

¿Una isla rodeada de tierra? La integración regional de Paraguay en sus planes de desarrollo durante el periodo 1954-2018

An island surrounded by land? Paraguay's regional integration in its development plans during the period 1954-2018

 MARÍA ANTONELLA CABRAL LÓPEZ

Universidad Nacional de Asunción (Asunción, Paraguay)

antocabral@gmail.com

Resumen: Ya desde tiempos coloniales, Paraguay tuvo que hacer frente a diferentes vicisitudes debido a su localización. Ésta también fungió como condicionante de ciertas decisiones en materia política, económica y de integración. Justamente estos aspectos fueron integrados en esta investigación que tuvo como objetivo analizar la integración regional del país como parte de sus planes de desarrollo desde 1954 hasta 2018. Para esto, se contempló un diseño de investigación bibliográfico-documental, de nivel explicativo y enfoque cualitativo, en el que se consideró el enfoque multidisciplinario propio de la Economía Política Internacional para establecer dos niveles de análisis: el doméstico y el internacional. Entre los principales resultados de esta investigación puede destacarse que la consideración de los planes de desarrollo como una expresión de políticas públicas puede resultar algo limitada en entornos de institucionalidad débil, por lo cual el contexto político-económico es el que finalmente señala los rumbos a seguir, como se vio en la mayor parte del periodo analizado. Esta coyuntura fue influenciada principalmente por aspectos domésticos que encontraron en el plano externo un apoyo. Esto permite concluir que la integración regional resultó ser una estrategia derivada de factores internos, la cual en muchos casos ni siquiera fue asumida como parte de un modelo de desarrollo, lo que deja entrever que no fue una política activa independiente.

Palabras clave: Integración Regional; Paraguay; Modelos de Desarrollo; Política Exterior Paraguaya; Relaciones Internacionales; Historia de las Relaciones Internacionales.

Abstract: Since colonial times, Paraguay has had to face different vicissitudes due to its location. This also conditioned certain political, economic and integration decisions. It is precisely these aspects that were integrated into this research, which aimed to analyze the country's regional integration as part of its development plans from 1954 to 2018. For this purpose, a bibliographic-documentary research design was used, with an explanatory and qualitative approach, in which the multidisciplinary approach of International Political Economy was considered in order to establish two levels of analysis: domestic and

Recibido: 21 de mayo de 2024; aceptado: 9 de septiembre de 2024; publicado: 30 de septiembre de 2024.

Revista Historia Autónoma, 25(2024), pp. 429-450.

e-ISSN: 2254-8726; <https://doi.org/10.15366/rha2024.25.017>



international. One of the main results of this research is that the consideration of development plans as an expression of public policy can be somewhat limited in environments of weak institutions, and that the political-economic context is what ultimately determines the direction to be taken, as was seen in most of the period analyzed. This situation was mainly influenced by domestic aspects that found external support. This leads to the conclusion that regional integration turned out to be a strategy derived from internal factors, which in many cases was not even assumed to be part of a development model, which suggests that it was not an active independent policy.

Keywords: Regional Integration; Paraguay; Development Models; Paraguayan Foreign Policy; International Relations; History of International Relations.

1. Introducción

Su localización fue históricamente un aspecto condicionante para Paraguay. El hecho de no contar con litoral marítimo, lo colocó en cierta desventaja respecto a otros poblados en tiempos coloniales. No obstante, durante la expansión fundacional española en la región, puede considerarse que “Asunción fue el único centro de hegemonía política española y de concentración de los llegados en las distintas expediciones” por un periodo de quince años¹. Este momento histórico le valió el mote de “Madre de ciudades”.

Sin embargo, esta “centralidad” cedió paso al aislamiento. Esto puede explicarse considerando que hacia el siglo XVI, Asunción tenía una relevancia relativamente baja en el imperio hispanoamericano, lo que, sumado a las vicisitudes de la conquista, llevaron a un aislamiento general². Podría decirse que éste se mantuvo, aunque con matices, a través del tiempo.

Esta aseveración se basa en que su conexión con el exterior, fundamentalmente a través del comercio y la relevancia política fueron limitadas. Si bien esta consideración será retomada en las próximas líneas, esta percepción trasladada al campo cultural, llevó a que el notable autor paraguayo Augusto Roa Bastos esbozara la expresión de “Una isla rodeada de tierra” para presentar a este país³.

Posteriormente, partiendo de esa primera consideración, se aborda la pregunta que guía la investigación: ¿cómo se aprecia el proceso de integración regional de Paraguay en los planes de desarrollo durante el periodo 1954-2018? Esto se aborda a través de siete apartados. Luego de la

¹ Monte de López Moreira, Mary, *Historia Colonial*, Asunción, Fausto Ediciones, 2013, p. 218.

² Potthast, Barbara, “Los mancebos de la tierra: la élite mestiza de Asunción durante la época colonial”, en Schröter, Bernd y Büschges, Christian (eds.), *Beneméritos, aristócratas y empresarios*, Madrid, Vervuert, 1999, p. 237.

³ En 1977, Roa Bastos escribió el artículo “Paraguay, una isla rodeada de tierra”, para *El Correo de la UNESCO*, texto del cual se tomó y se popularizó la expresión.

introducción, se presentan los antecedentes y la metodología para, posteriormente, dividirse el desarrollo central del artículo en tres apartados: “Una mirada a la política exterior como política pública”, “Planes de desarrollo del Paraguay durante el periodo 1954-2018”, y “La integración regional de Paraguay durante el periodo 1954-2018”. Finalmente se presentan las reflexiones finales del trabajo.

2. Antecedentes

El aislamiento de Paraguay referido en líneas anteriores amerita un mayor detalle. El mismo excede a una cuestión territorial y se amplía el concepto a aspectos económicos, políticos y hasta culturales. En el campo económico, desde el siglo XVI estos territorios fueron poco atractivos por no contar con los apreciados metales preciosos que suscitaban tanto interés entre los conquistadores. Si bien poseía amplios terrenos aptos para actividades agrícolas y ganaderas, su comercio exterior fue siempre muy limitado. Esto obedecía fundamentalmente, a las condiciones tan exigentes que debían enfrentar, especialmente en materia tributaria durante la colonia⁴.

Las limitaciones en cuanto a ingresos provenientes del comercio generaban reducidas ganancias, lo que tampoco beneficiaba al mercado. Éste era pequeño y con las restricciones impuestas por José Gaspar Rodríguez de Francia, la iniciativa privada se redujo notoriamente. Este gobernante fue una figura destacada de los primeros años del Paraguay independiente, integrando las distintas formas de organización del poder hasta su fallecimiento en 1840. Su política exterior incluyó el aislamiento y por ello, toda comunicación o los viajes debían realizarse con su venia, algo que, de no ser observado, conllevaba severas penas. A pesar de esto, Rodríguez de Francia tenía un gran interés por lo que sucedía en el plano exterior, lo cual seguía por medio de distintas publicaciones, conforme a lo expresado por distintos viajeros que llegaron al país⁵.

⁴ Boccia Romañach, Alfredo, *El Paraguay Independiente*, Asunción, Fausto Ediciones, 2013, p. 18; Scavone Yegros, Ricardo y Brezzo, Liliana, *Historia de las relaciones internacionales del Paraguay*, Asunción, El Lector, 2010.

⁵ Boccia Romañach, Alfredo, *El Paraguay Independiente*, Asunción, Fausto Ediciones, 2013. Gaspar Rodríguez de Francia hizo frente a una situación compleja, ya que Buenos Aires no reconoció sino hasta 1852 la Independencia del Paraguay. Por tanto, su aislamiento respecto a los vecinos del Paraguay tenía carácter estratégico. Un ejemplo de esto es la frase citada por Boccia Romañach sobre lo que dijo al recibir una nota de Carlos de Alvear (Dictador Supremo de Buenos Aires): “... aparentan protección al comercio paraguayo, cuando en realidad, han tratado de arruinar con impuestos desmedidos y exorbitantes”. *Ibidem*. Además de esto, Alfredo Boccia Romañach expresa una opinión compartida por otros autores: “Es justo alabar la tenacidad de Rodríguez de Francia en su política anti porteña y su enfrentamiento al avance portugués. Su autoridad y probidad en el manejo de la cosa pública está fuera de discusión. Su exitosa política de no intervención fue uno de los aspectos más destacados de su gobierno. No obstante, el precio que pagó el Paraguay por tales virtudes fue elevado, y ensombrece la figura de tan importante personaje de la historia”. *Ibidem*, p. 97.

Luego del fallecimiento de Francia, se constituyó una Junta de Gobierno provisional, la que posteriormente fue sustituida por un Consulado, el que ejerció el poder hasta 1844 cuando Carlos Antonio López, asumió como Presidente luego del Congreso General, en el que también se aprobó la Constitución Nacional⁶. Este gobernante llevó adelante acciones para afianzar la soberanía nacional, lo que se tradujo en la firma de diferentes documentos, la instalación de industrias y ciertos progresos en materia de infraestructura, lo cual continuó de la mano de Francisco Solano López, su hijo y sucesor al frente del Gobierno de la República.

El gobierno de éste último continuó en muchos sentidos las políticas de su padre, aunque en el plano externo abandonó la política de sus predecesores de cierto “aislamiento regional” e intervino activamente en cuestiones regionales. Posteriormente estallaría la conocida como la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870)⁷ cuyas consecuencias fueron tan severas que el contexto de la posguerra volvió muy difícil la situación económica paraguaya hacia inicios del siglo XX⁸.

A propósito de este momento histórico, las primeras décadas del siglo XX tampoco fueron auspiciosas para la economía paraguaya. La misma debió hacer frente a diferentes vicisitudes que supusieron una gran inestabilidad y la contienda bélica con Bolivia por los territorios chaqueños y la Guerra Civil que estalló en 1947 fueron situaciones que no ofrecían la estabilidad necesaria para edificar prosperidad económica.

Este somero repaso por los antecedentes, dio pistas sobre cómo el aislamiento se apreciaba en lo económico; aunque el mismo estaba también relacionado con lo político. En el contexto externo, la falta de relevancia de Paraguay para la Corona, como así también las dificultades con Buenos Aires y las posteriores guerras representaron condicionantes también para la política doméstica.

Esta estuvo marcada por una alternancia entre figuras fuertes de larga permanencia en el poder y periodos de gran inestabilidad con luchas constantes por la preeminencia. Ambas situaciones pueden repercutir generando aislamiento. La primera, porque al quedar centralizado el poder, es potestad del gobernante establecer “su estrategia” de vinculación, la cual como ya fue señalado, puede implicar el “no relacionamiento” o limitar éste. La segunda, porque cuando la clave es la supervivencia en el poder, el plano externo puede ser valorado si es funcional a este imperativo o en caso de que no lo sea, ser ignorado.

Inclusive, en el plano cultural Paraguay resulta ser desconocido. Roa Bastos, de quien se toma la expresión “Isla rodeada de tierra”, sostiene “*los indagadores de la cultura de nuestra*

⁶ Salum-Flecha, Antonio, *Historia diplomática del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2012.

⁷ Esta contienda bélica y sus efectos fueron claves para distintos hechos posteriores de la vida del Paraguay, incluyendo los discursos utilizados en materia de política exterior regional. Esto es desarrollado por Oddone, Rojas y Vázquez, quienes en su artículo titulado mencionan cierta reticencia a la integración regional a partir de la noción de la “Visión del vencido”. Ver: Oddone, Nahuel, Rojas, Gustavo y Vázquez, Fabricio, “Paraguay en Mercosur: Un balance de 30 años”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 16, 30 (2021), p. 88.

⁸ Espínola González, Zulma, *Historia Económica del Paraguay (1811-2010)*, Asunción, El Lector, 2010, p. 31.

*América no se habían esforzado mucho en desentrañar las causas que hacen de la cultura paraguaya una tierra incógnita, vedada al parecer por misteriosos motivos a la exploración y al análisis*⁹. En este mismo sentido, Potthast¹⁰ expresa: “Paraguay es diferente. Esta frase ya es común entre los historiadores. Se trata de un país poco investigado, al que sin embargo se considera de antemano una excepción entre las sociedades de América Latina”

A través de estas líneas se pretendió dar cuenta de que el aislamiento es un concepto cuyo alcance se aprecia en diversos campos claves para el desarrollo. Por ello, a partir del mismo, se plantea un análisis sobre cómo aparece materializada la integración regional en los planes de desarrollo que se sucedieron entre 1954 y 2018.

3. Metodología

La pregunta que guía esta investigación aspira a reconocer la presencia de la integración regional como temática de interés en los planes de desarrollo de Paraguay durante el periodo 1954-2018. La vinculación entre la integración regional, como una arista de la política exterior, y los planes de desarrollo, requiere de algunas precisiones.

En primera instancia, cabe señalar que los planes de desarrollo son expresiones amplias de las visiones de los gobernantes a ser materializadas, las cuales se encuentran muy vinculadas a los modelos de desarrollo adoptados por los países. Están pensados desde el plano doméstico y constituyen un norte para las políticas públicas¹¹.

Por su naturaleza, los planes son apreciados como documentos estratégicos los que alientan la coordinación de acciones sectoriales del Poder Ejecutivo con las de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil e inclusive, otros poderes del Estado. Sus características hacen que puedan ser entendidos como una expresión formal del modelo de desarrollo adoptado.

Respecto a las acciones de gobierno, luego de la Guerra Fría cobró relevancia en la literatura, la consideración de la política exterior dentro del conjunto de las políticas públicas. Al respecto, hay quienes argumentan que para que la política exterior pueda ser entendida como política pública, deben apreciarse dos aspectos: considerar las necesidades domésticas y buscar en el plano externo una solución a las mismas, al tiempo que es influenciada por lo que ocurre en el sistema internacional, y debido a estas dos condiciones tiene un carácter interméstico¹².

⁹ UNESCO, “Paraguay, una isla rodeada de tierra”, en *Para hacer memoria*, 1992, p. 1.

¹⁰ Potthast, Barbara, “Los mancebos de la tierra...”, *op. cit.*, p. 235.

¹¹ Cuadrado Roura, Juan R. (dir.), *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, Madrid, McGraw-Hill, 2006.

¹² Busso, Anabella (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional*, Rosario, UNR Editora, 2016.

Estos autores consideran la política exterior como política pública, poniendo en evidencia que en muchos casos las vinculaciones externas dan alternativas a las necesidades internas y que con esto se consoliden, o no, ciertos modelos de desarrollo¹³. Aquí es donde cobra relevancia el proceso histórico, el cual permite valorar si esto fue o no observado.

A partir de esto, se considerarán entonces los planes de desarrollo como norte de las políticas públicas y a la política exterior como una de ellas. Asimismo, se reconoce que esta última es muy amplia, por lo cual se selecciona un aspecto de la misma: la integración. Este término puede tener muchos significados. Ello obedece a que, en su acepción en el marco de las relaciones internacionales de un país, es multidimensional y complejo, lo que dificulta la uniformidad de criterios¹⁴.

Al respecto, cabe mencionar un aspecto relevante que influye inclusive en la metodología a ser adoptada cuando se aborda el tema: la integración puede ser: una condición, un proceso o un resultado¹⁵. De esto se desprende que esa es una situación que surge de la voluntad y para esta última se debe encontrar un motivo, el cual puede encontrarse en los modelos de desarrollo, los cuales son expresados en documentos tales como los planes de desarrollo. Asimismo, de lo expuesto se observa, que además de que la integración no puede ser coercitiva, su propia definición va variando conforme a la posición adoptada¹⁶. Por ello, esta investigación se remite a los planes de desarrollo, de manera a buscar pistas al respecto de esto.

En cuanto a la definición propiamente dicha, la integración es considerada, siguiendo lo expresado por diferentes autores, como un “proceso dinámico con diversas posibilidades de expandirse, profundizar, estancarse y/o retroceder”¹⁷. A partir de esto es que se plantea también, ver cuál fue su devenir para el caso concreto de Paraguay durante el periodo de estudio.

Al respecto, es oportuno mencionar que la Secretaría Técnica de Planificación, institución de la que emanaron estos planes y la cual fue fruto de la cooperación recibida desde el exterior, fue creada en 1962 durante el régimen de Alfredo Stroessner (1954-1989). Por esto, se considera un horizonte temporal que inicia en 1954, en coincidencia con el inicio del mismo. El periodo de estudio culmina en 2018 de manera a considerar el año de finalización del gobierno de Horacio Cartes (2013-2018), quinquenio en el que se publicó el Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”, último plan vigente. A partir de esta selección puede verse que el recorte temporal obedece a contemplar desde el primer documento hasta el más reciente. Esto, permite asociar los planes de desarrollo a gobernantes concretos y visualizar su surgimiento e implementación en un contexto internacional determinado.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007.

¹⁵ Oyarzún Serrano, Lorena, “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, 3 (2008), pp. 95-113.

¹⁶ Del Arenal, Celestino, *Introducción a las...*, *op. cit.*

¹⁷ Oyarzún Serrano, Lorena, “Sobre la naturaleza...”, *op. cit.*, p. 96.

En prosecución de lo expresado, el análisis de los planes resulta interesante porque la misma inexistencia de temáticas en los mismos, da una pauta sobre la relevancia de temas en la agenda pública. Asimismo, su estudio permite apreciar si el modelo de desarrollo adoptado, y lo propiamente obrado, se vincula, o no, con lo expresado formalmente.

Por esto, esta investigación aspira a efectuar un análisis en el que se pueda apreciar cómo se materializó lo expuesto o si resultó en una mera expresión teórica, que no tuvo trascendencia en el plano empírico. La relevancia de esto sólo puede ser apreciada en el tiempo y valorada a partir de sus implicancias.

Para abordarla, se diseñó una investigación de tipo bibliográfica-documental, de nivel explicativo y enfoque cualitativo. Por tanto, se recurrieron a fuentes tales como: artículos en revistas académicas, artículos en periódicos y revistas, libros, informes de instituciones nacionales, reportes de organismos internacionales, leyes, entre otros.

En primer lugar, se recopilaron los planes de desarrollo existentes para el periodo contemplado en la investigación. Cabe resaltar que fueron considerados exclusivamente los planes nacionales aprobados por alguna normativa y excluidos aquellos sin aprobación legal, los sectoriales y otros.

Posteriormente se efectuó un análisis de contenido de los mismos, para identificar los componentes vinculados a la integración regional. Estos elementos fueron analizados triangulando la información con lo apreciado en distintos documentos. La actividad permitió evidenciar la vinculación de lo expresado en los planes junto con lo materializado y los factores que intervinieron en el proceso.

Respecto al prisma teórico abordado, se consideró a la Economía Política Internacional (EPI) por su interdisciplinariedad, la que considera disciplinas tales como la economía, la política y la historia, por mencionar solamente algunas; y por sus niveles de análisis: el doméstico y el sistémico. Esto permite que puedan ser capturadas diversas situaciones de relevancia, más allá de un solo campo o plano analítico. Así, en este material, el foco de atención se coloca en la integración como una temática concreta de política pública expresada en los planes de desarrollo.

4. Una mirada a la política exterior como política pública

El primer aspecto que emerge de la metodología diseñada es la consideración de la política exterior como una de las expresiones de las políticas públicas. Desde el fin de la Guerra Fría, esta visión fue cada vez más extendida y tiene implicancias para el abordaje de la política exterior,

ya que se considera la importancia de los factores domésticos¹⁸. Asimismo, esta premisa remite a que distintos agentes domésticos pueden intervenir en estos procesos¹⁹.

Para poner en perspectiva esto, se consideran diferentes definiciones de política exterior. En primera instancia se expone lo señalado por Lisboa y Pozo:

La política exterior puede entenderse como un conjunto de principios que orientan las acciones internacionales de un gobierno. Son principios que dan las bases a un país para interactuar con el entorno más allá de sus fronteras y que reflejan la totalidad de sus políticas²⁰.

Otra definición, en este caso esbozada por Hudson (2012), asevera que la misma es “*La estrategia o enfoque elegido por el gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en sus relaciones con entidades externas. Esto incluye las decisiones de no hacer nada*”²¹. Ambas visiones reconocen el rol del gobierno como protagonista, que el campo es externo, pero dan énfasis al logro de objetivos, o implementación de políticas, y es ahí donde entra a tallar que éstos pueden recibir influencia de una pluralidad de actores internos de los estados.

Lo expresado lleva a que se reconozca la influencia de los aspectos domésticos en el plano externo. Los desarrollos de Putnam (1988) fueron importantes para que la política interna pudiera encontrar un lugar en la disciplina de las Relaciones Internacionales, como una variable explicativa importante de la política exterior²². Al respecto, inclusive los gobiernos pueden buscar soluciones subóptimas debido a problemas de agencia y a que las diversas instituciones del país pueden entorpecer la cooperación internacional²³ u otra actividad en la esfera exterior.

Esta interacción de ambos planos se puede apreciar también en lo aseverado previamente. Tal como se puntualizó en la metodología, se considera que la política exterior al ser abordada como política pública posee dos rasgos clave: toma en consideración las necesidades domésticas y le busca soluciones internacionales al tiempo que lo acontecido en el plano externo también influye en ella. Por ello, la búsqueda de alternativas externas que le permitan a la sociedad alcanzar mayores oportunidades es clave, pero a su vez implica una visión amplia del bien común.

Resulta importante a partir de este último planteo, analizar en detalle el documento central que recoge las necesidades domésticas y le busca soluciones. Aquí emerge la consideración de

¹⁸ Busso, Anabella, *Modelos de desarrollo e inserción internacional*, Rosario, UNR Editora, 2016.

¹⁹ Van Klaveren, Alberto, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 25, 98 (1992), pp. 169-216.

²⁰ Lisboa, Marcelino Teixeira, y Pozo, Karem Bombón, “Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 6 (2021), pp. 75-101.

²¹ Hudson, Valerie, “Foreign Policy Analysis: Theoretical and Historical Perspectives”, en *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

²² Ver en: Da Conceição-Heldt, Eugénia, y Mello, Patrick A., “Two-Level Games in Foreign Policy Analysis”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

²³ Fearon, James, “Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations”, en *Annual Review of Political Science*, 1 (1998), pp. 289-313.

los planes de desarrollo y se aspirar a mapear su conexión con la política exterior, en particular con la integración regional.

No obstante, por las características propias de la región, es menester señalar que, si bien los documentos analizados ofrecen un primer indicio, pueden existir elementos económicos y políticos que aceleren o frenen estos procesos. Al respecto, cabe destacar que no solamente en Paraguay, sino a nivel regional, existe cierta tendencia a que los procesos de integración se vean influenciados por otros aspectos²⁴. Este aspecto será retomado más adelante.

5. Planes de desarrollo del Paraguay durante el periodo 1954-2018

Tal como se explicó previamente, la inestabilidad fue una característica de la situación interna de Paraguay en la mayor parte del periodo comprendido entre el inicio de la Guerra de la Triple Alianza (1865) y la llegada de Stroessner al poder (1954). Esto, volvía muy poco probable que puedan emprenderse políticas de largo plazo y reafirmaba lo expuesto previamente, de la alternancia de periodos de gobiernos breves con largos periodos de centralización del poder.

La falta de institucionalidad que se desprende de lo descrito, favoreció el predominio de lo coyuntural o la primacía de lo individual. Un ejemplo de esto, es lo ocurrido con la Constitución Nacional de 1940, la última vigente antes del inicio del stronismo. La misma expresaba en su Art. 15 que “El estado regulará la vida económica nacional”, pero no mencionaba los medios con los cuales lo haría²⁵. Por ello, y en ausencia de instituciones específicas, los ministerios procedían conforme a los lineamientos provenientes de la Presidencia.

El primer paso hacia contar con mayor institucionalidad al momento de planificar el desarrollo, se dio con la creación de la STP, el 6 de marzo de 1962, mediante el Decreto Ley N° 312. Este documento le asignaba una serie de funciones, entre las que se encontraban: el análisis de la situación económica y sus tendencias para formular recomendaciones; el establecimiento del plan general del desarrollo y planes sectoriales y regionales; la coordinación de los programas de asistencia técnica y ayuda financiera; el monitoreo de los planes de desarrollo; por mencionar algunas.

En el marco de las funciones que le fueron asignadas, el 20 de noviembre del mismo año de su creación, la STP suscribió un convenio con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para recibir asesoramiento en la elaboración del primer Plan Nacional

²⁴ Briceño Ruiz, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, 175 (2013), pp. 9-39.

²⁵ Carosini, Ana Leticia, *La política económica en el Paraguay. Avances, logros y perspectivas. Antes y después de 1989*, Asunción, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción, 2010.

de Desarrollo²⁶. Posteriormente, fue preparando los distintos planes para guiar el desarrollo económico.

Por constituirse en la unidad de análisis básica de esta investigación, se estima oportuno mencionar que, en términos generales, un Plan Nacional de Desarrollo (PND) puede ser considerado como un instrumento que posibilita articular una serie de acciones para abordar problemáticas observadas en un país en un horizonte temporal. A partir del documento “20 años de planificación en la República del Paraguay. 1962-1982”, elaborado con el propósito de brindar una semblanza de la STP, fueron identificados cuatro planes durante el periodo 1962-1982²⁷. Además de los documentos detallados, también se produjeron estudios, diagnósticos, proyectos y guías para inversionistas, pero por ser el documento base, en la Tabla 1, se especifican las menciones efectuadas a lo concerniente a la integración regional en los planes.

Otro aspecto a destacar es que estos planes fueron aprobados por una normativa legal; esto los diferencia de otros documentos que no contaron con la misma, como puede ser el “Plan Nacional de desarrollo económico y social 1985-1989”. Este plan poseía un interesante contenido que incluía un detalle del desarrollo de la economía paraguaya entre 1950-1980 y mencionaba otros planes nacionales y regionales; sin embargo, al no haber sido aprobado, no fue considerado en el análisis. De la tabla se desprende que los dos primeros planes (1965-1966 y 1967-1968) no poseían una referencia explícita a la integración regional. Sin embargo, los planes posteriores 1971-1975 y 1977-1981 sí expresan una referencia a ésta.

Es importante mencionar que lo acontecido en la materia a nivel regional también cobra relevancia para entender la vinculación entre lo interno y lo externo. En 1960 se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual tenía como objetivo establecer una zona de libre comercio a través de mecanismos varios tales como: listas nacionales, lista común, supresión de restricciones cuantitativas, entre otras²⁸.

En 1961, otro acontecimiento relevante fue el lanzamiento del programa “Alianza para el Progreso” por parte de la administración Kennedy. Esta iniciativa pretendía efectuar un esfuerzo para alentar el desarrollo económico y social de América Latina. Cabe destacar que el planeamiento era considerado como un aspecto central del programa, el cual fue caratulado como “un plan decenal”²⁹. Por esto último, se aspiraba a lograr que todos los países pudiesen contar con un plan individual. El mismo permitiría que lo particular se vincule con un plan general y que se evidencien los aspectos que requieran atención, ya sean reformas internas, como así también cooperación internacional.

En virtud de lo acontecido a nivel regional, no resulta extraño que los dos primeros planes tengan una visión más centrada en la visión doméstica, pero influidas por el plano internacional.

²⁶ Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, *20 años de planificación en la República del Paraguay: 1962-1982*, Asunción, Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, 1982.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Tamames, Ramón, y Huerta, Begoña, *Estructura Económica Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 2010.

²⁹ Krause, Walter, “La Alianza Para El Progreso”, en *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 5, 1 (1963), pp. 67-81.

Como ejemplo, en el Plan Bienal 1965, en lo relativo a Metas Globales, el mismo expresaba en el Tomo I:

Fueron realizadas proyecciones que implicaban “reforzar en forma manifiesta el mercado interno, como así también la capacidad de ahorro o inversión interna. Además, estas metas son compatibles con las planteadas por la Carta de Punta del Este, sobrepasando el mínimo establecido en la misma

Por su parte, los planes correspondientes a los periodos 1971-1975 y 1977-1981 incorporaron aspectos vinculados a la integración. La relación de Paraguay con sus vecinos, especialmente con Argentina y Brasil, merecería por su trascendencia, un desarrollo pormenorizado. Sin embargo, por escapar esto del alcance de esta investigación, se procederá a efectuar un breve sumario de algunos puntos que condicionaron el modelo de desarrollo y la política exterior de Paraguay.

Un primer aspecto a notar es que diferentes autores consideraron la existencia de una vinculación caratulada como “pendular”, ya que osciló en su cercanía con ambos países³⁰. Sin embargo, existen voces discordantes que afirmaban que no existía un sesgo hacia uno de ellos durante el stronismo, sino que se buscaban buenas relaciones con ambos, más allá de la simpatía de Stroessner hacia Brasilia³¹.

Otro punto a destacar es la localización de Paraguay como elemento de vinculación con sus grandes vecinos. La característica de no poseer litoral marítimo, fue desde los orígenes de la nación, un aspecto complejo de abordar. Esto hizo que la relación con sus vecinos y las alternativas frente a este problema, vayan variando con el tiempo. Si bien esta característica pudiera parecer una desventaja en términos económicos, la articulación de una integración efectiva emerge como una posibilidad de reducirla³² y, por ello, es un tema recurrente en la relación bilateral con cada uno de los vecinos e inclusive generó la creación de esfuerzos multilaterales en materia de infraestructura y navegación.

Una última característica a ser mencionada en torno a la relación con sus países vecinos, es que, por las limitaciones productivas, los mercados más cercanos tuvieron siempre mucha relevancia para el Paraguay a través del tiempo. Durante el stronismo, se desarrolló la llamada “Marcha hacia el Este”. Este nombre fue dado a la estrecha relación que mantenía Paraguay con Brasil, la cual se traslucía en diferentes facetas, tales como: la cooperación, el comercio, la agricultura y por sobre todo la creación de Itaipú Binacional, iniciativa que coronaría esta vinculación³³. En cuanto a Argentina, la relación durante este periodo quizás no fue tan intensa

³⁰ Tini, María Natalia, “Argentina-Paraguay: una relación especial”, en *Relaciones Internacionales*, 25 (2003): 1-29.

³¹ Tamayo Belda, Eduardo, “Paraguay, repensando la política exterior”, en *Novapolis*, 13 (2018): pp. 141-162.

³² Vera Durañona, Ruth, “Paraguay, el *Heartland* sudamericano ¿Es la mediterraneidad un determinante negativo?”, en *Revista Diplomática*, 7 (2017), pp. 145-157.

³³ Cabral López, María Antonella, “Cooperación bilateral con el Paraguay: una breve reseña de su desarrollo entre 1954 y 1989”, en *Revista Población y Desarrollo*, 39 (2014), pp. 96-107.

como en otros momentos. Inclusive con el retorno de la democracia en 1983, esta vinculación fue aún más distante.

En el caso del periodo considerado en los planes analizados en este apartado (1954-1989), se apreciaron ciertas orientaciones de la política exterior, como ser: el buen vínculo con Argentina, Brasil, Estados Unidos y los países de la comunidad europea; la obtención de cooperación internacional de parte de distintos actores aliados; y el seguimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana³⁴.

Cabe destacar que los pilares de la economía durante este periodo también estuvieron muy asociados a la interacción con sus vecinos. Entre los mismos se encuentran: la expansión de los rubros agrícolas de exportación, la triangulación comercial y la construcción de la represa de Itaipú³⁵. En los planes analizados no existe una referencia explícita a los lineamientos en materia de modelo económico y política exterior que fueron presentados. Sin embargo, en ciertas líneas se trasluce la orientación hacia un modelo agroexportador y de gran apertura comercial, el cual fue la estrategia adoptada³⁶.

Si bien este modelo siguió vigente a través del tiempo, es oportuno mencionar que el mismo no se encuentra ajeno a críticas. En este sentido, las críticas poseen distintas aristas. En el caso del negocio agroexportador de commodities, hacen notar que en el caso de la cadena global agroexportadora, la dependencia identificada en otras industrias también se verifica y puede ser vinculada a la relación con Brasil³⁷. Asimismo, en cuanto a las hidroeléctricas que posee con Argentina y Brasil, los ambientalistas señalan que la pérdida no fue totalmente mitigada, por mencionar solamente algunos aspectos.

³⁴ Tamayo Belda, Eduardo, "Paraguay, repensando...", *op. cit.*

³⁵ Rojas de Cerqueira César, Gustavo, "Integración productiva Paraguay-Brasil: Nuevos pasos en el relacionamiento bilateral", en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomaz (orgs.), *Fronteiras e relações internacionais*, Curitiba, Editora Íthala, 2015.

³⁶ Cabral López, María Antonella, "Cooperación bilateral...", *op. cit.*

³⁷ Costa Garay, Sara María, "La participación brasileña en el desarrollo del agronegocio en el Paraguay: un análisis crítico", en *Novapolis*, 9 (2015), pp. 127-49.

| Nombre del Plan | Referencia al plano externo | Referencia a integración regional |
|---|---|--|
| Plan de Desarrollo Económico y Social 1965/1966 | Contenía un análisis del posible equilibrio financiero externo, establecía los niveles requeridos de inversión extranjera | No se aprecia |
| Plan de Desarrollo Económico y Social 1967/1968 | Entre los objetivos de largo plazo refiere a consolidar el equilibrio financiero externo, para lo que propone un aumento sustancial de las exportaciones | No se aprecia |
| Plan de Desarrollo Económico y Social 1971/1975 | Puntualiza a diferentes sectores y entre ellos se encuentran el comercio exterior y la integración económica, entre otros. Retoma el objetivo enunciado en el Plan anterior referente al equilibrio financiero externo. | Además de la referencia sectorial, entre los objetivos de largo plazo menciona: <i>“Orientar y perfeccionar la organización institucional y el sistema económico, tendiendo a una mayor participación del país en la integración económica regional”</i> |
| Plan de Desarrollo Económico y Social 1977/1981 | Menciona el equilibrio financiero externo y la integración. | A diferencia del plan anterior, presenta la integración ligada a la infraestructura: <i>“Consolidar la integración física y económica del territorio nacional como base para el desarrollo global, sectorial y regional autosostenido y perfeccionar la organización institucional y el sistema económico, orientados a una mayor participación del país en el proceso de integración latinoamericana”</i> . |

Tabla 1. Planes de Desarrollo 1962-1982. Fuente: elaboración propia a partir de STP (1982).

Ya luego de 1989, el contexto cambió a nivel internacional y a nivel nacional. Respecto al plano internacional, el fin de la Guerra Fría y el Consenso de Washington, brindaron una nueva perspectiva en cuanto a las políticas de desarrollo. La reducción del papel del Estado en la economía y la promoción del neoliberalismo como rasgos destacados de la nueva visión de desarrollo, tuvieron su correlato en la promoción del libre comercio y la proliferación de esquemas de integración.

En el caso puntual de Paraguay, la caída del régimen de Stroessner acaecida el 3 de febrero de 1989, planteó un cambio en ciertos patrones, promoviendo una mayor liberalización en términos económicos. Asimismo, es oportuno señalar que en 1992 fue promulgada una nueva Constitución Nacional, la que le otorgó un renovado marco al actuar de los hacedores de políticas.

La misma establece que el Estado promovería el desarrollo económico, social y cultural (Art. 176). Asimismo, puntualizaba respecto al carácter de los planes de desarrollo *“(…) serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”*. Esto permite darle mayor relevancia a lo establecido en estos documentos.

Asimismo, este marco adoptó una nueva institucionalidad. Ésta incluyó una reestructuración de la STP y del Ministerio de Hacienda. Este último contaría con una dependencia denominada “Viceministerio de Economía e Integración” la cual, además de asuntos referentes a política

económica interna, se ocuparía de negociaciones financieras en el plano externo y participar en los acuerdos económicos bilaterales y multilaterales.

Ahora bien, en lo que respecta a los planes nacionales de desarrollo durante el periodo democrático, se reconocen los siguientes: Plan Estratégico Económico y Social (PEES, 2001); Plan de Crecimiento Económico con Equidad: Paraguay 2011 (2004); Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP, 2006); el Plan Estratégico Económico y Social (PEES, 2008); el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (2014, 2021). Cabe mencionar que en este periodo también se destacaron los programas de gobierno. Entre ellos se encuentran los correspondientes a estos periodos: 1989-1993; 1993-1998; 1998-2003 (cuyo periodo efectivo fue 1998-1999); 1999-2003; 2003-2008; y 2010-2020 (cuyo periodo efectivo fue 2010-2012). La Tabla 2 ilustra lo que expresan los planes al respecto de la integración regional.

| Nombre del Plan | Referencia a la integración regional |
|---|--|
| Plan Estratégico Económico y Social (PEES, 2001) | Menciona que la participación activa de Paraguay en la Agenda del Mercosur es de suma importancia y refiere a las negociaciones con la Unión Europea. |
| Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP, 2006) | Señala <i>“Mejorar el posicionamiento del país en el sistema de relaciones internacionales”</i> como una de las políticas generales y de forma particular para su cumplimiento, puntualiza el <i>“Fortalecimiento de la integración regional, orientada a equilibrar positivamente las condiciones económicas entre los países del bloque”</i> . |
| Plan Estratégico Económico y Social (PEES, 2008) | Refiere que en la economía paraguaya existe triangulación comercial con una clara inserción regional. Asevera que se deberían estimular negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales para acceder a nuevos mercados. |
| Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (2014, 2021 ³⁸) | Ambas versiones del mismo contemplan un eje estratégico denominado <i>“Proyección de Paraguay en el mundo”</i> . Explicita su interés en la promoción de la integración comercial y económica a través de la profundización de los acuerdos del Mercosur. Menciona también la <i>“exploración de puentes con la Alianza del Pacífico”</i> . Uno de sus objetivos menciona la integración regional y varias de las estrategias se vinculan con el transporte. |

Tabla 2. La integración regional en los planes de desarrollo del periodo (1989-2018). Fuente: elaboración propia.

Un rasgo notorio es que la integración regional es un aspecto explícito en los distintos planes. Esto puede interpretarse como una mayor trascendencia en términos enunciativos de la temática integración regional. La misma adquirió nuevos bríos a inicios de la década de los 2000, lo que se fundamentó en coincidencias políticas, las cuales tuvieron en el campo de cooperación en materia de comercio exterior, una plataforma importante³⁹.

Cada uno de estos planes reflejaba lineamientos del momento. Por tratarse del vigente, resulta interesante destacar que el PND Paraguay 2030 fue resultado de un proceso participativo, realizado con más de 2.000 actores del sector gubernamental nacional, departamental, sociedad civil, academia y del sector privado y en 10 departamentos del país. El PND resultante tuvo

³⁸ La última actualización del plan fue en 2021. Por haber sido aprobado el Plan en 2014, también fue considerado el mismo a pesar de exceder el periodo de análisis.

³⁹ Cabral López, María Antonella, *“Comercio exterior como campo de la cooperación internacional al desarrollo en Paraguay. Los proyectos implementados en el periodo 2003-2013”*, en *Estudios Internacionales*, 195 (2020), pp. 33-64.

tres ejes y cuatro líneas transversales. Entre los ejes, el tercero fue “Inserción de Paraguay en el mundo”, tal como fue detallado en la Tabla 2. En el mismo se amalgamaban diferentes elementos tales como: las oportunidades de la globalización; la atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país; la integración económica regional y la sostenibilidad del hábitat.

El PND fue actualizado en 2021. Se le añadió un eje más, “Fortalecimiento político institucional” y se realizaron otros ajustes, pero en esencia, la proyección de Paraguay en el mundo continúa siendo un tema de relevancia. En cuanto a lo aquí considerado, la Estrategia 3.3. puntualiza “Fortalecer la integración económica regional” (Tabla 3). Ésta se encuentra dividida a su vez en tres objetivos, vinculados al transporte y a cuestiones energéticas. De lo expuesto puede observarse que la idea de integración presenta un matiz más de infraestructura física vinculado a lo económico.

| Ejes estratégicos | Líneas Transversales | | | |
|--|--|---|---|--|
| | Línea A Igualdad de oportunidades | Línea B Gestión pública eficiente y transparente | Línea C Ordenamiento y desarrollo territorial | Línea D Sostenibilidad ambiental |
| Eje 1 Reducción de pobreza y desarrollo social | 1.1 Lograr un desarrollo social equitativo | 1.2 Brindar servicios sociales de calidad | 1.3 Alcanzar un desarrollo local participativo | 1.4 Desarrollar un hábitat adecuado y sostenible |
| Eje 2 Crecimiento económico inclusivo | 2.1 Promover el empleo y la seguridad social | 2.2 Propiciar la competitividad y la innovación | 2.3 Ampliar la regionalización y la diversificación productiva | 2.4 Valorizar el capital ambiental |
| Eje 3 Proyección de Paraguay en el mundo | 3.1 Garantizar igualdad de oportunidades en un mundo globalizado | 3.2 Impulsar la atracción de inversiones, comercio exterior, turismo e imagen país | 3.3 Fortalecer la integración económica regional | 3.4 Contribuir a la sostenibilidad del hábitat global |
| Eje 4 Fortalecimiento político institucional | 4.1 Garantizar el acceso a los derechos humanos, mejorar la justicia y la seguridad | 4.2 Modernizar la administración pública | 4.3 Avanzar hacia la descentralización efectiva | 4.4 Proteger y defender el medioambiente y los recursos naturales |

Tabla 3. Interacción de ejes y líneas transversales del PND Paraguay 2030 versión actualizada. Fuente: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2021).

6. La integración regional de Paraguay durante el periodo 1954-2018

Si bien los países de América Latina comparten desde siglos atrás aspectos étnicos, sociales y culturales y fueron experimentando procesos similares, como dictaduras y procesos de liberalización, esto por sí solo, no fue suficiente para consolidar procesos de integración.

Esto puede deberse a que el proceso fue considerado desde un prisma económico muchas veces y buscando emular lo realizado en otras latitudes⁴⁰.

Ya en tiempos de la Guerra Fría, la primera iniciativa para impulsar el diálogo político fue la Organización de Estados Americanos en 1948. En cuanto a la integración económica regional, la misma tuvo en 1960 su primer organismo, como se mencionó previamente. Éste fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALACL), la cual posteriormente devino en la creación, en 1980, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Paraguay fue miembro fundador de todos estos esquemas.

En particular, éste último posibilitó la generación de otros procesos de integración⁴¹. Uno de estos fue el Mercado Común del Sur (Mercosur). Este bloque surge de la iniciativa de Argentina y Brasil en la década de 1980⁴², pero terminó siendo fundado también por Paraguay y Uruguay en 1991⁴³. De aquí, podemos inferir un primer rasgo: Paraguay evidenció una activa participación en las iniciativas regionales, a pesar de que esto no haya sido contemplado explícitamente en los planes de desarrollo elaborados durante este periodo de tiempo. De esto, puede deducirse que forma parte de otro esquema decisorio.

Este “otro” esquema debe ser entendido en el marco del régimen de Stroessner. Durante este tiempo, y en atención de lo acontecido en el plano externo e interno, podría inferirse que el plano externo actuó como un “legitimador” de esta figura política en un contexto de gran inestabilidad. Esta aseveración surge del respaldo político recibido⁴⁴ y la cooperación a la que se accedió, tanto de parte de Estados Unidos como de Brasil⁴⁵, la que brindó herramientas al régimen stronista para consolidar su posición a nivel interno.

De esto, puede desprenderse que la integración regional, pese a no ser contemplada de forma explícita en los modelos de desarrollo, fue adoptada en atención a dos frentes: la participación de diferentes esquemas, muchos de ellos impulsados por Estados Unidos en la disputa bipolar y la estabilidad interna. Esta última fue la gran preocupación del primer tramo del régimen stronista y si bien Paraguay había participado anteriormente en iniciativas regionales de integración, la coyuntura de aquel momento hizo inevitable esta participación, evidenciando el pragmatismo adoptado por Stroessner.

La caída de Stroessner puede decirse que marca un cambio, pero a la vez cierta continuidad. Esto debe ser entendido en dos sentidos: el hasta entonces artífice de la “Unidad granítica”⁴⁶ del

⁴⁰ Ahcar, Sharon, Galofre, Oriana y González, Roberto, “Procesos de integración regional en América Latina. Un enfoque político”, en *Economía del Caribe*, 11 (2013), pp. 77-99.

⁴¹ Tamames, Ramón y Huerta, Begoña, *Estructura Económica...*, op. cit.

⁴² Alimonda, Héctor, “Una agenda democrática frente al Mercosur”, en *Nueva Sociedad*, 121 (1992), pp. 26-34.

⁴³ Tanto Oddone, Rojas y Vázquez (2021) como Simonoff (2022) hacen una interesante retrospectiva al bloque y sus etapas, por lo que se recomienda considerar estos materiales: Oddone, Nahuel, Rojas, Gustavo y Vázquez, Fabricio, “Paraguay en Mercosur...”, op. cit.; Simonoff, Alejandro, “Treinta años de consensos y disensos en el Mercosur”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 135 (2022): pp. 143-150.

⁴⁴ Neri Farina, Bernardo, *El último supremo*, Asunción, El Lector, 2003.

⁴⁵ Cabral López, María Antonella, “Cooperación bilateral con el Paraguay: una breve reseña de su desarrollo entre 1954 y 1989”, en *Revista Población y Desarrollo*, 39 (2014), pp. 96-107.

⁴⁶ Esta expresión se refería a concentrar el liderazgo del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado.

poder ya no estaba; sin embargo, los nuevos protagonistas no eran desconocidos. Muy por el contrario, muchos de ellos eran muy cercanos al poder, entre ellos el mismísimo líder del golpe: Andrés Rodríguez, consuegro de Stroessner⁴⁷.

Cómo fue mencionado previamente, el mundo también se encontraba en procesos de cambio, los cuales fueron evidentes en la región durante la década de 1990. Para Paraguay la participación en el Mercosur fue quizás una de sus apuestas más importantes, ya que marcaba un nuevo rumbo en materia de inserción internacional, en tiempos de mayor libertad comercial y profundización de los esquemas de integración. Esta decisión también podría ser entendida en clave interna, ya que a pesar de no contar con un plan de desarrollo que pueda servir de guía, se basó en las urgencias de superar el aislamiento del último tramo de la década de 1980, recurriendo para ello a la integración regional y a la adquisición de compromisos en la esfera externa como herramienta de inserción.

Paraguay por sus ubicación y antecedentes, siempre estuvo muy vinculado a Argentina y Brasil, como se mencionó previamente. Esto fue asociado a una política pendular entre sus dos grandes vecinos⁴⁸. No resulta extraño por esto que haya tenido una clara motivación para aceptar participar de este esquema de integración, que ambos países empezaron a construir con el Acta de Yguazú en 1985. Resulta importante notar la relevancia que tuvo Uruguay para facilitar la participación de Paraguay, ya que este último se sumó al proyecto cuando el mismo se encontraba muy avanzado y esto le restó margen de negociación⁴⁹.

Al momento de la fundación del Mercosur, Paraguay ya poseía una economía muy abierta, en lo que puede denominarse como una “integración puertas adentro”⁵⁰. Por tanto, la apertura comercial por sí sola no tuvo el impacto deseado en la situación de Paraguay y el proceso de integración regional recibió cuestionamientos a nivel doméstico.

Existieron algunos aspectos importantes de subrayar de aquel momento. El primero de ellos es que con la promulgación de la Constitución Nacional de 1992 se adopta un nuevo marco también en lo que respecta a política exterior. El segundo es que a mediados de la década de 1990 también tuvo lugar una severa crisis financiera, la cual sumió a la economía paraguaya en una profunda crisis, que se prolongó hasta iniciado el tercer milenio. El tercero de ellos es que en cuanto a la política exterior, en el año 2000 fue adoptada la Ley 1635 por la cual se buscaba reorganizar la política exterior paraguaya⁵¹.

Las dificultades a las que debía hacer frente provocaron que el país deba buscar diferentes alternativas. Como se apreció en la Tabla 2, los cuatro planes de desarrollo del periodo

⁴⁷ Abente Brun, Diego, 1989 (Colección *Años que cambiaron la historia del Paraguay*), Asunción, El Lector, 2019.

⁴⁸ Tini, María Natalia, “Argentina - Paraguay, una relación especial”, en *Relaciones Internacionales*, 25 (2003), pp. 1-29.

⁴⁹ Oddone, Nahuel, Rojas, Gustavo y Vázquez, Fabricio, “Paraguay en Mercosur...”, *op. cit.* 85-108.

⁵⁰ Masi, Fernando, *Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*, Asunción, Paraguay, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2006.

⁵¹ Tamayo Belda, Eduardo, «Paraguay, repensando...», *op. cit.*, pp. 141-62.

democrático considerados mencionan lo referente a integración regional, lo que fue impulsado por un contexto propicio a inicios del tercer milenio.

Este momento histórico estaba marcado con un escenario económico favorable y la novedad de nuevos liderazgos regionales⁵². Fueron estos líderes quienes llevaron a un viraje en cuanto a la orientación de los esquemas de integración, los cuales dieron cabida a nuevos temas, como ser los vinculados a aspectos sociales, políticos, de seguridad, energéticos y de infraestructuras, entre otros. Esta etapa fue denominada como “regionalismo postneoliberal”⁵³⁵⁴

Fue en esta etapa, precisamente en la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) de diciembre de 2006, donde surgió la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), una de las iniciativas más reconocidas durante este periodo y de la cual Paraguay fue miembro fundador de la misma. En atención a los liderazgos y la influencia de los mismos en estos esquemas, los cuales se vieron fortalecidos o debilitados por los mismos, es menester considerar los liderazgos de este periodo. En este sentido, emerge la figura de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Su política exterior valoró que el Mercosur sería un elemento central para la integración⁵⁵. En consonancia con esto, Duarte Frutos tomó, al inicio de su mandato, una “clara opción por un mundo multipolar⁵⁶”.

Con la llegada al poder de Fernando Lugo, se rompieron 61 años de hegemonía del Partido Colorado. Este exobispo ganó las elecciones por medio de una coalición integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico y partidos de izquierda y en materia de política exterior dio un impulso a la inserción internacional del país. Sin embargo, es posible afirmar que no fue propiamente un giro a la izquierda lo acontecido, sino que la misma tuvo logros, pero nunca ostentó el poder realmente⁵⁷.

En cuanto a la integración regional, Lugo se mostró favorable al Mercosur⁵⁸. También promovió que el Poder Legislativo apruebe el ingreso de Venezuela al bloque, lo cual no se concretó en aquel momento. La relación entre Lugo y el Parlamento podría clasificarse como “realmente conflictiva”, lo que hacía que existan contradicciones entre las iniciativas de ambos poderes⁵⁹.

⁵² Sanahuja, José Antonio, “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, 2010.

⁵³ Veiga, Pedro da Motta y Polónia Rios, Sandra, “América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico”, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 88 (2006), pp. 1-11.

⁵⁴ Briceño Ruiz, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, 175 (2013), pp. 9-39.

⁵⁵ Arce, Lucas, “Insertando al Paraguay en el rompecabezas regional: ¿una pieza sin montar?”, en *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, 2011.

⁵⁶ Morínigo, José Nicolás, “En busca de la ideología de Nicanor Duarte Frutos”, en *Novapolis*, 4 (2013), pp. 4-13.

⁵⁷ Solís Delgadillo, Juan Mario, y Cerna Villagra, Sarah Patricia, “Paraguay: el cuestionable giro a la izquierda”, en *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y Políticas Públicas*, Ciudad de México, FACSOMéxico, 2017.

⁵⁸ Silva Vera, Claudia Paola y Cruz Aguilar, Balmore Alirio, *La política externa paraguaya: un estudio comparativo entre los gobiernos de Fernando Lugo (2008-2012) y Horacio Cartes (2013-2014)*, Foz de Iguazú, 2015.

⁵⁹ López, Magdalena, *Transición y democracia en Paraguay*, Buenos Aires, Editorial Sb, 2018.

Respecto a los esquemas post-neoliberales⁶⁰, tal como se mencionó previamente, UNASUR es uno de los más destacados y estuvo impulsado por Brasil⁶¹. Este liderazgo le permitía a su vez, tener una proyección global y exhibir una “complementariedad práctica de procesos integracionistas”⁶². Esta posición de Brasil lo llevó a practicar un entramado de asociaciones y cooperaciones, las que también contemplaban una “política de buena vecindad”⁶³, lo cual tuvo un efecto positivo para Paraguay. Así, el país pudo avanzar en aspectos bilaterales con esta potencia sudamericana. Entre ellos, el más destacado fue la renegociación de las compensaciones recibidas por Paraguay de Itaipú, la empresa binacional que tiene en copropiedad con Brasil.

Más allá de lo auspicioso de este resultado puntual, el mismo significó para Paraguay un impulso a su política exterior, lo cual fue muy significativo. La misma impulsó al país, por ejemplo, a tomar un rol más activo, incluyendo el tema de las asimetrías, discusión sobre infraestructura y cooperación energética en foros como el proporcionado por la UNASUR⁶⁴.

Lugo fue destituido mediante un juicio político en 2012, el cual fue desarrollado con mucha celeridad. Esto hizo que adquiriera distintas denominaciones. Entre ellas se encuentran la de “golpe”, “golpe parlamentario”, “juicio político”, y “juicio express” o “relámpago”, entre otras⁶⁵. Cabe destacar que ciertas personas asemejaron este proceso a un voto de censura, entre ellos Federico Franco, Vicepresidente de Lugo y quien lo sucedió como Presidente⁶⁶.

Las reacciones regionales a lo ocurrido en Paraguay no se hicieron esperar. En el ámbito de UNASUR, una delegación de los estados-parte visitó el país. Por su parte en el ámbito del Mercosur, fue aplicado a Paraguay el Protocolo de Ushuaia, por el cual aquellos países que posean un quiebre en su proceso democrático podrían recibir sanciones⁶⁷. Esta coyuntura llevó a que los esquemas como el Mercosur y UNASUR sean cuestionados y se consideren otras

⁶⁰ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es otro de los esquemas considerados post-neoliberales, pero por no haber Paraguay formado parte del mismo, no se lo detalla.

⁶¹ Morales Fajardo, María Esther, “Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina”, en *CONfinés*, Vol. 3, 6 (2007), pp. 65-80.

⁶² Gaetano, Gerardo, “La inserción internacional de América del Sur en la globalización actual: el ‘factor Brasil’ y la situación de los regionalismos”, en Gandasegui, Marco, Martins, Carlos y Vommaro, Pablo (coords.), *Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2015.

⁶³ Gratius, Susanne, *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2007.

⁶⁴ Masi, Fernando y Rojas de Cerqueira César, Gustavo, *La inserción internacional del Paraguay en democracia. 30 años de la democracia*, Asunción, El Lector, 2019.

⁶⁵ Tamayo Belda, Eduardo, “Cambios y continuidades en la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales del Paraguay (1989-2019)”, en Cerna Villagra, Sarah Patricia y Villalba Portillo, Sara Mabel (coords.), *Tres décadas de democratización en Paraguay. Actores, instituciones y sociedad*, Asunción, CEADUC, 2019, pp. 171-221; Sánchez Gómez, José Tomás, *La nueva política paraguaya. 30 años de la democracia*, Asunción, El Lector, 2019; López, Magdalena, *Transición y democracia en Paraguay*, Buenos Aires, Editorial Sb, 2018; Masi, Fernando y Rojas de Cerqueira César, Gustavo, *La inserción internacional...*, op. cit.

⁶⁶ Sánchez Gómez, José Tomás, *La nueva política paraguaya. 30 años de la democracia*, Asunción, El Lector, 2019.

⁶⁷ Esta sanción hizo que Paraguay no participe de los distintos organismos del bloque y la República Bolivariana de Venezuela finalmente ingresó como miembro pleno, ya que la negativa del Congreso paraguayo era el único obstáculo.

posibilidades para la integración del país, entre ellas se mencionó el ingreso a la Alianza del Pacífico.

Con la asunción de Horacio Cartes (2013-2018) la suspensión a Paraguay fue levantada. Esto coincidió, en materia política, con un nuevo viraje de la región en materia ideológica lo que le restó fuerza a UNASUR. Ello que aunado a la suspensión que había tenido en 2012, llevó a que Paraguay deje de pertenecer a este esquema en 2019.

Los problemas económicos que aquejaron a los distintos países y el fin el denominado “Superciclo de los commodities”, por el cual la región se benefició de altos precios de estos productos en los mercados internacionales, sumando otras cuestiones del campo económico y político, llevaron a que los estados deban atender el frente interno y la integración regional quedó un tanto relegada.

En materia de integración regional, pudo notarse que conforme a lo enunciado por la teoría de “Estados Pequeños”⁶⁸, lo ocurrido en la esfera interna tiene gran relevancia las decisiones en materia de política exterior. Por esto, no resulta extraño que, al momento de ingresar al Mercosur, Paraguay haya priorizado el diálogo político para restaurar su imagen. La coyuntura hizo que “democracia e integración regional constituyeran un binomio indivisible”⁶⁹. Esta lógica permaneció en el tiempo, aunque con un sentido contrapuesto, por el cual se barajaron nuevas alternativas. Asimismo, no puede dejarse de lado la influencia que ejerce el plano externo, ya que es en el mismo donde puede encontrarse respaldo para los objetivos externos.

El devenir de lo reseñado permite apreciar que más allá de lo obrante en los planes, lo que de alguna manera tiene un correlato con el modelo de desarrollo, la coyuntura político-económica es la que fortalece o desalienta el proceso de integración en el caso de Paraguay. Esto pudo observarse de manera puntual en diferentes momentos del periodo de estudio de esta investigación. Un ejemplo de esto fue lo acontecido con el debate en torno a la permanencia de Paraguay en el Mercosur, luego de la aplicación del Protocolo de Ushuaia por la destitución de Fernando Lugo en 2012. Aquí pudieron verse posturas contrapuestas que poco tuvieron en consideración lo planificado por el gobierno o incluso ciertas evidencias⁷⁰ y más bien se volcaron al planteo de una cuestión ideológica.

En sus treinta primeros años, el Mercosur experimentó diferentes fases⁷¹, determinadas por una conjunción del contexto externo, las necesidades internas y las personalidades de los gobernantes⁷². Por esto, también la relevancia del bloque fue fluctuando para sus miembros y se plantea un futuro que no resulta del todo claro, lo que plantea la necesidad de definiciones conjuntas para el bloque

⁶⁸ Lambert, Peter, “Dancing Between Superpowers: Ideology, Pragmatism, and Drift in Paraguayan Foreign Policy”, en *Latin American Foreign Policies*, Palgrave, 2011, pp. 67-86.

⁶⁹ Oddone, Nahuel, Rojas, Gustavo y Vázquez, Fabricio, “Paraguay en Mercosur...”, *op. cit.*

⁷⁰ Heduvan, Julieta y Roark, Mariano Eduardo, *Paraguay y el MERCOSUR después de Lugo. Crisis política y debate interno: actores e intereses*, La Plata, 2014.

⁷¹ Oddone, Nahuel, Rojas, Gustavo y Vázquez, Fabricio, “Paraguay en Mercosur...”, *op. cit.*

⁷² Simonoff, Alejandro, “Treinta años de...”, *op. cit.*

Otro aspecto que vale la pena destacar es que la integración no solamente tiene un impacto en lo que a comercio se refiere, sino que también puede servir como un poderoso instrumento para superar aspectos tales como la mediterraneidad de Paraguay. Esto se fundamenta en que los costos agregados pueden ser subsanados si se mitigan la deficiencia en infraestructura y la falta de interconectividad⁷³.

Por esto, puede verse también que la integración es un aspecto que puede tener un impacto importante en la economía interna y su evolución, lo cual tiene un efecto en la eficacia del modelo de desarrollo adoptado.

7. Reflexiones finales

Un primer aspecto para señalar es que, a través del tiempo, los planes de desarrollo resultaron ser documentos indicativos que no siempre fueron considerados taxativos en la toma de decisiones. Esto último obedece a que los procesos decisorios se reducían a un número muy pequeño de agentes, por no decir que en algunos casos eran tomados por un único decisor. Con el retorno de la democracia, a pesar de ser creada una nueva institucionalidad y de aspirar la misma a generar procesos más participativos, esto no siempre fue logrado, y es posible transpolar a la política exterior este rasgo.

La integración regional resultó de un proceso más bien reactivo, en el cual el país se adhirió a diferentes esquemas para atender urgencias, muchas de ellas vinculadas a encontrar en el plano externo una herramienta de la cual asirse para sostener la situación interna. Esto se apreció en el periodo 1954-1989 y en el retorno de la democracia. Sin embargo, durante el régimen stronista el número de actores en el esquema decisorio era extremadamente reducido, algo que durante el periodo democrático aumentó. Durante esta última etapa, la institucionalidad tuvo cambios sustanciales, pero no así la coordinación entre los distintos estamentos, lo que llevó a que en el PND Paraguay 2030 se incluya un eje que aborda este aspecto.

También durante el periodo 1989-2018 se pudo ver que la integración regional estuvo presente de forma constante en los planes de desarrollo. Esto se vio impulsado por la participación de Paraguay como Estado-parte en el Mercosur, en pleno apogeo del Consenso de Washington. Asimismo, la participación en UNASUR coincide con el giro de la región y el reposicionamiento de Brasil. No obstante, esta época marcó un impulso a asuntos bilaterales, en los cuales podrían ponerse en agenda asuntos internos y que tendrían relevancia para la sociedad en general.

⁷³Vera Durañona, Ruth, "Paraguay, el *Heartland*...", *op. cit.*

Durante el periodo denominado de “integración post neoliberal”, el perfil de Paraguay en el plano externo fue más alto y la relación con sus vecinos tuvo otros bríos. Esto dio impulso a que se sienten otras facetas en la integración regional. El periodo posterior a la destitución de Lugo fue marcado por discursos de agentes internos contra la injerencia externa, particularmente la proveniente de los bloques regionales, lo que reavivó críticas hacia los mismos. Esto devino en la búsqueda de otras alternativas.

Transcurrida más de una década, se apreció que más allá de haber abandonado la UNASUR en 2019, no existieron grandes modificaciones en cuanto a la participación en bloques regionales. Con respecto al Mercosur, Paraguay siempre se mostró proclive a fortalecer el bloque y darle mayor impulso, lo que condice con la línea mantenida a través del tiempo. No obstante, la situación reciente del bloque —con una cierta distancia entre los Estados-parte de mayor envergadura—, le resta fuerza al mismo, el cual ya se encuentra expuesto a un proceso de *reprimarización* de sus exportaciones.

Finalmente, más allá de los vaivenes de la integración regional, resulta interesante ver cómo los modelos de desarrollo pueden traslucirse en lo expresado en los planes de desarrollo y cómo estos pueden resultar en un documento estratégico para la armonización de políticas públicas y una mayor institucionalidad. Esto, si bien apunta a un ideal —que podría inclusive ser fruto de un proceso participativo de toda la sociedad—, no puede soslayar que, en algunos asuntos sensibles —como sin lugar a dudas lo es la política exterior—, el peso de ciertos actores dentro del proceso decisorio y/o las coyunturas domésticas o externas, pueden llevar a tomar decisiones en diversos sentidos.