

# *La nueva política pendular de Paraguay*

*Entre el Mercosur y el ALCA*

**José Carlos Rodríguez**

*Un viejo chiste dice que Paraguay es un territorio argentino dentro de Brasil. Durante años, el país implementó un juego diplomático de oscilación entre sus dos grandes vecinos, un modo de paliar sus desfavorables condiciones económicas y ganar cierta autonomía. Con su ingreso al Mercosur, Paraguay se vio obligado a subir sus aranceles, perdió mercados externos y vive sometido a la inestabilidad financiera de los socios mayores. En estas circunstancias, el país inauguró una nueva política pendular: ya no entre Argentina y Brasil, sino entre el Mercosur y el ALCA.*

El presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, pertenece a una generación de nuevos líderes populistas progresistas de América Latina, cuyos rasgos son sorprendentes. Su partido, la Asociación Nacional Republicana (el Partido Colorado), es un empecinado «peronismo» rural, capaz de gobernar cueste lo que cueste, incluso al costo de no resolver ningún problema. La diplomacia de Nicanor es una incógnita. Se trata de una nueva política pendular, que ya no oscila entre Brasil y Argentina, los países que permiten o impiden que el país acceda al exterior, sino entre el Mercosur y el ALCA: es decir, entre los gobiernos progresistas del Cono Sur latinoame-

ricano, que paradójicamente bloquean el desarrollo de Paraguay, y el presidente George W. Bush, el «americano malo» del Norte, que sin embargo puede tirar un balón de oxígeno a una sociedad que se está asfixiando.

## ***Estados Unidos y Paraguay***

Durante el siglo xx, la política paraguaya en relación con Estados Unidos –cuando la hubo– fue de una sujeción casi mecánica, casi centroamericana. Casi, porque Paraguay es un país «demasiado lejano» para el desembarco rutinario de los *marines*, y no se benefició nunca del comercio ni de inversiones estadounidenses

---

**José Carlos Rodríguez:** sociólogo paraguayo, autor de libros y artículos sobre la situación política de su país, la sociedad civil y el Mercosur.

**Palabras clave:** relaciones exteriores, diplomacia, Mercosur, ALCA, Paraguay.

---

significativas. Además, Paraguay está demasiado subordinado a sus grandes vecinos para que una intervención directa de Washington no acarree conflictos.

Para EEUU, Paraguay ha sido una dictadura cómoda, anticomunista, cuartelera, católica, corrupta, institucional, obediente y sin desbordes pasionales. Fiel al bando occidental durante la Guerra Fría, tenía pequeños «daños colaterales» como el tráfico de drogas o las violaciones de los derechos humanos. Pero ése no era un tema internacional antes de la llegada al poder de James Carter. Cuando éste decidió poner fin de una vez a las prisiones sin término del dictador Alfredo Stroessner, quien ejerció durante 34 años el gobierno, las cárceles se abrieron. Cuando su sucesor, Ronald Reagan, decidió que había que reemplazar a las dictaduras latinoamericanas e iniciar los procesos de transición democrática, sus deseos fueron órdenes.

En 1989, entonces, llegó presuroso el golpe de Estado del general Andrés Rodríguez, consuegro del dictador. Y Paraguay, cuya cultura autoritaria –según la literatura sociológica angloamericana– llevaba de manera inexorable al autoritarismo de sus gobiernos, que de otro modo desembocarían en la anarquía, se democratizó de la noche a la mañana: nueva Constitución, cárcel inmediata para los torturadores, exilio para el dictador y apertura de los archivos policíacos. Eso no significó –no

significa todavía– que el país funcione adecuadamente. Pero la violación de los derechos humanos de sus opositores dejó de ser el procedimiento rutinario del gobierno, y ya no es considerada una prerrogativa de los poderosos. El régimen democrático se consolidó, no sin tensiones, pero con bajo costo.

### ***Paraguay y el Mercosur***

La historia de la relación con los países que hoy integran el Mercosur también es larga. Los «puertos precisos» originados en el periodo colonial fueron heredados por las nuevas repúblicas y aprovechados por los porteños para sacar dinero a las provincias del interior. En el Río de la Plata, esto valía en especial para la «provincia rebelde», Paraguay, que no se independizó de España sino de Buenos Aires. Entre 1865 y 1870, en la más cruenta guerra de América, la Triple Alianza destruyó el proyecto de modernización del Estado paraguayo y aniquiló a la mayor parte de su población. Los países de la Triple Alianza, Argentina, Uruguay y Brasil, los contendientes de ayer, son hoy los socios del Mercosur.

Según un viejo chiste, Paraguay es un territorio argentino dentro de Brasil. Hasta la década de 1960, su única conexión con el resto del mundo era el Río de la Plata. Y era Argentina la que decidía impedir o permitir la salida comercial de Paraguay, bloqueándolo cuando lo deseaba. Luego de que

Brasil construyera un puente y una ruta, Paraguay consiguió una salida alternativa a través del Puente de la Amistad. Y solo entonces Argentina reconoció jurídicamente el derecho a la libre navegabilidad internacional del río Paraná para los paraguayos.

Sin embargo, diplomática y comercialmente, Paraguay siguió siendo un país «fronterizo». Sus seis millones de habitantes, frente a los 150 millones de brasileños y los 40 millones de argentinos, no tienen hoy ningún peso comercial, cultural, diplomático ni político, en un subcontinente donde la desigualdad no quita el sueño a los ricos ni permite a los pobres encarar políticas exitosas en defensa de sus intereses. Uruguay es también una frontera, pero con costa marítima, y eso lo diferencia de Paraguay.

En la década de 1960, Paraguay había obtenido algún respiro diplomático con su política pendular. Servir a dos señores aumenta la libertad del subalterno cuando lo único que puede negociar es su fidelidad. Ahora ya no se trata de jugar entre Argentina y Brasil: en relación con Paraguay, ambos están de acuerdo. Con sus vecinos, Paraguay tiene un comercio deficitario, términos de intercambio desfavorables, trabas no arancelarias permanentes y la discriminación de siempre. Por ejemplo, varias empresas brasileñas cobran a los productos paraguayos un flete más caro que a los argentinos. Los encargados de custodiar la

frontera argentina dificultan el flujo de camiones de Paraguay a Chile con pretextos, como inspecciones y destructivos controles, o limitando arbitrariamente el número de vehículos por día.

Este panorama es agravado por la incapacidad de Paraguay para ejercer presiones adecuadas. Porque mientras Brasil y Argentina representan las dos terceras partes de sus intercambios internacionales, Paraguay no constituye para sus vecinos un porcentaje importante. Todo esto motiva otra política pendular: en lugar de un juego dentro del Cono Sur, ahora se trata de intentar cierta autonomía comercial que contrabalancee al Mercosur con EEUU, que busca aumentar su influencia a través del ALCA.

### ***¿Un país contra sí mismo?***

Paraguay es el legado de una historia de desventuras. Se trata de una economía poco competitiva, con fuerte peso del sector campesino arcaico, «cuartomundista», con un empresariado poco homogéneo y nada moderno, con instituciones estatales y sociales de «baja intensidad». Habitado a la adversidad, es un país que prácticamente desconoce el logro. Los últimos 30 años, sin crecimiento económico y con un fuerte incremento de la desigualdad, están llevando a una mayor virulencia de las tensiones sociales, políticas y culturales, que no encuentran ningún cauce edificante. Dentro de este clima de exasperación, con una enorme tensión

entre el gobierno y la oposición, enfrentamientos dentro del propio partido oficialista y presiones cruzadas entre la sociedad civil y la sociedad política, la mayoría de las instituciones tiene muchas dificultades para funcionar: entre ellas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la misma Presidencia de la República. ¿Cómo se proyecta Paraguay al resto del mundo y al Mercosur? ¿Qué intereses puede defender, qué quiere reclamar, qué puede ofertar, qué busca desalentar en los demás?

Cuando el libreto de los países del subcontinente era *sustituir importaciones*, Paraguay apenas se planteaba llegar al resto del mundo, *superar la mediterraneidad*. Cuando en los 90 se hizo visible la necesidad de *sustituir las exportaciones* y modernizar la competitividad en un contexto de globalización inexorable, Paraguay intentó *exportar* materias primas, y apenas lo logró. Los sectores que tratan de hacerlo son una parte ínfima de la economía, que excluye a las pequeñas y medianas empresas que representan 90% de la actividad económica.

En este nuevo escenario, casi todo viene a contramano. Por ejemplo, la pequeña ventaja competitiva derivada de ser un país «fronterizo», con bajos aranceles y una economía de triangulación regional (redistribución de importaciones), entró en bancarrota con el Mercosur. Parte de aquella mercancía era de contrabando. Pero la elevación de los aranceles, que Paraguay fue obligado a

aceptar con su ingreso al mercado común, no solo desmanteló el contrabando: también destruyó buena parte de la economía. Ahora, Paraguay compra a sus vecinos productos industriales de mala calidad y ha perdido la posibilidad de obtener a buen precio tecnología de los países del Primer Mundo, que se volvió más cara. Se suponía que el mercado regional sería una compensación para sus productos de exportación, pero Argentina y Brasil son peores compradores que la Comunidad Europea, su tradicional destino. La inestabilidad financiera de los vecinos, así como la arbitrariedad arancelaria y no arancelaria, deja a los exportadores paraguayos en desventaja, ya que no pueden lidiar con los nuevos bloqueos de mercado sin juego limpio que predominan en la zona.

### ***Opciones vigentes, tentaciones crecientes***

La cancillería paraguaya ha debido modificar sus lealtades tradicionales. Ha adoptado una posición crítica contra la guerra de Irak, defiende el levantamiento de subsidios agrícolas de EEUU y Europa, y se negó a firmar el ALCA sin acuerdo previo del Mercosur. Acompaña la política de Argentina, fortalecida diplomáticamente y con una excelente recuperación económica, y la estrategia de Brasil, que busca un lugar de decisión en una reformulación futura de las Naciones Unidas.

Los sacrificios, sin embargo, no son fructíferos. Paraguay debió renunciar,

por ejemplo, a la propuesta inmediata de libre comercio con Taiwán; sufrió fuertes presiones ante una oferta de acceso libre de sus productos cárnicos hacia un estado norteamericano capaz de absorber la totalidad de su producción exportable en las próximas décadas; dismanteló su triangulación; empeoró la calidad de los bienes de capital importados; cambió mercados lejanos seguros por otros, cercanos e inseguros; y sigue incrementando su déficit comercial con Argentina y Brasil. Las reglas del Mercosur tienen, hasta ahora, la siguiente lógica: cuando perjudican a Paraguay funcionan y cuando lo benefician, no.

Las noticias acerca de la posible deserción paraguaya de la política latinoamericanista y sobre la existencia de una base militar estadounidense en el Chaco Boreal no han tenido ninguna confirmación. Por otro lado, Paraguay tiene vínculos diplomáticos con países que formulan críticas a la política imperialista de Washington, como la Venezuela de Hugo Chávez o Cuba.

Aunque se supone que los fondos de compensación del Mercosur van a beneficiar a Paraguay, eso no resuelve la ecuación estructural. No se trata solo de que pierde: no existe ninguna tendencia a revertir su situación de desventaja. En estas condiciones, la idea de que los subimperialismos regionales pueden ser todavía más opresivos y mezquinos que el gran imperio mundial convence a buena

parte de la sociedad paraguaya. Si hoy se votara, como ocurre en Europa, Paraguay abandonaría el Mercosur inmediatamente.

Por otro lado, el Partido Colorado no mira con simpatía los alineamientos actuales del presidente. Se trata de un viejo partido conservador y centenario, que se encuentra en el poder desde 1946. Acompañó los 34 años de dictadura militar de Alfredo Stroessner, tuvo la flexibilidad para apoyar el golpe de Estado que lo depuso y, después, la democratización. Con todo eso, es difícil que apoye sin molestia una diplomacia progresista.

Quizás la carencia de una sociedad que apoye la actual diplomacia no sea tan determinante, porque en Paraguay no constituye un factor central en la toma de decisiones. Lo peor es que los vínculos regionales son hoy inconducentes. Los argumentos esgrimidos por el gobierno son dos: no es posible cambiar de vecinos, y, si con el Mercosur la situación es mala, sin éste sería peor. Son dos razones de peso, desde luego, pero que están acompañadas por un profundo estancamiento, sin que se divise un escenario de salida. La democracia ha transparentado los problemas internos de los países; el Mercosur está transparentando ahora los problemas de relacionamiento desigual, las modalidades de discriminación que caracterizan hoy —como siempre lo hicieron— los vínculos internacionales de la región. ☐