado por un largo periodo y habiendo tenido una cesación de pagos en 2002. El mencionado acuerdo, inédito en los últimos 43 años, establecía una serie de reformas en el plano fiscal y financiero (Borda, 2007). Los nueve puntos contemplados en el mismo, incluían: racionalización de gastos, reforma de la Caja Fiscal, reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal (reforma impositiva), nuevo Código Aduanero, Ley de restructuración de la deuda pública, reforma de la banca pública, empresas públicas y seguridad social (Diario ABC Color “Gobierno lanza S.O.S. al FMI para tratar de cerrar el 2003”, 2003).

A modo de ver cómo esto ha sido abordado, se detallarán a continuación las medidas seguidas posteriormente para el periodo de análisis comprendido en este trabajo. En lo que respecta al BID, este elaboró una Estrategia de País (EPPR) con vigencia 2004-2008 y otro Plan 2008-2013. La EPPR con vigencia 2004-2008 contenía tres esferas de acción y fue producto de un intenso diálogo con distintos actores. Los ámbitos de acción definidos fueron: Fortalecer la gobernabilidad; Crear las bases para el crecimiento sustentable profundizando la economía de mercado y una mayor integración regional y global”; y “Reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de menores ingresos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009)

Para el año 2004, cuando la crisis fue superada, las necesidades del país también cambiaron, por lo que se necesitó realizar ajustes en la cartera del BID. Estos iban en concordancia con el nuevo modelo económico de “crecimiento con equidad” diseñado por el Gobierno de Duarte Frutos con empresarios y representantes de la sociedad civil. El mismo organismo señaló que no existen indicios de que estos ajustes hayan optimizado el uso del financiamiento, que pese a la nueva coyuntura los temas principales seguían siendo los mismos, aunque podrían ser abordados desde distintos enfoques. Destaca también que el hecho de no replantear la estrategia pese a marcar una continuidad en cuanto a los tipos de intervención, permitió evitar potenciales demoras (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Cabe mencionar que la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (2014, pag. 31) señaló en su informe correspondiente al periodo 2009-2013, que “varias reformas clave para el país fueron abandonadas”. Cita entre ellas al programa de modernización de aduanas, el programa de catastro y el programa de desarrollo municipal. Estos fueron cancelados por diferentes razones: no recibir la ratificación parlamentaria en el caso del

primero; mientras que el segundo se canceló al no lograrse los objetivos trazados en la primera etapa y tercero ni siquiera llegó al directorio, por un problema constitucional con las garantías propuestas. En el mismo informe se detalla también que, salvo los proyectos de inversión, los restantes enfrentaron notables desafíos, como ser: las ejecuciones por demás lentas, las fallas en la coordinación, un marco legal no apropiado que llevó a que hayan demoras, los inconvenientes vinculados a las licitaciones y los cambios de contexto, entre otros.

En lo que respecta a los proyectos del BID en el país, en la evaluación realizada para el periodo 2009 - 2013, reconoce cuanto sigue (Oficina de Evaluación y Supervisión BID, 2014):

“Quizás el elemento más distintivo de la cartera de Paraguay es la poca contribución de los proyectos del Banco al fortalecimiento de la institucionalidad, tanto a nivel central (proyectos de modernización del Estado) como en los componentes de fortalecimiento institucional individuales de cada uno de los proyectos sectoriales. En prácticamente todos los proyectos el Banco se propuso diversas metas de apoyo a la institucionalidad”.

Otro de los grandes donantes, la Comisión Europea (2007), identificó en su documento de estrategia país (2007-2013) algunos puntos vinculados con el tema. Entre ellos, puso en evidencia que distintos resultados de su cooperación con el Paraguay se centraron en el fortalecimiento de las instituciones nacionales como algo positivo. Sin embargo, entre los aspectos con dificultades se notó que existieron numerosas demoras debido a la baja capacidad de absorción del país, lo que se observaba en factores como: “las políticas mal definidas, los cambios de interlocutores y otros problemas de gestión”.

Prado Lallande (2006) expresa que muchos son los donantes que identificaron como una de las principales causas de la ineficacia de la ayuda a las deficiencias internas que experimentan los receptores. Por este motivo, explica que deberían ser abordadas las razones puntuales que los vuelve poco eficaces al momento del aprovechamiento de los fondos de cooperación internacional de los que disponen.

En la primera, y hasta el momento única publicación referente a la cooperación internacional, editada por la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores (2012), se realizó además de una descripción de la cooperación, un análisis de los desafíos en cuanto a políticas e instituciones. Ello permitía inferir que existían ciertos aspectos que debían fortalecerse en cuanto a la cooperación recibida. Estos estaban vinculados principalmente con el

trabajo coordinado entre las instituciones involucradas, el mejoramiento de la coordinación y la clarificación de ciertos procesos administrativos para lograr sinergia. En la Tabla 9 se presentan estos desafíos y tomando como premisas los mismos, se presentará en las líneas siguientes un análisis referente al tema.

Tabla 9: Desafíos para la cooperación internacional recibida por Paraguay (2012)

Desafíos	Detalle
En materia política	Elaborar una política de cooperación internacional que contenga los principios básicos de ésta, así como las prioridades que servirán de orientación para la definición de una estrategia de cooperación internacional consensuada a nivel gubernamental y flexible para enfrentar los recientes cambios en el escenario internacional de la ayuda al desarrollo.
	Fortalecer el compromiso de los sectores nacionales que ejecutan los proyectos y/o programas de cooperación internacional. Ello requiere del fortalecimiento de las capacidades de articulación política, de coordinación técnica y de eficiencia en la gestión.
	Fortalecer el diálogo político con las fuentes de cooperación y con los organismos regionales vinculados al tema con el objeto de evitar duplicidades y desarrollar las articulaciones pertinentes que mejoren la eficacia de la ayuda.
Institucionales	El fortalecimiento institucional de las entidades responsables de la gestión de la cooperación del país, así como el mejoramiento de la articulación entre ellas a efectos de una mayor coordinación y generación de la estrategia de cooperación no reembolsable.
	El mejoramiento de las capacidades técnicas, en recursos humanos abocados al tema y en gestión de la cooperación internacional que el país recibe.
	La profundización y ampliación del diálogo con las fuentes de cooperación estableciendo una periodicidad para las mesas de cooperantes así como las mesas sectoriales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda (2012)

De acuerdo con los datos relevados, puede apreciarse que existe cierto avance en lo que a estos desafíos se refiere, de forma general. En materia política, el primero de los desafíos se centraba en contar con una política de cooperación internacional que cuente con los principios básicos y prioridades, entre otros temas. Con referencia a esto, puede establecerse que durante el periodo considerado para esta investigación (2003 - 2013) no han existido notables avances en la materia. No obstante, cabe señalar que se encuentra próximo a ser promulgado un decreto (2016), en el cual se establece de manera clara el mandato que debe seguir la cooperación internacional y esto se vincula con que toda la ayuda recibida debe estar encuadrada en alguno de los objetivos

especificados en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Si bien esto no constituye una política completa de cooperación, brinda un norte para que los proyectos sean realizados.

Es menester señalar con referencia a lo detallado en el párrafo anterior, que el país tiene una “tradicción” en cuanto a la pérdida de vigencia de los planes a largo plazo cuando los gobernantes alternan en el poder. Esto podría significar un cambio cada cinco años en el instrumento que guía la cooperación. Si bien, el mismo podría ser sólo de forma y que los objetivos tengan cierta continuidad, es una cuestión a tener en cuenta al no contarse con una política formal de cooperación.

Otro de los desafíos identificados en materia política, se relacionaba con el fortalecimiento del compromiso de los sectores nacionales beneficiados con proyectos de cooperación. Para ello se requeriría de una mayor articulación política y coordinación. Si bien durante el periodo de estudio se tuvo contacto con las instituciones beneficiarias, el mismo era establecido conforme a la necesidad y la proactividad de los responsables. También se administraban ciertos cuestionarios y se mantenían reuniones pero en caso de que estas instituciones obtuviesen fondos de cooperaciones de forma directa, sin compromiso de recursos gubernamentales paraguayos, no existía una obligación de informar sobre estas actividades, lo que pudo conducir a que exista un registro incompleto de los proyectos de cooperación.

Este mismo decreto, al que se ha hecho referencia en líneas precedentes, buscará evitar el registro incompleto y mejorar la secuencia de la información brindada a la STP por parte de las instituciones beneficiarias. Así también, este documento permitiría establecer el procedimiento a ser tenido en cuenta para este menester y con ello se pretende un mejoramiento en la articulación política, en la coordinación técnica y en la eficiencia.

El tercer desafío mencionado es el robustecimiento del diálogo político con los cooperantes. Este aspecto ha sido uno de los que mayores avances ha registrado, ya que existe un fluido contacto entre los donantes y el Estado Paraguayo, tanto en la esfera política como en la técnica. El contacto es materializado a través de distintos medios, entre los cuales cabe destacar las reuniones periódicas entre los donantes, los que se congregan de acuerdo a su naturaleza.

En cuanto a los desafíos institucionales, las entidades responsables de la gestión han avanzado en lo concerniente a la coordinación de las tareas a ser ejecutadas. Esto se podrá observar en el decreto al que se ha aludido anteriormente y el cual prevé que los mecanismos de trabajo entre la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores sean ajustados.

Análisis de los proyectos emprendidos en materia de comercio exterior a partir de la cooperación internacional recibida por el Paraguay

De manera a analizar los avances registrados en materia de comercio exterior a partir de los proyectos desarrollados en esta área por la cooperación internacional, se presentan a continuación distintos instrumentos. Entre los mismos se encuentra una matriz de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) y un análisis estadístico descriptivo.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realización de distintos planes con miras a potenciar la competitividad • Mejora de las condiciones macroeconómicas del país • Producción de bienes con demanda en el exterior • Posibilidad de establecer clúster con productos que poseen potencial • Condiciones favorables para el desarrollo de inversiones • Funcionamiento de una Ventanilla Única de Exportación • Avances en las certificaciones de calidad • Mejor capacitación de los funcionarios en temas vinculados al comercio exterior • Pertenencia del país a distintos esquemas de integración 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • El comercio exterior es percibido como un área susceptible de apoyo por parte de los donantes • Expertise de los donantes en materia de proyectos relacionados al comercio exterior • Existen instituciones como la OMC que impulsan mejores condiciones para los países menos avanzados en materia de comercio exterior • Proliferación de tratados de libre comercio y búsqueda de apertura de mercados • Situación del MERCOSUR obliga a un replantea del esquema de integración
<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • La institucionalidad del país en forma general es débil • Distintas reformas clave fueron abandonadas • La producción del país sigue centrada en pocos rubros y los mismos no poseen un 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los fondos son cada vez más escasos • Existe cierta condicionalidad para la concesión de fondos que no siempre puede ser afrontada por los países beneficiarios en este caso, Paraguay • Entorno comercial mundial estancado

<p>elevado nivel de industrialización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los sucesivos gobiernos van variando de planes sin que exista una política claramente definida para la inserción económica del país • Ratificación parlamentaria enlentece el proceso de cooperación • Los procesos licitatorios y de contratación de personal en el sector público son muy lentos en el país • Gestión de la cooperación aún es atomizada • No existen bases de datos centralizadas de todos los proyectos realizados (aunque se encuentra en proyecto el lanzamiento de una herramienta de este tipo) • La evaluabilidad de los proyectos no es la óptima 	<ul style="list-style-type: none"> • MERCOSUR no cumple con sus objetivos trazados • La exigencia en materia de innovación y calidad a nivel internacional va creciendo continuamente • La competitividad de los países crece constantemente
--	---

Fuente: elaboración propia

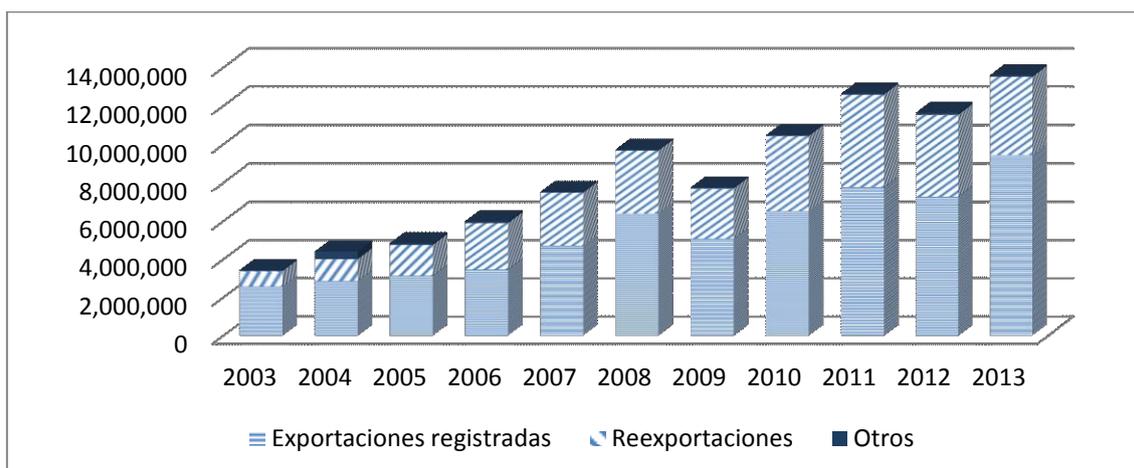
La matriz presentada permite apreciar que pese a los proyectos concretados, existen distintos factores que no permitieron que los mismos puedan alcanzar sus resultados óptimos y son los mismos que amenazan a los nuevos proyectos que pudieran emprenderse.

Indicadores cuantitativos del comercio exterior paraguayo

De forma referencial, serán señalados a continuación distintos indicadores relacionados al comportamiento del comercio exterior paraguayo con un breve análisis de los mismos. Si bien estos no constituyen una evidencia inequívoca de los resultados de la cooperación recibida por el Paraguay en la materia, nos permiten tener una idea de la evolución en la temática.

El primero de los indicadores a ser considerado, será el de las exportaciones totales de bienes (Gráfico 4). Esta magnitud está compuesta de tres factores: las exportaciones, las reexportaciones y el rubro otros. La segunda de estas magnitudes se refiere a la “diferencia existente entre el total importado de bienes susceptibles de reexportación menos el consumo potencial respectivo” mientras que “otros” define a las partidas: “reparación de bienes y bienes adquiridos en puertos por medios de transporte y las otras ventas / compras asentadas en la cuenta de bienes de la balanza de pagos” (BCP, 2015).

Gráfico 4: Exportaciones del Paraguay periodo 2003-2013 (en miles de dólares FOB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP (2015)

En el Gráfico 4 puede apreciarse que el volumen de exportaciones tuvo una tendencia creciente durante la década 2003-2013, pese a haberse registrado en 2009 y 2012 una disminución de su cuantía. Esto se debió fundamentalmente a problemas registrados con la sequía, que mermó la cosecha de soja y a la aparición de un brote de fiebre aftosa, sumado, en el caso de 2009, a la crisis económica global que afectó a las exportaciones. La alta dependencia de los productos agrícolas, los cuales a su vez se encuentran expuestos a cuestiones como el clima o las plagas y afecciones, pone de manifiesto la escasa sofisticación de las exportaciones y deja entrever que pese a los esfuerzos realizados, los productos ofrecidos por el Paraguay al mundo aún no evidencian un nivel de sofisticación que permita modificar la configuración histórica que el país tiene de ser exportador de materias primas. No obstante, es importante destacar que pese a la presencia de factores exógenos que frenaron su aumento en los años ya señalados, para el periodo de análisis de este trabajo, las exportaciones aumentaron en un 241% en su cuantía.

Para poder visualizar con mejor detalle lo acontecido en el comercio exterior paraguayo es preciso profundizar en cuanto a los productos que han sido exportados en este periodo de tiempo. En el Gráfico 5 se pueden apreciar las exportaciones del Paraguay organizadas en cuatro rubros, a saber: productos primarios, manufacturas de origen agropecuario, manufacturas de origen industrial y combustibles y energía.

El rubro “Productos primarios” es uno de los principales en materia de exportación y entre sus componentes puede encontrarse como principales productos: la soja, el maíz, el trigo, el arroz, las fibras de algodón, las semillas de sésamo, el carbón vegetal, las

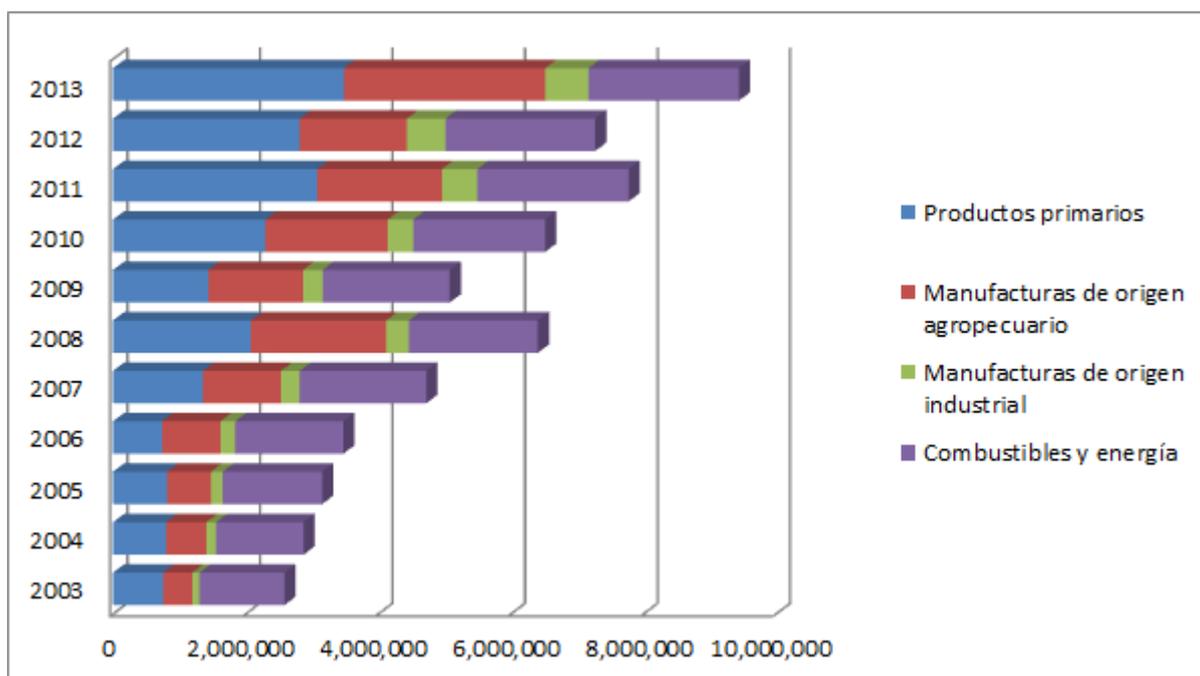
semillas de nabo y el tabaco sin elaborar, entre otros. En promedio, “Productos primarios” ha significado el 31% de las exportaciones del país, aunque en años como 2011 representó aproximadamente el 40% de las mismas. Esto reafirma que los factores climáticos o de demanda externa pueden tener un gran efecto sobre las exportaciones.

Las “Manufacturas de origen primario” también son un rubro muy significativo para las exportaciones del país, representando para el periodo 2003-2013 un promedio de 26% de las exportaciones, llegando inclusive a un 32% en el año 2013. Las partidas principales que componen este rubro son: la carne bovina, las harinas, tortas y demás residuos de soja; el aceite de soja; las pieles y cueros preparados; el azúcar de caña en bruto; las tablillas y frisos para parquet; el aceite de girasol; cigarros; tripas de animales y las maderas aserradas, entre otros.

El rubro con menor preponderancia es el de las manufacturas de origen industrial. Entre las partidas incluidas en el mismo se destacan: los artículos para transporte o envasado de plástico; los productos farmacéuticos; el resto de arrabio o acero; las prendas de vestir; las materias plásticas y artificiales; los insecticidas, fungicidas y herbicidas; resto de máquinas y aparatos eléctricos y los aceites esenciales. Su promedio de participación en las exportaciones es de solamente el 6,27%. Cabe destacar que por su efecto multiplicador y por lo que implica para la economía, este sector será abordado nuevamente más adelante.

El último de los sectores a considerar es el de “Combustible y energía”, aunque podría ser considerado sólo como “Energía eléctrica”, ya que es esta la línea que tiene prácticamente la exclusividad de su composición. Su aporte en materia de exportaciones es clave para el Paraguay, ya que oscila en un porcentaje cercano al 37% en promedio, llegando inclusive a representar un 50% de las mismas en el año 2003. Esta presencia tan llamativa tiene su origen en la energía hidroeléctrica producida a partir de las binacionales Itaipú y Yacyretá, las que se encuentran en copropiedad con Brasil y Argentina respectivamente. La energía producida en las mismas es propiedad en un 50% del Paraguay y en caso que éste no la utilice, debe “cederla” a su socio, lo cual provoca esta cuantía de exportación.

Gráfico 5: Composición de las exportaciones paraguayas (2003-2013)

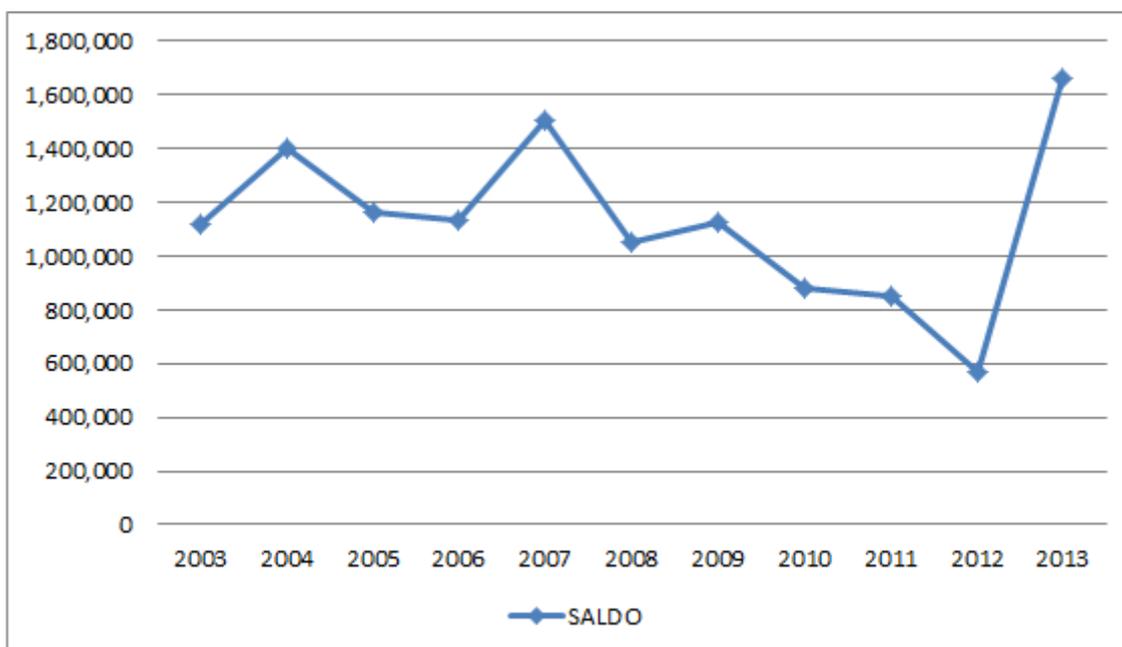


Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP (2015)

Otra de las variables a ser consideradas como parte del comercio exterior paraguayo son las importaciones de bienes, clasificadas en “importaciones” y “otros”. Este último rubro tiene la misma implicancia que la descrita en el párrafo referente a las exportaciones. Las importaciones, al igual que las exportaciones, también mostraron una tendencia positiva, aunque no escaparon de los efectos adversos de las dificultades presentadas en los años 2009 y 2012.

En el Gráfico 6 se aprecia la evolución del saldo de la balanza comercial. Si bien este indicador muestra solamente la diferencia entre ambas variables, es interesante de analizar. En el caso de países como Paraguay, las importaciones pueden reflejar la compra de insumos y maquinarias necesarios para la producción, por lo cual su crecimiento acompaña en muchos casos a las exportaciones. Por esto, puede relacionarse con que si bien las exportaciones registraron un aumento progresivo y esto condujo a que el saldo observado sea positivo, es evidente la fluctuación registrada en el saldo.

Gráfico 6: Saldo de la Balanza Comercial



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP (2015)

Evaluación de los proyectos en materia de comercio exterior emprendidos a partir de la cooperación recibida por el Paraguay

La evaluabilidad de los proyectos de cooperación realizados en Paraguay es uno de los aspectos más difíciles de abordar, como ya se había comentado anteriormente, cuando se presentó este aspecto en las iniciativas del país. Esta dificultad se evidencia desde la elaboración de los mismos, cuando no son contemplados criterios de evaluación traducidos en indicadores apreciables objetivamente. Esto repercute en que en la ejecución de los mismos pueden surgir ciertas desviaciones y a partir de esto, en el resultado final no siempre es apreciable el aporte del proyecto.

Ese aspecto, sumado a los retrasos, elevados costos, las deficiencias en materia de coordinación y factores institucionales repercutieron en que los problemas que enfrenta el comercio exterior paraguayo no hayan sido superados totalmente. Sin embargo, se evidencian ciertas mejoras. Para realizar un análisis de esto, se citan a continuación los problemas que fueron identificados por Ramírez (2007) de forma resumida:

- Falta de información sobre requisitos de accesos a mercados

- Falta de información de inteligencia de mercado (clientes, consumidores, competencia, etc.)
- Necesidad de contratar consultores para realizar estudios o prospecciones de mercados, lo que a veces es solamente posible con un apoyo para hacer frente al costo de dichos servicios
- La tramitación de las exportaciones aún es engorrosa y lenta
- El impacto de los programas es reducido: los mismos tienen baja cobertura y están muy centralizados en la ciudad de Asunción.

A los mismos, la autora le agrega los siguientes: apoyo a las necesidades financieras requeridas para el comercio exterior, carencia de programas de desarrollo de los Recursos Humanos, apoyo personalizado a las empresas e incipiente ecosistema innovador. Conforme a los inconvenientes identificados, tanto por Ramírez (2007) como por la autora, y a los proyectos desarrollados, se presenta a continuación una breve reseña.

Tabla 10: Inconvenientes para la internacionalización de empresas paraguayas y su evolución

Inconveniente	Evolución
- Falta de información sobre requisitos de accesos a mercados	Este aspecto ha mejorado con el tiempo debido a los avances de las comunicaciones fundamentalmente. Los proyectos de cooperación colaboraron con la mejora de esta deficiencia, propiciando distintas instancias de información, pero la valoración de su aporte es muy difícil de realizar.
- Falta de información de inteligencia de mercado (clientes, consumidores, competencia, etc.)	Los proyectos apuntaron en varios casos a mejorar las condiciones que favorezcan la inteligencia de mercado. Algunas empresas aprovecharon esto, logrando mejorar sus capacidades.
- Necesidad de contratar consultores	Se contrataron consultores para la

para realizar estudios o prospecciones de mercados, lo que a veces es solamente posible con un apoyo para hacer frente al costo de dichos servicios	realización de distintos estudios. Lamentablemente, la demanda es superior a la oferta y se necesitan instalar capacidades.
- La tramitación de las exportaciones aún es engorrosa y lenta	Se encuentra en pleno funcionamiento la Ventanilla Única de Exportación, la cual acortó notoriamente los plazos y costos de la actividad. Esta iniciativa es fruto de la cooperación recibida.
- El impacto de los programas es reducido: los mismos tienen baja cobertura y están muy centralizados en la ciudad de Asunción.	Se buscó la descentralización, realizando eventos en distintas ciudades y propiciando la participación de empresas del interior en varios de los proyectos de la cooperación. Este proceso debe ser profundizado.
- Apoyo a las necesidades financieras requeridas para el comercio exterior	La disponibilidad de recursos financieros es muy limitada y en el marco de los proyectos sólo se abonaron actividades, viajes y planes puntuales. Este aspecto debe ser retomado.
- Carencia de programas de desarrollo de los Recursos Humanos	Existieron iniciativas muy aisladas y puntuales emprendidas en este sentido.
- Apoyo personalizado a las empresas	Si bien REDIEX propiciaba proyectos individuales en el marco de la cooperación, el alcance de los mismos fue muy limitado. Podría vincularse con la formación de Recursos Humanos para que sea sostenible en el tiempo.
- Incipiente ecosistema innovador	CONACYT fue potenciado por medio de distintos proyectos y se busca que como fruto de los mismos, la ciencia, la

	tecnología y la innovación puedan tener un nuevo impulso en el país. Los resultados de esto recién podrán ser apreciados en el tiempo.
--	--

Fuente: elaboración propia

A pesar de estos inconvenientes, la estabilidad macroeconómica fue positiva para el comercio exterior paraguayo, como se había señalado anteriormente. Esta se tradujo en un crecimiento económico sostenido, aunque muy expuesto a factores exógenos; niveles de inflación acorde a las metas anunciadas, déficit fiscal reducido y deuda pública aceptable.

Conclusiones

La cooperación internacional es un tema amplio y relativamente nuevo en el sistema internacional y en el Paraguay. Pese al desarrollo que el mismo ha tenido en las últimas décadas, no ha sido objeto de estudio pormenorizado en este país. Esto se debe fundamentalmente a que ha sido abordado de manera dispersa por distintos agentes y a que los proyectos y sus respectivas evaluaciones, no han sido suficientemente conocidos por la sociedad en general, como para llamar su atención. Esto ha repercutido en que su análisis se haya limitado a unos breves trabajos generales.

A partir de la realización de este material, se han podido extraer algunas ideas, las cuales serán señaladas a continuación. La primera de ellas se vincula con la relevancia de contar con un cuerpo conceptual y teórico que abarque los aspectos fundamentales del tema y el cual permita vincular a las Relaciones Internacionales como “Ciencia paraguas” junto con las demás disciplinas que intervienen en esta temática.

Las Relaciones Internacionales, pese a la juventud de la disciplina, han conseguido nuclear distintas perspectivas vinculadas al sistema internacional. Más allá de la preponderancia que ha tenido para la misma el surgimiento de conflictos entre distintas naciones, la cooperación también asomó como una faceta del relacionamiento entre diferentes partes y permitió de esta manera, que se exploren nuevas facetas de estudio.

En el devenir que ha tenido esta ciencia en sus primeras décadas, pudieron apreciarse distintos enfoques, entre los cuales se destacan especialmente tres: el Realismo, el Transnacionalismo y el Estructuralismo. Por la naturaleza de cada uno de ellos, se destaca la visión del Transnacionalismo, el cual considera posible la existencia de una vinculación de este tipo entre diferentes agentes del sistema internacional, entre los cuáles considera a varios tipos de entidades, obviando la exclusividad del Estado, subjetividad que tan fuertemente había marcado al Realismo, visión predominante en la disciplina por muchos años.

A partir de la existencia de la cooperación entre agentes, la cual se registra por hallarse cierta coincidencia en los objetivos, va apareciendo la necesidad de contar con conceptos básicos que acompañen el desarrollo de la actividad. Los mismos son una herramienta con la que contamos para acercarnos al tema y a partir de ellos podemos tener una primera noción que nos permita vincular la actividad observada en el campo empírico al desarrollo de los acontecimientos en el plano nacional e internacional.

Otro de los puntos interesantes observados en esta investigación ha sido cómo se ha desarrollado la cooperación en el plano internacional, llamando la atención de su evolución desde el Plan Marshall. Es interesante notar como a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación ha estado precedida por las diferentes visiones imperantes a través del tiempo, las cuales se relacionan con los liderazgos políticos y, más precisamente en el caso de la cooperación al desarrollo, con las vertientes económicas predominantes.

Ya considerando el tema puntual de este trabajo, la República del Paraguay ha recibido un intenso flujo de cooperación entre las décadas de 1950 y 1980, en base fundamentalmente de la política de alineamiento con Washington y Brasilia que por entonces ejecutó Alfredo Stroessner. La misma se tradujo en apoyo económico para la ejecución de grandes obras de infraestructura, además de la cooperación en el ámbito de seguridad. Esta cooperación se fue debilitando con el transcurso del tiempo.

Para 1989, luego de la caída de Stroessner, se imponía un repensar de la vida nacional. A partir de entonces, se entablaron nuevos vínculos internacionales, pero la vida económica del país, no mejoró, sino por el contrario, la década de 1990 marcó un notorio estancamiento de la misma. El nuevo milenio empezó de esta manera, aunque es importante señalar que el Paraguay ha mejorado en sus indicadores en la década comprendida entre 2003 y 2013. Pese a esto, aun presenta rasgos que requieren ser trabajados para una mejora en la calidad de vida de su población. Los mismos se encuentran vinculados a diversos aspectos del quehacer socioeconómico de la sociedad.

Organismos internacionales y entidades locales marcaron como uno de los aspectos a ser mejorados, la inserción del país a nivel mundial, puntualmente en lo que a sus oportunidades de comercio se refiere. Es luego de este diagnóstico, que emerge la necesidad de ampliar la base de productos exportables y con esto posibilitar que los agentes puedan acceder a vender nuevos productos y a su vez ingresar a mercados a los cuales hasta ahora no se había podido penetrar. Así es como el tema comercio exterior empieza a ser considerado como una temática de interés por los cooperantes que ejecutan proyectos en el país, más allá de otros esfuerzos realizados anteriormente.

Antes de ingresar en los mismos, es menester mencionar que el tratamiento de los proyectos ha sido complejo por la estructura legal que envuelve a la actividad. Para el caso paraguayo, la misma involucra mínimamente a tres instituciones con funciones clave para que la actividad pueda desempeñarse: el Ministerio de Relaciones Exteriores,

quien suscribe los instrumentos internacionales; la Secretaria de Planificación, la que debe planificar las acciones a ser llevadas a cabo en la vida socio-económica del país y el Ministerio de Hacienda, el cual funge como girador de pagos. Además de éstas, aparecen las instituciones beneficiarias propiamente dichas, las que a su vez tienen sus estructuras y cuentan o no, con relacionamiento directo con sus donantes.

A este complejo entramado de instituciones debe adherirse que la suscripción de tratados por parte del gobierno nacional, deben atravesar por la ratificación del Poder Legislativo. Este paso, que pudiera parecer una mera formalidad, es en realidad otra fuente de inconvenientes para los proyectos. En la misma tónica, y para cerrar el aspecto institucional, es necesario mencionar que las adquisiciones registradas en estos proyectos deben enmarcarse en lo que la legislación paraguaya establece, la cual es bastante burocrática en cuanto a compras y contrataciones se refiere. Todo lo expuesto hasta aquí es sólo una muestra de cómo la cuestión institucional repercute en la dinámica de la cooperación.

En lo que a los proyectos respecta, fueron emprendidas acciones dispersas por parte de cada uno de los donantes, entre los cuales pese a existir cierta “división” en las áreas temáticas a tratar, tampoco puede apreciarse una especialización clara en el área de comercio exterior. Así se encuentra por ejemplo, que el BID, la JICA, la UE, la USAID y hasta la cooperación de China-Taiwán, emprendieron proyectos en el área. Estos presentaron algunas similitudes y diferencias.

Las similitudes se basaron en que la mayoría consideró las deficiencias institucionales y procuró abarcar las mismas desde distintos puntos de vista. En algunos casos se cooperó para la creación de normativas acordes, en otros se fortaleció la capacidad institucional, se potenció la asociación público-privada, se realizó asistencia técnica, entre otras medidas. Entre las diferencias observadas, puede apreciarse que mientras que algunos se centran en el sector público, otros hacen foco en el sector privado y existe una interesante proporción de actividades destinadas a la asociación público-privada.

La JICA brindó un interesante aporte al identificar, a través del EDEP, cuáles podrían ser cadenas incipientes con potencial. Lamentablemente, eso es sólo un primer diagnóstico que requiere de la articulación de distintas iniciativas, las que deben ser coordinadas desde una posición central, como la que tiene el gobierno paraguayo, por ser el primer interesado en el éxito de este tipo de medidas.

A partir de este primer aporte, los proyectos identificados dentro de esta área temática fueron de distintos matices. Uno de los más llamativos fue el “Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas” emprendido por el BID. La particularidad de este programa radica en que apoyó a la internacionalización de empresas desde el sector público y el privado y a través de distintas medidas. Cabe mencionar que los resultados del mismo, pese a ser auspiciosos en casos particulares, no pueden ser claramente visibles en la generalidad. Esto último puede ser asociado también a que para que exista esta internacionalización, era necesario que los esfuerzos de distintas entidades se amalgamen y esto es una tarea pendiente.

En la misma línea, la Unión Europea cooperó a través de dos proyectos para la consolidación del sector exportador paraguayo. El primero de ellos se denominó FoCoSEP y estaba dirigido al mejoramiento de la calidad institucional de ciertos organismos estatales y al fortalecimiento de clústeres. Para complementar lo hecho en el marco de FoCoSEP, se diseñó un segundo proyecto llamado Apoyo a la Integración Económica del Paraguay (AIEP). Este incorpora lecciones aprendidas en el primer intento, como ser la necesidad de armonización de los esfuerzos y evitar la duplicidad de tareas. Lamentablemente, los objetivos de ambos proyectos tropezaron con ciertas rigideces vinculadas al quehacer gubernamental, las cuales ya habían señaladas en líneas anteriores, que los dificultaron.

Retomando el aspecto institucional, USAID ha ejecutado también distintos proyectos en este sentido, específicamente el denominado “Umbral”, en el cual se trabajó pormenorizadamente con distintas instituciones en temas como ser el comercio exterior, control interno y anti-contrabando. A raíz de esto se articularon distintas iniciativas, entre la que cabe resaltar la Ventanilla Única de Exportación, la que permite centralizar en un solo punto los trámites necesarios para la realización de una exportación. A partir de esto, pueden ser simplificados los trámites y con ello se disminuyen los tiempos y costos de transacción.

Finalmente a partir de este trabajo se destaca que así como los proyectos ya emprendidos, se registraron más esfuerzos por mejorar el comercio exterior. El punto central a considerar sería el verdadero alcance de los mismos, atendiendo que muchas veces estas acciones son efectivas para ciertas entidades de forma individual, pero es difícil apreciar la mejora en el aspecto global. Esto permite también notar que el sector privado es clave para potenciar estas acciones. Si bien la mayoría de los proyectos

reconocen esta dimensión, para que los resultados sean potenciados, es preciso que su espectro de acción sea claro, esté legalmente protegido y se incentive su participación.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo de cooperación cultural, científica y tecnológica entre el gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Italiana (2005). Recuperado a partir de http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=bmpS67hynjqDVuerw7qVcA%3d%3d&em=bRu3GBt3aX%2f479zs3dcegLVjF+GtX1u%2fPGtpPOJXi wY%3d
- AECID. (s. f.). La AECID. Recuperado 10 de mayo de 2016, a partir de <http://www.aecid.es/ES/la-aecid>
- Alcaraz, G. (2016, marzo 28). Entrevista al Director General de Cooperación para el Desarrollo de la Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay.
- Alimonda, H. (1992). Una agenda democrática frente al Mercosur. *Nueva Sociedad*, 121, 26–34.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2013a). *El trabajo del ACNUR en Paraguay*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado a partir de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Paraguay/Trabajo_del_ACNUR_en_Paraguay
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2013b, noviembre 25). Gobierno de Paraguay y ACNUR firman acuerdo de cooperación recíproca [Text]. Recuperado 23 de octubre de 2015, a partir de <http://reliefweb.int/report/paraguay/gobierno-de-paraguay-y-acnur-firman-acuerdo-de-cooperaci-n-rec-proca>
- Álvarez Orellana, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *REDUR*, 285–309.

- Ashwell, W. (2013). La gran crisis bancaria (1988-2003). En *Historia Económica del Paraguay (1946 - 2008)*. Asunción, Paraguay: Editorial Don Bosco.
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta internacional*, 2(2), 7–22.
- Ayllón Pino, B. (2011). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales. En *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Banco Central del Paraguay. (2015). *Anexo estadístico - Informe Económico*. Banco Central del Paraguay. Recuperado a partir de <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). *Evaluación del Programa de Paraguay 1991-2002*. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=340403>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006a, junio 12). Esquema de proyecto PR-L1018: Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=751988>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006b, octubre 5). Documento conceptual de proyecto. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=832602>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *Evaluación del Programa de País: Paraguay 2003-2008*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de <http://www.oecd.org/countries/paraguay/47813793.pdf>

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Evaluación del Programa de País: Paraguay 2009-2013*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de <http://www.iadb.org/es/oficina-de-evaluacion-y-supervision/evaluacion-de-programa-de-pais-paraguay-2009-2013,9597.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015a). PR-T1079 : Construcción de Capacidades en Leyes de Comercio e Inversión Internacional. Recuperado 16 de diciembre de 2015, a partir de <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=pr-t1079>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015b). ¿Qué es el TFFP? Recuperado 16 de diciembre de 2015, a partir de <http://www.iadb.org/es/recursos-para-empresas/beyondbanking/que-es-el-tffp,8264.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015c, diciembre 14). Comercio. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.iadb.org/es/sectores/trade/overview,18354.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015d, diciembre 14). Historia del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/historia-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5999.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015e, diciembre 14). Proyectos de comercio. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.iadb.org/es/sectores/trade/overview,18354.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016a). Cómo estamos organizados. Recuperado 16 de febrero de 2016, a partir de <http://www.iadb.org/es/acerca-de-nosotros/como-esta-organizado-el-banco-interamericano-de-desarrollo-,5998.html>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016b). Detalles de proyectos Comercio. Recuperado 16 de febrero de 2016, a partir de <http://www.iadb.org/es/sectores/trade/projects-at-a-glance,18417.html?Country=PR&Sector=TD&Status=&query=>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016c). Detalles de proyectos Reforma/modificación del Estado. Recuperado 16 de febrero de 2016, a partir de <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?query=&adv=true&Country=PR&Sector=RM&tab=1&pagePIP=2&pageAPP=2&order=asc&sort=country&page=1>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016d). Información básica. Recuperado 16 de febrero de 2016, a partir de <http://www.iadb.org/es/acerca-de-nosotros/informacion-basica,18246.html>

Banco Interamericano de Desarrollo. (s. f.). El TFFP en números (2005 - 2Tr2015). Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38239093>

Banco Mundial. (2016a). BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Recuperado 24 de febrero de 2016, a partir de <http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do/brief/ibrd>

Banco Mundial. (2016b). Historia. Recuperado 24 de febrero de 2016, a partir de <http://www.bancomundial.org/es/about/history>

Banco Mundial. (2016c). ¿Qué es la AIF? Recuperado 24 de febrero de 2016, a partir de <http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida-spanish.html>

Banco Mundial. (2016d). Todos los proyectos. Recuperado 24 de febrero de 2016, a partir de <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/projects/all>

Barbé, E. (1989). El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos*, (65), 173–196.

- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- Benzi, D. (2013). Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección? Presentación del Dossier. *Via Crucis of International Cooperation: Terminal Crisis or Resurrection? Introduction to the Dossier.*, (47), 9–14.
- Berle, A. A. J. (2015). The Marshall Plan in the European Struggle. *Social Research*, 82(1), 199–218.
- Boccia Paz, A. (2013). El Paraguay contemporáneo. En *Historia general del Paraguay*. Asunción: Fausto Ediciones.
- Bodansky, D. (2012). What's in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy. *The European Journal of International Law*, 23(3). Recuperado a partir de <http://ejil.oxfordjournals.org/content/23/3/651.full.pdf+html>
- Borda, D. (2007). *Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus Perspectivas*. United Nations Publications.
- Cabral, A. (2014). Cooperación bilateral con el Paraguay: una breve reseña de su desarrollo entre 1954 y 1989. *Revista Población y Desarrollo*, (39), 96–107.
- Calabuig Tormo, C., Gómez-Torres, M. de los L., Boni Aristizábal, A., Cuesta Fernández, I., Lozano Aguilar, J. F., Monzó Balbuena, J. M., & Torres Martínez, A. J. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Edición revisada*. (Calabuig Tormo, Carola y Gómez-Torres María). Valencia: Fustabloc. Recuperado a partir de <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>
- Calduch, R. (1987). Lecciones de Relaciones Internacionales. Recuperado a partir de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula0302.pdf
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- CARANA Corporation. (s. f.). *Paraguay Productivo. Final report*. United States Agency for International Development. Recuperado a partir de

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/final_report_paraguay_producto.pdf

Carosini, A. L. (2010). La política económica en el Paraguay. Avances, logros y perspectivas. Antes y después de 1989. Recuperado a partir de http://www.eco.una.py/pdf/Politica_Economica_FCE-UNA_Econ_Ana_L_Carosini_RD.pdf

Carta de Organización de los Estados Americanos. (1948). Recuperado a partir de https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_Manual_Formacion_Lideres_anexos.pdf

Casaburi, G., Pienknagura, K., Tolmos, A., Guaipatín, C., Rivas, G., Giraldez, P., ... Gaggero, A. (s. f.). Paraguay. Programa de apoyo a las exportaciones paraguayas (PR-L1018). Propuesta de préstamo. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1255873>

Chemonics International Inc. (2010). *Paraguay Poverty Reduction Program Final Evaluation Report*. Recuperado a partir de http://www.paraguayvende.com.py/publicaciones/Final_Evaluation.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Comercio internacional y desarrollo inclusivo Comercio internacional y desarrollo inclusivo Construyendo sinergias*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, & Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). (2013). *Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay. Experiencias de una cooperación internacional*. Santiago de Chile. Recuperado a partir de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1503-estudio-sobre-el-desarrollo-inclusivo-del-paraguay-experiencias-de-una>

Comisión Europea. (2007). Paraguay. Documento de Estrategia País 2007-2013. Recuperado a partir de http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_es.pdf

Comisión Europea. (2008, diciembre 9). El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) 2009-2011 de la Comunidad Europea. Recuperado a partir de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-777_es.htm

Comisión Europea. (2011, mayo). Paraguay (PIN del DEN 2007-2013) Revisión Intermedia y Programa Indicativo Nacional 2011 - 2013. Recuperado a partir de http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/11_13_mtr_es.pdf

Comisión Europea. (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Comercio*. Luxemburgo: Unión Europea. Recuperado a partir de http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/trade_es.pdf

Comunidad Andina de Fomento. (2015). Sobre CAF - Quiénes somos. Recuperado 18 de noviembre de 2015, a partir de <http://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>

Congreso de la Nación Paraguaya. Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Pub. L. No. 1635/00. Recuperado a partir de <http://www.mre.gov.py/academiadiplomatica/docs/Ley%20N%C2%BA%201635-00%20Org%C3%A1nica%20del%20MRE.pdf>

Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992).

Coronel, C., Doughman, R., Duré, E., Irala, A., & Palau, M. (2012). *USAID en Paraguay. La asistencia como estrategia de dominación*. Asunción, Paraguay: BASE Investigaciones Sociales.

Corporación Andina de Fomento. Convenio Constitutivo (1968). Recuperado a partir de <http://www.caf.com/media/125601/caf-convenio-constitutivo-10032015.pdf>

Corporación Latinobarómetro. (2015). *Informe 1995 - 2015*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Recuperado a partir de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>

Decisiones del Consejo del Mercado Común Mercosur. Integración y funcionamiento del fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/05 §.

Del Arenal, C. (1981). La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 2(4). Recuperado a partir de <https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiS6IOB767MAhVMrB4KHU8hAxoQFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2494287.pdf&usg=AFQjCNFbIwzuIDMrv13cxlWpT5KDYycaQ&sig2=YhgqkDnh3amk4yRuMWXCKg&bv m=bv.120551593,d.dmo>

Del Arenal, C. (1989). La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas. *Foro Internacional*, 29(4 (116)), 583–629.

Del Arenal, C. (2010). *Introducción a las Relaciones Internacionales* (4ª). Madrid: Editorial Tecnos S.A.

Delegación de la Comisión Europea en Paraguay. (2009). *Relaciones Unión Europea - Paraguay*. Asunción, Paraguay. Recuperado a partir de http://eeas.europa.eu/delegations/paraguay/documents/press_corner/publication/final_copy_librocoop.pdf

Delegación de la Unión Europea en Paraguay. (s. f.). Cronología de las relaciones bilaterales. Recuperado a partir de http://eeas.europa.eu/delegations/paraguay/eu_paraguay/chronology/index_es.htm

Diario ABC Color. (2003, octubre 19). Gobierno lanza S.O.S. al FMI para tratar de cerrar el 2003. *Diario ABC Color*. Recuperado a partir de <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/gobierno-lanza-sos-al-fmi-para-tratar-de-cerrar-el-2003-726097.html>

Diario Hoy. (s. f.). Programa de Alimentos instalará oficina en Paraguay. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.hoy.com.py/nacionales/programa-mundial-de-alimentos-instalara-oficina-en-paraguay>

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2013a). Pobreza y Distribución de Ingresos. Encuesta Permanente de Hogares 2013. Recuperado a partir de http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Presentacion%20Pobreza%20EPH%202013.pdf

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2013b). *Principales resultados de Pobreza y Distribución de Ingreso*. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Recuperado a partir de http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Presentacion%20Pobreza%20EPH%202013.pdf

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2015). *Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025*. Fernando de la Mora, Paraguay: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Recuperado a partir de <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>

Dirección Nacional de Aduanas. (2010). Ventanilla Única del Importador (VUI). Recuperado 22 de octubre de 2015, a partir de <http://www.aduana.gov.py/125-6-ventanilla-unica-del-importador--vui-.html>

Dougherty, J. E., & Pfaltzgraff, R. L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Eichengreen, B. (2010). *Lesson from the Marshall Plan*. California, EE.UU. Recuperado a partir de

<http://documents.worldbank.org/curated/en/907961468155715855/pdf/620420WP0Lesso0BOX0361475B00PUBLIC0.pdf>

Elías, R., Molinas, M., & Misiego, P. (2013). *Informe de progreso educativo Paraguay*.

Asunción, Paraguay: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe & Instituto Desarrollo. Recuperado a partir de

<http://desarrollo.edu.py/uploads/2013/05/Informe-de-Progreso-Educativo-PARAGUAY-2013.pdf>

Embajada Alemana en Asunción. (2013). *Cooperación técnica y financiera Alemania -*

Paraguay. Asunción: Embajada Alemana en Asunción. Recuperado a partir de

http://www.asuncion.diplo.de/contentblob/3973444/Daten/3442102/Folheto_Cooperacion.pdf

Embajada de Canadá en Argentina y Paraguay. (2015). *Relaciones Canadá - Paraguay*.

Recuperado a partir de [http://www.canadainternational.gc.ca/argentina-](http://www.canadainternational.gc.ca/argentina-argentine/bilateral_relations_bilaterales/canada_Paraguay.aspx?lang=spa)

[argentina/bilateral_relations_bilaterales/canada_Paraguay.aspx?lang=spa](http://www.canadainternational.gc.ca/argentina-argentine/bilateral_relations_bilaterales/canada_Paraguay.aspx?lang=spa)

Embajada de Francia en Asunción. (s. f.). *Cooperación francesa*. Recuperado a partir de

<http://www.ambafrance-py.org/-Cooperacion-francesa->

Embajada del Japón en Paraguay. (2012). *Relaciones bilaterales - Japón y Paraguay*.

Recuperado a partir de [http://www.py.emb-japan.go.jp/relaciones-bilaterales-](http://www.py.emb-japan.go.jp/relaciones-bilaterales-japonyparaguay.html)

[japonyparaguay.html](http://www.py.emb-japan.go.jp/relaciones-bilaterales-japonyparaguay.html)

Equipo Económico Nacional, Gobierno de la República del Paraguay. (2009). *Plan*

Estratégico Económico y Social PEES 2008-2013. Asunción, Paraguay. Recuperado a

partir de <http://www.mag.gov.py/PEES%202008-2013%20WEB.pdf>

Escribano Francés, G. (2012). *Provisión de bienes públicos globales y economía política*

internacional. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de

Madrid, 16(2012), 39–54.

- Espínola González, Z. (2006). *Corea - Paraguay. Un puente para el desarrollo*. Asociación de Profesionales Coreanos en Paraguay.
- European Commission. (s. f.). ANNEX II Action Fiche for Paraguay. Recuperado a partir de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-education-economic-integration-paraguay-af-2008_en.pdf
- European Community. (2001). Republic of Paraguay. Country Strategy Paper 2001-2006 and National Indicative Program. Recuperado a partir de http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/02_06_en.pdf
- Fernández Franco, L., & Román Marugán, P. (2013). *Manual de cooperación al desarrollo*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. (2006). *Memoria Anual 2005*.
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. (2013). *Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza*. Recuperado a partir de http://www.sela.org/media/265472/t023600005146-0-presentacion_fonplata_-_sela_-_mayo_2013.pdf
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. (2015). Reseña histórica. Recuperado 16 de noviembre de 2015, a partir de <http://www.fonplata.org/index.php/fonplata/nuestra-historia>
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. (s. f.). Reseña histórica. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.fonplata.org/index.php/fonplata/nuestra-historia>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2015). Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/en/>
- Frieden, J., & Martin, L. L. (2001, abril 9). International Political Economy: The state of the sub-discipline. Recuperado a partir de

https://www.researchgate.net/publication/2402719_International_Political_Economy_The_state_of_the_sub-discipline

GIZ. (s. f.). About GIZ. Recuperado 10 de mayo de 2016, a partir de

https://www.giz.de/en/html/about_giz.html

Gómez Galán, M., & Sanahuja, J. A. (1999). *Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid: CIDEAL.

Gutiérrez, F. (2007, octubre). *El rol de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la Calidad y la Competitividad*. Presentado en Primer Foro Nacional de Calidad y Competitividad Primer Foro Nacional de Calidad y Competitividad, Asunción, Paraguay.

Halliday, F. (2006). *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Madrid: Centro de

Investigación para la Paz. Recuperado a partir de

<http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Informes/Azules/HALLIDAY,%20Fred,%20Las%20relaciones%20internacionales.pdf>

Honorable Cámara de Senadores del Paraguay. "Que aprueba el convenio de financiación entre la comunidad europea y la República del Paraguay relativo al proyecto de apoyo a la integración económica del Paraguay (AIEP) (2010). Recuperado a partir de

<http://www.diputados.gov.py/plenaria/100818-SE/pdf100818se/14.pdf>

Infraestructura Regional Sudamericana. (2012). Antecedentes. Recuperado a partir de

<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA, Instituto de Bienestar Rural, &

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1976).

Colonización y formas asociativas en el Paraguay (Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2004). *Informe Anual 2003. La contribución del IICA a la agricultura y al Desarrollo de las Comunidades Rurales en Paraguay*. Asunción, Paraguay: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2007). *Informe anual 2006. La contribución del IICA a la agricultura y al desarrollo de las comunidades rurales en Paraguay*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Recuperado a partir de

<https://books.google.com.py/books?id=muMOAQAIAAJ&pg=PA1&lpg=PA1&dq=iica+informe+anual+2006+paraguay&source=bl&ots=eesh0ohUp4&sig=jMSnwIEu1RFcAFk6BYqtC79kHbI&hl=en&sa=X&ved=0CCMQ6AEwAWoVChMIuc7AgoSayQIVhOUmCh2nQg3S#v=onepage&q=iica%20informe%20anual%202006%20paraguay&f=false>

International Cooperation and Development Fund. (2015). Profile [HTML]. Recuperado 10 de mayo de 2016, a partir de

<http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=4470&CtNode=29840&mp=2>

Japan International Cooperation Agency. (2015a). Cooperación en Cifras (1978-2013).

Recuperado a partir de <http://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/activities/activity02.html>

Japan International Cooperation Agency. (2015b). Resumen del Programa: Asistencia al Pequeño Productor. Recuperado a partir de

<http://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/activities/activity04.html>

Japan International Cooperation Agency. (s. f.). Actividades en Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/activities/activity03.html>

JICA aportará US\$ 500.000 para fortalecer la maquila paraguaya. (2004, septiembre 30).

Diario ABC Color. Asunción, Paraguay. Recuperado a partir de

<http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/jica-aportara-us-500000-para-fortalecer-la-maquila-paraguaya-788683.html>

Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115–147.

Juntos por la Educación, Ministerio de Educación y Cultura, & Organización de los Estados Iberoamericanos. (2013). *Propuestas para la agenda educativa. Compendio de un proceso para su análisis y construcción*. Asunción, Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.juntosporlaeducacion.org.py/Publicaciones/Propuestas%20para%20la%20Agenda%20Educativa%20-%20Compendio.pdf>

Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (2005). ¿Por que interesan, hoy en Dia, los Bienes Publicos Globales? Recuperado a partir de <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/spanish1.pdf>

Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. (Eds.). (1999). *Bienes Públicos Mundiales. Cooperación Internacional en el siglo XXI*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Keohane, R. O. (1988). *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KOICA Paraguay Office. (2014). KOICA Paraguay. Recuperado 19 de noviembre de 2015, a partir de <http://www.koicaparaguay.or.kr/>

Kuhn, T. S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Kunz, D. (1997). The Marshall Plan Reconsidered: A Complex of Motives. *Foreign Affairs*, 76(3), 162–170.

Mancuello Alum, J. N., & Cabral de Bejarano, M. S. (2011). Sistema de Salud de Paraguay, 1(1), 13–25.

- Marco de Asociación Paraguay España 2012-2015. (s. f.). Recuperado a partir de http://www.aecid.org.py/sistema/files/map_paraguay_firmado.pdf
- Masi, F. (2007). *Inserción económica de Paraguay en el mundo*. Asunción, Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Recuperado a partir de http://www.cadep.org.py/uploads/2012/03/6_Insercion-economica_Py_FMASI.pdf
- MCS Grupo Consultor. (s. f.). *Evaluación Final del Proyecto: “Apoyo al Gobierno Nacional para Implementar el Plan Nacional de Exportación a Través del Ministerio de Industria y Comercio”*. Recuperado a partir de file:///C:/Users/FCE-UNA/Downloads/Informe_Final__Rediex.pdf
- MERCOSUR. Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/05 § (2005).
- MERCOSUR. (s. f.). FOCEM. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de http://www.mercosur.int/innovaportal/v/385/2/innova.front/fondo_para_la_convergencia_estructural_del_mercosur_focem
- Merle, M., & Mesa, R. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales* (2ª). Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Gobierno de España. (s. f.). Cooperación para el Desarrollo. Recuperado a partir de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAIDesarrollo/Paginas/Inicio.aspx>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España. (s. f.). Planificación. Recuperado a partir de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

Ministerio de Hacienda. Decreto 2794/2014 por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. (2014).

Ministerio de Industria y Comercio. (2013). *Informe de Gestión 2012/2013*. Asunción, Paraguay: Ministerio de Industria y Comercio. Recuperado a partir de <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/informe%20MIC%20final.pdf>

Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay. Decreto N° 4328 “Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Exportación y se crea la Red Nacional de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio” (2004). Recuperado a partir de http://www.vue.org.py/resoluciones/mic/rediex/53-Decreto_Nro_4328_REDIEX_MIC.pdf

Ministerio de Industria y Comercio P, & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s. f.). Consolidación del Programa de Maquila en Paraguay. Revisión sustantiva, Periodo 2011-2012. Recuperado a partir de <http://www.undp.org/content/dam/paraguay/docs/Maquila.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay. (s. f.). Consulta de Tratados. Recuperado 8 de marzo de 2017, a partir de http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/Tratados.aspx

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Resolución S.G. 612 (2015). Recuperado a partir de <http://www.mspbs.gov.py/v3/wp-content/uploads/2015/08/PNS2030-politica-de-salud-aplicada...pdf>

Mora Toscano, Ó. (2006). Las Teorías del Desarrollo Económico Económico: algunos postulados y enseñanzas. *Apuntes del CENES, XXV(42)*, 2–27.

Naciones Unidas. (s. f.-a). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>

- Naciones Unidas. (s. f.-b). Documentos oficiales de las Naciones Unidas. Recuperado 10 de mayo de 2016, a partir de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- Nickson, A. (2014). *La Guerra Fría y el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Ocampos, G. (2000). *La cooperación internacional en el Paraguay: tendencias, prioridades y algo sobre condicionalidades*. ALOP.
- OEA. (2009, agosto 1). OEA - Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo [Text]. Recuperado 17 de noviembre de 2015, a partir de <https://www.oas.org/es/cidi/acerca.asp>
- OEI. (s. f.). OEI Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.oei.org.py/index.php/oei-paraguay/>
- Oficina de Evaluación y Supervisión BID. (2014). *Evaluación del Programa de País. Paraguay 2009-2013*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6347?locale-attribute=en>
- ONU Mujeres. (s. f.). Acerca de ONU Mujeres. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.-a). ONU en Paraguay | CINU Asunción. Recuperado a partir de <http://asuncion.sites.unicnetwork.org/el-trabajo-de-las-naciones-unidas-en-paraguay/>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.-b). United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado a partir de <http://www.unodc.org/>
- Organización de Naciones Unidas. (2015, octubre). Fondos, Programas, Agencias. Recuperado a partir de <http://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>

Organización de Naciones Unidas. (s. f.). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado 8 de marzo de 2017, a partir de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

Organización Mundial de Comercio. (2015, diciembre 18). Declaración Ministerial.

Recuperado a partir de

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.pdf

Organización Mundial de Comercio, & Banco Interamericano de Desarrollo. (2009).

Implementación de la Ayuda para el Comercio en América Latina y el Caribe.

Reuniones de revisión nacionales y regionales 2008–2009. Recuperado a partir de

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3333/Implementando%20la%20ayuda%20para%20el%20comercio%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>

Organización Mundial de la Salud. (2016). OMS | Paraguay. Recuperado 4 de febrero de

2016, a partir de <http://www.who.int/countries/pry/es/>

Organización Mundial del Comercio. (2016). Paraguay y la OMC. Recuperado 5 de febrero

de 2016, a partir de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/paraguay_s.htm

Organización Nacional Promotora de la Estrategia de la Competitividad. (s. f.). Misión /

Visión. Recuperado 17 de diciembre de 2015, a partir de

<http://www.onpec.org.py/mision-vision>

Osorio. (s. f.). *Impacto de la Cooperación Internacional. Un análisis de la realidad*

paraguaya bajo la perspectiva de la obra “La carga del hombre Blanco” de William Easterly. Periodo 2003 -2011. Universidad Nacional de Asunción, 2012.

Ozuna, R. (2015). *“Impacto generado en la economía paraguaya, por la inclusión de las transacciones de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá en las cuentas nacionales y en la balanza de pagos. Periodo 1994 al 2010”.* Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, Paraguay.

- Pastor Ridruejo, J. A. (2012). Las Organizaciones Internacionales. En *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (16^o). Madrid: Technos.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72–92.
- Poder Ejecutivo. “Por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República.”, Decreto N° 4.070/04 §.
- Poder Legislativo Paraguayo. Que ratifica el convenio de financiación y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2005, aprobado por Ley N°2530 del 30 de diciembre de 2004, Presidencia de la República - Secretaría Técnica de Planificación (Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo), Pub. L. No. 2669 (2005). Recuperado a partir de <http://www.bacn.gov.py/pdfs/20151021101814.pdf>
- Poder Legislativo Paraguayo. Ley de Administración Financiera del Estado, Pub. L. No. N° 1535 / 1999.
- Poder Legislativo Paraguayo. “Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda”, Pub. L. No. 4.394/2011. Recuperado a partir de <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=86928697889445918a8c869154918a9e4559585e5945969a8a459294898e8b8e8886459e45869295918e8645918645918a9e4556555e525e565395898b86025&x=707000f&y=8d8d02c>
- Porciúncula, M., & Van Rompaey, K. (2010). *Glosario de Términos de Cooperación Internacional*. Montevideo: Departamento de Cooperación Internacional. Recuperado a partir de <http://www.auci.gub.uy/pdfs/glosario1.2.pdf>

Prado Lallande, J. P. (2003). La cooperación internacional y el comercio internacional. En *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?* México D.F.: UNAM-SELA.

Prado Lallande, J. P. (2006). *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Prado Lallande, J. P. (s. f.). La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>

Programa de Apoyo a la Internacionalización Económica del Paraguay. (2013). Grupos Beneficiarios. Recuperado 22 de octubre de 2015, a partir de <http://www.aiep.gov.py/beneficiarios>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015, octubre). Acerca del PNUD en Paraguay. Recuperado 22 de octubre de 2015, a partir de http://www.undp.org/content/paraguay/es/home/operations/about_undp.html

Programa Mundial de Alimentos. (2012). UN World Food Program. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://es.wfp.org/noticias/comunicado/pma-amplia-su-respuesta-humanitaria-para-asistir-las-personas-afectadas-por-las-inundaciones-en-para>

Programa UMBRAL. (s. f.-a). Recuperado 21 de noviembre de 2015, a partir de <http://www.pj.gov.py/contenido/445-programa-umbral/445>

Programa UMBRAL. (s. f.-b). Recuperado 29 de diciembre de 2015, a partir de <http://www.pj.gov.py/contenido/445-programa-umbral/595>

Proyecto Apoyo a la Integración Económica del Paraguay. (2013). Antecedentes. Recuperado 22 de octubre de 2015, a partir de <http://www.aiep.gov.py/proyecto-antecedentes>

Ramírez, J. (2007). *Las PYMEs exportadoras paraguayas: situación actual, perspectivas y desafíos*. Asunción: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado a partir de http://www.cepal.org/mexico/capacidadescomerciales/Seminario_Paraguay/PYMExParaguayJR%20FINAL.pdf

Real Academia de la lengua española. (2015, febrero 5). Diccionario de la lengua española. Recuperado a partir de <http://dle.rae.es/?id=Aid2o2x>

Sanahuja, J. A. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio : perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL.

Secretaría General Iberoamericana. (2014). Paraguay en la Cooperación Iberoamericana. Recuperado a partir de http://segib.org/wp-content/uploads/Paraguay_CoopIber_Jul2015.pdf

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2014). *Informe de la Cooperación Sur - Sur en Iberoamérica. 2013 - 2014*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Recuperado a partir de <http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>

Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, & Ministerio de Hacienda. (2012). *La cooperación internacional no reembolsable en el Paraguay a diciembre de 2011*. Asunción, Paraguay. Recuperado a partir de http://www.economia.gov.py/v2/sistema/files/files/Informe_Cooperacion_Digital_V2-20120426-171213.pdf

Sequera, G. (2015). *Perfil Epidemiológico de las Enfermedades No Trasmisibles en Paraguay*. Recuperado a partir de http://www.qui.una.py/files/noticias/IJda_nut_charlas_29082015_pdf/PresentacionEpiE NT_Guillermo%20Sequera.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior. (s. f.). Relaciones de la UE con MERCOSUR. Recuperado a partir de http://eeas.europa.eu/mercosur/index_es.htm

Servín, B. (2008). *Facilitando el Comercio entre el Paraguay y la Unión Europea*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Recuperado a partir de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09376.pdf>

Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. (s. f.). Marco común para la Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.undp.org.py/rc/proyectos/UNDAF.PDF>

Sistema de Naciones Unidas en Paraguay, Coordinación interagencial. (s. f.). Objetivo General de la Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.undp.org.py/rc/proyectos/objetivos3.htm>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2010). *Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño*. Paramaribo. Recuperado a partir de http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/07/T023600004271-0-DT_4_Visiones_enfoques_y_tendencias_de_la_cooperacion_internacional.pdf

Sobre el IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (s. f.). Recuperado 10 de mayo de 2016, a partir de <http://www.iica.int/es/content/sobre-el-iica#quienes-somos>

- Sotillo, J. A. (2010). La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales. En E. Echart Muñoz, R. Cabezas Valencia, & Sotillo Lorenzo (Eds.), *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Sotillo, J. A. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Sotomayor, O., Rodríguez, A., & Rodrigues, M. (s. f.). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado a partir de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2595/S1100593_es.pdf?sequence=1
- Steinberg, F. (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*, (18), 149–176.
- Tabares, S., Anzo, E., & Estrada, L. M. (2014). La cooperación internacional en la internacionalización de pequeñas y medianas empresas de Medellín: un estudio de caso comparado. *Estudios Gerenciales*, 30, 314–324.
- Tamames, R., & Huerta, B. (2010). *Estructura Económica Internacional* (21ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas. En J. Agudelo Taborda (Ed.), *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Bogotá: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- Tini, M. N. (2003). Argentina-Paraguay: una relación especial. *Revista de Relaciones Internacionales del IRI*, 25, 1–29.

- Truyol, A. (1957). La teoría de las relaciones internacionales como sociología (Introducción alestudio de las relaciones internacionales). *Revista de Estudios Políticos*, (96), 293–341.
- Tsai, C. T. (2016, marzo 2). Entrevista con el Sr. Chi Tang Tsai.
- Última Hora. (2013, junio 6). Programa Mundial de Alimentos de la ONU analiza tener oficina permanente en Paraguay. Recuperado 26 de octubre de 2015, a partir de <http://www.ultimahora.com/programa-mundial-alimentos-la-onu-analiza-tener-oficina-permanente-paraguay-n624806.html>
- UNFPA. (s. f.). El UNFPA en Paraguay. Recuperado a partir de <http://www.unfpa.org.py/unfpa/index.php>
- UNICEF. (2007). Principales resultados de la cooperación anterior 2002-2006. Recuperado 22 de octubre de 2015, a partir de http://www.unicef.org/paraguay/spanish/overview_8045.htm
- UNICEF. (2012). *Programa de Cooperación 2012 - 2014 en Paraguay*. UNICEF.
- UNICEF. (s. f.). Programa de Cooperación 2007-2011. Recuperado 10 de mayo de 2016, a partir de <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/2707.htm>
- Unidad Técnica de Estudios para la Industria (UTEPI). (2007). *Negocios en el Paraguay. Elementos del Costo País*. Asunción, Paraguay: Ministerio de Industria y Comercio y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industriales. Recuperado a partir de <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/Negocios%20en%20el%20Paraguay.pdf>
- Unión Europea, & Mercado Común del Sur. (1995). Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercado Común del Sur [text/html; charset=UTF-8]. Recuperado 29 de octubre de 2015, a partir de [169](http://eur-</p></div><div data-bbox=)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319%2802%29:ES:HT
ML

United States Agency for International Development. (2011). *Iniciativa Zona Norte. Evaluación de Impacto Intermedio*. Asunción: United States Agency for International Development. Recuperado a partir de https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/izn_evaluacion_de_medio_termino.pdf

United States Agency for International Development. (2014). History. Recuperado 21 de noviembre de 2015, a partir de <https://www.usaid.gov/paraguay/history>

Uscanga, C. (2011). La cooperación triangular México-Japón. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, 83–93.

Weissman, A. D. (2013). Pivotal Politics—The Marshall Plan: A Turning Point in Foreign Aid and the Struggle for Democracy. *The History Teacher*, 47(1), 11–129.

World Economic Forum. (2014a). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Ginebra, Suiza. Recuperado a partir de <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>

World Economic Forum. (2014b). *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. Suiza. Recuperado a partir de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

(s. f.). Recuperado a partir de <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/desarrollo%20economico%20y%20cooperacion.pdf>

Anexos

ANEXO 1

Información complementaria sobre donantes

Banco Interamericano de Desarrollo

Es considerado como uno de los mayores bancos regionales de desarrollo del mundo y constituye la principal fuente de financiamiento multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en Latinoamérica y el Caribe (BID, 2015a - Historia).

La idea de la creación de una institución para la promoción del desarrollo en América Latina había surgido ya en las primeras reuniones continentales, pero recién pudo ser concretada en 1959, año en que fue redactado el convenio constitutivo de parte de la Organización de Estados Americanos. Desde entonces, se constituyó como una institución con programas de préstamos y de cooperación técnica para proyectos de desarrollo, los que financiaba a partir de los aportes de los países miembros, préstamos obtenidos en los mercados financieros, fondos en administración que tiene la institución y reembolsos de los préstamos

El BID tiene actualmente 48 países miembros (2015b- Inf. básica), los cuales participan de la gestión de la institución a través de diversas instancias. La máxima autoridad es la Asamblea de Gobernadores, los que son nombrados por cada uno de los países miembros y tienen un poder de votación proporcional al capital que el miembro suscribe al Banco. Esta Asamblea se reúne de forma ordinaria una vez por año, entre los meses de marzo y abril, aunque puede hacerlo extraordinariamente para abordar temas urgentes. Pese a ser la responsable de muchas de las actividades del organismo, delega varias funciones al Directorio Ejecutivo. Este último es el responsable de la conducción de las operaciones del Banco, y de las funciones que le asigna la Asamblea de Gobernadores, para lo cual cuenta con 28 miembros, 14 titulares y 14 suplentes, quienes trabajan en representación de los países miembros. Un último aspecto a destacar es la existencia del rol de Presidente del BID, quien es electo por la Asamblea y el que se ocupa del quehacer diario del banco (BID, 2015c – Cómo estamos organizados).

Este organismo establece entre sus prioridades, según su sitio web (BID, 2015c – Cómo estamos organizados), los siguientes puntos: Reducir la pobreza y la desigualdad social;

abordar las necesidades de los países pequeños y vulnerables; promover el desarrollo a través del sector privado; abordar el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental; y fomentar la cooperación e integración regional. Para lograrlos atiende a diversas instituciones como ser: gobiernos centrales, provincias, municipios, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.

Banco Mundial

Esta institución surge en el periodo post Segunda Guerra Mundial y fue creada en Bretton Woods en 1944 con el propósito de brindar “ayuda a la reconstrucción y fomento”. El Grupo del Banco Mundial está compuesto por cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. A su vez, el BIRF y la AIF forman juntos el Banco Mundial. En las líneas siguientes se detallarán los rasgos fundamentales de estos estamentos de forma sumaria (Banco Mundial, 2016).

Iniciaremos describiendo al BIRF, que fue la institución original de este organismo. Fue fundado, como se señaló anteriormente, en 1944 con el propósito de colaborar con la reconstrucción post Segunda Guerra Mundial de Europa. Actualmente (2015) es propiedad de 188 países y ofrece préstamos y asistencia fundamentalmente direccionados a países de ingreso medio, aunque también puede servir a países de bajos ingresos pero que gozan de solvencia crediticia. Entre sus funciones, el BIRF (2015) destaca el apoyo que brinda a proyectos de desarrollo humano y social que no podrían ser apoyados por acreedores privados, el soporte otorgado en tiempo de crisis a sus prestatarios, la promoción de reformas normativas e institucionales consideradas por ellos como “clave”, la creación de climas favorables para la provisión de capital privado, la facilitación en el acceso a condiciones más favorables en materia financiera por parte de sus miembros (Banco Mundial, 2016b- BIRF).

La financiación del BIRF se obtiene a partir de los aportes de los gobiernos accionistas y de los mercados financieros mundiales, siendo esta última alternativa su principal fuente de capital. Su buena calificación crediticia, triple A, posibilita que acceda a este capital a bajo costo. Otro aspecto a destacar de su gestión es que la rentabilidad obtenida

por los préstamos que brinda, los cuales también se realizan a bajo costo y en condiciones más favorables que las que normalmente ofrece el mercado financiero mundial, es utilizada para sus gastos operacionales, el incremento en las reservas y una transferencia anual a la AIF, organismo que describiremos a continuación.

La AIF fue fundada en 1960 con el propósito de coadyuvar con el BIRF, operando con los mismos estándares pero enfocados a públicos distintos, ya que ofrece su servicio a los países más pobres a través de préstamos y donaciones que ayuden a fomentar el crecimiento económico, disminuir la desigualdad y favorecer el bienestar de la población. Durante su trayectoria realizó acciones en 112 países (Banco Mundial, 2016).

Otros organismos que forman parte del grupo son la Corporación Financiera Internacional (IFC), la que centra su atención en la prestación de servicios para el sector privado de los países en desarrollo; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, el que promueve las inversiones extranjeras directas en países en desarrollo y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, que presta servicios de mediación y arbitraje en conflicto en torno a inversiones (Banco Mundial, 2016).

Fonplata

Su desarrollo fue paulatino y se inició en 1967 con las gestiones para la constitución de este organismo, el cual tenía como propósito la integración entre los países que la componían, las que prosiguieron en 1968 con la firma del Acta de Santa Cruz de la Sierra, culminando en 1969 con la suscripción del Tratado de la Cuenca del Plata, el que entró en vigencia en 1970. En 1971 se decidió “crear una entidad con Personería Jurídica Internacional que se denominaría: Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata, FONPLATA” y en 1974 se suscribió el Convenio Constitutivo de FONPLATA como una persona de naturaleza jurídica internacional. Finalmente, en 1977 comenzó a operar y en 1978 otorgó su primer crédito. Desde su fundación está compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, n.d.).

Este fondo tiene capacidad de conceder préstamos, fianzas y avales; de financiar estudios de pre-inversión referentes a proyectos de interés de la Cuenca, brindar asesoramiento técnico, gestionar préstamos, ya sean estos internos o externos con responsabilidad solidaria y obtener recursos para sus miembros sin obligar al fondo, entre otros (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, n.d.). El organismo ha brindado préstamos a plazos de 20 años, con periodos de gracia de 5 años, por valores promedio entre de entre USD 10 a 30 millones (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, 2013).

ONU

La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 25 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Es una organización intergubernamental con vocación de ser universal y la que considera a la inclusión como principio (Pastor Ridruejo, 2012). Emerge como alternativa para encauzar el complejo escenario de finales de la Segunda Guerra Mundial y debido a su particular carácter, está facultado a intervenir en problemáticas amplias, las que van desde la seguridad y paz hasta problemáticas de género y seguridad alimentaria, por citar solo unos ejemplos.

Sus órganos principales son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. De ellos, los cuatro primeros tienen carácter interinstitucional, mientras que son órganos independientes la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia. Además se establece la posibilidad de crear los órganos subsidiarios que se estimen convenientes (Artículo 7, Carta de las NN.UU).

La cooperación internacional también se encuentra explícita en la Carta. Este instrumento en su artículo 1 prevé la realización de cooperación como medio para la solución de problemas internacionales en distintos campos como ser: económico, social, cultural y humanitario. Adicionalmente en la Resolución 2.625 (XXV) Naciones Unidas, s. f.), establece la obligación de los Estados a cooperar entre sí, pero ello descansa en la soberanía de cada uno, por lo que se vuelve un tema discrecional.

A partir del Proceso de Descolonización registrado en la década de 1960, el tema de la cooperación se volvió aún más importante. Esto se debe a que a raíz del mismo se acentuaron las diferencias entre los miembros. Pastor Ridruejo (2012) señala cuatro

frentes en torno al tema: la ayuda directa a los países en desarrollo de parte de los desarrollados; la asistencia técnica de parte de la ONU a través de sus operaciones; el comercio internacional; y la búsqueda de la reestructuración del sistema económico mundial a través de un “Nuevo Orden Económico Internacional”. Estos frentes se fueron plasmando en una compleja red de normativas e instituciones que pretenden coadyuvar para este fin.

En atención a lo expresado en los artículos 7 y 1 y en los frentes en los que se plasma la cooperación de la ONU, esta organización cuenta con un extenso listado de dependencias e instituciones vinculadas. Las mismas fungen como plataforma para el diálogo entre los miembros y de éstos con la misma organización. Adicionalmente se cuenta con una serie de instituciones vinculadas, que son conocidas como programas, fondos o agencias especializadas, las cuales también colaboran en pos del logro de los objetivos trazados. Las mismas forman también parte del conocido como Sistema de las Naciones Unidas y poseen membresía y mecanismos de gestión y financiamiento propio (ONU, 2015 Fondos, programas y agencias).

Este sistema tiene entre sus instrumentos un marco de cooperación, el que le permite coordinar acciones y orientarse hacia los resultados deseados. Este marco presenta ciertas ventajas, las que son enunciadas por el Sistema de las Naciones Unidas (s.f.; pag. 9) de la siguiente manera:

- Mayor integración de los aspectos normativos y operacionales de la cooperación al desarrollo
- Uso más eficiente de los recursos sobre la base de una mejor división del trabajo, la racionalización de la asignación de recursos y la agilización de los procedimientos.
- Existencia de un espacio conjunto de análisis y debate con diferentes sectores del gobierno y la sociedad civil, que enriquecen el marco de cooperación, con aportes de todos los involucrados.
- Mejores oportunidades para obtener recursos en apoyo de las necesidades y prioridades nacionales.
- Mayor colaboración mediante una combinación de programación de organismos, programación paralela y conjunta.

Para el período 2002 - 2006, el marco de cooperación del Sistema de Naciones Unidas (UNDAF) con Paraguay establecía tres áreas a ser priorizadas: Gobernabilidad y Democracia; Pobreza e Inequidad y Desarrollo Ambiental (Sistema de Naciones Unidas en Paraguay, n.d.). Para el UNDAF 2007 - 2011, que fue prorrogado a pedido del gobierno paraguayo hasta 2013, se consideraron las mismas temáticas, con algunas variantes: Gobernabilidad Democrática, Reducción de la Pobreza y Gestión Ambiental (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, & Ministerio de Hacienda, 2012).

El Sistema de las Naciones Unidas, a través de su Coordinación Interagencial (n.d.) en lo que respecta al caso puntual del país, identificó cuatro nudos problemáticos del desarrollo que afectan al desarrollo humano sostenible. Estos son: un modelo de crecimiento económico agotado, el deterioro del medio ambiente, la inequidad y exclusión social y un Estado de Derecho limitado en su alcance y vigencia.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD fue establecido por la Resolución 2.029 (XX) y está integrado por un Consejo de Administración, una Junta Consultiva Mixta y un administrador. Su propósito básico era el de realizar proyectos de preinversión, en temas de condiciones e infraestructura, para atraer capitales, aunque se centra en la aprobación, supervisión y financiación de los proyectos. En la actualidad (2015), la ONU precisa que el PNUD es en esencia “La red mundial de desarrollo especializada en los retos de gobernanza democrática, reducción de la pobreza, prevención y recuperación de crisis, energía y medio ambiente y VIH/SIDA”. Adicionalmente, se ocupa de la coordinación de las acciones en pos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2015).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Este organismo brinda protección a los refugiados de todo el mundo y les facilita el regreso a sus hogares o su reasentamiento. Desde su establecimiento en 1950, se ocupa de liderar y coordinar la acción internacional para proteger a los refugiados y atender los problemas que los aquejan con miras a salvaguardar sus derechos y bienestar (ONU, 2015).

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Es la agencia humanitaria más grande del mundo y lucha contra el hambre y la malnutrición, para lo cual entrega alimentos en emergencias y trabaja con las comunidades para construir resiliencia. En sus más de 70 años de trayectoria, ha accionado en distintos países buscando satisfacer las necesidades de alimentos para que una vez que esta estuviera cubierta, puedan satisfacerse otras.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Es la dependencia que ayuda a los Estados Miembros en su lucha contra las drogas, el crimen y el terrorismo (Organización de Naciones Unidas, 2015). Abarca un amplio abanico de temáticas como ser: desarrollo alternativo; corrupción; prevención del delito y justicia penal; prevención de drogas, tratamiento y cuidado; tráfico de drogas; armas de fuego; medicinas fraudulentas; VIH y SIDA; trata de personas y tráfico ilegal de migrantes; blanqueo de dinero; delincuencia organizada; delincuencia marítima y piratería; prevención del terrorismo; y crimen de la vida salvaje y forestal (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

El lema de esta agencia de cooperación internacional es "*cada persona es importante*", debido a que se ocupa de tratar temas relacionados a población y desarrollo, salud sexual y reproductiva y género, pero desde una visión de respeto a la multiculturalidad.

ONU Mujeres

Fue creada en 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para impulsar la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. A través de esta nueva estructura se pretendió aunar esfuerzos en pos de obtener un mayor impacto; para ello se fusionaron los siguientes organismos: División para el Adelanto de la Mujer (DAW), Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI) y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (ONU Mujeres, s. f.).

Agencias especializadas

Las agencias especializadas de la ONU pese a ser autónomas mantienen vínculos con ella a través de distintos acuerdos. Algunas de ellas nacieron antes que la propia ONU,

otras casi simultáneamente, mientras que un grupo de ellas fue creada con posterioridad para atender ciertas problemáticas particulares.

Organización de Estados Americanos

La Organización de Estados Americanos (OEA) fue fundada en 1948 y tenía como propósitos esenciales: el afianzamiento de la paz y seguridad en el continente; la promoción de la democracia; la solución de controversias entre sus miembros; la organización de acción solidaria en caso de agresión y la promoción de la cooperación para el logro del desarrollo económico, social y cultural; entre otros (“Carta de Organización de los Estados Americanos,” 1948).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Esta institución es un organismo especializado en la agricultura de los países americanos, que busca que estos puedan desarrollarse en la materia y alcanzar el bienestar rural. Su página web expresa la siguiente misión (s.f.) “Estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural por medio de la cooperación técnica internacional de excelencia”.

Corporación Andina de Fomento

Esta institución es un banco de desarrollo que fue creado en 1970 y para el año 2015 está conformado por 19 países, de los cuales 17 son de Iberoamérica, y 14 bancos privados de esta misma región (Comunidad Andina de Fomento, 2015). En su convenio constitutivo se expresa que el propósito que persigue es la promoción del desarrollo sostenible y la integración regional, a través de la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de los países accionistas (Corporación Andina de Fomento, 1968).

Organización de Países Exportadores de Petróleo

Esta organización, OPEC por sus siglas en inglés, estableció en 1976 un fondo para cooperar al desarrollo internacional, denominado “OPEC Fund for International Development” (OFID). La misma colabora con países en desarrollo y es un donante en diversos proyectos emprendidos por la comunidad internacional para fomentar el desarrollo económico y disminuir los niveles de pobreza. Entre las actividades que

realiza, se encuentra la provisión de financiamiento para la construcción de infraestructura, el fortalecimiento de los servicios sociales y la promoción de la productividad, la competitividad y el comercio.