





# Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual

FICHA TÉCNICA

***Rector***

Msc Abel Bernal Castillo

***Vice Rector***

Ing. Héctor Amílcar Rojas

***Directora General DGICT***

Dra. Inocencia Peralta

***Coordinador del Proyecto***

Dr. Diego Abente Brun

***Investigador Principal***

Dr. Herib Caballero Campos

***Investigador Adjunto***

Msc. Edgar Sánchez Báez

***Investigador Invitado***

Msc. Carlos Gómez Florentín

***Colaborador***

Lic. Marcos Areco

ISBN. 978-99967-0-570-0

Pag. 232

**Este Proyecto es financiado por CONACYT a través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación - FEEI del FONACIDE**

Panorama de las Relaciones Internacionales  
en el Paraguay actual  
**Diego Abente Brun y Carlos Gómez Florentín,**  
Editores





## *Prólogo*

Es una gran satisfacción presentar esta colección de artículos sobre Política Exterior paraguaya y latinoamericana. Mayor satisfacción produce el hecho de que estos artículos emergen de un proceso de producción de artículos científicos poco común en el Paraguay. Los autores aquí recopilados visitaron el Paraguay en diciembre de 2017 y presentaron sus artículos sobre política exterior durante un seminario sobre las relaciones internacionales que tuvo lugar en el Salón Centenario del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción frente a un público diverso de estudiantes, investigadores, diplomáticos, políticos, empresarios, trabajadores, en fin, curiosos en general. Todos ávidos de conocer mejor el funcionamiento de las relaciones internacionales y el rol del Paraguay en este proceso regional y global. Los académicos convocados, llegados desde Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, compartieron sus investigaciones con el público. El auditorio a su vez los interpelló con cuestionamientos, comentarios, sugerencias, que a su vez fueron revisados por los autores para preparar estas versiones finales de sus artículos que hoy llegan a sus manos con esta publicación. La riqueza de esta producción colectiva del conocimiento por medio del intercambio de ideas hace posible una mejor investigación científica. Y prueba el potencial de estos proyectos de investigación para conocer mejor la realidad paraguaya y regional.

En esto radica la promesa del rol del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y sus fondos de investigación ProCiencia. El “Proyecto 14-INV-421 Observatorio de Relaciones Internacionales del Paraguay” convocó un equipo de investigadores locales pertenecientes a

la Universidad Nacional de Asunción compuesto por Diego Abente Brun, Herib Caballero Campos, Edgar Sánchez Báez y Carlos Gómez Florentín, que llevaron adelante un Observatorio de las Relaciones Internacionales del Paraguay durante los últimos dos años. Como producto de este observatorio se publicaron cinco boletines resumiendo el estado del arte de las relaciones internacionales del Paraguay. El seminario “Relaciones Internacionales del Paraguay en el Nuevo Contexto Regional” que tuvo lugar el 13 de diciembre de 2017 constituyó el evento de cierre del proyecto con la presencia de destacados investigadores de la región para compartir sus avances científicos con el público paraguayo. Igualmente, esta publicación es el resultado de la apuesta del gobierno paraguayo por medio del Conacyt y sus fondos prociencia por construir ciencia desde el Paraguay con la participación de científicos sociales líderes de la región.

Este ambicioso proyecto también es un logro de nuestra histórica Universidad Nacional de Asunción, y es producto de la apuesta conjunta del Rectorado, su Dirección General de Investigación Científica y Tecnológica (DGICT) y Dirección General de Posgrado y Relaciones Internacionales (DGPRI). Por ello, la responsabilidad por las virtudes de este proyecto es del rector Mst. Abel Bernal; de la Directora General de Investigación Científica doctora Inocencia Peralta y del Director General de Posgrado doctor José Manuel Silvero. De igual manera, esto no podría haber sido posible sin la gestión eficiente del personal administrativo del Rectorado de la UNA que supo navegar las muchas veces intrincados procesos de documentación que hacen a un proyecto de la complejidad de este Observatorio de las Relaciones Internacionales del Paraguay.

La importancia de este trabajo proviene de la necesidad de reenergizar el estudio de las relaciones internacionales en Paraguay. Justamente,



por falta de este tipo de oportunidades para estudiar las relaciones internacionales del Paraguay desde el Paraguay muchos de los mejores analistas de la política exterior de este país lo hacen desde el extranjero, con fondos de otros países, y con prioridades diferentes de las que podríamos tener autónomamente desde este punto del mundo. Así, cuando uno revisa las relaciones internacionales del Paraguay en base de datos académicos encuentra que los mejores trabajos pertenecen a investigadores extranjeros como Peter Lambert o Andre Nickson desde Inglaterra; a Melissa Birch o Frank O. Mora desde Estados Unidos; a Pedro Feliú Ribeiro desde el Brasil; o en el pasado Mladen Yoppo desde Chile. Los pocos investigadores nacionales que producen sobre las relaciones internacionales del Paraguay han sido investigadores que por fuerza de la falta de oportunidades tuvieron que hacer carrera en el mundo académico fuera del país, como por ejemplo el propio Diego Abente Brun, repatriado oportunamente para liderar este proyecto. Lejos estamos de los fructíferos años de la última fase de la dictadura de Alfredo Stroessner y los primeros años de la transición cuando una pléyade de investigadores nacionales se dedicó a producir conocimiento científico de las relaciones internacionales del Paraguay y delineó grandes ejes para la política externa de aquellos años. De esta manera, este proyecto viene a revitalizar el estudio de las relaciones internacionales retomando el proyecto científico de investigadores nacionales como José Luis Simón, Carlos María Lezcano, Antonio Salum-Flecha, Carlos F. Plate, Juan Bautista Rivarola Paoli, y el propio R. Antonio Ramos. Con el claro objetivo de producir información, insumos críticos, para los tomadores de decisión de la política exterior paraguaya.

Los artículos que componen este libro reflejan la madurez del campo de las relaciones internacionales en la región. Como verán los capítulos son diversos, apelan a metodologías innovadoras, reflejan alto grado

de sofisticación metodológica y plantean las temáticas más actuales de la política exterior regional. Los mismos están organizados de forma que los lectores puedan explorar la diversidad metodológica de los estudios de caso sobre la política exterior del Paraguay, el Brasil y América Latina, para cerrar con un capítulo que se enfoca exclusivamente en la agenda de las futuras relaciones exteriores de nuestro país.

En primer lugar, se presenta el capítulo de Francisco Urdinez, politólogo del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Urdinez actualiza el estudio de la diplomacia de la chequera y del mercado de reconocimiento diplomático analizando el caso poco explorado de Paraguay y Taiwán. Urdinez toca un tema controversial en la política exterior paraguaya al señalar que si bien Paraguay se beneficia del comercio con China, ha pagado un gran costo, el denominado “costo Taiwan”, que le privó de tener acceso a las inversiones y los préstamos de la potencia asiática. Esto, dice Urdinez, puede verse al comparar los beneficios en comercio, inversiones y préstamos que obtuvieron los países vecinos que confrontados con la Política de Una Sola China y de la lógica de la “diplomacia de la chequera” que usan ambos China y Taiwán, eligieron al primero sobre el último. El autor estudia el periodo 2003-2013 por medio de modelos econométricos que confirman la hipótesis de que Paraguay dejó de recibir inversiones y préstamos de China por sus vínculos con Taiwán. Por último, Urdinez cuantifica el “costo Taiwán” que paga el Paraguay por no reconocer diplomáticamente a China.

El segundo capítulo fue redactado por del politólogo Pedro Feliú Ribeiro, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo. Ribeiro analiza la compleja relación entre el Congreso y el Ejecutivo durante la administración del presidente Fernando Lugo

(2008-2012). Su trabajo se inscribe dentro de la amplia literatura existente sobre las interacciones legislativas entre el ejecutivo y el legislativo y se enfoca en entender la incapacidad de un presidente de avanzar agendas progresistas en temas de reforma agraria y políticas sociales frente a un congreso mayoritariamente opositor como fuera el caso de Lugo. Con una metodología cuantitativa innovadora, Ribeiro revisa el proceso de aprobación de leyes en el congreso paraguayo. Según Ribeiro, las interacciones entre el congreso y el ejecutivo demostraron que hubo mayoritario consenso en temas relativos a política externa, finanzas y presupuesto. Sin embargo, el presidente tropezó en políticas sociales y reforma agraria. Esto sumado a su difícil relacionamiento con su aliado el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), la oposición coaligada de la Asociación Nacional Republicana (ANR), la Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE) y el Partido Patria Querida (PPQ) y la caída en la popularidad de Lugo derivó en su fracaso tanto en el cumplimiento de sus promesas progresistas de la época de campaña como en su eventual salida del poder en junio de 2012.

El tercer capítulo es coautoría de Dawisson Belem Lopes, politólogo del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Minas Gerais, y de su colega Camilo M. López Burian, profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, Uruguay. A diferencia de los anteriores capítulos, Belem Lopes y López Burian se centran en el estudio de la política exterior brasileña. Los autores ponen énfasis en los cambios experimentados en los últimos 25 años, sin perder de vista la dimensión histórica más larga que permite dimensionar la novedad del proceso reciente de la política exterior brasileña. Según Belem Lopes y López Burian, la política exterior brasileña vive un proceso de transformación sísmica que inaugura una nueva era denominada por ellos como “post-diplomática”. Con esto reflejan los cambios de los

antiguos ejes de la política exterior brasileña, las famosas 3 D<sup>s</sup> definidas en 1963 por el Embajador brasileño João Augusto de Araújo Castro como “desarme, descolonización y desarrollo” y su reemplazo por las nuevas 3 Ds que estos investigadores consideran representan a la nueva diplomacia brasilera: “des-occidentalización, democratización y desconexión”. En este sentido, hoy la política externa brasileña es menos dependiente de las potencias occidentales, de ahí su proceso de orientalización o des-occidentalización; más democratizada en tanto más sectores sociales pujan por la definición de la política externa brasilera; y refleja mayor desconexión entre los formuladores de las políticas externas y los diplomáticos que las llevan adelante.

El cuarto capítulo fue escrito por la politóloga Anabella Busso. La autora es investigadora independiente del Conicet, equivalente argentino del Conacyt, y Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Busso presenta un trabajo que va más allá de las visiones presentadas en los anteriores capítulos ya que la temática gira en torno a los grandes cambios experimentados por la política externa latinoamericana. Lo que busca subrayar Busso es la transición del giro a la izquierda de principios de siglo XXI al giro a la derecha actual en la política latinoamericana y su impacto en la configuración de un orden internacional regional frente a un mundo en constante cambio. Esta compleja situación ofrece, según la autora, oportunidades y riesgos que corren los países de la región frente al ascenso de China como potencial global y la gradual salida de escena del histórico hegemón, los Estados Unidos. Las conclusiones apuntan a configurar el posible escenario futuro para la región.

Finalmente, el quinto capítulo de autoría del destacado politólogo paraguayo Diego Abente Brun retoma la parte más prescriptiva planteada por Busso en el capítulo anterior pero lo aplica específicamente para el Paraguay. Diego Abente Brun, profesor de la Universidad Nacional de Asunción y director del proyecto, retoma críticamente los aportes de la teoría tradicional de las relaciones internacionales aplicados al caso sudamericano, y en especial, al Paraguay. Abente Brun presenta el cierre ideal para el libro en el sentido de que su contribución planteada pedagógicamente es un inventario de los aportes previos de la teoría de las relaciones internacionales que busca instrumentalizar el aprendizaje propuesto por los demás autores y aplicarlo al caso paraguayo. Frente a la disyuntiva de elegir entre el hegemón global, Estados Unidos, y el hegemón regional, Brasil, Abente Brun revisa el comportamiento de los demás estados latinoamericanos frente a la coyuntura y postula premisas teóricas para replantear de forma ecléctica la conducción de la política exterior paraguaya en base a casos exitosos y de acuerdo a los recursos que posee el Estado paraguayo.

Finalmente, vaya el agradecimiento al público que asistió al seminario, a ustedes que hoy tienen acceso a este material, y a los autores que confiaron en este proyecto. Esperamos que sea el comienzo de una revitalizada academia de las Relaciones Internacionales del Paraguay que cumpla con la función de producir conocimiento y difundirlo a los tomadores de decisión de la política externa nacional.

**Herib Caballero Campos- Edgar Sánchez Báez**  
Universidad Nacional de Asunción



## *Índice*

¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China.....	17
Presidente e Congresso no Paraguai (2008-2012).....	65
La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal.....	99
Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos.....	131
El Contexto Regional y la Política Exterior Paraguaya. Recensión y Ensayo.....	165
Conclusión.....	181
Bibliografía.....	189
Referencias.....	213
Sobre los autores.....	215
Notas.....	219





# *¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?¹*

**Francisco Urdinez**

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen: Este capítulo contribuye a la literatura sobre la diplomacia de la chequera y del mercado de reconocimiento diplomático analizando el caso poco explorado de Paraguay y Taiwán. Mientras que el comercio entre China y Paraguay crecieron exponencialmente, las inversiones y los préstamos se mantuvieron en cero. Esto contrasta con la situación de países de la región, donde las tres variables crecieron marcadamente. Así, es de suponer que Paraguay ha pagado un “costo Taiwán”. Dicho costo se deriva de la Política de Una Sola China y de la lógica de la “diplomacia de la chequera” que usan ambos China y Taiwán para disputarse aliados. Así, la hipótesis que pone a prueba este capítulo para el periodo 2003-2013 se enmarca en este debate. Por medio de modelos econométricos, los resultados confirman la hipótesis de que efectivamente Paraguay dejó de recibir inversiones y préstamos de China por sus vínculos con Taiwán, y además, estima la magnitud de estos para poder cuantificar el “costo Taiwán” que paga por no reconocer diplomáticamente a China.

Palabras clave: Una Sola China - costo Taiwán - diplomacia de la chequera



Aunque ubicados a más de 20 mil kilómetros de distancia y estar en las antípodas el uno del otro, Paraguay y la República de China (Taiwán a partir de aquí) han tenido una relación de hermandad y apoyo mutuo por décadas. Ambos países establecieron relaciones diplomáticas en 1957 durante el gobierno paraguayo de Alfredo Stroessner, quien llevaba apenas tres años de lo que serían 35 de dictadura. En Taiwán gobernaba Chiang Kai-shek, quien hacía ocho años apenas había sido derrotado por la revolución comunista a manos de Mao Zedong. En un contexto de Guerra Fría, la retórica anti-comunista fue parte central de la agenda bilateral y ambos países se apoyaron mutuamente en esta lucha. Stroessner se unió rápidamente a la Liga Anticomunista Mundial (creada en Taipéi en 1966), y el gobierno taiwanés colaboró estrechamente con la aplicación de la Operación Cóndor. Tan fuerte fue el vínculo que en el año 1986 la dictadura de Stroessner bautizó una avenida central de Asunción con el nombre “Presidente Chiang Kai-shek”, donde también se construyó un parque al estilo chino y una estatua del dictador que permanece en pie hasta hoy en día.

Al momento en que se escribe éste artículo, de los 19 países que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán los dos países con mayor peso internacional son El Vaticano y Paraguay. Si bien Paraguay es de extrema importancia para Taiwán por ser el único socio que le queda en América del Sur, y Taiwán es de extrema importancia para Paraguay por la asistencia económica que brinda a uno de los países con menor PBI per cápita de la región sudamericana (tercer último, por encima de Bolivia y Guyana), sus relaciones han recibido poca atención académica. Encontrar información fehaciente resulta una tarea desafiadora, más aún encontrar trabajos que hagan análisis en profundidad del tema. Por ello, este trabajo pretende contribuir a una laguna en la literatura analizando cuales ha sido

el costo de oportunidad para Paraguay durante el boom de los *commodities*, por resignar las relaciones con la República Popular China (China, a partir de aquí) en lo que respecta a Inversión Extranjera Directa (IED) y a préstamos. La pregunta central del capítulo es la del título del mismo, a saber, ¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?

Para responder a esta pregunta concentramos nuestro análisis en el periodo comprendido entre 2003 y 2013, que corresponde al periodo en que la demanda de *commodities* de parte de China generó un “boom” en América Latina y analizaremos costos de oportunidad económicos. Mientras que dicho “boom” generó enormes ganancias económicas a los países exportadores de soja, mineral de hierro, cobre, carne y otros productos primarios (Jenkins et al., 2008, Hearn & León-Manríquez, 2011, Jenkins 2012), fue el periodo en el que crecieron exponencialmente los flujos de IED y préstamos de bancos chinos (ver Urdinez et al., 2016 para un análisis más detallado). Mientras que el comercio entre China y Paraguay crecieron exponencialmente, la IED y los préstamos se mantuvieron en cero. Esto contrasta con la situación de países de la región, donde las tres variables crecieron marcadamente. Así, es de suponer que Paraguay ha pagado un “costo Taiwán”. Dicho costo se deriva de la Política de Una Sola China y de la lógica de la “diplomacia de la chequera” que usan ambos China y Taiwán para disputarse aliados. Así, la hipótesis que pone a prueba este capítulo se enmarca en este debate.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero se discute brevemente de qué manera se beneficia Paraguay de mantener relaciones con Taiwán, y se resume de manera breve la poca literatura que aborda las relaciones bilaterales. A continuación, se exploran las causas del proceso

de des-reconocimiento internacional de Taiwán, por el cual se está quedando gradualmente sin aliados internacionales. Luego analizamos la literatura existente en revistas científicas revisadas por pares para responder Cómo se compara la política de Taiwán hacia América Latina con la de otras regiones, identificando puntos en común entre ellas. Por último, formulamos nuestra hipótesis y procedemos a testarla empíricamente. Los resultados muestran que Paraguay ha dejado de ganar, durante el periodo analizado, un promedio anual de US\$ 138 millones en IED y un promedio anual de US\$ 224 millones en préstamos bancarios de entidades como el Banco de Desarrollo y el ExIm Bank de China.

### **¿Cuánto se beneficia económicamente Paraguay de Taiwán?**

Desde 1957, cuando ambos países iniciaron relaciones, a hoy el contexto internacional ha cambiado y el costo de oportunidad para Paraguay de no mantener relaciones con China también. En ese año Taiwán era reconocido por 16 países, 18% del total de países en el sistema internacional, incluyendo a Estados Unidos, Reino Unido y Francia. La Unión Soviética, que lo reconoció entre 1924 y 1949, conformaba un bloque de países que reconocían a China. En 1957 la República Popular China (China, a partir de aquí) era un país empobrecido, y al año siguiente comenzaría la fatídica política de colectivización e industrialización de la economía, denominada Gran Paso (*Great Leap Forward*), que acabaría con millones de muertos, muchos de ellos de hambre (Li y Yang, 2005). En esos años, elegir entre Taiwán y China no era una decisión tan radical para Paraguay como lo es hoy en día pues China estaba lejos aún de ser la potencia global y segunda economía del mundo que es actualmente.

Lo cierto es que las relaciones entre ambos se han extendido por más de 60 años, tiempo suficiente como para que el escenario internacional

cambie. La literatura que analiza las relaciones recientes es muy escasa, por ejemplo, los trabajos que mencionan en algún pasaje a las relaciones entre ambos son Tubilewicz (2004), Erickson y Chen (2007), Rodríguez (2008). El fuerte de las relaciones bilaterales son la ayuda externa, pues a nivel comercial Taiwán es un socio relativamente menor (en 2016 ocupaba el puesto 28 en importaciones y el 17 en exportaciones) y ha tenido como punto flaco las inversiones, las cuales han sido “muy escasas pese a comunicados gubernamentales que dicen lo contrario” (Erikson y Chen 2007:78). En términos de ayuda externa, en el año 1988 Taiwán fundó el Fondo de Cooperación y Desarrollo de ultramar, que en 1991 fue rebautizado como Fondo de Cooperación Económica y Desarrollo Internacional (ICDF por sus siglas en inglés), que es la agencia de ayuda externa del gobierno. También se ha reforzado el rol de agencias no gubernamentales, en particular la de la Fundación Budista Tzu Chi.

Cuantificar cuánto ha recibido Paraguay en ayuda externa en los últimos años no es una tarea sencilla. Los proyectos oficiales de la ICDF hacia Paraguay son 12 (ver tabla 1 en el apéndice) y casi no hay solapamiento con la legislación paraguaya con respecto al dinero recibido con excepción del envío de voluntarios en 2015 (ver tabla 2). Desde el año 2008 se han implementado algo similar a planes quinquenales por el monto de US\$ 71 millones que se utilizan para diversos proyectos y que son el fuerte de la ayuda externa actual (marcadas en gris en la tabla).

**Tabla 2: Leyes aprobadas por el congreso paraguayo en relación a Taiwán desde 1998.**

Ley	Año	Tema
-	2017	Nuevo acuerdo comercial
-	2017	Donación de 300 toneladas de arroz
	2017	Donación 6 millones US\$ viviendas como parte de ley 5175
3320	2015	Envío de voluntarios

<b>Ley</b>	<b>Año</b>	<b>Tema</b>
5175	2014	Donación (71 millones US\$) 2013-2018
4022	2009	Acuerdo de cooperación en cultura, educación y deporte
3878	2009	Donación (100 mil US\$)
3606 / 3402	2008	Donación (71 millones US\$) 2008-2013
3402	2007	Donación para construir viviendas (9348 millones de G\$)
2548	2005	Donación (2 millones US\$)
2726	2005	Donación para construir viviendas (5 millones de US\$)
2330	2003	Memorándum de Entendimiento sobre el Plan Estratégico de Inversión y Comercio
2143	2002	Suspensión de visas
1425	1998	Donación (20 millones US\$)

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web del congreso (<http://www.congreso.gov.py/>)

Para poner en perspectiva el peso de la ayuda externa de Taiwán a Paraguay, en el periodo entre 1962 y 1966 el régimen de Stroessner recibió de los EE.UU. un total de US\$ 46.5 millones en ayuda externa, que sumado a otros beneficios como créditos blandos de bancos privados de ese país totalizaban US\$ 77.9 millones, o el equivalente al 4.9% del PBI paraguayo (Mora 1988: 462). Si hacemos el mismo ejercicio con los paquetes quinquenales de US\$ 71 millones que Taiwán asigna actualmente a Paraguay, es el equivalente a un 0.35%, usando 2010 como año de referencia del PBI. Para que la asistencia de Taiwán fuese equivalente al monto recibido desde Estados Unidos en el quinquenio 62-66 deberíamos hablar de US\$ 994 millones.

Un artículo de la revista *The Economist* (“Charity or China”, 2006) argumentaba que Paraguay fracasó en transformar la “caridad” de Taiwán en una relación de “desarrollo”. Como ejemplo de esta afirmación, sostenía que en 1990 el taiwanés promedio tenía una renta anual tres veces la del paraguayo promedio y en 2006 esa brecha era de siete veces. También, se sostenía que de los 10 mil taiwaneses que migraron a Paraguay en los 80s apenas la mitad permaneció en el país, y que las inversiones se resumían a un parque industrial semi-vacío.

Para Rodríguez (2008), el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) se mostró particularmente intransigente con Beijing y leal a Taiwán. Daba la sensación, por aquellos años, de que el Partido Colorado estaba dividido entre aquellos que preferían mantener el statu quo con Taiwán, como el propio Duarte Frutos, y aquellos vislumbraban un cambio hacia Beijing, como Diógenes Martínez, quien era (y aún es) presidente de la Asociación Paraguaya de Amigos de la República Popular China y ex canciller paraguayo, o Cristóbal Sánchez, Presidente del Consejo de la Magistratura, quienes trabaja activamente para potenciar los lazos entre Asunción y Beijing.

Cuando se dio el cambio de gobierno y asumió Fernando Lugo (2008-2012) se preveía que Paraguay podía dejar de reconocer a Taipéi para pasar a reconocer a Beijing. De hecho, esto fue expresado manifiestamente por el propio Lugo en varias oportunidades. El canciller Héctor Lacognata llegó a afirmar en 2010 “Vamos a tener relaciones con China. De hecho ya existe una intensa relación comercial sin embajada. Lo que vamos a hacer es formalizar lo que ya existe”... “En pocos años más, China se convertirá en la primera potencia mundial y será un contrasentido que el Paraguay no tenga vínculos oficiales con el gran país asiático” (Arce, 19 de febrero



de 2010). Dos años después Lugo fue destituido y el ímpetu pro-China se frenó. El gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) se ha mostrado muy próximo de Taiwán, a pesar de tres variables que han fortalecido aún más la posición China, a saber, el rompimiento entre Taiwán y Panamá y la compra de Syngenta por parte de ChemChina en 2017 y la presión uruguayaya al MERCOSUR para alcanzar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China en 2018.

### **El cambio de bando de Panamá**

El último país en haber dejado de reconocer a Taiwán en el momento en que este capítulo se escribe es Panamá, el cual mantuvo relaciones diplomáticas con Taipéi desde 1922, y era su aliado más longevo, de 95 años. Cuando un referéndum popular decidió en 2006 que el canal sería expandido, abrió la oportunidad a China de usar el proyecto como moneda de cambio. China, el segundo mayor usuario del canal, tenía un enorme interés en el proyecto. Las relaciones se formalizaron en octubre de 2017 y la noticia cayó como un balde de agua fría al gobierno de Taiwán. La justificativa dada por el presidente Juan Carlos Varela es que “China es el segundo usuario más importante del Canal de Panamá y el primer proveedor de mercancías de la Zona Libre de Colón” por lo que no reconocerlo era un error estratégico del país. (“Por qué Panamá rompió su vínculo” 2017). A los pocos meses se anunció la construcción de un puerto para cruceros por US\$ 165 millones (“Chinese firm begins Panama port project” 2017).

### **La compra de Syngenta**

ChemChina hizo una de las compras corporativas más grandes de la historia en 2017, al adquirir por US\$ 43 mil millones a la suiza Syngenta. La importancia para Paraguay de esta transacción es que Syngenta es

un actor fundamental en el negocio de la soja. En 2003, la empresa promocionaba sus productos agroquímicos en los diarios argentinos Clarín y La Nación haciendo referencia a la “República Unida de la Soja”, de la que Paraguay es el corazón (ver figura 1). De esta manera, China estará operando de manera directa sobre la principal actividad económica del país guaraní.

**Figura 1: Mapa de la “República Unida de la Soja”**



Fuente: elaborado por Syngenta en el año 2003 para promocionar sus servicios.

### **TLC MERCOSUR-China y la cláusula 32/00**

Durante los últimos años Taiwán persiguió una estrategia de Acuerdos de Libre Comercio. Al día de hoy tiene acuerdos con Panamá (2004), Guatemala (2006), El Salvador y Honduras (2008), Nicaragua (2008), Nueva Zelandia (2013) y Singapur (2013). En el caso paraguayo, la negociación quedó trunca a raíz del impedimento que supone la cláusula 32/00 del MERCOSUR, por la cual ningún socio puede negociar de mane-

ra bilateral este tipo de acuerdos, y debe abordarlos en bloque. Es así, por ejemplo, que se ha negociado el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Como todos los otros miembros del bloque mantienen relaciones diplomáticas con China, hay interés en que se negocie un TLC con éste país. Uruguay es quien más ha empujado la iniciativa, sobre todo luego de que también se chocara con la cláusula 32/00 para negociar bilateralmente (Urdinez et al., 2016).

### **¿Por qué Taiwán se está quedando sin aliados internacionales?**

El aislamiento internacional de Taiwán se explica por cuatro hechos internacionales: el primero, y más fundamental fue su exclusión de la ONU en 1971, el segundo se produjo en 1979 cuando EE.UU. deja de reconocer internacionalmente a Taiwán y pasa a reconocer a China, el tercero es la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría y, por último, el enorme crecimiento de la economía china, que la puso en segundo lugar mundial en 2010.

#### **1971: salida de la ONU**

Taiwán fue expulsado de la ONU mediante la Resolución 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas que establecía que la República Popular China era “el único representante legítimo de China en las Naciones Unidas” y definía que “los representantes de Chiang Kai-shek eran expulsados del lugar que ilegalmente habían ocupado en las Naciones Unidas.” Este fue el golpe diplomático más fuerte que ha sufrido la isla en sus años de existencia.

Desde 1993, utilizó a sus pocos aliados para apoyar anualmente el reingreso a la ONU, intentando ingresar bajo varios nombres (“República de China en Taiwán”, “República de China (Taiwán)” y, más recientemente,

simplemente “Taiwán”), y como país observador, similar a Palestina (ver Rich, 2009: 181). En paralelo se intentó disminuir el contacto con China. Chan (1996) aborda la política del *sudpolitik*, una política económica adoptada por el gobierno Taiwanés en 1993, cuyo propósito era diversificar sus inversiones y comercio con los países del sudeste asiático para reducir así la dependencia económica que tenía con China. Sin embargo el crecimiento chino hizo cada vez más difícil este esfuerzo. En 2008 se realizó un referéndum entre los ciudadanos taiwaneses en el que se decidió que el país buscaría acceso a la ONU y a otras organizaciones intencionales bajo el nombre “Taiwán” o cualquier otro nombre que fuese necesario, siguiendo una estrategia “flexible y pragmática” para garantizar “la dignidad nacional”. Por ejemplo, en las olimpiadas de Rio de Janeiro fue representada como “Taipéi china”. Durante el gobierno de Chen Shui-bian se siguió una estrategia agresiva de reclamar anualmente a la ONU para ser admitido, pero luego Ma Ying-jeou (2008-2016) y Tsai Ing-wen (2016-presente) adoptaron políticas más pragmáticas, de intentar primero mejorar las relaciones con China. En 2017, cuando Taiwán no hizo el intento por presentar la petición a la ONU, un lobista de la *Formosan Association for Public Affairs* (FAPA) basada en Washington DC declaró en la prensa “¿qué sentido tiene golpear la cabeza contra la puerta sabiendo que no te van a abrir?” (Jennings, 20 Septiembre de 2017).

### **1979: Estados Unidos deja de reconocer a Taiwán**

Como consecuencia de la “diplomacia del Ping Pong” y de los arreglos políticos entre China y los EE.UU, luego de la visita de Nixon de 1972 a ese país, los EE.UU. reconocieron por medio del Comunicado de Shanghái que Taiwán era parte de China, comprometiéndose a no interferir en las cuestiones entre ambos. Este acercamiento diplomático (detallado por

Henry Kissinger en *On China* (2012: 255-273)) generó gran aislamiento internacional en Taiwán, quien se quedó sin su mayor aliado. Para remediar esta decisión el congreso norteamericano emitió el Acta de Relaciones con Taiwán (1979), delineando su política externa hacia la isla y tratando de no afectar negativamente los vínculos que los unían hasta ese entonces. La salida de la ONU no impactó fuertemente en la cantidad de países que dejaron de reconocer el status soberano de Taiwán hasta que en 1979 los Estados Unidos decidieron dar un paso al costado y formalizar el acercamiento con China mediante el reconocimiento diplomático.

Según DeLisle (2010), el cambio diplomático de los Estados Unidos hacia Taiwán contribuyó a una relación cada vez más hostil entre Pekín y Moscú, al acercamiento de los EE.UU. con China y al declive y el colapso de la Unión Soviética, lo que minó severamente el valor percibido de Taiwán como un activo estratégico para otros países. Es decir, a medida que la agenda anticomunista perdió fuerza, el *soft power* de Taiwán se fue desgastando.

### **(c) 1989: termina la Guerra Fría**

De los cuatro hitos históricos que más fuertemente han marcado la pérdida de influencia internacional de Taiwán, probablemente el más importante para el caso particular de Paraguay haya sido el del fin de la Guerra Fría. Estados Unidos hizo de este país un fuerte aliado en su lucha contra el comunismo en América Latina. Stroessner y sus asesores cercanos, particularmente el Ministro de Relaciones Exteriores Raúl Sapena Pastor, entendieron que el apoyo económico y diplomático de los Estados Unidos vendría si Paraguay se convirtiera en un férreo defensor de la política de contención estadounidense (Mora, 1998:459).

Con el fin de la Guerra Fría, la agenda anticomunista, que Taiwán había usado como bandera de su política externa, quedó sin peso propio.

El fin de la Guerra Fría puso a Estados Unidos como gran potencia global (Huntington, 1999) y obligó a Taiwán a reinventarse. El fin de la Guerra Fría tuvo un impacto sonoro sobre la política del hemisferio occidental, pues el comunismo era anatema para los regímenes militares de derecha, entre los que se destaca el paraguay, que casualmente también acabó en 1989. Según DeLisle (2010) se produjo un cambio desde el “anticomunismo” a la “democracia”, como banderas de su política externa. Si bien Paraguay también entró en un proceso de democratización, el atractivo de esta idea no fue tan grande.

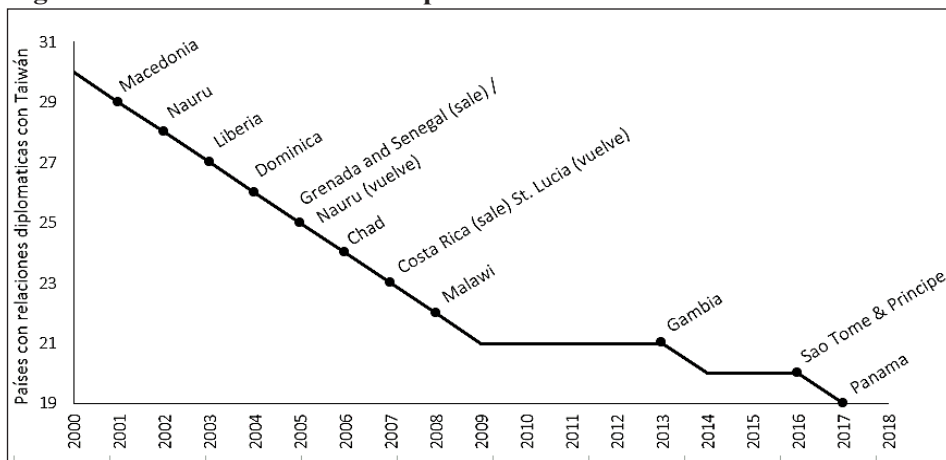
#### **(d) 2010: China se transforma en la segunda economía del mundo**

En los años recientes, también, el crecimiento de la economía China ha cambiado el escenario internacional por completo. Cuando Paraguay estableció relaciones diplomáticas con Taiwán en 1957 la economía China representaba poco más del 2% del producto bruto global. En 2010, cuando superó a Japón como segunda economía del mundo representaba un 9% y en 2017 ya representaba el 15%, según datos del *World Economic Outlook* del FMI. Las reformas iniciadas en los 70s por Deng Xiaoping hicieron que el crecimiento de la economía china se volviera exponencial y sin precedentes en la historia de la humanidad. Así, para el año 2001, cuando China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC), era ya la “fabrica del mundo” y subió en los rankings de todos los países de América Latina como principal socio comercial. Según Newnham, “La rivalidad entre la República Popular China y la República de China en América Latina es un caso típico de su rivalidad diplomática en el mundo en desarrollo en general” (2000: 274) y a pesar de que Taiwán históricamente ha sido bastante exitoso en la región, actualmente existe evidencia

de que China ha aprendido del éxito de la política de Taiwán de diplomacia económica y comenzó a imitarla. Esta podría ser una tendencia preocupante para Taipéi, especialmente dado el crecimiento económico de China” (Newnham, 2000: 275).

Por las cuatro razones mencionadas, durante las últimas seis décadas la supervivencia política de Taiwán se ha visto amenazada por un proceso de, como lo llama Tudoroiu, “des-reconocimiento de su entidad estatal” (2017:194). Mientras que en los sesenta unos 66 estados reconocían a la isla, hoy, no más de 19 lo hacen. Hay casos extremos de países que no son reconocidos a nivel internacional, como son Transnistria o Somalilandia, o casos de reconocimiento casi nulo como son la República Turca del Norte de Chipre que es reconocida por un miembro de la ONU o Abjasia que es reconocida por cuatro países (Rusia, Nicaragua, Venezuela y Nauru), pero el problema que atraviesa Taiwán es que en los últimos años los países han abandonado su reconocimiento gradualmente lo que hace imaginar que el número de países seguirá disminuyendo. Como afirma Rich, Taiwán está en una situación tan crítica que hoy en día está más aislada diplomáticamente que muchos estados paria del siglo XX, como la Sudáfrica del Apartheid o el gobierno títere japonés de Manchukuo (Rich, 2009: 160, Rich & Banerjee, 2015:144). Para peor, los países que lo reconocen son pequeños, desde todo punto de vista (económico, poblacional y territorial), por lo que carecen de poder en términos realistas. Por ejemplo, Paraguay, que es el aliado más grande en términos territoriales, “ocupa el puesto 60 en el mundo y representa el 0,27 por ciento de la superficie total del mundo” (Shaohua, 2015: 2). Desde el año 2000, once países dejaron de reconocer a Taiwán, y dos volvieron a reconocerlo, y de mantenerse esta tendencia, para el año 2040 ningún país reconocerá a la isla (Figura 2).

**Figura 2: Países con relaciones diplomáticas con Taiwán.**



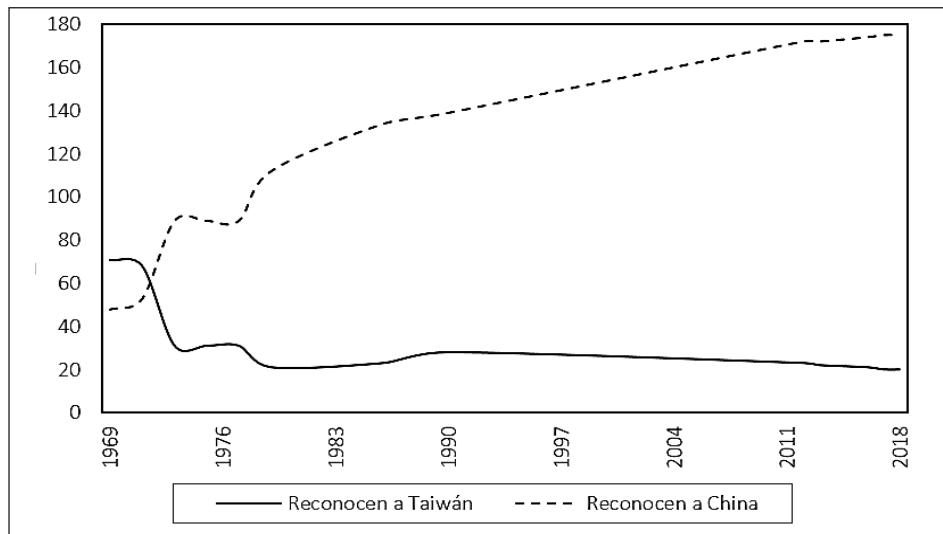
Fuente: elaboración propia.

### Principio de Una Sola China

El principio de Una Sola China es el precepto de que Taiwán y la China continental son partes inalienables de una misma “China”. Dicho principio se consensuó en 1992 durante reuniones bilaterales entre la Asociación para las Relaciones a Través del Estrecho de Taiwán (ARATS, por sus siglas en inglés) y la taiwanesa Fundación para el Intercambio de los Estrechos (SEF en inglés). En términos prácticos, esto quiere decir que tanto China como Taiwán se arrojan la representatividad de la verdadera “China” y por lo tanto un tercer país no puede reconocer a ambas la “verdadera” y la “falsa” China como países soberanos, sino que tiene que optar por uno u otro. Por ello, desde el año 1971, cuando Taiwán fue expulsada de la ONU, la relación entre países reconociendo a China y países reconociendo a Taiwán ha sido inversa (ver Figura 3).



**Figura 3: Países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán y con China**



Fuente: Elaboración propia.

En la historia económica reciente hay un antecedente al caso Taiwanés que es el de Alemania Occidental y su llamada Doctrina Hallstein (Rich, 2009: 171-172, Newnham, 2000: 261-265), la cual negaba reconocimiento a aquellos países que hubiesen reconocido a Alemania Oriental. Esta política tiene efectos devastadores para Taiwán en el largo plazo, pues los países con relaciones diplomáticas con Taiwán sufren represalias económicas de la segunda economía del mundo lo que actúa como fuerte desincentivo para reconocer a Taipéi (Kastner, 2016; Didier, 2016). La Oficina de Asuntos de Taiwán del Partido Comunista lanzó un documento oficial en el año 2000 con respecto a la posición oficial de China hacia la política de Una Sola China. En él, se afirma que “todos los países que mantienen relaciones diplomáticas con China tienen [...] el entendimiento con el gobierno chino de no establecer ningún vínculo de carácter oficial con Taiwán” y que “como parte de China, Taiwán no tiene derecho a representar a China en la comu-

idad internacional, ni puede establecer vínculos diplomáticos o establecer relaciones de carácter oficial con países extranjeros”.<sup>2</sup> En el año 2005, se promulgó la Ley de Anti-Secesión, cuyo artículo 8 refiere a que ante un eventual intento de independencia de Taiwán, incidentes públicos relacionados a la independencia, o agotamiento de la vía pacífica para alcanzar la reunificación, el estado chino puede emplear “métodos no-pacíficos” y otras medidas necesarias para proteger su soberanía y su integridad territorial<sup>3</sup>.

Por parte de Taiwán, el endurecimiento por parte de China ha generado consecuencias electorales. Tudoroi (2017:200) observa como el ex presidente Ma Ying-jeou (2008-2016) tuvo que endurecer su discurso luego de obtener su reelección en 2012, pero la opinión pública interpretó su pragmatismo hacia China como una postura débil y entreguista, por lo que en marzo de 2014 cientos de manifestantes invadieron el parlamento oponiéndose a un acuerdo comercial con China, visto por muchos como una estrategia de cooptación política. Esto afectó en las elecciones siguientes al Kuomintang, que acabó perdiendo las elecciones de 2016 a manos de Tsai Ing-wen, del Partido Progresista Democrático.

### **¿Por qué el reconocimiento es importante para Taiwán?**

La literatura identifica diversos motivos por los cuales Taiwán quisiera ser reconocida internacionalmente, que creo, pueden resumirse en tres: Primero, y la más obvia, tiene que ver con la “soberanía externa”. El concepto de soberanía, tiene dos caras, ya que se refiere a tener tanto el control aceptado de un territorio (soberanía interna) como el control internacionalmente aceptado de dicho territorio (soberanía externa). Según Rich y Banerjee (ver 2015:143) el reconocimiento de la soberanía externa de Taiwán es donde sus reclamos son más débiles, lo que demuestra la posición

precaria de la isla en términos geopolíticos. El gobierno de Taiwán claramente tiene soberanía interna, especialmente desde la democratización, con una mayoría de taiwaneses que la identifican como una democracia soberana y con instituciones sólidas. Sin embargo, su precaria situación internacional pone en cuestionamiento su condición de estado soberano. El segundo motivo tiene que ver con que el reconocimiento le ayuda a obtener legitimidad política en foros internacionales con respecto a las relaciones con China. Finalmente, el motivo menos explorado tiene que ver con motivos electorales: Rich (2009) argumenta que el reconocimiento diplomático es nacionalmente popular en Taiwán y, por lo tanto, electoralmente ventajoso para los políticos taiwaneses que suman nuevos aliados internacionales.

¿Cómo se compara la política de Taiwán hacia América Latina con la de otras regiones?

La literatura sobre las relaciones de Taiwán con países con los que mantiene relaciones diplomáticas es rica en casos de estudio aunque no sobre el caso paraguayo. Hay trabajos sobre la política externa que ha seguido Taiwán para socios diplomáticos en las islas del Pacífico (Atkinson, 2010; Harwit, 2000), África (Rich & Banerjee, 2015), el este europeo (Tubilewicz, 2004) el sudeste asiático (Chan, 1996), el Caribe (Tudoroiu, 20017) y América Latina (Li, 2005; Rodríguez, 2008, 2013; Erickson & Chen, 2007). En todos ellos, y a pesar de las particularidades de cada región, se identifican temas que se repiten entre las regiones.

### **Oceanía y Pacífico Sur**

La literatura sobre las relaciones entre Taiwán y sus socios de Oceanía y el Pacífico Sur resalta tres problemas, a saber, la corrupción en el uso de la ayuda extranjera brindada por el gobierno Taiwanés, la primacía de una lógica de diplo-

macia económica en los vínculos bilaterales, en la que el acuerdo tácito (y a veces explícito) consiste en que Taiwán compra favores políticos con dinero, y en tercer lugar, la competencia feroz con China por disputarse el apoyo político de ciertos países pequeños del Pacífico Sur.

Respecto a la corrupción, el caso paradigmático es el de Papúa y Nueva Guinea, cuyo reconocimiento a Taiwán duró dieciséis días en 1999 y acabó en un escándalo de corrupción por un préstamo de US\$ 2500 millones que terminó con la renuncia del primer ministro del primero (Monden, 2003). La diplomacia económica está acompañada del uso del *soft power*, ya que Taiwán explota a su favor su condición de democracia, y China su condición de superpotencia económica (Wang y Lu, 2008). Harwit (2000) hace un análisis de la diplomacia económica de Taiwán hacia el pequeño país de Vanuatu donde el uso de la diplomacia económica es el eje central de la relación bilateral. La disputa fue por quien ofrecía la mayor asistencia, si China o Taiwán, y en esta puja Vanuatu supo cómo exprimir al máximo a ambos. Por ejemplo, China ayudó a construir un nuevo edificio para el Congreso, y dio autos de lujo para los ministros del gobierno (Harwit, 2000: 475), Taiwán pagó por viajes ministeriales y sus viáticos (Atkinson, 2010: 412). Respecto a la disputa con China, Atkinson (*“China–Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands”*, 2010) estima que Taiwán gasta unos 10-15 millones de US\$ anuales por socio, y que China intenta “robar” estos aliados pero sin ofrecer demasiado. Al fin y al cabo ambos países consideran que la rivalidad diplomática puede volverse un peso financiero en el que el único beneficiario es el país aliado. En definitiva, hay un mercado del reconocimiento diplomático, cuyo precio lo define la oferta y la demanda.

## África

El trabajo más exhaustivo sobre la política externa de Taiwán hacia África es el de Rich & Banerjee (2015). Sus conclusiones dialogan con las de autores que han analizado el rol de China en África (por ejemplo Bräutigam, 2011), pues los dos temas sobre los que los autores centran su análisis son, primeramente, la pérdida de influencia en el continente, y en segundo lugar el peso económico de China en el continente. Basta analizar los datos reportados por AidData ([china.aiddata.org](http://china.aiddata.org)) para comprender el enorme impacto que está teniendo la ayuda externa china que ha llegado en los últimos diez años al continente.

El dato más sorprendente que los autores destacan es que 30 países africanos han llegado a mantener relaciones diplomáticas con Taiwán, pero en 2015 eran apenas 3 (en este momento son 2, pues Santo Tomé y Príncipe cambió de status en 2016). Según los autores, el hecho histórico más influyente fue el cambio de los EE.UU. en 1979, a partir del cual solo cinco países se mantuvieron fieles con Taiwán. A inicios del siglo XXI las relaciones entre África y China comenzaron a ganar fuerza, centradas en el enorme potencial que tiene el continente africano en la producción de minerales, hidrocarburos y alimentos en general, volviendo más difícil aún a Taipéi recuperar el terreno perdido. Por ejemplo, en el año 2000 se creó el Foro de Cooperación China-África (FOCAC en inglés) y en 2007 el Fondo de Desarrollo China África (CAD), que según datos del Banco Chino de Desarrollo citados por Rich & Banerjee (2015: 149), otorgaron US\$ 90 millones en su primer año de existencia, y US\$ 5000 millones en los años subsiguientes. Para Taiwán no hay manera de competir con estas cifras exorbitantes.

## **Europa del Este**

En el caso de Europa del Este, el hecho más definitorio en la decadencia diplomática de Taiwán fue el fin de la Guerra Fría. Su único logro posterior fue en 1999 cuando Macedonia le otorgó reconocimiento diplomático. Sin embargo, este es un caso similar al de Tuvalu pues la relación duró poco. Tubilewicz (2004), quien analiza el caso en profundidad, argumenta que la creencia en Macedonia era que la generosidad de Taipéi resolvería todos sus problemas económicos, (Tubilewicz, 2004: 782) y si bien Taiwán ofreció una batería de ayuda técnica, asistencia humanitaria y préstamos bancarios, la crisis en Kosovo generó un escenario de inestabilidad política que Taiwán no supo manejar. En 2001, en una entrevista televisada, el ministro de relaciones exteriores afirmó que el periplo de dos años de relaciones con Taiwán había sido un “error” y anunció el restablecimiento de relaciones con China (Tubilewicz, 2004: 798).

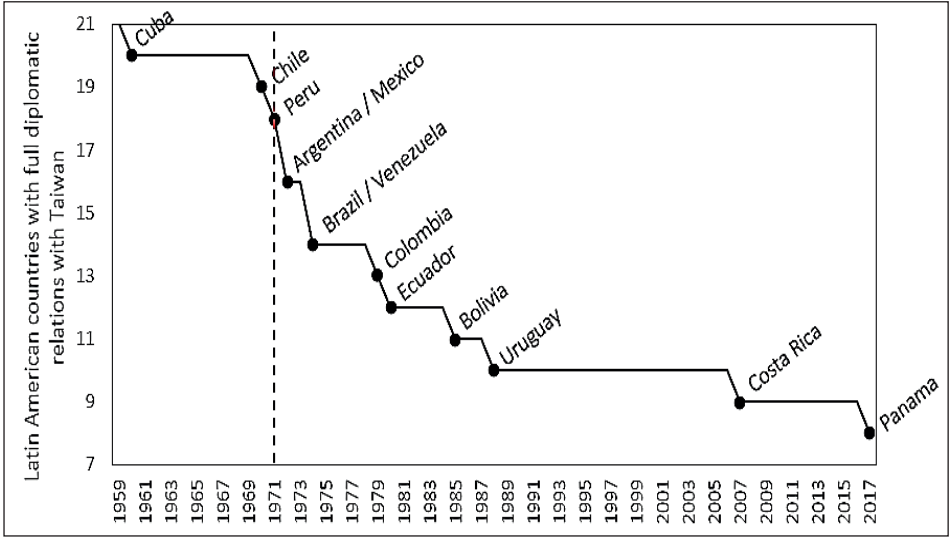
## **América Latina**

Los temas que marcan la escasa literatura son similares al de las regiones ya comentadas: el uso de diplomacia económica como eje de las relaciones bilaterales, la competencia con China por ganar apoyo diplomático y la corrupción en el uso de la ayuda otorgada por Taiwán. Para Li (2005: 79) los tres objetivos estratégicos de la política de Taiwán hacia América Latina eran en esos años: (1) consolidar relaciones diplomáticas con los países centroamericanos para reducir su aislamiento diplomático, (2) obtener el apoyo de los países centroamericanos para la membresía de Taiwán en las Naciones Unidas, y (3) diversificar los mercados de productos de Taiwán al mismo tiempo que se aseguran fuentes confiables de materias primas a través de un mayor comercio e inversión. A pesar de que el segundo objetivo ha perdido relevancia en el

último año, pues Taipéi decidió abandonar (al menos momentáneamente) su reclamo a la ONU, América Latina y el Caribe siguen siendo la región con mayor relevancia política para Taiwán desde el punto de vista de su soberanía externa y un importante destino de sus exportaciones (que crecieron de US\$ 3.8 mil millones a US\$ 5.1 mil millones entre 2005 y 2015, según datos de UN Comtrade).

De los 20 países que aún reconocen al país, 11 están en América Latina y el Caribe. Según Rodríguez (2008), fue luego de que Uruguay decidiera terminar relaciones con Taiwán en 1988 Taipéi desarrolló una política agresiva basada en concesión de ayuda técnica para contrarrestar la sangría producida luego de 1971. Como muestra la figura 4, la cantidad de países que abandonaron apoyo ha sido poca desde entonces, considerando que hasta 2007 no hubo cambios.

**Figura 4: Des-reconocimiento diplomático en América Latina**



Fuente: Elaboración propia

Después de que EE.UU. dejó de reconocerlo en 1979, Taiwán logró establecer relaciones diplomáticas oficiales con varios países del Caribe, San Vicente y las Granadinas (1981), Dominica (1983), San Cristóbal y Nieves (1983), y Santa Lucía (1984) para compensar la pérdida de influencia en otras regiones, como en África. Según Rodríguez, “la pérdida del reconocimiento de Uruguay evidenció el agotamiento de una relación basada tradicionalmente en el anticomunismo y en el personalismo, así como la insuficiencia de una cooperación limitada a la ayuda técnica” (2008: 212). Desde entonces, cuando la ayuda externa se reforzó, se han hecho evidentes dos consecuencias de éste fenómeno. Por un lado, lo que ya se comentó para el Pacífico Sur, países que pendulan entre China y Taiwán, ofreciéndose al mejor postor (Erickson y Chen (2007) los llama *swing states*). La otra consecuencia es la de la corrupción que se genera en el manejo discrecional de los fondos otorgados por Taipéi por la falta de rendición de cuentas.

Nicaragua es uno de los casos paradigmáticos de país pendular. Daniel Ortega, quien fue presidente del país entre 1979 y 1990 decidió romper relaciones con Taiwán y reconocer a China en 1985. En 1990, al cambiar el gobierno, se volvió a reconocer a Taiwán y se abandonaron los lazos con China. Al triunfar nuevamente Ortega como presidente en 2006, Nicaragua no dejó de reconocer a Taiwán, pero exigió mucho más del país asiático amenazando con volver a cambiar de bando. Durante sus años de gobierno se negoció con la empresa China HKND (*Hong Kong Nicaragua Canal Development Group*) y se aprobó en 2013 una “Ley Especial para el Desarrollo de Infraestructura y Transporte Nicaragüense atingente a El Canal, Zonas de Libre Comercio e Infraestructura Asociadas” (Su & Vargas Delgado, 2017) que buena parte del congreso lo vio como una amenaza a las relaciones del país con Taiwán.<sup>4</sup>



En los años recientes se dieron otros dos casos de política pendular en el Caribe. Primero en 2004, cuando Dominica pasó a reconocer a China luego de que ésta hiciera una promesa al gobierno de US\$ 112 millones en los siguientes seis años (que para los 74 mil habitantes de la isla era de un impacto económico enorme). El segundo caso se dio en 2007, cuando Granada puso fin a su relación de 15 años con Taiwán luego de haber negociado con ambos China y Taiwán para recibir apoyo financiero de cara al mundial de cricket que organizarían ese año. Como contrapartida al reconocimiento, China financió la reconstrucción del estadio, la construcción de 2000 viviendas sociales, ampliaciones hospitalarias, apoyo agrícola, US\$ 6 millones para terminar proyectos iniciados con dinero de Taiwán y US\$ un millón en becas (Erickson y Chen, 2007: 80).

Respecto a la corrupción en el uso del dinero de Taiwán, hay dos casos que han sido paradigmáticos en América Latina: el de Guatemala y el de Costa Rica. En 2005, el presidente guatemalteco Alfonso Portillo recibió pagos del gobierno Taiwanés y en 2014, durante su juicio por lavado de dinero en los EEUU, reconoció haber recibido en aquel entonces US\$ dos millones y medio de coimas de Taiwán para mantener el reconocimiento del país (Raymond, 2014). Este caso tuvo repercusiones fuertes en la política doméstica taiwanesa, y el Comité Legislativo de Relaciones Internacionales del Yuan acabó congelando temporariamente el presupuesto de US\$ 41 millones de ayuda externa para América Latina (Tubilewicz, 2016: 54). El caso costarricense, por su parte, involucró al expresidente Miguel Ángel Rodríguez, quien durante el cargo de Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) tuvo que renunciar ante la denuncia de haber recibido 1.4 millones de US\$ de parte de Taiwán y haberlos depositados en una empresa offshore en Panamá a su nombre (Inversiones

Denisse S.A.). El efecto del caso de corrupción produjo un enorme malestar en la opinión pública costarricense y acabó siendo un fuerte catalizador para que en 2007 el país dejara de reconocer a Taiwán y se pasara al “bando” de China.

### **Definición de Hipótesis**

El marco temporal de este trabajo viene dado por el análisis de Wise & Ching (2017). Según las autoras, entre 2003 y 2013 América Latina se ganó la “lotería de los *commodities*” (2017: 9) debido a un crecimiento en el precio de 2 a 3 veces su valor inicial y a una demanda histórica desde China. Luego de crecer a tasas del 9-10% la economía china quitó énfasis de la producción manufacturera y comenzó a diversificarse en actividades de mayor valor agregado, como los servicios, la ciencia y la tecnología. Esto produjo una caída en la demanda en América Latina de productos primarios que dio fin a una demanda que creció en esos diez años en un 4.8%. Al comercio le siguieron los flujos de inversión y los préstamos bancarios. Paraguay vio crecer su relación comercial con China (de 2003 a 2013 el volumen comercial creció en 11 veces) pero las inversiones y los préstamos nunca llegaron. Uno puede hipotetizar que no llegaron por los vínculos oficiales con Taiwán, o que no llegaron por algún otro motivo inherente a la economía paraguaya. Para poder aislar este efecto recurriremos a un modelo econométrico, como se detalla en la próxima sección.

La hipótesis del trabajo, de que Paraguay ha de hecho pagado un “costo Taiwán”, se enraíza en las literaturas sobre la “diplomacia de la chequera” (Chan, 1996; Lin, 2001; Erickson & Chen, 2007; Tubilewicz, 2016), el uso de medios económicos para alcanzar fines políticos (Kastner, 2016; Norris, 2016; Blackwill & Harris, 2016) y el uso de sanciones económicas por parte de China hacia aquellos países que no se alinean políticamente

con ella (Reilly, 2012; Didier, 2016; Fuchs & Klann, 2013; Duanmu & Urdinez, 2017). Atkinson, por ejemplo, argumenta que China provee los incentivos económicos necesarios para que los países dejen de reconocer a Taiwán, creando así un “mercado del reconocimiento diplomático” (2010: 408) y que, aunque tanto los voceros políticos de China como Taiwán lo nieguen, la rivalidad se basa en la “diplomacia de la chequera”, es decir, otorgar “reconocimiento diplomático a cambio de ayuda externa” (2010: 408).

Blackwill y Harris argumentan que China utiliza cada vez una estrategia de “perímetro” (2016: 93) y dependencia económica para empujar a Taiwán en la dirección de una eventual reunificación. Esta estrategia de perímetro incluye también el aislar a Taiwán diplomáticamente, para lo cual se seduce a los pocos aliados que le quedan con oportunidades de inversión, acuerdos comerciales o de ayuda externa o bien se los priva de los beneficios para que sientan la necesidad de cambiar de bando. Hay un uso claro de incentivos positivos y negativos. China no ha tenido problemas en castigar a aquellos países que se acercaran demasiado políticamente a Taiwán, como por ejemplo en 1992, cuando China era aún una potencia media y lejos estaba de ser lo que es actualmente, y cerró el consulado francés en Guangzhou arruinando la chance a empresas francesas de construir el metro de la ciudad, luego de que Francia vendiera aviones Mirage a Taiwán (Blackwill y Harris, 2016: 95).

Didier (2016) investiga si la política de Una Sola China tuvo algún efecto sobre los flujos bilaterales de comercio. Por medio de un modelo gravitacional analiza el periodo comprendido entre 1948 y 2012, llegando a la conclusión de que en términos comerciales la política no ha tenido un efecto notorio, salvo por unos pocos países de África Subsahariana y

América Latina (con la excepción de América del Sur, donde el efecto es significativo). Fuchs y Klann (2013) encuentran evidencia empírica de que aquellos países que recibieron al Dalai Lama durante el periodo de Hu Jintao (2003-2013) fueron castigados por China, quien disminuyó las compras de ese país por al menos dos años. A esta política de castigo le llamaron el “efecto Dalai Lama”.

No hay evidencia similar a la presentada por Didier para la IED y los préstamos. Podría suponerse que los países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán pierden oportunidades económicas con China pues este último limita inversiones y donaciones como castigo político. A esto podríamos llamarle el “costo Taiwán”, que no es más que el costo de oportunidad que un país paga por lo que deja de “ganar” al tener que elegir entre China o Taiwán. La hipótesis que se pone a prueba en este capítulo es que durante el periodo entre 2003 y 2013 que analizan Wise y Ching (2017) Paraguay pagó un “costo Taiwán” mayor al beneficio que percibió en ayuda externa e inversiones de parte de Taiwán como apoyo a su lealtad diplomática.

### **Estrategia metodológica**

Para poner a prueba esta hipótesis utilizaremos el universo de 21 países latinoamericanos con datos para el periodo 2003-2013 y simularemos por medio de regresiones lineares el efecto que tiene el reconocimiento a China utilizando la variable dicotómica Taiwán, que asume valores positivos para El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay y simulando las inversiones y préstamos otorgados por China a países de América Latina según variables independientes que la literatura identifica como determinantes de ambos (dotación factorial, solidez de la economía, calidad institucional, etc).

La estrategia metodológica consiste en estimar un modelo en el que la variable dicotómica “Taiwán” asume el valor “1” para el caso paraguayo y salvar los valores predichos. Luego estimar el mismo modelo, pero esta vez en el que la variable dicotómica “Taiwán” asume valor “0” para Taiwán, para luego guardar los valores predichos. El siguiente paso consiste en calcular la diferencia entre ambos modelos para Paraguay, y así estimar en “costo Taiwán”, controlando todas las otras variables del modelo. Los modelos se estiman con errores robustos por panel y corrección por auto-correlación temporal (se utiliza el comando `xtpcse` de Stata 14).

### **Variable dependiente: IED y préstamos de China**

Para poder estimar el costo de oportunidad es necesario un ejercicio metodológico contrafactual: cuanto hubiese ganado Paraguay si no hubiese tenido relaciones con Taiwán durante el “boom” de commodities. Dado que Didier no encontró evidencia de un efecto de la política de Una Sola China en las relaciones comerciales y que Paraguay y China tienen una relación comercial sólida, se asume que el “castigo” que China impone es en inversiones y acceso a financiamiento, no así en flujos comerciales. Por ello se han definido tres variables dependientes, a saber, préstamos de bancos chinos, inversión extranjera de empresas estatales, e inversión extranjera de empresas privadas.

- *Préstamos de bancos chinos:* Se consideraron los préstamos otorgados por dos entidades chinas, el Banco de Desarrollo de China y el Ex-Im Bank de China. Entre 2005 y 2016 estos dos bancos entregaron más de 140 mil millones de US\$ en préstamos a diversos países de la región. La fuente de datos para crear esta variable fue la *China-Latin America Finance Database* de Gallagher y Myers (2016). La variable está medida en millones de US\$ anuales y tiene un promedio de 380 millones anuales para el periodo considerado. Los grandes beneficiarios de estos préstamos han sido

Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina, si bien la base registra préstamos en 13 países de América Latina y el Caribe.

- *Inversión extranjera directa*: Se utilizó la base de datos del *China Global Investment Tracker* (Scissors, 2011) que permite distinguir cada proyecto de inversión por su empresa inversora, monto y sector. Así, se clasificó una a una las inversiones permitiendo tener desagregado el monto por tipo de inversión. El promedio recibido por país al año es de 189 millones US\$ en inversiones de empresas estatales y 37 millones US\$ en inversiones de empresas públicas. Ambos montos se agregaron. Esta base de datos tiene la ventaja de que discrimina proyectos exitosos de proyectos que se anunciaron pero quedaron trancos. Su desventaja es que sólo considera inversiones mayores a US\$ 100 millones, por lo que sesga la muestra hacia inversiones grandes. A pesar de ello, creo, es la mejor base de datos de acceso libre sobre inversiones chinas que existen a la fecha.

### **Variable independiente: Relaciones con Taiwán**

Para calcular el efecto de tener relaciones con Taiwán, *ceteris paribus*, se creó una variable dicotómica que asume el valor “1” si mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán en un año determinado, “0” de lo contrario. Costa Rica es el único país de la muestra que cambia de status durante el periodo 2003-2013. El resto se mantiene constante en el tiempo, ya sea por no tener relaciones o por tenerlas a lo largo de todo el periodo.

### **Controles**

Para poder cuantificar de manera fehaciente el costo de oportunidad de Paraguay, es necesario que las regresiones tengan controles para todos los determinantes de préstamos e inversiones chinas en la región. El capítulo retoma la discusión sobre estos determinantes que puede encon-

trarse en Urdinez et al (2016), y se utiliza su misma base de datos, en la que las variables de control tienen que ver con la dotación factorial de los países (particularmente en lo referido a producción de bienes primarios), precio de “commodities”, relaciones estratégicas con China, y variables comúnmente asociadas a inversiones extranjeras y préstamos (Kolstad y Wiig, 2012).

### Así el modelo para préstamos bancarios es:

$$\begin{aligned} \text{prestamos}_{i,t} = & \text{prestamos}_{i,t-1} + \text{Taiwán}_{i,t} + \text{CicloCommodities}_t \\ & + \text{AsocEstrategica}_{i,t} + \text{M2}_{i,t} + \text{spreadtasinteres}_{i,t} + \text{gas}\% \text{PBI}_{i,t} \\ & + \text{petroleo}\% \text{PBI}_{i,t} + \text{agro}\% \text{PBI}_{i,t} + \text{mineria}\% \text{PBI}_{i,t} + \text{PBI}_{i,t} \\ & + \text{PBIpc}_{i,t} + \text{M}_{i,t} + \text{serv.deudaexterna}_{i,t} + \text{inflacion}_{i,t} \\ & + \text{libertadfinanciera}_{i,t} \end{aligned}$$

### El modelo para inversión privada es:

$$\begin{aligned} \text{IED}_{i,t} = & \text{IED privada}_{i,t-1} + \text{Taiwán}_{i,t} + \text{CicloCommodities}_t + \text{AsocEstrategica} \\ & + \text{TarifManuf}_{i,t} + \text{TBI}_{i,t} + \text{gas}\% \text{PBI}_{i,t} + \text{petroleo}\% \text{PBI}_{i,t} \\ & + \text{agro}\% \text{PBI}_{i,t} + \text{mineria}\% \text{PBI}_{i,t} + \text{PBI}_{i,t} + \text{PBIpc}_{i,t} + \text{M}_{i,t} \\ & + \text{facilidadinvertir}_{i,t} + \text{educacion}_{i,t} + \text{corrupcion}_{i,t} \\ & + \text{seguridadjuridica}_{i,t} \end{aligned}$$

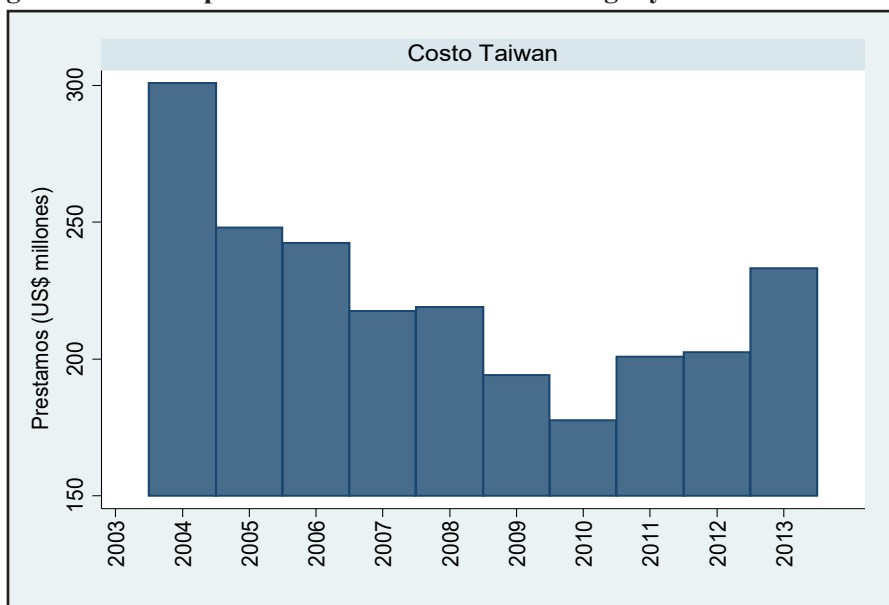
La tabla con los datos descriptivos de las variables (estadísticas descriptivas, correlación y fuentes) están disponibles como apéndice online.

## Resultados

Los resultados son coherentes con la hipótesis, es decir, durante el periodo analizado, los modelos econométricos estiman un promedio anual de US\$ 138 millones en IED y un promedio anual de US\$ 224 millones en préstamos bancarios de entidades como el Banco de Desarrollo y el ExIm Bank de China que se dejaron de acceder por el “costo Taiwán”. Obvia-

mente, esto es una simulación contrafáctica. Como tal, uno debe detenerse no tanto en los montos exactos predichos por el modelo sino en que (a) estos montos son estadísticamente significativos y que (b) son montos lo suficientemente elevados como para poder compararlos con lo recibido por Taiwán. Dijimos, examinando las tablas 1 y 2, que Paraguay recibe fondos quinquenales de US\$ 71 millones y otros beneficios esporádicos que nunca exceden los 10 millones de dólares anuales. Así, queda claro que el costo de oportunidad supera a los beneficios de la relación diplomática con Taiwán. Incluso si estas estimaciones fuesen tan imprecisas que tuviesen un intervalo de confianza de  $\pm 100$  millones (no es el caso), el mínimo esperable de IED y préstamos superaría lo que hoy recibe el país de Taiwán.

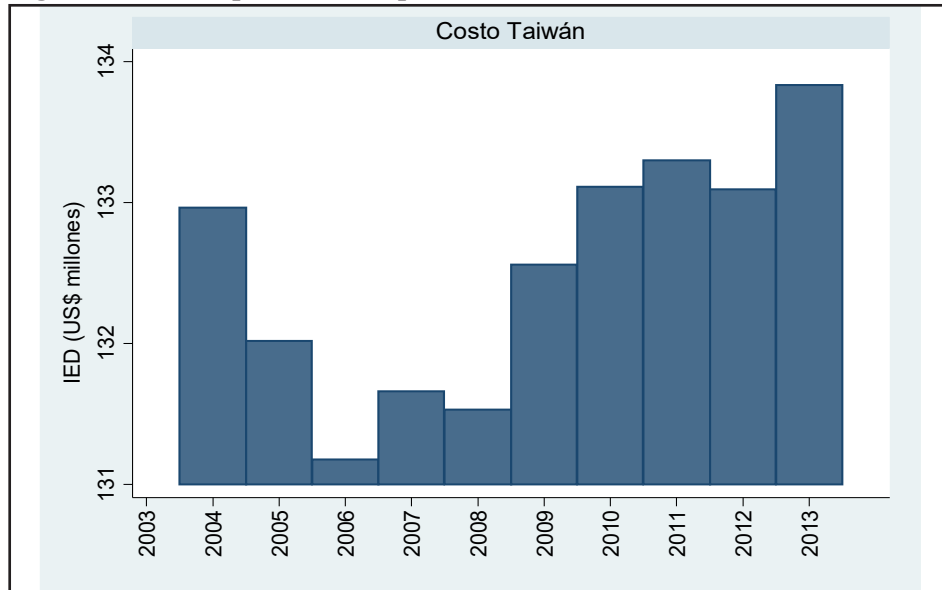
**Figura 5: Valores predichos de IED anual en Paraguay desde China.**



Fuente: elaboración propia.



**Figura 6: Valores predichos de préstamos anuales desde China**



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Si existe una lógica de mercado, en la que China y Taiwán se disputan sus aliados políticos a cambio de beneficios económicos, uno supone que si Taiwán y Paraguay mantienen sus relaciones diplomáticas al día de la fecha es porque Paraguay sabe que no obtendrá de China ni un centavo más de lo que ya obtiene de Taiwán. Esto, claro, asumiendo que los beneficios políticos vinculados a la agenda anticomunista, que ya hemos descrito, ha perdido utilidad política. Sin embargo, las estimaciones hechas en este capítulo sugieren que China hubiese superado el beneficio taiwanés con creces por la vía de las inversiones y los préstamos. Así, se abre una nueva agenda que tiene que ver con la pregunta ¿qué motivos explican, entonces, que las relaciones se hayan mantenido hasta la fecha? ¿Son variables no consideradas en este capítulo, como el costo político

de romper relaciones? Responder a estas preguntas exige un estudio de caso pormenorizado, y entrevistas en profundidad con los tomadores de decisiones políticas.

Este capítulo contribuye a la literatura sobre la diplomacia de la chequera y del mercado de reconocimiento diplomático analizando el caso poco explorado de Paraguay. Los resultados confirman la hipótesis de que efectivamente Paraguay deja de recibir IED y préstamos de China por sus vínculos con Taiwán, y además, estima la magnitud de estos para poder cuantificar el “costo Taiwán”.



	Nombre del proyecto	Descripción	Responsable por la ejecución en Paraguay
1	Producción de pienso compuesto	<p>Establecer una fábrica de pienso compuesto que pueda producir 3 toneladas de alimento por hora para alimentar cerdos y pollos, y mejorar la calidad y el contenido nutricional de dichos alimentos, al tiempo que reduce los costos de producción.</p>	<p>a. Ministerio de Agricultura y Ganadería, b. Escuela de Ciencias Veterinarias, Universidad Nacional de Asunción, c. Oficina del ICDF en Paraguay.</p>
2	Proyecto de Mejora de la Eficiencia de la Gestión de la Información de Salud	<p>El sistema de gestión de información de salud de Paraguay carece de la capacidad de integración, el proceso de escritura a mano existente hace que los miembros del personal del hospital estén sobrecargados. Tiene como objetivo fortalecer la gestión del hospital en las regiones designadas (Guaira, Canindeyu y Alto Parana).</p>	<p>a. Ministerio de Relaciones Exteriores, b. Ministerio de Salud.</p>

Sector	Monto aprobado	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Agro negocios	US\$ 4.2 millones	4/2013	12/2017
Salud	US\$ 2.6 millones	1/2016	12/2019

	<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Responsable por la ejecución en Paraguay</b>
3	Proyecto de desarrollo de la industria de orquídeas	La Misión Técnica de Taiwán cooperará con el Instituto de Investigación Científica y Tecnológica Agrícola y el Ministerio de Agricultura y Ganadería para ayudar a Paraguay a establecer técnicas de cultivo de tejidos de meristema de orquídeas y un suministro estable de plántulas de meristema de orquídeas.	a. Ministerio de Agricultura y Ganadería, b. Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas Agropecuarias, c. Oficina del ICDF en Paraguay.
4	Proyecto de cría y cultivo de alevines de pacu	El pacu es el segundo producto más importante de la industria acuícola paraguaya y, de hecho, es el pescado más aceptado en términos de consumo local. La Misión Técnica de Taiwán cooperará con la Universidad Nacional de Asunción y el Ministerio de Agricultura y Ganadería para ayudar a Paraguay a producir 2,6 millones de alevines de pacu durante cuatro años.	a. División de Acuicultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería, b. Escuela de Ciencias Veterinarias, Universidad Nacional de Asunción, c. Oficina del ICDF en Paraguay.

<b>Sector</b>	<b>Monto aprobado</b>	<b>Fecha de inicio</b>	<b>Fecha de finalización</b>
Agro negocios	US\$ 2.9 millones	2/2015	2/2018
Pesca	US\$ 1.8 millones	11/2014	11/2018

	<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Responsable por la ejecución en Paraguay</b>
5	Servicio de Jóvenes de Taiwán en el extranjero	5 militares han sido enviados a Paraguay	
6	Programa de capacitación del personal de salud 2015	El programa proporciona personal médico de los países socios con uno a tres meses de capacitación en el trabajo. Países participantes: Burkina Faso, Nigeria, Islas Marshall, Tuvalu, Fiji, Nauru, Kiribati, Myanmar, Islas Salomón, San Cristóbal y Nieves, Honduras y Paraguay	Ministerio de Relaciones Exteriores



Sector	Monto aprobado	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Cooperación técnica	-	9/2014	Proyecto en implementación
Asistencia humanitaria	NT\$ 6.3 millones (US\$ 214 mil)	1/2015	12/2015

	Nombre del proyecto	Descripción	Responsable por la ejecución en Paraguay
7	Proyecto de Acuicultura	Se espera que este proyecto genere ventas anuales por US\$ 60 mil en la producción de alevines de tilapia macho. Al proporcionar estos alevines a los acuicultores, el valor total de los rendimientos alcanzará los US\$ 1.2 millones.	a. Oficina del ICDF en Paraguay, b. Ministerio de Agricultura y Ganadería, c. Universidad Nacional de Asunción, d. Secretaría de Acción Social.
8	Asistencia a poblaciones rurales afectadas por la emergencia alimentaria debido a los efectos de la sequía	2151 familias indígenas del departamento de Boquerón reciben alimentos y apoyo para el suministro de agua purificada.	Secretaría de Emergencia Nacional

Sector	Monto aprobado	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Pesca	US\$ 1.8 millones	1/2010	12/2013
Asistencia humanitaria	US\$ 200 mil	11/2012	12/2012

	Nombre del proyecto	Descripción	Responsable por la ejecución en Paraguay
9	Proyecto de Floricultura	Establecer un almacén, un invernadero para orquídeas, una sala de capacitación y sistemas de almacenamiento y riego en frío.	a. Oficina del ICDF en Paraguay, b. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria, Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX).
10	Programa de capacitación del personal de salud	El programa proporciona personal médico de los países socios con uno a tres meses de capacitación en el trabajo.	Ministerio de Relaciones Exteriores

Sector	Monto aprobado	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Agro negocios	US\$ 2.1 millones	1/2010	12/2013
Asistencia humanitaria	NT\$18.9 millones (US\$ 640 mil)	1/2012	12/2014

	Nombre del proyecto	Descripción	Responsable por la ejecución en Paraguay
11	Misión médica móvil	Los doctores y el personal médico Taiwánés que trabajan para estas misiones no solo tratan a pacientes, también trabajan con profesionales médicos locales, ofreciendo capacitación clínica, demostraciones e intercambios técnicos.	Hospital de Clínicas
12	Proyecto de représtamo para PYMEs	Brindar un préstamo a plazo para las PYMEs en Paraguay que tienen al menos 40% de propiedad paraguaya y están involucradas en el procesamiento de textiles, madera o procesamiento de alimentos.	Banco Central del Paraguay
Fuente: página web del ICDF.			

Sector	Monto aprobado	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Asistencia humanitaria	NT\$11.3 millones (US\$ 400 mil)	1/2011	12/2011
Infraestructura económica	US\$ 9.7 millones	1994	1994





## *Presidente e Congresso no Paraguai (2008-2012)*<sup>5</sup>

**Pedro Feliú Ribeiro**

Universidad de Sao Paulo

Resumo: O presente texto analisa a tramitação legislativa no Congresso Nacional paraguaio durante o mandato presidencial de Fernando Lugo. O objetivo central é compreender a capacidade de um presidente aprovar uma agenda de reforma agrária e políticas sociais frente a um congresso ocupado majoritariamente pela oposição ao governo. Os resultados indicam duas direções essenciais. Primeiro, temáticas centrais para a administração estatal como orçamento, finanças e política externa apresentaram elevado sucesso legislativo das propostas presidenciais. Segundo, o marginal ativismo legislativo do presidente em temas como políticas sociais e reforma agrária evidencia a deterioração das relações entre presidente e congresso no Paraguai. Se por um lado o sucesso legislativo de Lugo foi elevado, a dificuldade de relacionamento com o PLRA, a oposição majoritária do ANR, UNACE e PPQ e a queda na popularidade do presidente resultaram no fracasso da implementação do compromisso eleitoral do mesmo com uma agenda de reformas.

Palavras-Chave: Paraguai - Relações Executivo-Legislativo - Sucesso legislativo - Fernando Lugo - Reforma Agrária.



## 1. Introdução

O presente texto analisa a tramitação das iniciativas legislativas do presidente Fernando Lugo no Congresso Nacional do Paraguai. Mais precisamente, por meio da análise da tramitação de 6030 propostas legislativas, buscamos determinar o padrão de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Paraguai no que diz respeito à produção legislativa. Comparamos a tramitação das iniciativas legislativas da Câmara, Senado e Executivo, desagregando a análise por tema tramitado. O impeachment do presidente Fernando Lugo (2008-2012), aprovado pelo Congresso Nacional no final do mandato do mesmo, revela um caso extremo de polarização entre os poderes Executivo e Legislativo. Compreender as principais características desta interação pode oferecer importante contribuição sobre a estabilidade dos sistemas presidencialistas multipartidários, abundantes na América Latina.

Os sistemas presidencialistas multipartidários foram considerados, durante muito tempo, modelos que tendiam à instabilidade e ao fracasso devido às dificuldades decorrentes do conflito entre o poder Executivo e Legislativo (Mainwaring, 1993; Stepan e Skach, 1993). Apesar das previsões pessimistas para o cenário latino-americano que não se concretizaram (Pereira e Melo, 2012), as questões relativas ao conflito político e a barganha entre esses poderes continuam centrais nas agendas de pesquisa atuais sobre o regime presidencialista (Alemán e Navia 2009, p. 401). Um dos fatores importantes para compreender a estabilidade destes regimes é o sucesso legislativo do presidente (Shugart e Carey, 1992), ou seja, a capacidade do presidente ter suas iniciativas legislativas aprovadas no congresso nacional. No contexto latino-americano, esta questão é particularmente importante na medida em que a literatura destaca a intro-

missão de um poder sobre o outro como um fator relevante para a quebra dos regimes democráticos na região (McCoy, 1971; Santos, 1986; González y Gillespie, 1994).

A literatura sobre o presidencialismo na América Latina destaca alguns fatores relevantes associados ao sucesso legislativo do presidente. Um primeiro desses fatores é o tamanho da base de apoio legislativo que possui o presidente, dada a maior dificuldade de um governo minoritário lograr a aprovação de sua agenda política (Alcántara e Montero, 2008; Figueiredo et al., 2009). Nos presidencialismos multipartidários é muito comum a formação de coalizões partidárias (Chasquetti, 2001; Cheibub *et al.*, 2004; Negretto, 2006), sendo pertinente a contabilização da base de governo a partir do tamanho dos partidos que oficialmente declaram apoio ao governo. Outro fator relevante apontado na literatura é o número efectivo de partidos (NEP). Quanto maior o NEP, mais difícil será a formação de coalizões majoritárias e maior a probabilidade de elevada polarização ideológica, prejudicando a capacidade do presidente aprovar suas matérias (Cox e McCubbins, 2001; Garcia Montero, 2009; Santos et al., 2014).

Outro aspecto central apontado na literatura é o apoio popular que recebe o presidente. Quanto maior o apoio popular do presidente, espera-se maior apoio legislativo a suas propostas, dado o custo eleitoral para o legislador (Rudalevige, 2002). Os estudos empíricos sobre os sistemas presidencialistas encontram resultados divergentes para os distintos casos em determinadas legislaturas. A relação positiva entre aprovação popular do presidente e elevada taxa de sucesso legislativo do presidente foi encontrada no caso brasileiro (Mainwaring, 1997), uruguaio (Altman, 2000) e argentino (Calvo, 2007). De outro lado, Bond e Fleischer (1990) para

o caso norte-americano e Alemán y Navia (2009) para o caso chileno não encontraram relação significativa entre ambas as variáveis.

Tendo em vista esses fatores, analisamos os dados legislativos do período de julho de 2008 a junho de 2012, que abrangem todo o mandato do presidente Fernando Lugo. Os nossos resultados indicam que o sucesso legislativo do ex-bispo apresentou taxas altas durante todo o governo, mesmo nos anos de acirrado embate político. Contudo, os embates entre Executivo e Legislativo estiveram centrados visivelmente nos temas sensíveis da campanha do presidente Lugo, a saber, a implementação de uma política de reforma agrária sistematizada e de políticas sociais. As iniciativas do Executivo foram poucas e malsucedidas em ambas as temáticas, sendo observada a aprovação de projetos sociais e de reforma agrária oriundos do Congresso Nacional, principalmente do principal partido de oposição.

O texto procede da seguinte forma. Na próxima seção descrevemos o processo de tramitação das propostas legislativas no Congresso Nacional do Paraguai, objeto de análise nesta pesquisa. A descrição tem como fundamento principal facilitar a compreensão da análise dos dados. Na seção três revisamos os principais argumentos presentes na literatura especializada sobre a conturbada relação entre os poderes Executivo e Legislativo no governo do presidente Lugo. Na seção quatro apresentamos os principais resultados do estudo, avaliando a produção legislativa dos poderes por tema tramitado no Congresso. Na quinta e última seção concluímos o estudo.

## **2. Tramitação legislativa no Paraguai**

As propostas legislativas apresentadas pelos legisladores paraguaios podem ser projetos de resolução, de declaração ou de lei. Para os dois primeiros tipos de projeto o processo é simples, a câmara em que ele se

origina aprova ou não aprova o texto apresentado. Se aprovado a decisão é comunicada, caso contrário, o projeto segue para o arquivo. Não há tramitação desses projetos em uma casa revisora.

Quanto ao projeto de lei, depois de ser apresentado e lido durante a sessão segue para as respectivas comissões que o avaliará e expedirá uma recomendação antes que este siga para o plenário. Na plenária os legisladores podem a) postergar: adiar a decisão com ou sem uma data definida e, tendo decidido pelo adiamento sem data definida o projeto retorna para o ponto inicial de tramitação, ou seja, passará mais uma vez à consideração das comissões quando for reiniciado; b) rechaçar o projeto e este segue diretamente para o arquivo ou c) aprovar e, uma vez aprovado na câmara de origem, o projeto de lei é encaminhado para a câmara revisora onde receberá o mesmo tratamento até que chegue na plenária. Caso aprovado pela câmara revisora sem nenhuma modificação, o projeto seguirá para a aprovação do presidente.

No entanto, a câmara revisora pode realizar modificações no texto, neste caso o projeto de lei retorna à câmara de origem e somente as modificações são apreciadas, cabendo aos legisladores a) aceitá-las e o texto segue para o Poder Executivo; b) rechaça-las (necessário uma maioria absoluta) fazendo com que o projeto retorne à câmara revisora que pode não ratificar e o projeto original segue sancionado, ou então, ratificar sua decisão anterior por meio de maioria absoluta e, neste caso, o projeto segue para o Poder Executivo com o texto da câmara revisora.

No caso de rechaço da câmara revisora, o projeto de lei retorna à câmara de origem onde a mesma decidirá por aceitar o rechaço e arquivar o projeto, ou ratificar sua decisão (necessário uma maioria absoluta) o que o devolverá à câmara revisora que, por sua vez, precisará de uma maioria

de dois terços para rechaça-lo novamente, caso contrário seguirá para o Poder Executivo com o texto original.

Chegando ao Poder Executivo o projeto pode ser promulgado ou objetado. As objeções totais ou parciais retornam ao Legislativo. Para as objeções parciais existem seis possibilidades. 1) A câmara de origem (CO) aceita a objeção e a câmara revisora (CR) também, então o projeto é promulgado sem a parte vetada; 2) CO aceita a objeção, mas CR as rechaça contando com maioria absoluta: as objeções são arquivadas e o projeto é promulgado; 3) CO rechaça o veto parcial e CR também, ambas contando com maioria absoluta: o projeto é sancionado sem as considerações do Executivo; 4) CO rechaça as objeções, contando com maioria absoluta, mas CR as aprova: a parte vetada é arquivada; 5) CO aceita parcialmente as objeções e CR aceita a decisão da câmara de origem, neste caso o projeto é sancionado com a parte não vetada e a parte ratificada pela câmara de origem ou 6) CO aceita parcialmente as objeções contando com maioria absoluta, mas CR não aceita a decisão da câmara de origem, assim apenas a parte não vetada é sancionada. No caso do Poder Executivo vetar o projeto totalmente, ele só será promulgado se ambas as câmaras insistirem em suas decisões iniciais com maioria absoluta, para qualquer outro caso o projeto será arquivado e não poderá retornar às discussões no congresso pelo período de um ano.

Na criação da base de dados original da presente pesquisa registramos cada uma destas possibilidades quando ocorridas, buscando capturar toda a complexidade do processo de tramitação legislativa. Na próxima seção apresentamos uma revisão dos principais argumentos presentes na literatura para a explicação da intensa polarização entre os Poderes Executivo e Legislativo que culminou no impeachment do presidente Lugo.

### 3. Conflito entre os poderes Executivo e Legislativo

O ex-bispo Fernando Lugo assume em Agosto de 2008 a presidência da República do Paraguai após ser eleito com 41% do voto popular por meio de uma coalizão de partidos a *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC) – formada majoritariamente por partidos de esquerda e contando com um dos principais partidos de direita, o *Partido Liberal Radical Auténtico* (PLRA). Pela primeira vez em sessenta anos um presidente não pertencente ao *Partido Colorado* (ANR) assume o poder no Paraguai, aliado ao tradicional e principal rival colorado, o PLRA. A tabela 1 abaixo exibe a distribuição de assentos no Congresso Nacional após as eleições legislativas de 2008 e os acordos em prol da governabilidade que o presidente buscou ao assumir o mandato.

**Tabela 1. Apoio Partidário ao Governo Lugo em 2008**

Coalizão	Partido	Deputados		Senado	
		N	%	N	%
Oposição	ANR	30	37,5%	15	33,3%
	UNACE	15	18,8%	9	20,0%
	PPQ	3	3,8%	4	8,9%
Total da Oposição		<b>48</b>	<b>60,0%</b>	<b>28</b>	<b>62,2%</b>
Governo	PLRA	29	36,2%	14	31,1%
	PPS	0	0,0%	1	2,2%
	PDP	1	1,3%	1	2,2%
	MPT	1	1,3%	1	2,2%
	ADB	1	1,3%	0	0,0%
Total do Governo		<b>32</b>	<b>40,0%</b>	<b>17</b>	<b>37,8%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de <http://sil2py.senado.gov.py/>

Como observarmos na tabela 1, o presidente Lugo dependia principalmente da sua aliança com o PLRA para obter apoio político no parlamento. Seu governo caracterizou-se como um governo minoritário, já que os partidos que declararam oposição ao ex-bispo (ANR, UNACE



e PPQ) somavam 60% das cadeiras na Câmara e 62% no Senado. Ainda assim, a oposição não obteve os 2/3 necessários para realizar o juízo político<sup>6</sup>, fato que não impediu os colorados de tentar tramitar e aprovar o pedido de impeachment ao presidente, somando-se vinte e três ameaças de juízo político contra Lugo desde o seu primeiro mês de mandato até a proposta que se concretizou – sendo a única encaminhada para votação no Congresso paraguaio – em junho de 2012 (Rodriguez, 2012).

Ao mesmo passo em que um governo dividido aumenta a possibilidade do Legislativo exercer um contrapeso efetivo em relação ao Poder Executivo, a agenda do governo enfrentará maiores dificuldades de ser aprovada próxima do ponto ideal do presidente. Em casos mais extremos, a minoria parlamentar do presidente pode acarretar crises de governabilidade e, conseqüentemente, instabilidade democrática. Contudo, nem sempre um governo dividido é incapaz de governar, alguns fatores como a distância ideológica dos partidos políticos, a capacidade legislativa do presidente e o apoio popular do mesmo podem contribuir para que um governo sem maioria seja bem ou malsucedido (Badillo, 2007). Assim, a primeira dificuldade na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no governo de Lugo é seu caráter minoritário. A própria relação com o principal partido da aliança eleitoral, o PLRA, foi muito conturbada, constituindo-se mais um fator de desestabilização do governo, temática tratada na subseção a seguir.

### **3.1 Declínio do apoio do PLRA**

A estratégia do presidente Fernando Lugo era usar a tradicional rivalidade entre colorados e liberais a seu favor para conseguir o máximo de apoio no Congresso. Apesar da força eleitoral do PLRA, já no início do mandato o partido se mostrou pouco disposto a defender as propostas de cunho social do ex-bispo, o que já era esperado pelo fato dos liberais possuírem setores internos abertamente contrários às propostas de reforma agrária que fizeram parte das promessas de campanha da APC (Brugnoni, 2009).

A composição do gabinete ministerial no momento da posse também representou uma tentativa de mobilizar o apoio dentro do partido liberal. Na tabela 2 vemos as principais mudanças realizadas por Lugo durante seu mandato. Um primeiro ponto a ser observado é a predominância de membros do PLRA na equipe do governo de Lugo. Merecem destaques as nomeações feitas em 2008 dos ministros Blas Llano (Ministério da Justiça e Trabalho), Efraín Alegre (Ministério de Obras Públicas e Comunicações) e Cándido Vera Bejarano (Ministério da Agricultura e Pecuária) que eram figuras importantes pertencentes às facções do PLRA distintas a do vice-presidente Federico Franco.

**Tabela 2. Principais Nomeações Ministeriais no Governo Fernando Lugo (2008-2012)**

<b>Ministério</b>	<b>Data</b>	<b>Nomeação</b>	<b>Partido</b>
Ministério de Relações Exteriores	Ago/2008	Alejandro Hamed	Independente
	Set/2009	Franco Héctor Lacognata	PMAS
	Mar/2011	Jorge Lara Castro	PLRA
Ministério da Fazenda	Ago/2008	Dionisio Borda	Independente
Ministério do Interior	Ago/2008	Rafael Filizzola	PDP
	Jun/2011	Federico Acuña	-
	Ago/2011	Carlos Filizzola	PPS
	Jun/2012	Rúben Candia Amarilla	ANR
Ministério de Defesa Nacional	Ago/2008	Gal. Luis B. Spaini	Militar*
	Ago/2010	Gal. Cecilio P. Bordón	Militar reformado
	Jun/2011	Catalino Roy	PPS

<b>Ministério</b>	<b>Data</b>	<b>Nomeação</b>	<b>Partido</b>
Ministério de Agricultura e Pecuária	Ago/2008	Cándido Vera Bejarano	PLRA
	Abr/2009	Enzo Cardozo Jiménez	PLRA
Ministério de Justiça e Trabalho	Ago/2008	Blas Llano	PLRA
	Abr/2009	Humberto Blasco	PLRA
Ministério de Indústria e Comércio	Ago/2008	Martín Heisecke	PLRA
	Abr/2009	Francisco Rivas	PLRA
Ministério de Obras Públicas e Comunicações	Ago/2008	Efraín Alegre	PLRA
	Jun/2011	Gal. Cecilio Pérez Bordón	Militar reformado
Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social	Ago/2008	Esperanza Martínez	Mov. Tekojoja**
Ministério de Educação e Cultura	Ago/2008	Horacio Galeano Perrone	ANR
	Abr/2009	Luis Riart	PLRA
	Out/2011	Víctor Ríos	PLRA
Ministério da Mulher	Ago/2008	Gloria Rubin	Independente
Secretaria de Meio Ambiente	Ago/2008	José Luis Casaccia	ANR
	Mai/2009	Óscar Rivas	Independente

<b>Ministério</b>	<b>Data</b>	<b>Nomeação</b>	<b>Partido</b>
Secretaria de Ação Social	Ago/2008	Paulino Cáceres	Independente
	Jan/2011	Hugo Richer	PCPS***
Secretaria Nacional de Habitação	Ago/2008	Rólon Pose	PDC
Ministério de Esportes	Ago/2008	Javier Dacak	Independente
	Mar/2009	Paulo Reichardt	PLRA

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados de [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py) e [www.paraguay.gov.py/](http://www.paraguay.gov.py/)

\*No final da sua passagem pelo cargo o ministro se aproximou dos grupos que deram origem à Frente Guasú, fundada em Março de 2010.

\*\*Em 2011, integra o Movimiento de la Participación Ciudadana, que fundaria a Frente Guasú.

\*\*\*Partido Convergência Popular Socialista, fundado em 2009

Mesmo com a representação do partido em pastas importantes, o PLRA acusou Lugo durante o governo de marginalizar o partido na distribuição ministerial em relação aos setores de esquerda, fato que serviu para evidenciar a dificuldade do presidente em manter o apoio dos liberais (centro-direita) e o restante da sua base política proveniente dos movimentos sociais.

Ainda que contrariados, os liberais se utilizaram da alta popularidade de Lugo durante o primeiro período do seu governo para manter a aliança dentro do Congresso (Marsteintredet, Llanos e Nolte, 2013). Entretanto, com o declínio gradual da popularidade do presidente, o custo de oferecer oposição ao governo também diminuiu.

Em agosto de 2010, a Câmara dos Deputados aprova o juízo político do então Ministro da Defesa, Luis Bareiro Spaini, acusado de permitir o uso de bases militares por setores da esquerda para fins políticos em 2009 e pelos constantes roubos de armas que vinham ocorrendo nestas bases. Antes que ocorresse a tramitação do juízo no Senado, o ministro pediu exoneração do cargo.

Spaini era um dos principais defensores do governo e nos meses anteriores se envolvera em um episódio diplomático que desagradara colorados e liberais favoráveis à saída de Lugo.<sup>7</sup> Contrariando as sugestões do PLRA e do próprio vice-presidente, Lugo optou por nomear o então vice-ministro de defesa e general reformado, Cecilio Pérez Bordón, para ocupar o lugar de Spaini.

A saída de Riart da pasta de Educação e Cultura, bem como a nomeação de Castalino Roy, socialista, para o Ministério da Defesa em substituição ao general Cecilio Pérez Bordón (movido para o Ministério de Obras Públicas e Comunicação no lugar do liberal Efraín Alegre) contrariavam mais uma vez as sugestões do PLRA para a conformação do gabinete de Lugo.

As principais mudanças nas cadeiras executivas concedidas aos liberais em 2009 eram uma resposta do presidente às posições que os legisladores tomaram no legislativo sobre a proposta de distribuição de sementes a pequenos agricultores (López, 2010). O projeto fazia parte das reivindicações feitas pelos movimentos campesinos, mas essa atitude custou boa parte do apoio que lhe restava dentro do partido.

A última alteração feita pelo ex-bispo logo após o caso em Curuguaty repercutiu negativamente tanto no partido liberal quanto nos partidos de

esquerda que apoiavam Lugo. A nomeação do ex-promotor Rúben Candia Amarilla, figura ligada ao partido colorado somada a negação dos pedidos de destituição feitos pelas lideranças liberais selou o fim da relação entre Lugo e PLRA.

A oposição entre o presidente Fernando Lugo e seu vice Federico Franco simbolizava a contradição da própria aliança eleitoral na qual ambos representavam polos ideológicos opostos. Como mencionado anteriormente, essa tensão ficou visível nas críticas abertas de Franco às escolhas ministeriais de Lugo antes mesmo de assumirem seus cargos, principalmente porque o liberal já havia anunciado que seu papel na aliança era o de pedir cargos públicos ao presidente (Fogel, 2009).

O vice-presidente deixou claro que não estava de acordo com o plano econômico traçado por Borda (Ministro da Fazenda) e tão pouco apoiava a escolha de Alegre para composição do gabinete. A nomeação de Llano para o Ministério de Justiça e Trabalho<sup>8</sup> (ex-presidente do PLRA) foi um golpe ainda mais duro, mas mostrava que Lugo havia se cercado de forças do partido liberal que lhe ofereceriam um contrapeso à influência de Franco – estratégia que não funcionou por muito tempo.

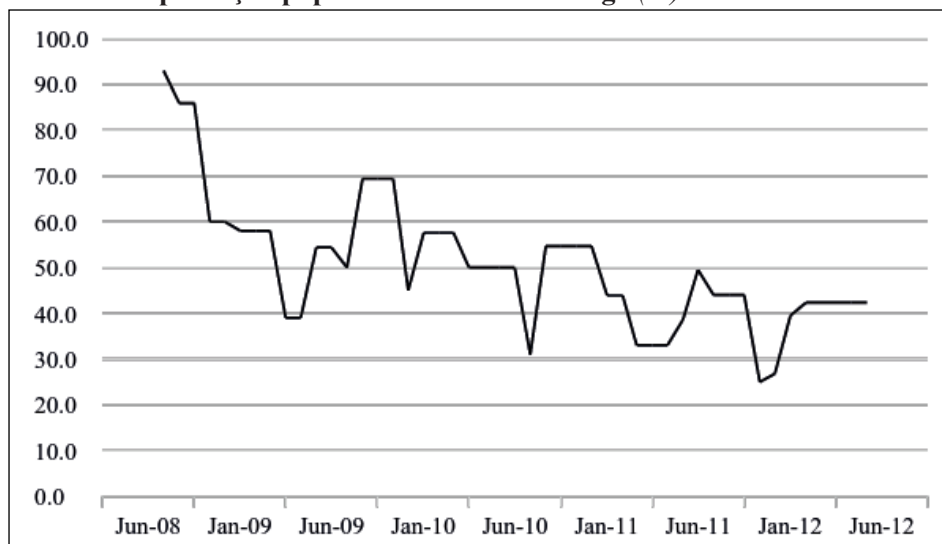
Aos poucos, as críticas passaram dos ministros para a falta de liderança do presidente na condução dos problemas gerados pelo Exército do Povo Paraguai (EPP).<sup>9</sup> Em agosto de 2011, Franco concede uma entrevista em que afirma que Lugo estaria tomando decisões sem consultá-lo previamente<sup>10</sup> e que isso feria sua posição como vice. Neste momento, a discordância entre os dois chefes parecia insolúvel levando a um governo ainda mais instável. Assim, como já afirmava Brugnoli (2013) “[...] quando o vice-presidente não é do mesmo grupo político que o presidente, se projeta e agiganta a ameaça de que as desavenças políticas facilitem institucional-

mente a mudança presidencial, porque ele se transforma em um potencial conspirador”. A ameaça se concretizou no caso paraguaio.

### 3.2 Aprovação popular do presidente

No início do seu mandato Fernando Lugo contava com cerca de 93% de aprovação popular, a maior taxa entre os presidentes latino-americanos. Como já era esperado, essa taxa decresceu ao longo do seu governo (Gráfico 1) chegando a 60% já no final de 2008. Essa primeira queda pode ser entendida como um reflexo da dificuldade encontrada por Lugo em negociar as propostas de reforma que faziam parte da sua campanha presidencial.

**Gráfico 1. Aprovação popular do Presidente Lugo (%)**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados divulgados pelo: Cid-Gallup, Ati Sneed, Latinobarometro, Iberobarometro e LAPOP.

No mês de abril de 2009, um ano após a vitória eleitoral da APC, surge a primeira acusação de paternidade que abalaria fortemente a imagem de Lugo, visto que a criança teria sido concebida enquanto ele ainda era bispo da Igreja católica. Lugo reconhece a paternidade e, no mesmo mês, surgem mais duas acusações de mesmo teor sobre o presidente. O assunto gerou um intenso debate no Paraguai – país majoritariamente católico – resultando na perda de confiança no presidente. Nesse período vemos o primeiro valor inferior a 50% na taxa de aprovação popular de Lugo, encerrando o mês de abril em 39%.

Os valores voltam a subir na mesma época em que as negociações com o governo brasileiro sobre os preços pagos em Itaipú avançam. Em 25 de julho de 2009, o presidente Fernando Lugo e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva chegam a um acordo favorável ao Paraguai, aumentando o preço pago pelo Brasil na energia produzida em Itaipu. O acordo, por sua vez, é veiculado como um importante avanço em direção da almejada soberania energética paraguaia, ainda que não tivesse passado pela etapa de aprovação no congresso brasileiro.

A popularidade de Lugo seguiu com fortes oscilações, muito embora não estivesse distante de espelhar o cenário político instável que o presidente enfrentava. Às polêmicas geradas pelos casos de paternidade soma-se a descoberta de um linfoma em agosto de 2010, época em que o presidente enfrentava uma das suas piores taxas, contando com apenas 30% da aprovação popular.

As taxas voltaram a crescer, mas Lugo já não contava com tanto prestígio no seu terceiro ano de governo, não superando os 49,5%. O último trimestre de 2011 é sem dúvida o mais conturbado do governo e o reflexo disso na taxa de aprovação do presidente fica evidente quando ocorre uma queda de 44% em julho para 25% em novembro do mesmo ano. No mês de outubro havia sido divulgada uma suposta lista com futuras vítimas



do Exército Popular Paraguaio. O clima de insegurança no país foi agravado pelas ações do EPP que se tornaram cada vez mais violentas. Ganhou destaque nacional as tensões entre o presidente e o Congresso paraguaio a respeito da entrada da Venezuela no MERCOSUL e a assinatura do protocolo de Ushuaia II que segundo a oposição colorada feria a soberania do país.

O decréscimo na aprovação de Lugo foi mais um fator de instabilidade do governo. Presidentes com baixa aprovação popular têm mais chances de verem seus projetos rejeitados pelos legisladores, estes, por sua vez, veem facilitada a oposição eleitoral quando o chefe do executivo não encontra forte apoio popular (Rivers and Rose, 1985; Canes-Wrone e Marchi, 2002).

### **3.3 A questão agrária**

Luna (2015) argumenta três fatores estruturais da economia política paraguaia relevantes na explicação do impeachment de Lugo: debilidade institucional do Estado, elevada estrangeirização das terras e a pobreza rural. O autor descreve que apenas entre 60% e 70% das terras paraguaias estão regularizadas, assim como é muito comum a mesma terra possuir mais de um dono, acarretando na centralidade do poder econômico e político como mecanismo de assegurar o direito de propriedade (Luna, 2015: 123). Outro exemplo que retrata a situação no Paraguai é o descumprimento da regra de proibição de compra de terras por estrangeiros a 50 km da fronteira, estabelecida em 2006. Na região da fronteira com o Brasil, 75% destas terras pertencem a brasileiros.

A questão da distribuição equitativa de terras é debatida no país há décadas fazendo-se presente na Constituição promulgada em 1992. Contudo, a implementação de uma política eficiente e sistematizada de um projeto de reforma agrária no país parecia longe de acontecer. Lugo ao empreender o pacto pela governabilidade, especialmente com o PLRA, fez uma aposta cujo resultado foi uma dificuldade significativa de implementar sua plataforma política de campanha. Justamente porque fazia parte do

plano de governo de Lugo uma reforma agrária integral, realizando um cadastro das terras rurais disponíveis para distribuí-las a cerca de 300 mil famílias camponesas sem-terra (Palau e Ortega, 2008). A aprovação de uma plataforma do gênero constituiria uma reestruturação socioeconômica significativa no país.

A pauta dos conflitos agrários, no entanto, não era uma preocupação exclusiva da Aliança Patriótica e ganhou atenção de outros partidos que pleitearam os cargos legislativos durante as eleições de 2008. A corrupção e o conflito agrário foram elencados pelos legisladores como principais problemas enfrentados pelos políticos paraguaios em 2008 (Villagra e Delgado, 2012), muito embora esse fato tenha derivado das discussões que a candidatura de Lugo levantou no país. Pode-se dizer que estava em jogo quais políticas agrárias seriam permitidas no território paraguaio, levando-se em conta que uma parte da elite política paraguaia era composta por latifundiários.

Quando Lugo chega ao poder, parte das organizações populares que o apoiaram radicalizaram a sua postura em face à passividade do governo e às escolhas ministeriais, gerando rachas fundamentais na base de apoio do presidente. Esta radicalização foi acompanhada por uma repressão estatal muito forte no meio rural, auxiliando a desestabilização do governo Lugo (Luna, 2015: 130). Assim, a pretensa governabilidade que o apoio do PLRA e alguns membros do Partido Colorado garantiriam ao governo do Lugo também serviu para descaracterizar a aliança eleitoral do presidente e impedir o avanço da agenda social do presidente, quando não o fez perder o protagonismo na implementação das suas pautas reformistas. A produção legislativa marginal de Lugo no tema, como será mostrado adiante, ilustra a dificuldade do mandatário conciliar uma agenda reformista diante de um Congresso opositor e uma aliança eleitoral de baixa coesão ideológica.

## 4. Resultados

Apresentamos nesta seção os principais resultados empíricos da pesquisa cujo objetivo fundamental é avaliar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no governo Lugo sob a ótica da produção legislativa. Em outras palavras, averiguar como a deterioração nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo descritas na seção anterior afeta a capacidade legislativa do presidente em distintas áreas.

Foram analisadas 6030 tramitações ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado entre o período de julho de 2008 e junho de 2012. Clasificamos as tramitações dos projetos originais como “Original” e, uma vez modificado, o projeto aparece no banco de dados como “Modificado”, constando em iniciativa do projeto a casa que realizou a modificação. Quando um projeto é rechaçado, o trâmite em que será debatida a aceitação ou não do rechaço foi codificada como “Rechaço”. Por fim, as discussões sobre o veto do poder Executivo foram classificadas como “Veto”.

A tabela 3 mostra o tipo de projeto que tramitou no Senado e na Câmara e qual a sua origem. Comparada ao Senado, a Câmara dos Deputados possui maior volume de projetos em todas as categorias. Ela iniciou 1516 projetos de lei, mas apenas 783 chegaram ao Senado. O Senado por sua vez, iniciou 733 e aprovou apenas 417 para enviar à Câmara.

**Tabela 3 - Número e Tipos de Projetos por Casa Legislativa e Iniciativa**

	Câmara			Senado		
	Câmara	Senado	Executivo	Câmara	Senado	Executivo
Projeto de Lei	1516	417	0	783	733	0
Mensagem Poder Executivo	0	0	452	0	0	444
Emenda Constitucional	3	0	0	1	1	0

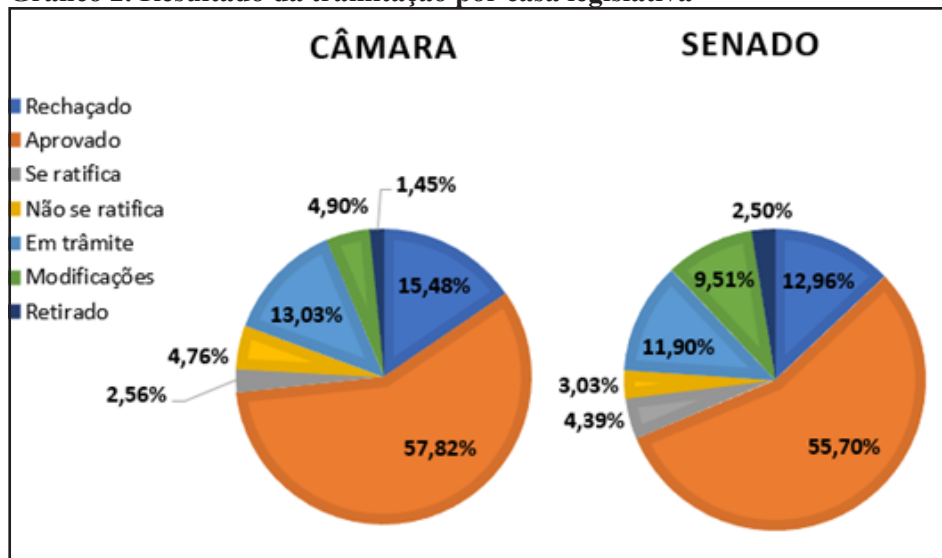
	Câmara			Senado		
	Câmara	Senado	Executivo	Câmara	Senado	Executivo
Projeto de Declaração	122	0	0	0	29	0
Projeto de Resolução	486	0	0	0	16	0
Juízo Político	5	0	0	3	0	0
Total	2132	417	452	787	779	444

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de <http://sil2py.senado.gov.py/>

O número de projetos de declaração e de resolução escritos pelos deputados também é bastante alto, principalmente se comparado aos do Senado. O conteúdo desses projetos é formado majoritariamente por pedidos de informes a outros órgãos do governo, empresas, instituições ou municípios; sobre os mais diversos assuntos, desde gestão de recursos de secretarias ao quadro de funcionários de empresas. A principal emissora desses pedidos, como vemos na Tabela 3, é a Câmara. Tal atividade está baseada no Artigo 192 da Constituição paraguaia que permite ao Legislativo: “solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional”.<sup>11</sup>

Outra importante comparação entre as atividades de cada uma das Câmaras é a porcentagem de aprovação e rechaço. A partir do Gráfico 2 percebemos que ambas as Casas aprovaram mais da metade dos projetos que receberam e, a despeito da Câmara dos Deputados ser a maior autora de projetos, é o Senado que realiza mais modificações, chegando a 9,5% das decisões da plenária, contra 4,9% da Câmara. Além disso, o Senado também insiste (se ratifica) mais em suas decisões do que outra casa, sendo menos passivo ao rechaço da casa revisora.

**Gráfico 2. Resultado da tramitação por casa legislativa**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtido em <http://sil2py.senado.gov.py/>.

Se, no entanto, compararmos a taxa de aprovação desses projetos separados por iniciativa e considerando apenas projetos originais e modificações, como disposto na Tabela 4, percebemos que apesar do Senado solicitar mais modificações, estas representaram apenas 7,6% de todos os projetos originais enviados pelos deputados. Já os projetos de iniciativa do Senado sobre os quais a Câmara enviou modificações chegou a 12,5% de tudo que os senadores enviaram. Nas decisões sobre as modificações, os senadores foram os que obtiveram maior percentual de aprovação, cerca de 61,1% dos projetos modificados pelo Senado foram aprovados.

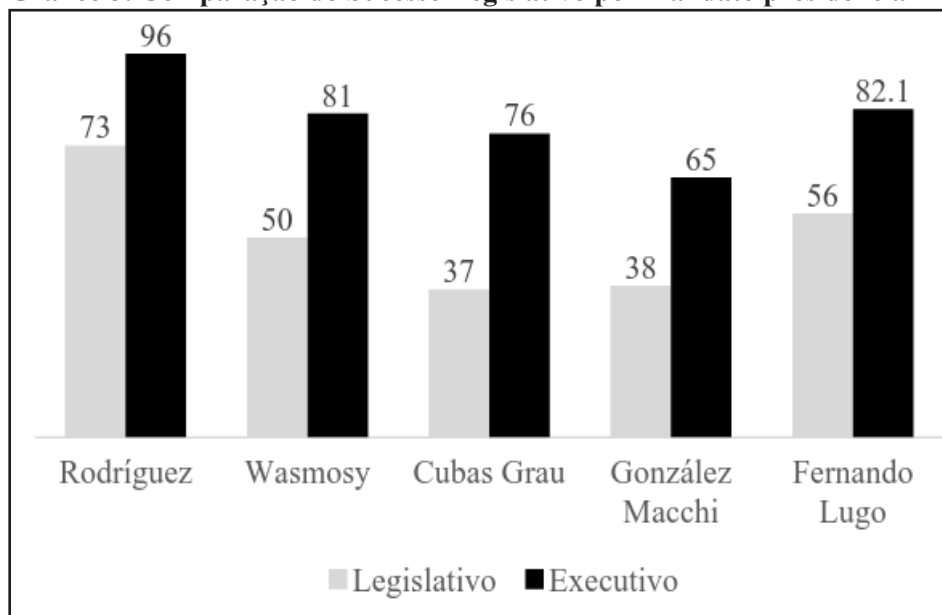
**Tabela 4 – Decisão sobre o projeto por Iniciativa**

	Câmara				Senado				Executivo	
	Original		Modificado		Original		Modificado		Original	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Rechaçado	523	17,9%	49	22,4%	96	8,0%	42	14,4%	85	9,5%
Aprovado	1663	57,0%	111	50,7%	657	54,9%	180	61,6%	736	82,1%
Se ratifica	0	0,0%	16	7,3%	0	0,0%	40	13,7%	0	0,0%
Não se ratifica	0	0,0%	39	17,8%	0	0,0%	15	5,1%	0	0,0%
Em trâmite	464	15,9%	2	0,9%	244	20,4%	1	0,3%	43	4,8%
Modificações	221	7,6%	2	0,9%	150	12,5%	13	4,5%	18	2,0%
Retirado	48	1,6%	0	0,0%	49	4,1%	1	0,3%	14	1,6%
Total	2919	100%	219	100%	1196	100%	292	100%	896	100%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtidos em <http://sil2py.senado.gov.py/>

O Executivo foi o autor que teve maior percentual de aprovação sobre seus projetos, chegando a 82,1% e apenas 4,8% ainda estão em trâmite no Legislativo, sobrando apenas 9,5% que foram rechaçados em uma das casas e 2% que sofreram alguma modificação. Apenas 1,6% das iniciativas executivas foram retiradas pelo presidente. Este aspecto merece especial atenção, uma vez que o sucesso legislativo do presidente é usualmente considerado um elemento chave na estabilidade do governo e, em alguns casos, do próprio regime político (Shugart e Carey, 1992). Apresentamos o gráfico 3 abaixo comparando o sucesso legislativo nos últimos governos paraguaios desde 1992. Por falta de dados há a ausência de predecessor de Lugo, o colorado Nicanor Duarte. Na parte superior das barras encontram-se as porcentagens do sucesso legislativo do presidente e congresso nacional.

**Gráfico 3. Comparação do Sucesso Legislativo por mandato presidencial**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh (2004) e dados próprios obtidos em <http://sil2py.senado.gov.py/>.

O principal resultado observado no gráfico 3 é o elevado sucesso legislativo de Lugo em comparação com presidentes anteriores. Apenas o presidente Rodríguez possui um sucesso maior (96%) e Wasmosy muito próximo a Lugo, 81% e 82%, respectivamente. Cubas e Macchi já apresentam níveis menores de sucesso legislativo. Os governos de Cubas e Macchi certamente apresentaram forte instabilidade política, tendo Cubas renunciado o poder frente às acusações oriundas do assassinato do vice-presidente Argaña e Macchi, enquanto presidente do Senado, assumido de maneira interina o governo sem o respaldo majoritário das urnas. Independente dos motivos que conduziram o governo à instabilidade, seria esperado que o governo de Lugo apresentasse um nível de sucesso legislativo mais próximo a estes dois mandatários. Do ponto de vista do sucesso das ini-

ciativas do Poder Legislativo, no mandato de Lugo foi o segundo com maior aprovação, reiterando uma situação aparentemente próxima da normalidade no que se refere às relações executivo –legislativo.

Há uma grande diferença entre a quantidade de projetos aprovados pelo Executivo e Legislativo no Paraguai. Enquanto durante o governo Lugo senadoras e deputadas aprovaram 2611 matérias legislativas, o Poder Executivo aprovou apenas 736. Analogamente, enquanto as iniciativas legislativas tiveram 710 rejeições, as iniciativas presidenciais obtiveram apenas 85 rejeições. Este dado pode aparentar que este seria o sinal de deterioração da capacidade do presidente governar em função do acirramento das relações entre os poderes. Entretanto, se compararmos os dados do governo Lugo com outros mandatos percebemos que novamente Lugo não apresenta diferença substancial. A tabela 5 abaixo expõe um quadro comparativo entre os presidentes.

**Tabela 5. Iniciativas Legislativas por Presidente e Poderes**

Presidente	Executivo		Legislativo	
Lugo	839	18%	3707	82%
Rodriguez	78	19%	333	81%
Wasmosy	656	32%	1377	68%
Cubas	41	25%	120	75%
Macchi	568	32%	1186	68%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh (2004) e dados próprios obtidos em <http://sil2py.senado.gov.py/>

Junto com o presidente Rodriguez, Lugo mostra uma maior predominância do Congresso enquanto principal legislador do sistema político em comparação com outras administrações. Apesar dos números não serem tão díspares, os presidentes Wasmosy e Cubas eram responsáveis



por um terço da legislação proposta no Paraguai enquanto Lugo aproximou-se de apenas um quarto da mesma. Em termos absolutos, contudo, Lugo leva vantagem como tendo mais iniciativas, minimizando um pouco a diferença.

Assim, a primeira conclusão relevante da pesquisa é o fato da deterioração das relações entre os poderes Executivo e Legislativo descritos na seção anterior não ter impacto significativo em um dos principais indicadores de governabilidade: o sucesso legislativo. Isto é, Lugo não teve índices de aprovação de suas iniciativas abaixo de outros governos que concluíram o mandato e teve acima de governos que não concluíram o mandato. A disputa entre os poderes, sacramentada pelo juízo político, não afetou os índices de aprovação legislativa do presidente. Como o presidente geralmente antecipa a propensão de sua proposta ser aprovada no Congresso Nacional (Milner e Rosendorff, 1997), há poucos incentivos para o envio de matérias cuja rejeição é muito provável. A análise das tramitações legislativas desagregadas pelo tema da política pública permite compreender a relação entre a antecipação de preferências legislativas e o cumprimento da agenda política presidencial.

Apresentamos abaixo a tabela 6 com os temas desagregados das propostas legislativas tramitadas, distribuídos por iniciativa (Executivo ou Legislativo) e tipo de decisão tomada: aprovado, rejeitado ou modificado. Codificamos como *missing* os resultados distintos dos três mencionados, como veto e ratificação da casa revisora (ver seção 2 para maiores detalhes). Por tal motivo, na tabela 6 abaixo há um número menor de tramitações, 4546 em comparação a 6030 do banco de dados completo.

**Tabela 6. Distribuição dos resultados da tramitação por tema e iniciativa legislativa**

Temas	Legislativo				Executivo			
	Rejeitado	Aprovado	Modificado	N	Rejeitado	Aprovado	Modificado	N
Orçamentário	17%	79%	4%	277	16%	83%	1%	425
Política Externa	13%	82%	5%	189	3%	96%	1%	363
Administrativo	16%	76%	8%	641	7%	86%	7%	14
Infraestrutura	20%	71%	8%	59	10%	70%	20%	10
Financeiro	28%	61%	11%	85	0%	78%	22%	9
Transporte	26%	54%	20%	61	0%	50%	50%	4
Previdenciário	17%	67%	15%	1039	0%	100%	0%	2
Segurança Pública	25%	66%	9%	138	100%	0%	0%	2
Cultura	14%	80%	6%	101	0%	100%	0%	2
Saúde	18%	73%	10%	84	0%	100%	0%	2
Economia	11%	71%	18%	80	0%	50%	50%	2
Reforma Agrária/ Urbana	20%	72%	8%	245	100%	0%	0%	1
Meio Ambiente	15%	71%	14%	117	0%	100%	0%	1
Agricultura	27%	69%	4%	45	0%	0%	100%	1
Tributário	31%	56%	13%	45	100%	0%	0%	1

Temas	Legislativo				Executivo			
Educação	20%	74%	6%	165	0%	0%	0%	0
Reforma Política	51%	43%	6%	63	0%	0%	0%	0
Direitos Humanos	21%	63%	16%	62	0%	0%	0%	0
Outros	29%	69%	2%	62	0%	0%	0%	0
Trabalho Social	30%	55%	15%	60	0%	0%	0%	0
Procedimental	27%	62%	12%	52	0%	0%	0%	0
Territorial	25%	65%	10%	20	0%	0%	0%	0
Turismo	23%	77%	0%	13	0%	0%	0%	0
Total	25%	75%	0%	4	0%	0%	0%	0
				3707				839

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtido em <http://sil2py.senado.gov.py/>

As duas maiores áreas de atuação legislativa do presidente Lugo, orçamento e política externa, possuem elevadas taxas de aprovação, 83% e 96%, como já era esperado em conformidade com o gráfico 3 mostrado anteriormente. Embora com menor peso, questões administrativas e financeiras também receberam significativo apoio no congresso nacional, ainda que no caso das propostas financeiras, 22% tenham sido modificados pelo Poder Legislativo. Infraestrutura certamente representa uma área em que o Executivo teve um sucesso um pouco mais baixo, ainda que nada muito significativo. As demais áreas obtiveram pouca atividade legislativa presidencial, o que dificulta uma análise mais precisa do nível de sucesso legislativo do presidente. Surpreende a baixa iniciativa legislativa de Lugo em áreas centrais em sua campanha como a reforma agrária (um projeto rejeitado) e política social em geral (um projeto ainda em tramitação no senado).

Embora o sucesso legislativo de Lugo seja alto, como revela o gráfico 3, a sua produção legislativa em áreas sensíveis ao seu eleito-

rado foi muito tímida, um possível produto da aliança política realizada em prol da governabilidade. Aqui podemos detectar, em termos de produção legislativa, um impacto significativo da deterioração das relações entre presidente e congresso na capacidade do primeiro implementar o plano pelo qual foi eleito.

Na tabela 7 temos os partidos que apresentaram projetos dentro dos temas de reforma agrária e política social durante o governo Lugo. Nesta tabela consideramos apenas os projetos originais, incluindo os que foram rechaçados ou ainda estão em tramitação. A primeira observação é a alta participação do Partido Colorado em projetos com essas temáticas, tanto na Câmara quanto no Senado. O PLRA não apresenta propostas com os demais partidos da aliança eleitoral de Lugo, ao contrário, os partidos da oposição predominam nas iniciativas conjuntas dos liberais. Como a reforma agrária e as políticas sociais conformam elementos centrais do programa político do governo, pode-se posicionar este dado como indicativo de uma disputa sobre o tipo de reforma que seria permitido pelas elites agrárias do país.

**Tabela 7. Autores dos Projetos de Política Social e Reforma Agrária**

	Câmara				Senado			
	Política Social		Reforma Agrária*		Política Social		Reforma Agrária*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ADB/ PDP/ MPT/ PLRA/ PPQ	0	0,0	1	0,6	0	0,00	0	0,0
ANR	7	17,5	66	40,2	7	31,82	40	38,1

	Câmara				Senado			
	Política Social		Reforma Agrária*		Política Social		Reforma Agrária*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ANR/ PLRA	4	10,0	17	10,4	4	18,18	13	12,4
ANR/ PLRA/ PPQ	1	2,5	0	0,0	1	4,55	0	0,0
ANR/ PLRA/ PPQ/UN- ACE	1	2,5	1	0,6	1	4,55	1	1,0
ANR/ PLRA/ UNACE	3	7,5	1	0,6	1	4,55	2	1,9
ANR/ PPQ/UN- ACE	0	0,0	0	0,0	0	0,00	1	1,0
ANR/UN- ACE	5	12,5	1	0,6	1	4,55	0	0,0
FER- NANDO LUGO	0	0,0	0	0,0	1	4,55	1	1,0
MPT	0	0,0	0	0,0	0	0,00	1	1,0
PLRA	5	12,5	53	32,3	3	13,64	35	33,3
PLRA/ PPQ	0	0,0	2	1,2	0	0,00	2	1,9

	Câmara				Senado			
	Política Social		Reforma Agrária*		Política Social		Reforma Agrária*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
PLRA/ UNACE	0	0,0	2	1,2	0	0,00	2	1,9
PPQ**	2	5,0	10	6,1	0	0,00	4	3,8
PPS	0	0,0	1	0,6	0	0,00	1	1,0
UNACE	12	30,0	9	5,5	3	13,64	2	1,9
Total	40	100,0	164	100,0	22	100,00	105	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados obtidos no site: <http://sil2py.senado.gov.py/>

\*Projetos de Reforma Agrária e Urbana  
MPQ

\*\*Projetos apresentados pelo PPQ e antigo MPQ

Os números apresentados na tabela 7 deixam mais evidente a perda de protagonismo na implementação do programa eleitoral dos partidos de esquerda que apoiavam Lugo. A *MSG N°48* é o único projeto apresentado por Lugo sobre reforma agrária. Nele, o presidente solicitava que se cumprisse a determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos formalizando o assentamento da *Comunidad Indígena Yakyé Axa del Pueblo Enxet* no Departamento de Presidente Hayes. A mensagem foi enviada em 20 de novembro de 2008, poucos meses após sua posse e rechaçada pelo Senado no dia 15 de Outubro de 2009. Após essa tentativa não encontramos mais projetos de origem executiva sobre o tema, tarefa que não parece ter sido repassada aos partidos da base eleitoral.

Não obstante, os projetos de reforma agrária e urbana contaram com uma taxa de aprovação superior aos 60% nas duas casas. Dos projetos aprovados, apenas um pertencia a um partido da base de apoio de Lugo

que não o PLRA, projeto enviado pelo PPS. Outra importante observação diz respeito a dois vetos do presidente Lugo aos projetos apresentados pelo ANR e PPQ dentro do tema de reforma agrária.

O projeto de lei assinado pelo Partido Pátria Querida “(...) que desafeta do domínio da Secretaria de Ambiente e transfere de forma gratuita à Comunidade Indígena Kuetuvy Ko’Èti da Etnia Ache (...)”, evidencia a disputa entre o compromisso do presidente Lugo de beneficiar de forma sistemática todas as comunidades indígenas assentadas em Curuguaty, evitando conflitos posteriores, em contraposição à ação do partido que concedia o terreno apenas para uma das comunidades do local.

O Partido Colorado, por sua vez, recebeu um veto ao projeto que pretendia regularizar a situação de alguns terrenos em Antebi Cue. O projeto “(...) que regulariza a aquisição e posse de imóveis das áreas sujeitas à expropriação por lei 517/95 (Antebi Cue) para os assentamentos rurais. E aos possuidores de direitos dedicados à explorações agrárias e florestais nos imóveis não aptos para agricultura” fazia referência a uma região na qual boa parte das terras pertenciam aos próprios legisladores colorados<sup>12</sup> e, portanto, tal lei não traria benefícios aos camponeses mais pobres, subvertendo as propostas de reforma agrária defendidas pelo presidente.

O caráter crítico da relação entre Legislativo e Executivo parece ainda mais evidente nas tentativas do presidente de implementar sua agenda por meio de decretos, mesmo sem o apoio do Congresso Nacional, como ocorrido na criação da *Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)*, órgão vinculado ao *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)*, responsável por organizar a realização do projeto de reforma agrária e fiscalizar as obras em andamento.<sup>13</sup> A coordenadoria foi criada por meio do decreto nº838 e a indicação de membros foi feita

exclusivamente pelo presidente, iniciando seu funcionamento em 15 de dezembro de 2008.

O presidente encontrou na utilização de outros mecanismos institucionais a alternativa para tentar efetivar algumas de suas propostas. Não é o objetivo deste trabalho analisar os diversos decretos outorgados por Lugo durante seu mandato, mas apontar as dificuldades que o mesmo encontrou para aprovar sua agenda de governo. Apesar de possuir uma taxa de sucesso legislativo elevada, o conteúdo dessas propostas evidencia os problemas relativos à falta de apoio parlamentar do presidente em questões sensíveis à base social que apoiou o presidente durante as eleições.

Os dados analisados demonstram uma dualidade: enquanto os níveis de aprovação das propostas presidenciais de Lugo são elevados, a agenda reformista do governo não avançou no Congresso Nacional. Essa dualidade está longe da paralisia decisória semelhante à anunciada por Mainwaring (1993) já que Lugo foi capaz de governar em áreas essenciais para o funcionamento do Estado como orçamento, administração e política externa.

## **5. Conclusões**

Apesar da sobrevivência e consolidação dos regimes presidencialistas multipartidários na América Latina, analisar a capacidade legislativa dos atores políticos é extremamente relevante para entender a dimensão do conflito de poderes dentro desses tipos de presidencialismo.

A chegada de uma figura outlier e de oposição na presidência do país representou um ganho significativo para consolidação da democracia paraguaia. Ainda assim, uma vez que os partidos tradicionais permaneceram fortes e majoritários na composição do Legislativo, o presidente possuía



uma difícil tarefa ao tentar tramitar suas promessas reformistas de campanha eleitoral.

Neste texto, buscamos oferecer como contribuição alguns dos principais aspectos da relação Executivo e Legislativo no caso do governo Lugo, evidenciando o fato de que o presidente não tinha dificuldades para governar e não enfrentou um cenário de paralisia decisória, ao contrário, os aspectos de deterioração dessa relação se concentraram na incapacidade de implementar uma política redistributiva no centro neurálgico da elite econômica paraguaia: a terra.

Dessa forma, a figura do presidente desgastou-se frente à população ao mesmo tempo que os partidos opositoristas responsabilizavam o mandatário pela intensificação dos conflitos sociais no campo. Colaborando com essa conclusão, os dados aqui apresentados sobre a tramitação das leis produzidas no Paraguai agregam a discussão sobre o fracasso do governo Lugo a informação de que o tema da política agrária não deixou de ser discutido, apenas permaneceu com sua forma tradicional há muito articulada por partidos como o ANR, PPQ e PLRA.

Nesse sentido, frente ao cenário parlamentar desfavorável, Lugo optou por outras saídas institucionais e estratégicas, que mascaravam sua dificuldade de legislar nesses assuntos. Sua tentativa de conseguir apoio do segundo maior partido paraguaio se mostrou um trabalho de Sísifo, culminando no isolamento durante o último ano em que esteve no poder, abrindo espaço para a volta das forças políticas tradicionais na liderança do Paraguai.



# *La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal*

**Dawisson Belém Lopes**  
Universidad Federal de Minas Gerais  
Departamento de Ciencias Políticas

**Camilo M. López Burian**  
Universidad de la República (Uruguay)  
Instituto de Ciencia Política

Resumen: este capítulo explora los cambios recientes experimentados por la política exterior brasileña desde una perspectiva histórica con énfasis en los últimos 25 años. Entre los puntos argumentados, se nota los profundos procesos de transformación que afectaron a la política exterior brasileña. Los mismos son descriptos como una profunda “des-occidentalización” que llevó a repensar la política exterior brasileña más allá de las históricas afinidades con las potencias hemisféricas y de Europa del Norte. La democratización interna que abrió la arena de la disputa por la definición de la política exterior brasileña a otros actores populares en oposición a la histórica oligarquía de Itamaraty. Y la inauguración de una nueva era “postdiplomática” de las relaciones exteriores del gobierno brasileño.

Palabras Clave: Política Exterior brasileña – Des-occidentalización – Democratización – Postdiplomacia



## Introducción

Este ensayo tiene como objetivo un ejercicio analítico concentrado en la heurística de un proceso de investigación de más largo aliento. Por lo tanto se nutre de trabajos previos de los autores, tanto sobre procesos de transformación de la política exterior brasileña (Belém Lopes, 2017) como sobre su coyuntura actual en el marco de la crisis política que el país vive desde 2016 (López Burian, 2016). Desde estas acumulaciones previas, se proponen interrogantes y reflexiones, necesarias para la construcción de hipótesis que se traducirán en esfuerzos investigativos posteriores -con el imprescindible diálogo entre teoría, métodos y datos.

Para esta tarea se conjuga una mirada que, en términos *braudelianos*, atiende a la larga, mediana y corta duración (Braudel, 2002). De esta manera, la actual crisis política y sus impactos en la política exterior son vistos en el marco de las transformaciones que esta arena de política pública viene atravesando desde mediados de la década de 1990, y aborda este proceso a la luz de legados históricos que se remontan a diferentes momentos de la historia política brasileña, desde tiempos coloniales, imperiales, republicanos y de la instalación de la poliarquía en el país.<sup>14</sup>

El argumento central del texto señala que la conjunción de aspectos sistémicos y cambios domésticos impactan en la política exterior brasileña generando posibles transformaciones sustantivas. Una *des-occidentalización* -fruto de los cambios globales y las preferencias de los gobernantes- y un proceso de *democratización* de la política exterior brasileña, generaron una *desconexión* entre los formuladores y los tradicionales implementadores de dicha política, los diplomáticos. La política exterior, como fin, se separa de la diplomacia, como instrumento. De esta forma, este ensayo busca elaborar una hipótesis sobre la emergencia

de una política *post-diplomática*. Para ello el caso brasileño es explorado analíticamente, primero reflexionando sobre la existencia de ejes rectores de la política exterior brasileña, su resignificación como una muestra de las etapas vividas por esta política y el valor de esta perspectiva como oportunidad analítica. Posteriormente se abordan las transformaciones en marcha que la política exterior brasileña ha mostrado desde los tiempos de Fernando Henrique Cardoso hasta el presente, atendiendo tanto a las orientaciones de la política, sus mudanzas y tensiones, como también a los cambios en su proceso de elaboración, tanto en lo relativo a los actores como a las instituciones, en cuanto reglas de juego. Debe señalarse que en este punto se profundiza, particularmente en la coyuntura política iniciada en 2016. Finalmente se conceptualiza la hipótesis que se presenta en este ensayo, y se utiliza una estrategia de utilización, preliminar y exploratoria, de posibles *shadow-cases* (Gerring y Cojocarú, 2016) para pensar en su plausibilidad más allá del caso brasileño. La profundización de este argumento es parte de una agenda de investigación futura, las páginas siguientes buscan, por tanto, sustentar la formulación de una hipótesis.

## **1. Los ejes rectores de la política exterior brasileña y su resignificación como oportunidad analítica**

En la sesión inaugural del 18<sup>a</sup> período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1963, el Embajador brasileño João Augusto de Araújo Castro pronunció uno de los discursos más renombrados de la historia de la política exterior brasileña. Sus palabras se encontraban impregnadas por las preocupaciones de la Guerra Fría y recogían las tradiciones del pensamiento diplomático brasileño, pero presentaban, a la vez, aspectos originales, a partir de una estructuración discursiva desde tres conceptos que constituían los ejes rectores de una política exterior desde la perspectiva de un país en desarrollo:

*desarme, descolonización y desarrollo* (Araújo Castro, 1963). La crisis de los misiles cubanos, el proceso independentista argelino, daban contexto a una situación global, y el desarrollismo cepalino brindaba un repertorio ideacional que encontraba acogida en actores políticos de la región.<sup>15</sup> El discurso de Araújo Castro presentaba una interpretación de los dilemas que experimentaba una nación periférica en esa coyuntura de la Guerra Fría, a pesar de las aspiraciones autonómicas y las ambiciones que lo impulsaban.

En 1993, tres décadas después, el Canciller brasileño Celso Amorim, reconocido admirador y discípulo de Araújo Castro, recuperó el lema de las “3 Ds”, y también desde el púlpito de las Naciones Unidas (re) formuló una nueva trilogía de ejes rectores de política exterior. *Democracia, desarrollo* (sustentable) y *desarme* (o defensa) componían, en este orden, el trípode rector de la política exterior brasileña (Amorim, 1993). El contexto mostraba el reciente retorno de Brasil a la democracia tras un extenso período dictatorial. En 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra, que significó un avance en la construcción normativa y en el desarrollo de la gobernanza ambiental mundial. La caída del Muro de Berlín, en 1989, y el posterior ocaso soviético en 1991 impactaron en la reconfiguración de la agenda de la seguridad internacional. El discurso de Amorim iba más allá de recoger e interpretar el espíritu de su tiempo, ya que presentaba los ejes rectores que guiarían la inserción brasileña en el mundo a partir de esa nueva coyuntura.

En el Brasil del siglo XX, política exterior y diplomacia han sido expresiones utilizadas de forma sinonímica por parte de actores y académicos, dado el grado de influencia que gozaba el cuerpo diplomático dentro del sistema político del país (Belém Lopes, 2014). Gran parte de los es-

pecialistas en la política exterior brasileña señalan que la centralidad de Itamaraty fue un hecho incontestable. En palabras de Arlene Tickner:

Pocos discutirían que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty, alberga uno de los cuerpos diplomáticos más eficaces y profesionales del mundo. El hecho que Itamaraty haya sido en gran parte el encargado de dirigir el rumbo internacional de Brasil y de haber gozado de muy altos grados de legitimidad interna, hace que el caso brasileño sea algo inusual en comparación con otros países (2012: 369).<sup>16</sup>

Reconociendo la singularidad de esta configuración en la formulación de la política exterior, la autora concluye que “Como resultado, la política exterior [brasileña] exhibe una serie de principios, objetivos y tradiciones que han permanecido en gran parte inalterados a lo largo del tiempo y a través de gobiernos de orientaciones ideológicas radicalmente diferentes” (Ibídem). Esta corriente de opinión es ampliamente compartida y expresada por otros académicos influyentes sobre las relaciones internacionales de Brasil.<sup>17</sup>

Sin embargo, como se argumenta en este trabajo, ha habido una clara discontinuidad en esta trayectoria durante las dos últimas décadas. En su trabajo más reciente, Sean Burges se posiciona de forma opuesta a la afirmación antes expuesta por Tickner, al señalar que “En una situación que se observa en casi todos los demás países, cada vez más la autoridad y la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores [brasileño] en toda una serie de cuestiones está siendo desafiada” (Burgues, 2017: 22). En su argu-



mento, Itamaraty es responsable de una estrategia internacional deficiente y por la incapacidad de aprovechar grandes oportunidades en tiempos de globalización económica, especialmente en el ámbito del comercio exterior y las inversiones (Burgues, 2013: 166-148). Roberto Mangabeira Unger, ex Secretario de Asuntos Estratégicos de Dilma Rousseff, declaró en una entrevista que la diplomacia brasileña es “una anomalía en el mundo”, al tener demasiado margen en la formulación de la política exterior, una característica que es simplemente incompatible con los mejores intereses de la nación y del Estado (Cantanhêde, 2015).

A diferencia de Araújo Castro y Amorim, no se pretende aquí realizar una propuesta prescriptiva o de carácter normativo. Por el contrario, este ensayo pretende transmitir un diagnóstico sobre las orientaciones y acciones puestas en práctica por un conjunto diverso de agentes de la política exterior brasileña en los primeros años del siglo XXI. Para ello deben observarse dos conjuntos de factores interconectados. Unos de nivel internacional y de carácter sistémico. Otros domésticos y que afectan el andamiaje institucional, redistribuyen poder entre los actores y generan nuevos incentivos y dinámicas de relacionamiento. Estos factores abarcan, por una parte, a la estrategia de Brasil hacia las potencias occidentales *vis-à-vis* la emergencia de Asia y la perspectiva de “orientalización” de las relaciones internacionales; (Rachman, 2016) y la inevitable democratización del proceso de elaboración de la política exterior y sus implicaciones para el cuerpo diplomático brasileño, lo que provocó una tumultuosa relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y la Presidencia del país, por otro (Belém Lopes, 2013a). A partir de esta configuración de factores, se sostiene un argumento que pretende dar sentido al período abarcado por los gobiernos de Brasil desde Fernando Henrique Cardoso hasta Michel Temer. Postulándose la hipótesis que esta combinación de factores ha provocado un cambio de

época en las relaciones exteriores de Brasil, cuyo aspecto clave en relación al proceso de elaboración de la política exterior refiere a la pérdida de la centralidad de Itamaraty en el mismo, mientras que otras burocracias gubernamentales y partidos políticos asumen el centro de gravedad del proceso de formulación de esta política pública, haciendo que sus contenidos sean más responsivos a los *inputs* sociales, aunque sea menos previsible y coherente inter temporalmente y por consiguiente menos estable.

Por lo tanto, creemos que, como consecuencia de un *aggiornamento* de las “3 D” de Araújo Castro, podría haber una nueva ecuación que capte plenamente la formulación de la política exterior brasileña del siglo XXI, la cual podría enunciarse de la siguiente manera: la sumatoria de *desoccidentalización* y *democratización* de la política exterior generan como resultante una *desconexión* entre formuladores de política exterior (diversos agentes con intereses diferentes en juego) y ejecutores tradicionales (en su mayoría diplomáticos). De esta desconexión nace una nueva modalidad de política exterior en Brasil, la *post-diplomática*. Este ensayo está dedicado a una evaluación preliminar de la proposición, a la vez que reflexiona sobre su posible futuro en el escenario de incertidumbre de la crisis política brasileña y sus posibles impactos en su política exterior.

## **2. Anatomía de una transformación inconclusa de la política exterior brasileña: de Cardoso a Temer**

### **2.1 Las orientaciones posibles: tensiones y límites**

El Embajador brasileño José Guilherme Merquior fue posiblemente uno de los primeros en intentar resolver el rompecabezas del pensamiento internacional brasileño: en el país, el modernismo era a menudo confundido y percibido como modernización. Diferente del modernismo europeo, asociado con el *Kulturpessimismus* o la noción freudiana de malestar civi-

lizatorio, cuando el modernismo llegó por primera vez a Brasil, se celebró realmente como la “ola de futuro”. Esto debe entenderse desde una auto identificación occidental de las élites brasileñas. Y, por esta razón, emular a los pueblos exitosos de Occidente y sus modas intelectuales aparecía como un acto ineludible, al menos en el imaginario de las élites locales. El propio Merquior, a través de un ensayo sobre el tema, aclaró su postura: los brasileños podrían ser otra clase de occidentales, más pobres, más misteriosos, más problemáticos, pero no menos occidentales (Merquior, 1990). Gelson Fonseca Jr., también diplomático de carrera, continuó la discusión y conceptualizó al gobierno de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) como un caso de “occidentalismo ortodoxo”, usando como indicador la propensión diplomática de Dutra a un alineamiento incondicional con Estados Unidos. En cuanto a las versiones más “calificadas” del occidentalismo, se destacarían la política exterior de Juscelino Kubitschek (1956-1960) y Getúlio Vargas (1951-1954), mientras que Jânio Quadros y João Goulart (1961-1964) y Ernesto Geisel se ajustarían a la conceptualización de “occidentalismo heterodoxo” de Fonseca Jr. Aún matizado, el compromiso inquebrantable con los valores occidentales permaneció arraigado entre los actores principales de la diplomacia brasileña: las libertades civiles, el capitalismo de libre mercado, la democracia, los elementos de identidad como la religión y la cultura, entre otros; todo esto sirvió para unir a Brasil con Occidente (Fonseca Jr., 1998).

Irónicamente, lo que se puede notar “en la otra vereda” es la tendencia a negar el estatus occidental de América Latina. Esto refiere específicamente a la forma en cómo los países y los ciudadanos de la región del Atlántico Norte tienden a mirar a Brasil y sus vecinos.<sup>18</sup> No es difícil encontrar, incluso en la academia, la oposición nominal entre las sociedades capitalistas desde el centro sistémico mundial (fundamentalmente

Norteamérica y Europa Occidental) y los países con desarrollo industrial tardío o aún en proceso (como Brasil y América Latina en su conjunto), donde los más ricos son calificados como “universales” mientras que los más pobres son etiquetados como “regionales” (Souza, 2015: 21). Desde un marco crítico, Silviano Santiago relató la tendencia del “cosmopolitismo de los pobres” -un comportamiento típico del país periférico al abjurar de sí mismo, ya que se atiene a las reglas impuestas por las potencias occidentales (Santiago 2004: 45-63). Parece sintomático entonces, la omnipresencia de la cuestión de la “autonomía” en el discurso de la política exterior de Brasil. ¿Sería un argumento compensatorio para una práctica no siempre emancipada de la tutela europea y norteamericana (es decir, de la “agenda occidental”)? (Hey, 1993).

En Brasil, la cuestión de la autonomía recibió muchos nombres en el mundo académico y asumió múltiples formas en la diplomacia. Por ejemplo, las miradas académicas hablaron de *autonomía en la dependencia* (Moura, 1980), *a través de la contradicción* (Vieira de Jesus, 2011), *a través de la distancia* (Fonseca Jr., 1998), *a través de la modernización* (Casarões, 2014), *a través de la participación* (Fonseca Jr., 1998), *a través de la diversificación* (Vigevani y Cepaluni, 2007). El desmentido hacia la subordinación conmutó, por varios caminos, la misión histórica y el mantra de la política exterior brasileña desde la fundación de la República en 1889. Sin embargo, nunca se interrumpió la identidad hemisférica, ni siquiera en el tiempo de Bandung y el Movimiento de No Alineados, ni en el apogeo de la dictadura militar de Brasil con sus componentes nacionalistas, ni al final de la Guerra Fría.

Las tensiones entre los occidentalistas incondicionales y los autonomistas des-occidentalizantes, por así decirlo, surgieron de manera visible y violenta a principios de los años 2000, cuando los principales partidos

políticos brasileños – el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)– comenzaron a expresar sus posiciones sobre asuntos internacionales y a enfrentarse públicamente por ellos. Celso Lafer y Celso Amorim, los dos ministros de Relaciones Exteriores brasileños más prominentes de la primera década del siglo XXI, representaron la yuxtaposición mencionada anteriormente durante las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Para el primero, el Brasil estaría destinado a la medianidad (Lafer, 2001), mientras que para el segundo, al gigantismo (Pinheiro Guimarães, 2006). El *establishment* político y económico mundial dimensionó a Cardoso como el re-inventor de Brasil, visto como aquel que, después de varios intentos fallidos, logró modernizar finalmente la administración pública y las finanzas nacionales, poniendo de nuevo al país en el camino del progreso y la sostenibilidad (Giambiagi *et al*, 2004). No obstante, también fue acusado de imitar las prácticas occidentales y de incorporar sin crítica una serie de tratados internacionales que regulaban áreas delicadas de interés nacional, como los derechos humanos, el medio ambiente y la no proliferación nuclear (Cardoso, 2003). Lula da Silva, por otra parte, fue percibido como un revisionista del orden mundial y pionero del Sur Global, capaz de poner en práctica una política exterior “valiente y solidaria”, oponiéndose al cinismo predominante de la *Realpolitik* (Pimenta de Faria y Goulart Paradis, 2013), aun así, fue reputado como megalómano e ideológico en el funcionamiento de las relaciones internacionales y fue acusado de poner en peligro el panteón (occidentalista) de las viejas tradiciones diplomáticas de Brasil (Ricupero, 2010).

La discusión sobre la *des-occidentalización* de la política exterior brasileña sigue siendo incipiente en la academia. Lilia Schwarcz y Heloisa Starling, en un reciente intento de teorizarla, identificaron trazos

de *bovarysimo* en la conducta errática de la diplomacia brasileña, ya que se alineó fuertemente con los europeos (Portugal, Inglaterra, Francia) en el siglo XIX y asumió una alianza con Estados Unidos (incluso en tiempos de guerra) durante la mayor parte del siglo XX, pero ahora apuesta por un grupo alternativo de países: los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) (Schwarcz y Starling, 2015), o lo hizo claramente hasta los tiempos de los gobiernos del PT. Octavio Amorim Neto diagnosticó un cambio sustancial en la postura de Brasil en las Naciones Unidas entre 1946 y 2008, lo que significa que su diplomacia empezó a divergir cada vez más con la delegación de Estados Unidos -un punto cuya demostración reside en las pautas de votación brasileña y estadounidense en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Amorim Neto, 2012). No obstante, Andrea Steiner y sus colegas afirmaron razonablemente que entre los llamados países (o economías) emergentes, Brasil es el que mantiene los hábitos, costumbres y tradiciones más occidentalizados de la política exterior (Steiner *et al*, 2014).

Estos rasgos podrían también reflejarse en la opinión pública brasileña. Janina Onuki, Fernando Mouron y Francisco Urdínez presentan una serie de hallazgos a partir del análisis de encuestas realizadas en siete países latinoamericanos. Uno de los más relevantes podría vincularse con los aspectos antes señalados y con el tan discutido tema del liderazgo regional brasileño. Esta investigación presenta resultados que indican que la mayoría de los brasileños no se identifican como latinoamericanos – solamente el 4% de los encuestados lo hace- y, si bien, la mayoría considera que su país es el candidato más adecuado para liderar la región, no están dispuestos a asumir los costos que ese papel conlleva (Onuki *et al*, 2016).

Con el beneficio de la retrospectiva, científicos sociales e historiadores en el futuro se enfrentarán a la misión de evaluar de manera más distante

si estos primeros años del siglo XXI realmente significaron o insinuaron una “ruptura” con la vocación de larga duración y las lealtades (y alianzas) primarias de la política exterior brasileña. El liderazgo brasileño, a partir de 2004, en una intervención en Haití bajo el paraguas institucional de MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití), o la supuesta interferencia de Brasil en la política interna hondureña en 2009, con motivo de un refugio diplomático entregado al depuesto presidente Manuel Zelaya en la embajada brasileña en Tegucigalpa (Ibídem), o la firma de un tratado de cooperación nuclear con Turquía e Irán en 2010, sin mediación de las grandes potencias occidentales, con el objetivo de monitorear las reservas de uranio enriquecido en Teherán (Bélem Lopes 2013b), o aún, la acuñación del principio de la “responsabilidad al proteger” (RwP) calificada como una reacción a la doctrina Ban (también conocida como R2P), en 2011, con la intención de bloquear la práctica intervencionista por parte del “directorio occidental” (Saliba *et al*, 2015): ¿Todos estos hechos y figuras encarnan una actitud inequívoca de *des-occidentalización* en la política exterior de Brasil para los próximos años?

Esto no puede asumirse de forma categórica ni apresurada. La política de Brasil en relación a China da un buen ejemplo contrafáctico a este respecto: Donald Trump, Presidente estadounidense actual, niega el acceso a bienes y ciudadanos latinoamericanos al territorio de Estados Unidos, al mismo tiempo que impulsa la estigmatización de los latinos – a quienes Trump etiquetó varias veces como “narcotraficantes” y “violadores” durante su campaña presidencial - y practicando la deportación masiva basada en criterios étnicos y raciales durante los primeros meses de su gobierno. En reacción a esto, algunos analistas ahora creen que Brasil debe reconsiderar seriamente su asociación estratégica con Washington y abrazar a Beijing como nuevo aliado (Stuenkel, 2016; Hsiang, 2017). Después de todo, China brilla como la economía de más rápido crecimiento en el

mundo durante los últimos 30 años. Logrando la posición más alta en la clasificación por producto interno bruto en términos de paridad de poder adquisitivo desde 2015, con destino a liderazgo en esta dimensión antes de 2050, sus cifras relacionadas con la demografía, el gasto militar y los aparatos político-institucionales parecen sorprendentes para el Sur Global. Casi todos los países latinoamericanos hoy en día -y Brasil desde el año 2009- tienen a China como principal socio comercial. Por no hablar de las inversiones masivas de infraestructura china en todo el continente, con un claro énfasis en la conectividad -puertos, aeropuertos, carreteras, puentes, ingeniería de telecomunicaciones, entre otros emprendimientos (Dollar, 2017).<sup>19</sup>

Sin embargo, al parecer, no es natural que la mayoría de los funcionarios brasileños y el ciudadano promedio acepten la opción de Beijing. Las razones residen, en parte, en el *soft power*, o la falta de él. No existe un concepto socialmente difundido como “el estilo de vida chino” en Brasilia, São Paulo o Río de Janeiro. A pesar de invertir fuertemente en la diplomacia cultural -hay más de 450 Institutos de Confucio en todo el mundo ahora, además de cientos de millones de dólares que se gastan en CCTV y Xinhua News Agency, dos medios de comunicación públicos que funcionan desde Beijing<sup>20</sup>- el país no logra ganar corazones y mentes en Sudamérica. A diferencia de Corea del Sur y Japón, la industria pop china no logra un impacto significativo más allá de sus fronteras nacionales. También hay una postura diplomática de China que debe tenerse presente. Beijing no considera a Brasil como un objetivo preferencial, ya sea por razones geopolíticas o económicas. Al poseer un vasto menú de factores estratégicos, China puede elegir si participar o no en áreas problemáticas. Tomemos el caso de la campaña de Brasil para ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar de toda la retórica sobre la cooperación Sur-Sur y la solidaridad del tercer



mundo, China no ha dado su apoyo a la candidatura de Brasilia (Belém Lopes, 2017). Se puede estar seguro de que si un camino ecuménico y pragmático en la política exterior prevalece, los diplomáticos chinos no se comprometerán con ninguna posición o nación. Tampoco colisionarán con Estados Unidos, como puede inferirse de la doctrina del “ascenso pacífico” defendida por Xi Jinping (Zhang, 2015).

Los diplomáticos brasileños, por otra parte, parecen no estar preparados en muchos aspectos para entablar enérgicas negociaciones con sus homólogos chinos y aprovechar al máximo estos encuentros. Tal vez con un poco de exageración, David Shambaugh afirma que, si bien todos los embajadores de China en una capital latinoamericana hablarán con fluidez español y/o portugués, apenas una docena de diplomáticos latinoamericanos tienen un conocimiento adecuado del mandarín (Shambaugh, 2013). Por su parte, Débora Terra, profundiza y sostiene que todavía hay una enorme brecha entre las partes -Brasil y China- cuando se consideran las percepciones entre sí (Terra, 2017). Daniel Cardoso nos recuerda que, en ausencia de una orientación más clara del MRREE con respecto a Beijing, la política de Brasil en China está ampliamente diseñada e implementada por una red de actores, principalmente compuesta por empresas privadas, cuya idea de “interés” no abarca mucho más que la búsqueda de beneficios y la participación en el mercado (Cardoso, 2016).

## **2.2 Los cambios en la arena de la política exterior brasileña**

El principio rector a través del cual académicos y formuladores de la política exterior brasileña tendrán que mirar esta arena a principios de este siglo es el de la *democratización*. Esta idea es diferente a la de *democracia*, que ya había sido planteada por Celso Amorim en su discurso de 1993, al referirse a la transición de régimen político ocurrida en Brasil

en los años ochenta. La opción que aquí se toma es por la conceptualización de *democratización*, en cuanto incorpora la idea de un proceso en curso. Después de todo, es precisamente de lo que se trata - y, sobre todo, cuando se trata de Brasil y la política exterior. Para hacer frente a la polisemia del término “*democracia*” (o “*democratización*”), y para evitar malentendidos interpretativos, es necesario aclarar los fundamentos de este análisis. Este trabajo busca incluir en esta dimensión a todas las manifestaciones, realizadas bajo instituciones democráticas y de la Constitución Federal Brasileña de 1988, de poliarquización de la política exterior brasileña, es decir, la ampliación del número de ciudadanos que comienzan a influir directamente en su formulación y/o con capacidad de impugnar su implementación. Así, en un sentido muy básico e inmediato, la *democratización* de la política exterior representa la adecuación de una política -que es pública- al actual régimen político del país. Este proceso coincidió cronológicamente con el final de la Guerra Fría y su posterior derrotero, teniendo como corolario el surgimiento de nuevos actores (más allá del Estado y sus agencias), nuevos temas (más allá de las cuestiones de seguridad y defensa) y nuevas dinámicas (más allá de las interacciones más o menos esporádicas entre los cuerpos diplomáticos y/o el ejército). En Brasil hoy en día, es razonable, pensar en el papel que desempeñan los empresarios, sindicatos, prensa, organizaciones no gubernamentales, entidades caritativas e iglesias en la definición de las agendas diplomáticas. Del mismo modo, en el ámbito gubernamental, novedades como la transparencia y el acceso a la información pública, un mayor pluralismo en los medios de comunicación, la fragmentación de las relaciones internacionales a lo largo del país (con las creaciones de secretaríos y subsecretaríos de asuntos internacionales en los municipios y Estados federativos), entre otros, se imponen como tendencia, a pesar de algunos obstáculos persistentes (Belém Lopes, 2013c).

Existe una lectura alternativa, o complementaria, para la *democratización* de la política exterior, la que equivale a la descentralización de la gestión en asuntos internacionales a nivel del Poder Ejecutivo. En 1912, año del fallecimiento del Barón de Río Branco, había sólo 7 ministerios en la novel República brasileña (uno de ellos, el MRREE), mientras que en 2015, en su récord histórico se alcanzó la cifra de 39 ministerios. Hace un siglo, la política exterior era algo que debía administrar el MRREE con exclusividad (Devin y Thornquist-Chesnier, 2011), mientras que hoy el 90% de los ministerios cuentan con departamentos y consejos de asuntos exteriores -que tiene un probable efecto colateral de dispersión, segmentación o “horizontalización” del proceso de la política exterior en cuanto política pública (França y Sanchez Badin, 2015). Hacer funcionar el motor internacional del Estado requiere ahora un esfuerzo de coordinación admirable entre los agentes, así como negociaciones y compromisos, con el fin de evitar la redundancia, el solapamiento y la contradicción. Dicho esto, el papel principal del MRREE ha cambiado, de ser el guardián y virtual monopolizador de los temas internacionales a ser el articulador intragubernamental de intereses y agendas potencialmente conflictivas de los actores más variados (Pimenta de Faria, 2012).

En tercer lugar, la *democratización* de la política exterior se relaciona con los avances de la sociedad capitalista moderna. Los cambios en la estratificación social y la dinámica de clases han comenzado a intervenir indirectamente en la diplomacia. Una evidencia sorprendente fue la reciente aparición de Sinditamaraty, un sindicato de diplomáticos y otros empleados del MRREE, cuya afiliación aumentó exponencialmente en los últimos 5 años, en un contexto de pérdidas para los funcionarios de este ministerio.<sup>21</sup> Inesperadamente, entonces, el cuerpo diplomático aristocrático que en Brasil solía operar sólo dentro de los aparatos del Estado, aho-

ra se involucra en luchas sociales y rivalizó abiertamente con el Partido de los Trabajadores (PT) durante los años de la presidencia de Rouseff (Belém Lopes, 2013d). En virtud de lo expuesto, la carrera diplomática en Brasil puede estar perdiendo parte de su *glamour*.<sup>22</sup> Existen evidencias que sugieren que en los últimos 12 años los apellidos pomposos en el servicio exterior de Brasil han estado dando lugar a más *Silvas* y *Souzas* - que son apellidos indicativos de una extracción más popular; que ahora hay más mujeres en la carrera diplomática (alrededor del 25% de la cantidad total de diplomáticos en 2015), lo que ayuda a contrarrestar el formato de un “club de caballeros”; que las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste de Brasil, aunque más empobrecidas que el Sudeste de Brasil y poco presentes en la historia diplomática de la República, comenzaron a aportar sistemáticamente cuadros a la MRREE; que los grados académicos y las instituciones de origen de los miembros entrantes en el Instituto Rio Branco han venido a componer un mosaico plural de especialidades y formaciones, mitigando el “belletrismo” y “bachillerismo” que caracterizó a las generaciones pasadas.<sup>23</sup>

En cuarto lugar, se pretendió crear el Consejo Nacional de Política Exterior (CONPEB), una idea que surgió al inicio del primer mandato presidencial de Lula da Silva, supuestamente presentado por personas vinculadas al PT, y ganó importancia y generó algunos entusiasmos, incluso fuera del sector gubernamental.<sup>24</sup> En teoría, un órgano consultivo de este tipo es un instrumento útil para la legitimación de las acciones del Estado, además de ser un modelo institucional crecientemente utilizado en varios países. Sin embargo, hay muchas dudas sobre la forma que esta entidad tomaría. La reacción de la “vieja guardia” de Itamaraty no fue positiva en la perspectiva del cambio brutal, dado que una probable implicación práctica de este consejo sería una división de competencias

en la formulación de la política exterior. Por cierto, bajo la presidencia de Dilma Rousseff hubo simulacros de participación democrática -como la “Conferencia Nacional sobre la Nueva Política Exterior”, organizada por la Universidad Federal del ABC en 2013, y los “Diálogos de Política Exterior” convocados por el MRREE en 2014, lo que no satisfizo la necesidad de una mejor comunicación e integración con los actores sociales interesados en la diplomacia. La promesa de elaborar y publicar por primera vez los Libros Blancos sobre la Política Exterior de Brasil -una serie oficial de documentos que contienen parámetros y directrices operacionales para la diplomacia brasileña- aún no se ha llevado a cabo (Conectas Direitos Humanos, 2015).

Por último, bajo la presidencia de Michel Temer, una novedad discutible por motivos empíricos fue la nominación consecutiva de dos ministros de Relaciones Exteriores con fuertes antecedentes políticos y afiliación al PSDB -uno de los partidos clave para la construcción de la coalición gubernamental de Temer. Uno de ellos, José Serra, ex candidato a la presidencia de Brasil en 2002 y 2010, que actualmente tiene un mandato senatorial, permaneció en la cabeza del Itamaraty por nueve meses, sin dejar ningún legado sustantivo a este proceso de democratización particular. Aloysio Nunes Ferreira, antiguo presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDEN) de la Cámara de Representantes de Brasil, en su discurso inaugural señaló la intención de tratar la política exterior como una política pública (MRREE, 2017) -un mantra que trajo poca implicación práctica hasta ahora. Sobre este punto vale la pena profundizar en los siguientes párrafos, ya que parte del discurso de estos ministros ha sido el de la importancia de una tónica “pragmática”, “desideologizada” y que, por lo tanto, devolvería el rol central a la burocracia. Como se trata de sustentar seguidamente, este discurso intenta

justificar un conjunto de cambios en la orientación de la política exterior brasileña, cuyo fundamento está realmente en las preferencias y aspectos ideológicos de quienes componen el nuevo gobierno, pero los cuales justifican el viraje a partir de una retórica que subraya lo “técnico” y “pragmático” en términos de cálculos de utilidad.

Temer asumió el 12 de mayo de 2016 luego que Dilma Rosseff fuese suspendida de sus funciones, en el marco del proceso de juicio político que finalmente culminó con su destitución. El gobierno Temer, inicialmente interino, rápidamente presentó un cambio muy importante en el ámbito de la política exterior, señalando discursivamente el arribo de una “nueva política exterior brasileña”.<sup>25</sup> Sus directrices estratégicas fueron anunciadas por José Serra durante la ceremonia de asunción del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, el 18 de mayo de 2016 en el Palacio de Itamaraty en Brasilia.

Como se sostiene en este ensayo, entre otros actores, los partidos políticos, y particularmente el PT y el PSDB, se han constituido en actores de gran importancia en la arena de la política exterior. A la vez que la literatura sobre el caso señala, también, cómo la alternancia ideológica es uno de los elementos centrales para comprender los cambios en la orientación de la políticas exterior brasileña luego de la llegada al gobierno del PT en 2003 (Onuki y Oliveira, 2010; Belem Lopes, 2013a). Durante los gobiernos del PT la apuesta a la región y a privilegiar el Sur Global fue la clave distintiva, aunque esta construcción puede remontarse al gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Reis da Silva, 2009 y 2015). Si bien el liderazgo regional brasileño es una idea debatida entre los académicos, no puede cuestionarse su apuesta a la región sudamericana como el espacio desde el cual Brasil se proyectó como *global player*.<sup>26</sup> Al igual que tampoco puede ponerse en dudas la fuerte apuesta al espacio político global constituido con el resto de los Brics.

Los gobiernos del PT, si bien mantuvieron una orientación similar en la política exterior, variaron en la centralidad de esta arena en la agenda política gubernamental y en la intensidad del compromiso presidencial con la misma. Los tiempos de Lula da Silva como Presidente, y Amorim como Canciller, se caracterizaron por la reorientación de la política exterior, que si bien, como se señaló anteriormente, no rompió completamente con algunos rasgos de la impulsada por Fernando Henrique Cardoso (especialmente en el plano regional sudamericano), redoblaría la apuesta regionalista y de protagonismo internacional desde un posicionamiento en el Sur Global a partir de la formulación de una política “activa y altiva” en el plano internacional. La proyección brasileña a nivel regional y global se consolidó en la práctica y se visibilizó en los discursos. Dilma Rousseff ocupando la Presidencia de la República –teniendo como cancilleres a Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo Machado y Mauro Vieira– no mantuvo la misma centralidad e intensidad de la política exterior en la agenda gubernamental, al nivel de los tiempos de Lula da Silva. El escenario económico y político doméstico fue ocupando cada vez más espacio de la agenda.

En los albores del gobierno interino de Temer se visualizaron claras señales de sus pretensiones de proyectarse en el tiempo. La agenda de reformas estructurales en el programa denominado “Un Puente para el Futuro” era un claro indicador de ello. En política exterior los cambios no tardaron en plantearse discursivamente. Al asumir como Canciller, José Serra planteó un discurso que, en algunas dimensiones, tuvo carácter refundacional. Al mismo tiempo, varios países se pronunciaron críticamente frente a la suspensión y apartamiento del cargo de Dilma Rousseff. Las declaraciones de Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador y Venezuela tuvieron respuestas de Itamaraty que despertaron disensos entre los cuadros

diplomáticos, porque para algunos fue romper o apartarse de la “forma de actuar” tradicional del MRREE (*BBC Brasil*, 16/05/2016).

Serra es un político de extensa trayectoria, sin embargo articuló su discurso a partir de la idea de desarrollar una política exterior “desideologizada” y “pragmática”, como forma de distanciarse del PT. Pero fue visto por algunos diplomáticos como un actor que utilizó el cargo para proyectarse como candidato para las próximas elecciones (*BBC Brasil*, 16/05/2016).<sup>27</sup> La agenda por él impulsada priorizaba los asuntos económicos comerciales y establecía una confrontación retórica con los gobiernos “bolivarianos” de la región. La centralidad de la dimensión económico-comercial en la agenda de la política exterior brasileña, y su formulación, visualiza las preferencias diferentes entre el PT y el PSDB. Algunos cambios institucionales pusieron a la luz estas divergencias. La Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) y la Agencia Brasileira de Promoción de Exportadores e Inversiones (APEX), que durante los gobiernos del PT estuvieron en la órbita del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, retornarían al MRREE.

La nueva política exterior planteada por Serra le quitó centralidad al Sur Global. La apertura económica como estrategia tuvo como resultante la visualización del relacionamiento económico con bloques y países diversos como un objetivo más importante que los procesos regionales de integración. Las relaciones Norte-Sur emergieron claramente como objetivo, pero las Sur-Sur, si bien perdieron protagonismo, no quedaron relegadas, probablemente por los cambios en la dinámica global de las relaciones internacionales, que anteriormente se señalaron.

La inserción comercial brasileña planteada en esta etapa se subordinaría a un modelo aperturista, competitivo y descentralizado, basado en



los pilares del liberalismo económico. Sin embargo, la retórica empleada la justificación desde el “pragmatismo”. En este discurso, las relaciones económicas internacionales eran esencialmente vistas desde el bilateralismo. La “flexibilización” de las negociaciones era un componente central, sea esto buscando acuerdos por fuera del marco del MERCOSUR –aprovechando la sintonía con el gobierno argentino encabezado por Mauricio Macri- o en mega negociaciones plurilaterales fuera del ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta estrategia convergía con la liberalización de la economía doméstica, la profundización de la apertura comercial y la desregulación laboral y la transformación del marco de previsión social. La inclusión de privados en áreas donde el Estado se proyectaba como un actor central también sintonizaba con esta apuesta, incluyendo sectores estratégicos como la explotación petrolera.

La crítica a la apuesta de los gobiernos del PT por el multilateralismo abarcó tanto a la dimensión económica como a la política. La actitud revisionista de las estructuras de gobernanza mundial, parecían haber disminuido en su intensidad, proponiéndose, ahora, su adecuación y no transformación sustantiva.

Desde mediados de 2016, la política exterior no era un punto de consenso dentro de la base aliada del Presidente Temer, que le brindaba su apoyo en el Congreso y en el Gabinete. Durante la participación de Temer en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en setiembre de 2016, el Presidente y su Canciller tuvieron una interacción que revelaba el clima tenso dentro del gobierno. Incluso el discurso pronunciado por el Presidente no habría sido previamente trabajado con el Canciller. El triunfo de Trump alteró aún más el escenario, dando mayor grado de incertidumbre al panorama global. La crisis política y las acusaciones de corrupción sobre

Serra, a partir de la posible recepción ilegal de fondos de campaña, lo colocaron en una situación políticamente incómoda. Por problemas de salud renunció al cargo.

Aloysio Nunes Ferreira, otro político del PSDB, asumió como Canciller el 7 de marzo de 2017. Su período al frente de Itamaraty coincide con el momento de mayor crisis del gobierno de Temer, a partir de posibles vinculaciones con acciones de corrupción que incluyen, entre otros al partido del Presidente, el Partido de Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), y a su propio partido (PSDB). ¿Qué puede esperarse de su gestión? Su actuación en la CREDEN puede ser un indicador para proyectar escenarios a futuro.

En este ámbito, como muestra Rodinei Silva (2014: 354-355), Nunes concentró su accionar en aspectos vinculados a la política de Brasil para con sus vecinos sudamericanos, manteniendo un discurso confrontativo con los países “bolivarianos”. Sobre el accionar a nivel global de Brasil fue crítico, particularmente con la participación en la cuestión nuclear iraní. Sus discursos argumentaron a favor de la “desideologización” de la política exterior brasileña, pero a diferencia de Serra mostró una mirada más favorable sobre el MERCOSUR. En síntesis, Nunes parece seguir, en líneas generales, la orientación que sostiene el PSDB en política exterior. Si bien la retórica subraya la “desideologización” y el “pragmatismo”, la consolidación de la política exterior brasileña como un campo donde se enfrentan visiones políticas divergentes, teniendo a los partidos –y otros actores– ocupando el centro de gravedad, parece ser una tendencia que se sostiene más allá de la crisis política y económica del país.

## A modo de síntesis: la plausibilidad de la gestación de un nuevo tipo de política exterior en Brasil

Como se planteó inicialmente, los términos política exterior y diplomacia se han utilizado de manera intercambiable en Brasil. La razón de ello, según los historiadores que estudian la formación del Estado nacional brasileño (muchos de los cuales son diplomáticos de carrera), es que el cuerpo diplomático habría desempeñado un papel decisivo en el proceso. De forma concisa, el argumento radica en que, si los navegantes portugueses fueron comisionados por la Corona para llegar a las Américas, y los bandeirantes se dirigían hacia el oeste para colonizar el vasto territorio de Brasil, estaba a cargo de los diplomáticos la negociación y la delimitación de las fronteras de la nación (Goes, 2015). Por lo tanto, este es acontecimiento histórico al que podría remontarse la superposición terminológica entre la política exterior -una política de Estado, de cada Estado, que debe ser implementada por un grupo potencialmente grande de actores- y la diplomacia -un papel específico del Estado moderno, operado por agentes capacitados con sus propios medios de reclutamiento y socialización. Sin embargo, aunque entendamos la centralidad de la diplomacia (un instrumento) en la política exterior (un fin) como un hecho indiscutible, la conexión entre estas dos categorías no siempre fue fluida y natural, y últimamente se ha vuelto más áspera.

Desde la profesionalización de la diplomacia brasileña, que data de finales de la década de 1930 y principios de la de 1940, Itamaraty ha estado desarrollando una cultura organizacional particular, incorporando un fuerte sentido de corporativismo en el reclutamiento de sus miembros. El *ethos* aristocrático se mezcló en un emergente *esprit de corps*, fácilmente reconocible cuando se nota el carácter de clan de las familias que ocupan los puestos del MRREE desde 1822 (Patriota de Moura, 2000). Toda esta cohesión simbólica e institucional se debe también a la capacidad doctrinal

del Servicio Exterior, cuya academia diplomática, el Instituto Rio Branco (IRBr), acaba de celebrar 70 años de su fundación en 2015. El número de antiguos alumnos de IRBr que ocuparon cargos de jefatura en organizaciones intergubernamentales prominentes, tribunales internacionales, ministerios y otros cargos estatales no es irrelevante (de Souza Farias, 2015).

El germen de una progresiva desconexión entre la diplomacia y la política exterior en Brasil probablemente tiene un punto clave en la relativa autonomización del MRREE que se produjo en la segunda mitad del siglo XX. Ya en la década de 1950, cuando el Presidente Getúlio Vargas comenzó a desarrollar un programa nuclear en Brasil, Itamaraty manifestó un posicionamiento diferente al de Vargas. La mayoría de Itamaraty, encabezada entonces por João Neves de Fontoura, abogó por la permanencia de las relaciones de cooperación nuclear con Estados Unidos, contrastando con la postura autonomista del Almirante Álvaro Alberto, presidente del recién fundado Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) (Vieira de Jesus, 2013). En la década de 1960, cuando Araújo Castro fue Ministro de Relaciones Exteriores, prefirió no cumplir con algunos de los lineamientos de João Goulart, y su actitud fue celebrada entre sus colegas del MRREE. Similar señal se registró cuando durante la emblemática manifestación de la Central do Brasil, el 13 de marzo de 1964, Castro fue el único Ministro que no asistió a la convocatoria presidencial (do Nascimento Batista, 2010). En la primera mitad de los años setenta, cabe mencionar la divergencia entre militares y diplomáticos respecto a la política africana del país. Mientras que el ejército favoreció la actitud colonial del Portugal de Antonio Salazar, Itamaraty abogó por la descolonización y, según sus manifestaciones, por los intereses de África lusófona (Silva Santos, 2014). En la década siguiente, llamada “década perdida” por

varios economistas y politólogos, la burocracia económica de Brasil encabezó las negociaciones sobre la enorme deuda externa del país, mientras que el MRREE quedó relegado. Si bien no puede afirmarse que hubiesen desacuerdos sustanciales entre las dos partes, cabe destacar este divorcio operativo entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y el Banco Central, por un lado, y los miembros de la burocracia diplomática por otro (Cervo y Bueno, 2002).

Ninguno de los antecedentes es comparable con los sucesos acaecidos en los años 2000. Si Itamaraty y la jefatura del Ejecutivo tuvieron importantes conexiones durante la dictadura militar brasileña, especialmente bajo Geisel y Silveira (Spektor, 2009), y en los años noventa, a lo largo de los dos mandatos de Cardoso (que antes de ser Presidente ya conocía el funcionamiento de Itamaraty, por haber sido Ministro de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Itamar Franco), desde el ascenso de Lula da Silva al poder, en 2003, la brecha entre política exterior y diplomacia creció. A pesar de haber promovido una importante reforma institucional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, saludada por los diplomáticos de carrera como clave para la proyección internacional de Brasil (Pimenta de Faria *et al*, 2013), el presidente Lula da Silva, un firme partidario de la “diplomacia de cumbre”, y con esta estrategia navegó solo. Esta desconexión alcanzaría un nivel de paroxismo durante el mandato de Dilma Rousseff. Debe señalarse que esta afirmación refiere menos a su partido o a la coalición gobernante y más a las diferencias epistémicas entre el jefe de Estado mismo y el personal de Itamaraty. En este sentido, la asistencia directa recibida por Rousseff en temas de política exterior le dio margen de maniobra y poder de decisión, en perjuicio de los profesionales de carrera del servicio exterior de Brasil y del MRREE. Hasta el punto en que, en 2014, en la campaña presidencial para la reelección, 9 de cada 10

diplomáticos brasileños simplemente rechazarían a Dilma Rousseff -incluidos aquellos que fueron favorecidos por las reformas que Lula da Silva y el PT habían realizado (Belém Lopes y Pimenta de Faria, 2014).

Itamaraty seguramente alberga dentro de sí a una diversidad de opiniones. Incluso si la mencionada pluralidad se enfrenta a serias limitaciones dentro de la camisa de fuerza de las “tradiciones de Rio Branco”, es posible divergir, más puntualmente que estructuralmente, en el campo de las prácticas y las ideas. Sin embargo, como lo muestra la literatura, la característica más sobresaliente del MRREE de Brasil como actor institucional es la cohesión (en la medida en que existe incluso un cierto aislamiento en relación con la política) (Cheibub, 1985). En un contexto de globalización de las relaciones exteriores y de democratización de la política exterior, el sustento del legado histórico de Itamaraty surge como un importante desafío. Podría pensarse de forma presuntiva que la disyunción política entre la política exterior y la diplomacia es más una tendencia evolutiva generalizada que una anomalía de los últimos gobiernos en Brasil. Pero pensemos esta hipótesis tomando referencias análogas de otros cinco países cuya política exterior, a partir de una descripción analítica general, parece haber sufrido una transformación similar en las últimas décadas: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, India y la República Popular de China.

Según Helen Milner y Dustin Tingley, para evaluar adecuadamente el proceso por el cual los valores estadounidenses son proyectados en todo el mundo, es necesario considerar todos los instrumentos de política exterior que un Presidente puede movilizar por una causa determinada. En calidad de comandante en jefe, estará teóricamente a cargo de una amplia gama de herramientas, que abarcan las cuestiones diplomáticas, militares y económicas. En este sentido, el comercio internacional, la ayuda económica, la inmigración, la ayuda geopolítica, las sanciones, el gasto

militar interno y los despliegues militares son sólo otros nombres de la política exterior estadounidense (Milner y Tingley, 2015: 22). Para Christopher Hill, la dinámica de las clases sociales, los grupos de interés y la opinión pública afectan los cálculos de los responsables políticos tanto en el Reino Unido como en la Unión Europea, ya sea a través de su propio apalancamiento o a través de otras construcciones abstractas. En una frase, “cualquier Estado-nación, particularmente de carácter democrático y capitalista, se encuentra en un perpetuo estado de tensión entre la necesidad de una identidad cohesiva y definiciones divergentes del ‘interés nacional.’” (Hill, 2013: 3). De manera aún más directa, Christian Duquesne argumenta que la política exterior francesa, cuya proceso de elaboración estaba asociada con el papel histórico desempeñado por el *Quai d’Orsay*, ya no puede manejar toda la complejidad de la agenda exterior de forma exclusiva. Los diplomáticos franceses saben que las decisiones finales rara vez están en sus manos, ya que los políticos han asumido una influencia cada vez más grande. Actualmente todos los ministerios franceses tienen intereses en política exterior, al igual que otros actores internacionales y organizaciones no gubernamentales. En una palabra, los diplomáticos no cultivan más ilusiones con respecto a su centralidad en el ciclo de la política exterior francesa (Duquesne y Boniface, 2017).

En los países emergentes, la situación no parece ser muy diferente. El ex Ministro de Relaciones Exteriores de la India, Shashi Tharoor, afirma que Nueva Delhi está claramente por debajo de las necesidades en lo que a capacidades diplomáticas se refiere, dado que sólo cuenta con 900 funcionarios de carrera en el área diplomática, quienes son responsables de representar los intereses del país en el extranjero. Indrani Bagchi del *The Times of India*, señala que “[incluso si fueran] las personas más inteligentes, es imposible esperar que procesen una política [y tomen] las

iniciativas estratégicas.” (Bagchi *apud* Tharoor, 2013: 319). Como consecuencia, David Malone da su veredicto: “La diplomacia india refleja sólo una fracción de la rica realidad de las relaciones internacionales de hoy y de los intereses internacionales reales de Delhi” (Malone *apud* Tharoor, 2013: 319). A este respecto, el caso de China se destaca como el más interesante y estimulante. A pesar de la naturaleza no democrática de su gobierno, un grupo sorprendentemente heterogéneo de partes interesadas puede tener voz en los temas de su política exterior. Eso es lo que se deduce de la influyente narrativa de David Shambaugh sobre la globalización de China. Además de altos líderes del Partido Comunista Chino y ministerios estatales, los *think tanks* oficiales, los órganos de inteligencia, las corporaciones, las direcciones locales y los representantes de la sociedad también pueden desempeñar papeles menores en la formulación de política exterior. De acuerdo con el Vicecanciller Cui Tiankai, a quien Shambaugh entrevistó en 2010:

La diplomacia ya no es asunto de unas pocas personas. Está cada vez más embebida en el espacio público y en la opinión pública. Incluso dentro del gobierno, hay muchas voces -el EPL [Ejército Popular de Liberación], empresas, ministerios, académicos. Esto hace que el proceso de toma de decisiones sea extremadamente complicado. Esto es muy nuevo y muy difícil para el Ministerio de Relaciones Exteriores. China es como Estados Unidos, en términos del número de jugadores en el ciclo de la política exterior. Este es un proceso irreversible. No podemos detenerlo. Tenemos que manejarlo (Tiankai *apud* Shambaugh, 2013: 66).



En síntesis, y frente a este escenario, en tiempos de gran agitación y polarización política a nivel doméstico en Brasil, la política exterior no permanece inmune a la dinámica democrática y termina siendo permeada por una atmósfera sin precedentes de ideologización y beligerancia. Cada día se hace más evidente la diferenciación entre dos posiciones diplomáticas en Brasil, cuyos representantes no tienen miedo de levantarse y hacer mucho ruido -una es encarnada por el PT, posicionado en la izquierda del sistema de partidos, mientras que en la centro-derecha el PSDB encarna a la otra. Pero también hay espacio, fuera de la esfera estrictamente partidista, para procesos de importancia y magnitud, cuya manifestación puede afectar a todo el sistema. Esto alude a los cambios en la estructura de la maquinaria brasileña de formulación de la política exterior a comienzos del siglo XXI: abundan los actores acreditados, dentro y fuera de la esfera gubernamental, están en marcha nuevas tendencias mundiales y regímenes internacionales, como miríadas de temas sin precedentes, y los procedimientos tienen que reinventarse para absorber cada vez más presiones para lograr una mayor legitimidad social. En este momento, la *des-occidentalización*, la *democratización* y la *desconexión* parecen traducir de cierta manera la llegada de una nueva etapa del Brasil en cuanto una sociedad moderna y un Estado soberano de pleno derecho. Por esta razón, es hora de reflexionar sobre el reemplazo de la alegoría original del Embajador Araújo Castro por un nuevo trío de “D<sup>s</sup>” -y probablemente más permanente y abarcador-, ya que la política exterior *post-diplomática* brasileña parece estar ganando terreno.



# *Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos*

**Anabella Busso**

Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Resumen: este artículo explora las cambiantes dinámicas regionales de la política exterior latinoamericana. Tiene por fin visualizar el nuevo escenario regional, subrayar las complejidades actuales y las oportunidades y riesgos que corren los países de la región en la primera parte del siglo XXI. Se explican las novedades de la derecha, la incorporación y el rechazo de las conquistas sociales propuestas por los gobiernos de izquierda de la primera década del siglo actual, y las proyecciones de este giro político en cuanto a política externa. Las conclusiones apuntan a configurar el posible escenario futuro para la región entre el bilateralismo y el multilateralismo frente a los nuevos poderes globales.

Palabras clave: Política exterior latinoamericana – Nuevo escenario regional – Regionalismo – Oportunidades – Cambios – Desafíos – Nuevas Derechas – Viejas Derechas – Progresismo



## Introducción

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI Latinoamérica en general, y Sudamérica en particular, han transitado por etapas donde los gobiernos regionales privilegiaron orientaciones políticas distintas. Así, en la primera década primó un perfil progresista metafóricamente llamado “giro a la izquierda” o “marea rosa”, mientras que en la actualidad se impone un regreso a las visiones neoliberales que caracterizan a los “gobiernos de derecha”.

Estas variaciones han impactado en el ámbito de las relaciones internacionales regionales y en la configuración de las agendas de política exterior. Si bien las coyunturas no son siempre fundantes del cambio, la aceleración que los nuevos gobiernos de derecha —especialmente los de Argentina y Brasil— le imprimen a sus políticas, sumado al objetivo de implementar un cambio cultural que consolide este proceso y anule todo atisbo de progresismo e iniciativas de los movimientos populares, más la creciente judicialización de la política, ameritan el debate y las reflexiones sobre las incertidumbres y desafíos del escenario actual.

En este trabajo pretendemos realizar algunos aportes iniciales a dicho debate. Para ello, primero describimos brevemente el paso del giro a la izquierda hacia el giro de la derecha a nivel regional. Posteriormente caracterizamos la aparición de lo que parte de la Ciencia Política regional ha denominado “nueva derecha” y, finalmente, seleccionamos aquellos temas de agenda internacional que —a nuestro entender— se han visto afectados por los cambios políticos y constituyen las principales tendencias y desafíos de la agenda externa regional, para cerrar con un conjunto de conclusiones.

A los efectos de evitar afirmaciones infundadas hacemos tres aclaraciones: a) la presentación consiste en un mapeo general de las tendencias regionales y, como tal, no incluye las particularidades que de hecho existen entre los países de la región; b) el análisis está influenciado por la experiencia política que acontece en la Argentina y los abordajes académicos que se hacen de la misma; c) conceptualmente se parte del modelo interactivo (Putnam, 1988) que plantea que las relaciones internacionales de los Estados y sus respectivas políticas exteriores son *intermísticas*. Esta interacción entre las condiciones domésticas e internacionales se refleja claramente en los cambios político/ideológicos que cruzan a Latinoamérica.

### **Desde la experiencia progresista a la situación actual: cambios entre la primera y la segunda década del siglo XXI**

América Latina transitó la primera década del siglo XXI con un conjunto de gobiernos cuyo acceso al poder y propuestas políticas se inscribieron en el contexto de crisis que la región vivió como herencia de las políticas aplicadas en los noventa bajo la hegemonía neoliberal. Así, conceptos como “giro a la izquierda” o “marea rosa” se utilizaron en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales para caracterizar el clima de época.

Desde un inicio este escenario no fue homogéneo. En el mismo se distinguieron dos perfiles diferentes que, en términos de Moreira y otros (2008), identificamos como: “los nuevos gobiernos de izquierda” – representados por casos como los de Lula en Brasil; Tabaré en Uruguay; Kirchner en Argentina; Lagos y Bachelet en Chile; Lugo en Paraguay– y “los gobiernos populistas” encarnados en el eje bolivariano con Chávez en Venezuela; Morales en Bolivia y Correa en Ecuador a lo que podemos añadir a Ortega en Nicaragua. A estos grupos debemos sumar otro conjunto de países que

mantuvo las lógicas político-económicas imperantes en los años 90. En este escenario se inscriben los casos de México, Colombia, Perú, Chile durante la gestión de Piñera y Paraguay en las gestiones anteriores y posteriores al mandato de Lugo.

A pesar de las diferencias existentes, desde una perspectiva general, se puede afirmar que los dos grupos que participaron del “giro a la izquierda” lograron en esos años imponer su impronta en las relaciones internacionales latinoamericanas. Esto se reflejó tanto a nivel de las políticas domésticas como de las políticas exteriores. En ese contexto se planteó la búsqueda de “una identidad latinoamericana” basada en la noción de patria grande.

La articulación de estas ideas con el diseño y la ejecución de las políticas exteriores entendidas en sentido amplio (cuestiones diplomáticas, económicas y estratégico-militares) le permitió a Latinoamérica en general y América del Sur en particular, abordar la compleja herencia de la hegemonía neoliberal de los noventa y posicionar a la región ante el resto del mundo como una “periferia desafiante” que discutía los criterios centrales del “consenso de Washington” y, además, obtenía resultados exitosos logrando acciones “reparadoras” para aquellos sectores sociales excluidos como consecuencia de los efectos negativos de la globalización mientras que, simultáneamente, se abordaban los problemas macroeconómicos que afectaban al conjunto de las sociedades nacionales (Busso, 2016 A).

Este escenario se concretó porque a pesar de las diferencias existentes entre los gobiernos del “giro a la izquierda” se dieron un conjunto de coincidencias centrales: privilegiar el mercado interno; otorgar un rol activo al Estado en el ámbito de las políticas económica y social con objetivos distributivos; diseñar políticas exteriores autónomas basadas en la diversifi-

cación de las relaciones, en la apuesta a los vínculos vecinales y el activismo en torno a la concertación e integración regional que se canalizaron en la UNASUR y la CELAC. Todo esto en el marco de una postura crítica al orden internacional liberal y su legado institucional, así como al impacto generado sobre el mismo a partir de la consolidación del capitalismo financiero sobre el productivo como uno de los principales ejes articuladores de la globalización. Esta postura fue acompañada por la expectativa de que los BRICS pudiesen liderar un proceso de cambio hacia un orden internacional no hegemónico donde reinaran las estrategias del Sur Global y la cooperación Sur-Sur.

En sus orígenes, la implementación de estas políticas fue posible por causas diversas entre las que se destacaron la presencia simultánea de fuertes liderazgos presidenciales (Lula, Chávez, Kirchner) con apoyo popular y electoral; el alto precio de los *commodities* que favoreció el ingreso de divisas; la desatención transitoria de Estados Unidos sobre los destinos de la región debido a que se encontraba primero concentrado en su lucha contra el terrorismo y, posteriormente, en la salida de la crisis económica iniciada en 2008; y la creciente presencia de China en la región que inicialmente vía el comercio y luego con inversión y finanzas consolidó la diversificación de vínculos.

Las modificaciones acontecidas, tanto de las condiciones internacionales como domésticas, desde 2011 en adelante sentaron las bases del cambio de dirección hacia lo que hoy denominamos “el giro a la derecha”. A nivel global en el período 2011/12 se inicia un proceso de retracción creciente de los precios de los *commodities* que afecta los superávits fiscal y comercial que los modelos neodesarrollistas habían logrado en sus primeros años de gestión y, consecuentemente, se constriñe la continuidad de



las políticas sociales. Esta modificación también altera la balanza comercial con China que, hasta ese momento, generaba pérdidas para México y América Central, pero aportaba superávits para buena parte de los países de la región. Además, en noviembre de 2012 Obama es reelecto y en su segundo mandato avanzó en las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (TPP) y prestó más atención a la región aplicando políticas con resultados diversos que van desde la redefinición de los vínculos con Cuba, pasando por el privilegio del libre comercio sobre otras modalidades de integración, hasta cambiar su postura de sostén a la Argentina en la negociación con los fondos buitres a favorecer a estos últimos negando el apoyo político de Washington y desaprobando la decisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de presentarse como *amicus curiae* de Argentina ante la justicia estadounidense.

A nivel regional la muestra empírica más destacada del cambio de escenario se produjo en 2011 con la creación de la Alianza del Pacífico entre México, Colombia, Perú y Chile.

Durante la primera década del siglo XXI existió un activismo multilateral subregional sin la participación de Estados Unidos que también se reflejó en los procesos de integración y concertación. Así, desde las instancias de integración nacidas en los '90 como MERCOSUR o *aggiornados* en esos años, como la Comunidad Andina, se avanzó hacia la UNASUR, el ALBA y la CELAC. La exclusión expreso de Washington y la búsqueda de una integración que incluyera múltiples variables —más allá de las comerciales— fueron analizadas a través de conceptos como regionalismo posliberal y poshegemónico.

Sin embargo, como ya señalamos, la realidad latinoamericana en general y la sudamericana en particular no fue ideológicamente homogénea.

En palabras de Comini y Frenkel (2014) existieron dos alternativas de vinculación con la región y el mundo implementadas por los estados sudamericanos.

Por un lado el modelo de inserción internacional poligámico el cual se fundamenta en una estrategia de transversalidad que prioriza el mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia no descarta la posibilidad de embarcarse en procesos de integración con otros países, siempre y cuando estos no generen compromisos que impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. (...) Por otro lado, el modelo concéntrico que se sustenta en un esquema estado-céntrico, basado en una estrategia que prioriza los mercados regionales. Quienes asumen esta lógica de inserción internacional lo hacen partiendo de la premisa de que ellos, por sí solos, cuentan con márgenes reducidos de negociación con actores extra-regionales y con menores alternativas para imponer sus intereses. En ese marco, afirman la necesidad de definir espacios de consenso –no necesariamente comerciales– con los países vecinos y, una vez establecidos aquellos, de negociar en forma conjunta acuerdos de integración con terceros (Comini y Frenkel, 2014: 61).

Más allá de estas diferencias, América Latina avanzó hacia una orientación que permitió la prevalencia transitoria del modelo concéntrico

de inserción/integración. Sin embargo, los cambios internacionales arriba mencionados contribuyeron a reorientar el proceso lo que se vio agudizado por la finalización de mandatos o fallecimiento de líderes regionales<sup>28</sup>. Con el lanzamiento de la Alianza del Pacífico se reivindicó el concepto de “regionalismo abierto” de los ‘90 y la integración economicista que pondera los acuerdos de libre comercio. Simultáneamente, gran parte de los medios de comunicación regionales comenzaron a subrayar indicadores de crecimiento económico de los países de la Alianza como los únicos “assets” a tener en cuenta. Así, sustentados en datos reales, infieren una interpretación política que pone fin a los éxitos logrados en el marco del giro a la izquierda e inauguran una nueva etapa en la región basada en la recuperación de criterios seguidos en los 90. En sus análisis alababan a México, Chile, Colombia y Perú mientras criticaban constantemente las condiciones democráticas y económicas de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela<sup>29</sup>. En este marco, el modelo de inserción/integración poligámico adquirió un rol protagónico e, incluso, partió aguas dentro del MERCOSUR donde Paraguay y Uruguay reclamaron por la flexibilización de las normas y respectivamente en 2013 y 2012 se sumaron como países observadores de la Alianza. Con el triunfo electoral de Mauricio Macri en Argentina (2015) y la llegada de Temer (2016) al *Palacio do Planalto*, la idea de modificar y abrir el MERCOSUR y asociarlo a la Alianza homogenizó las posturas entre los socios.

Por lo expuesto hasta aquí, entre 2013 y 2015 gran parte de los análisis académicos y políticos vinculados al devenir de las relaciones internacionales latinoamericanas ahondaron una lectura negativa tanto sobre la proyección de la región a nivel global y sus procesos de integración, como así también sobre la profundización y densidad de los vínculos entre los países de la región y, especialmente, las relaciones bilaterales entre

los países del sur de continente. En este contexto, y a pesar de que los resultados electorales les dieron nuevamente el triunfo<sup>30</sup> a los gobiernos de centro-izquierda, los escenarios internos se deterioraron. Se produjo una desaceleración del crecimiento económico, se evidenciaron las debilidades del neoextractivismo<sup>31</sup> y se incrementaron las denuncias de corrupción. Consecuentemente, las agendas domésticas se complejizaron tanto para los gobiernos progresistas reelectos como para quienes continuaban en el poder, afectando sus niveles de popularidad.

Estas condiciones generaron cuadros de situación y reacciones de distinta índole. En 2012 se produce la destitución de Fernando Lugo en Paraguay en un juicio político que duró 24 horas; durante 2013 asume Maduro y Venezuela aceleró un sendero económico complejo enmarcado en una fractura social con dos grupos permanentemente enfrentados; en 2015 el segundo mandato de Dilma Rousseff en Brasil enfrentó una oposición parlamentaria y manifestaciones sociales que la condujeron a proponer un programa económico ortodoxo que deterioró sus vínculos con el Partido de los Trabajadores (PT) y no le permitió salvar su gestión que terminó con un muy discutible *impeachment* en 2016; en Chile durante 2014 Bachelet asumió por segunda vez la presidencia para avanzar en algunas reformas estructurales pendientes (constitucional, educativa, electoral, entre otras) pero las acusaciones de corrupción sobre su hijo debilitaron los niveles de popularidad de la presidenta desde el inicio de su gestión. Por otra parte, la vuelta al poder de Tabaré Vázquez marcó diferencias en cuanto a su antecesor, José Mujica, en referencia al modelo de integración y los vínculos regionales mostrando una mayor inclinación hacia los criterios de regionalismo abierto<sup>32</sup> al igual que el presidente paraguayo Horacio Cartes. En Argentina en 2015 el frente Cambiemos con Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales aprovechando las dificultades y errores del segundo

gobierno de Cristina Kirchner; en 2016 Evo Morales pierde el referéndum para modificar la constitución y plantear la reelección indefinida<sup>33</sup>.

Más allá de este marco general es sensato reconocer que las características, complejidades e intensidades de los casos varían entre los países sudamericanos, pero esto no debe opacar las similitudes que subyacen. Estas últimas son, en definitiva, las que enmarcan el cambio de dirección entre la primera y segunda década del siglo. Su evolución podría iluminarnos sobre si los virajes del presente tienen carácter transitorio o sientan las bases para un giro más perdurable en el tiempo.

### **Nuevas y viejas derechas y el debate sobre el fin de era progresista**

La hegemonía progresista presente en América Latina durante la primera década del siglo XXI no sólo se vio deteriorada por sus propios errores y los cambios internacionales, sino también por el avance de las “nuevas derechas” regionales (Natanson, 2014; Vommaro, 2016). Conceptual y políticamente estas fuerzas se diferencian de las derechas militaristas ligadas a los golpes de Estado tradicionales y, especialmente, de los gobiernos burocrático-autoritarios y también de las derechas oligárquicas conservadoras que cruzan la historia de nuestra región y que siguen teniendo presencia. En los inicios de este debate, de por sí complejo en tanto es difícil evaluar cuanto de “nuevo” poseen efectivamente estas derechas, se identificaron como integrantes de este grupo a figuras como Henrique Capriles, Mauricio Macri y Sebastián Piñera.

De acuerdo a Vommaro (2016) “las nuevas derechas” se presentaron liderando una agenda anticorrupción y dispuestas a aceptar el piso de los logros sociales alcanzados en la década anterior. Si bien tener que asentir discursivamente la importancia de los bienes colectivos heredados del giro a la izquierda significó reconocer cierto grado de derrota de sus

ideas originarias, simultáneamente fueron capaces de armar una crítica institucional que les permitió construir mayorías.

La agenda institucional de las nuevas derechas fue planteada en varias direcciones. Una de ellas se basa en el anuncio de la refundación de “la República” en su versión liberal. Así, avanzaron en un relato crítico hacia los gobiernos del giro a la izquierda que destacaba la concentración de poder en el Ejecutivo y las propuestas de modificación tanto del Poder Judicial como de los medios de comunicación, logrando de esta manera aglutinar el rechazo de los actores más poderosos vinculados a estos espacios quienes defendían sus intereses sectoriales y, además, a una parte de la ciudadanía. Los casos de Argentina, Venezuela y Ecuador son ejemplos claros. Otro espacio de construcción de agenda fue la asociación del intervencionismo estatal de los modelos neodesarrollistas con el autoritarismo político. Finalmente, la lucha contra la corrupción fue el principal pilar de crítica a los gobiernos anteriores y su concentración de poder. Si la lógica de los gobiernos progresistas había asumido que la corrupción estaba ligada a la permeabilidad de la clase política ante los intereses de los actores económicos, ahora las nuevas derechas argumentan que la corrupción es la consecuencia de una construcción basada en el poder estatal en contra de la sociedad: “lo público depreda lo privado”. Por otra parte, algunos sectores de estas nuevas derechas buscaron un nuevo sendero argumentando que los bienes colectivos no son un logro de los gobiernos anteriores, sino una conquista de la sociedad en su conjunto. A pesar de estas innovaciones siguen teniendo serias dificultades con la igualdad en tanto el Estado deja de ser su promotor, para pasar a ser generador de libertad, especialmente económica (Vommaro, 2016).

Desde una mirada más estructural, las nuevas derechas también buscan un cambio cultural. Este cambio se vincula con las características particulares de cada país. A modo de referencia, Propuesta Republicana (PRO) –el partido de Mauricio Macri– plantea que, luego de la “anomalía populista” en Argentina el cambio cultural consiste en acercar al país y su sociedad al modo en que se hacen las cosas en el mundo, modificar su actividad económica y el vínculo de la ciudadanía con el Estado (Vommaro, 2017). “Este cambio podría verse como la transformación de un *ethos* estado-céntrico y militante en otro emprendedor y asociado al voluntariado” (Vommaro, 2017: 9). Desde nuestra perspectiva, el objetivo central no apunta sólo a cancelar cualquier posibilidad de recomposición de la experiencia kirchnerista o fortalecimiento de fuerzas de izquierda, sino especialmente a debilitar la larga tradición de los partidos y movimientos populares en el país entre los que se destaca el peronismo. Si las nuevas derechas efectivamente logran modificaciones a nivel de las identidades colectivas y cambios culturales su grado de consolidación tenderá a ser mayor, tal como se pudo observar en los 90 bajo el paraguas en la hegemonía neoliberal.

En este sentido cabe preguntarse si el giro a la derecha –que incluye tanto a las nuevas derechas como a modelos anteriores– acontecido en la región es tan exitoso como para consolidarse y evitar cualquier retorno de gobiernos populares y progresistas. Desde nuestra perspectiva la posibilidad de que esto acontezca es relativa en tanto existen razones que favorecen este proceso y otras que lo limitan.

Entre las primeras, debemos destacar que la globalización y la consolidación del capitalismo financiero en los noventa trajeron consigo un nuevo bloque de poder hegemónico que aglutinó al sector financiero in-

ternacional, los grandes grupos exportadores –entre los que se destaca el nuevo protagonismo de los agronegocios– y los medios de comunicación. Todos ellos participaron de la idea del Mercado como un gran repartidor de bienes y agente modernizador (Sader, 2009). Esta situación no sólo fue muy relevante en la Latinoamérica de los años noventa, sino que sus actores centrales se han fortalecido a lo largo del tiempo y, actualmente, operan a favor del cambio de rumbo político y económico de la región.

En segundo lugar, los gobiernos del giro a la izquierda deben asumir su propia autocrítica. En el ámbito político las mayores deficiencias refieren a la concentración de poder en el Ejecutivo y la disminución de la calidad institucional (Mainwaring y Pérez-Liñan, 2016). Por otra parte, desde una perspectiva económica, la academia de izquierda / progresista argumenta que las transformaciones regionales en la primera década del siglo tienen varias dimensiones que, en ocasiones, se contraponen. Consecuentemente, asistimos a transformaciones anti-elitistas, a perspectivas inclusivas, pero también al mantenimiento y profundización de la dependencia de los recursos naturales –lo que consolidó el neoextractivismo–, a la ausencia de las reformas impositivas necesarias y a la persistencia en numerosos países de variadas formas de precariedad laboral (Burchardt, 2017). Si los gobiernos progresistas aún en el poder y las fuerzas que pretenden regresar al poder no tienen en cuentas estas críticas facilitarán la permanencia de los gobiernos del giro a la derecha.

Finalmente, otro soporte central que tienen varios de los nuevos gobiernos de derecha son los medios de comunicación. Como ya adelantamos, estos son parte de un bloque hegemónico que entiende que la lógica de Mercado les permite una defensa adecuada de sus intereses y actúan como corporaciones que, en numerosas ocasiones, terminan desempeñándose



más como defensores de las gestiones de gobierno que como trasmisores de información. En ese marco, apuntan a crear ciertas verdades relativas, mitos o directamente son parte de la construcción de lo que actualmente se ha denominado posverdad<sup>34</sup>.

Por otra parte, existen otro conjunto de características que pueden debilitar en el mediano plazo el actual giro a la derecha. Desde nuestra perspectiva una particularidad que se articula con estas derechas es la consolidación en la región de una tendencia novedosa: la multiplicidad de empresarios deseosos de conocer otras dimensiones del poder convirtiéndose en presidentes. Macri en Argentina; Piñera en Chile; Pedro Pablo Kuczynski en Perú; Cartes en Paraguay; Temer en Brasil; a lo que podríamos sumarle ejemplos anteriores como Vicente Fox en México, otros que se frustraron en el camino como Guillermo Lasso en Ecuador y ejemplos actuales en el mundo desarrollado, como Donald Trump.

En consonancia con la visión de estos presidentes la gestión del Estado es entendida en términos de *management* empresarial. Tal visión ha fomentado la conformación de gabinetes integrados por exgerentes de empresas y funcionarios provenientes del sector privado. Conceptualmente, la entrada y salida de empresarios de la gestión de gobierno se ha identificado como “puerta giratoria”. En ese marco, gran parte de los trabajos especializados señalan que la razón principal que justifica el paso desde el sector privado al público obedece a la decisión de incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia. Es más, son varios los casos en los que las propias empresas avalan el traspaso de sus CEO<sup>s</sup> y cubren la brecha salarial que se registra entre ambos sectores. El paso se extiende lo suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario. (Canelo y Castellani, 2016 A)

Para Latinoamérica los riesgos que trae consigo el perfil empresarial de los gabinetes son significativos y afectan al conjunto de las políticas públicas. En este marco los ministerios de economía, energía, ciencia y tecnología, defensa y relaciones exteriores (todos importantes al momento de diseñar una estrategia de inserción internacional articulada con un modelo de desarrollo y centrales para definir la postura de la región frente a los efectos negativos de la globalización) se ven imbuidos por intereses privados nacionales o por aquellos provenientes de actores no gubernamentales transnacionales, que nada tienen que ver con las necesidades de gran parte de las sociedades latinoamericanas. Entre dichos riesgos se destacan:

a) el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que impregna la configuración de sentido de los CEO<sup>s</sup> y gerentes, convencidos de que el empresariado es el que debe liderar los procesos de desarrollo dejando al Estado en un rol subsidiario (atenta contra construcción de capacidades); b) el esquema de lealtades que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, ya que puede generar conflicto de intereses o incrementar la permeabilidad a las presiones de los actores económicos (atenta contra autonomía enraizada por conflictos de interés); c) las dificultades de cohesionar un cuerpo de funcionarios (reclutados en muchos casos a través de agencias de empleo) caracterizado por un compromiso político débil; (atenta contra racionalidad estratégica); d) las dificultades políticas y de gestión que puede generar la traspolación de los criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública, como por ejemplo, la fragmentación excesiva del gabinete económico,

las coordinaciones por áreas y la multiplicación de carteras ministeriales (atenta contra la construcción de capacidades y la racionalidad estratégica) (Canelo y Castellani, 2016 B).

Como adelantamos, las derechas en el poder hicieron de la lucha contra la corrupción uno de sus ejes fundamentales. Esto no sólo fomentó la investigación de casos de corrupción de los gobiernos anteriores, sino que también incrementó la judicialización de la política incentivando el proceso mundialmente conocido con *Lawfare*, el cual consiste en la utilización del aparato judicial como arma para destruir a la política y a los líderes de oposición. Si bien los gobiernos de Temer y Macri son la expresión más evidente de dicho proceso no son los únicos. Desde nuestra perspectiva existieron otros casos en los que la supuesta lucha contra la corrupción fue sostenida por los partidos de derecha en la oposición, tratando de limitar a los procesos de reformas que habían sido anunciados –como el caso de Bachelet en Chile– o afectaron las futuras candidaturas de partidos progresistas como las investigaciones que llevaron a la renuncia del vicepresidente uruguayo, Raúl Sendic.

Sin embargo, desde una etapa previa a *Lawfare* el poder judicial de la región no ha actuado de manera independiente y, en la mayoría de las ocasiones, ha tratado de tener buenos vínculos con el poder político de turno. En ese marco, no es arriesgado suponer que las investigaciones anti-corrupción no sólo afecten a las gestiones anteriores, sino que en la medida que se deteriore el poder de los actuales mandatarios y se incrementen los casos de conflicto de interés entre los presidentes, sus CEO<sup>s</sup> y los empresarios por una parte y la gestión del Estado por el otro, también podrán verse afectados por futuras investigaciones.

Conjuntamente, la posibilidad de éxito de estas nuevas derechas depende de que puedan concretar su promesa de lograr una convivencia entre las políticas sociales y los bienes públicos adquiridos con sus propuestas neoliberales. Hasta el presente, tomando con referencia el caso argentino, estas afirmaciones se mantuvieron parcialmente hasta que Cambiemos obtuvo primero el triunfo en la elección presidencial y luego el de la parlamentaria de mitad de mandato. De ahí en más las iniciativas del gobierno estuvieron dirigidas al ajuste y al desmantelamiento de derechos adquiridos. En ese marco, existe una gran similitud con las políticas aplicadas por otros gobiernos de derecha contemporáneos, pero que no fueron caracterizados como “nueva derecha”. Así, las medidas propuestas por Macri especialmente desde octubre de 2017 no difieren de las presentadas por Temer en Brasil o Kuczynski en Perú, salvo por el nivel de movilización de la sociedad argentina. En este sentido, parecería como afirma Sader (2015) que la convivencia democrática entre neoliberalismo y políticas sociales es poco probable.

Además, los relevamientos de encuestas sobre el nivel de aprobación de los presidentes de derecha en ejercicio no muestran una tendencia muy positiva ni tampoco de mayor aprobación de quienes se mantienen aún en funciones y son herederos del giro a la izquierda. Según la Asociación de Comunicación Política las mediciones de distintas encuestadoras a nivel mundial para noviembre de 2017 (en realidad publican en noviembre los datos de octubre) muestran los siguientes indicadores: Temer 5%, Santos 18%, Peña Nieto 22%, Kuczynski 23%, Macri 54% -indicador que decae entre 8 y 10 puntos si tomamos en cuenta los meses de noviembre y diciembre (Ziblat; 2017; Kollmann; 2017)-. Mientras que los gobiernos progresistas muestran estos indicadores: Maduro 23%, Bachelet 35%, Tabaré Vazquez 36%, Morales 49%, Moreno 72%. (ACOP, 2017).

Otro dato significativo es que los escenarios electorales que deben concretarse entre finales de 2017 y 2018 muestran disputas muy cerradas. En breve, si bien Piñera ganó la elección en segunda vuelta –lo que aparece como un nuevo aval a las derechas regionales– los resultados obtenidos en la primera vuelta fueron ajustados y mostraron un crecimiento del Frente Amplio como tercera fuerza. Aunque por una diferencia menor en México Lopez Obrador y su partido Morena lideran las encuestas para las elecciones de 2018; lo mismo acontece en Brasil con respecto a la candidatura de Lula, mientras que la disputa electoral en Honduras fue muy cerrada (la oposición insiste en pedir la anulación de las elecciones debido a denuncias de fraude) entre el actual presidente de derecha Juan Orlando Hernández y el opositor Salvador Nasralla, líder de la izquierdista Alianza Opositora contra la Dictadura. Por otra parte, el chavismo acaba de ganar las elecciones municipales de 2017.

Finalmente, hacemos una referencia a cómo ambas orientaciones ideológicas encarnaron los procesos de cambio. Como ya mencionamos, las nuevas derechas y la centro-derecha tradicional se presentan como refundadoras de la República destacando en su discurso el respeto a las instituciones, la legalidad, la transparencia. Sin embargo, un análisis sobre cómo algunos presidentes llegaron al poder y cómo actuaron una vez en el poder, nos permite cuestionar o, al menos, relativizar dicha afirmación. Siguiendo el criterio de Belem Lopes (2017) los gobiernos del eje bolivariano – habitualmente criticados por su baja institucionalidad– han utilizado ampliamente técnicas y procedimientos democráticos como consultas populares, referéndums, plebiscitos, a la hora de intentar modificar las reglas de juego. Incluso, cuando la búsqueda del cambio no cumplió plenamente con las normas constitucionales, no pasaron por alto las instituciones políticas. En contraposición, los partidos de centro-derecha

en varios casos como los de Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016) mostraron que fue la interpretación constitucional y no el desempeño electoral el factor central que explica los cambios recientes. Asimismo, un gobierno democráticamente electo como el de Mauricio Macri, ha intentado nombrar jueces de la Corte Suprema por decreto y utilizó la vía del decreto reglamentario para modificar artículos centrales de la ley de Reparación Histórica (N°27260) que le permitió blanquear dinero a sus familiares.

En este sentido, como sostiene Belem Lopes (2017), el problema en cuestión no es monopolio de la izquierda o de la derecha. Los planteos en términos de blanco o negro deben ser matizados con grises. En los dos últimos años varios ejemplos volvieron a poner este tema sobre la mesa: los intentos del Ejecutivo paraguayo –junto a la oposición– para establecer la reelección a través de una enmienda al texto constitucional; Evo Morales consiguiendo que el Tribunal Constitucional le otorgue la autorización para la reelección indefinida sin respetar lo que había resuelto la sociedad vía referéndum y el presidente hondureño contando con el apoyo de la Corte Suprema para que habilitara la reelección y, posteriormente del tribunal electoral para que garantice su triunfo en el procesos electoral de noviembre de 2017.

### **Impactos de los cambios políticos en Latinoamérica sobre la conformación de la agenda internacional**

En este apartado mencionamos brevemente un conjunto de temas y tendencias que se han instalado en la agenda externa de la región a partir del cambio en la orientación política de varios gobiernos. Si bien no es una lista exhaustiva, es suficiente para llamar la atención sobre el nivel de retroceso del multilateralismo regional en términos comparativos con la

primera década del siglo, el incremento de las imprecisiones sobre cómo abordar cuestiones centrales del orden internacional actual desde una perspectiva regional y un aumento de los escenarios de violencia.

### **a)- Opciones ante la conformación del orden internacional: EEUU o China**

La etapa actual de la posguerra fría muestra un orden internacional no sólo en transición sino convulsionado. Desde hace varios años, este escenario se entrecruza con el traslado del centro de poder desde Occidente hacia Oriente. Dicho en otras palabras, esto significa un deterioro de las capacidades de poder de Estados Unidos y de Europa y un incremento de las capacidades chinas. Es posible que esta tendencia se agudice a medida que avance la gestión de Donald Trump, quien continúa fortaleciendo el proteccionismo estadounidense y planteando una política exterior errática que, finalmente, le otorgará a Xi Jinping la posibilidad de presentarse como un defensor del libre comercio y un garante de la estabilidad global.

En sus vínculos con China los gobiernos del giro a la izquierda abordaron una agenda económica y política. Esta tendencia se basó en necesidades económicas, pero también en la idea de diversificar vínculos, fomentar relaciones con los poderes emergentes y favorecer el multilateralismo.

Desde otra perspectiva, la reacción de las derechas latinoamericanas frente a China ha transitado desde las preferencias ideológicas hacia una mirada pragmática. En este sentido, con anterioridad al triunfo de Trump las políticas exteriores de países como Colombia, México, Perú, Paraguay, privilegiaban la alianza política con Washington mientras que los primeros tres países concentraron el vínculo con China especialmente en la dimensión comercial y Paraguay siguió manteniendo relaciones diplomáticas

con Taiwán. Con la llegada al poder de Macri y Temer, se tendieron lazos con la administración Obama y se hicieron declaraciones que destacaban la inserción pro-occidental de estos países entendidas como un vínculo privilegiado con Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, la llegada de Trump a la Casa Blanca modifica este escenario. En el presente, el conjunto de gobierno de centro-derecha mantiene una relación económica más compleja con Beijing que incluye comercio, inversión y finanzas y que, de hecho, implica que, al igual que los gobiernos progresistas de la región, deberán incorporar cada vez más variables políticas en sus vínculos con la potencia asiática, lo que complicará su política de acoplamiento con Washington.

Además, la prevalencia de una visión individualista típica de los enfoques neoliberales ha incrementado la tendencia –ya existente– al tratamiento atomizado de un conjunto de temas que conforman la dimensión negativa o problemática de la agenda con China (re-primarización, déficit comercial, concesiones estratégicas, etc.) que la región debería abordar de manera colectiva.

En estrecha relación con este tema, tal como afirman Actis y Creus (2017), la relación entre China y Estados Unidos puede adquirir características de mayor tensión o devenir en una relación más cordial y distendida como la que han llevado hasta el presente. Esto habilitaría dos escenarios: un bipolarismo rígido o un bipolarismo distendido<sup>35</sup>. Ante ello, América Latina en general, y Argentina en particular, se verían más favorecidas en caso de que predomine un bipolarismo distendido, en tanto este no obligaría al alineamiento con uno u otro polo. Estos escenarios no están siendo analizados de manera conjunta por los gobiernos regionales.



## b)- Posturas frente a la globalización

Un segundo tema que genera debate en la agenda regional es la evaluación que se realiza sobre las condiciones actuales del proceso de globalización. En los inicios del Siglo XXI, una postura crítica hacia la misma y diversas iniciativas políticas impulsadas para limitarla se constituyeron en una de las banderas del giro a la izquierda. De manera contrapuesta, los gobiernos de centro-derecha de la región tienen una visión positiva y optimista de dicho proceso. Por lo tanto, el tema sigue siendo debatido a nivel regional en términos de Estados y al interior de los mismos. En este marco, Frenkel y Comini (2017) sostienen:

los países latinoamericanos deben, entonces, lidiar con una triple atomización. En primer lugar, la que producen las divisiones ideológicas entre gobiernos de izquierda y gobiernos de derecha (...). En segundo término, las divisiones domésticas entre «patriotas» y «globalistas» (...). Por último, la tercera atomización está signada por la ausencia de políticas comunes y articuladas que transformen las voluntades nacionales en políticas regionales. Los gobiernos pueden compartir orientaciones ideológicas y una visión positiva sobre la apertura de las economías pero los organismos de integración regional –como el MERCOSUR o la UNASUR– siguen representando terrenos para dirimir proyectos nacionales, más que herramientas para articular posiciones comunes (Frenkel y Comini, 2017: 125).

Más allá de estos debates, coincidimos con Grabendorff (2017) que la principal consecuencia de la globalización para América Latina consiste en que los actores transnacionales —entre los que se destacan las empresas transnacionales, el sector financiero, el crimen organizado, entre otros— son los verdaderos dueños del proceso de globalización. Estos actores tienen una pretensión hegemónica ejercida a través de su incidencia, cada vez mayor, en el diseño del modelo desarrollo y las políticas públicas a nivel estatal. A lo que se suma que no se sienten comprometidos con ningún modelo nacional ni con ninguna sociedad en particular.

El concepto de globalización se basa en un cambio del principio de territorialidad, asociado históricamente al Estado. En las últimas décadas este principio se ha disociado del Estado y se ha transferido al mercado mundial. El ciudadano se convierte así en un consumidor global de bienes y servicios y de conceptos políticos y sociales que se puede dar en diferentes velocidades según las regiones. De tal manera, la capacidad de controlar los procesos políticos y sociales en el territorio nacional se debilitan sin que, por el contrario, se logre una regulación global basada en una constelación de poder multipolar. Es precisamente la falta de un sistema de normas internacionales lo que refuerza a casi todos los actores transnacionales (Grabendorff, 2017).

Siguiendo a este autor, hasta el momento ni el Estado tradicional “fuerte” de corte democrático o autoritario; ni el estado “débil”; ni el Estado parcialmente “fallido” o en desintegración han podido escapar de la creciente influencia de los actores transnacionales. Sólo los gobiernos marcadamente autoritarios lo han conseguido en distinta medida (Grabendorff, 2017). Dado este análisis, la situación de nuestra región, con estados débiles, es muy compleja debido a que nos enfrenta con dos opciones alta-

mente debatibles: o revertimos hacia formas más autoritarias de gobierno, cuestión que fue en muchas ocasiones motivo de crítica hacia al eje bolivariano, o se consolidan los gobiernos de centro-derecha cuyas élites en el poder habilitan aún más la presencia de actores transnacionales fomentando la existencia de un estado mínimo.

Desde nuestra perspectiva la alternativa más adecuada, quizás la única, debería apuntar a una lectura certera e integral por parte de los actuales gobiernos sobre los efectos de la globalización en Latinoamérica y una acción conjunta de los estados para atender los efectos negativos que, sin dudas, han sido devastadores sobre los sectores más débiles de las sociedades nacionales.

### **c- Parálisis del multilateralismo regional, cambios en el rol de la integración y des-jerarquización de la agenda regional**

Una de las consecuencias más evidentes del cambio de perfil ideológico imperante en Latinoamérica es el impacto sobre la dinámica de las relaciones internacionales regionales.

En primer lugar, destacamos que en los inicios del siglo XXI se produjo un activismo multilateral subregional significativo. Dicho multilateralismo de baja institucionalidad, pero intensa actividad, se contrapuso a las preferencias de Washington por el bilateralismo como instrumento para abordar los temas de la agenda regional. Por otra parte, los espacios multilaterales continentales como la Cumbre de las Américas, mostraron que temas que antes eran claramente evitados por los presidentes de la región para no confrontar con Estados Unidos, comenzaron a plantearse abiertamente, inclusive por parte de los países identificados económica y políticamente con Washington. Los reclamos de varios presidentes latino-

americanos a Obama en la reunión de Cartagena de Indias (2012) para la incorporación de Cuba a este sistema de Cumbres (finalmente concretada en la cumbre de Panamá de 2015) y los planteos sobre la necesidad de iniciar un debate vinculado a nuevas modalidades de lucha contra el crimen transnacional, especialmente contra el narcotráfico, son ejemplo de ello.

En ese contexto la UNASUR fue un espacio destacado por implementar mecanismos de convivencia positivos entre todos los países sudamericanos –independientemente de sus perfiles ideológicos– y por abordar, en ocasiones con éxito y en otras no, distintas instancias de crisis regional que pudieron solucionarse sin intromisión de países extraregionales<sup>36</sup>. Sin embargo, en el presente esa institución está paralizada o, dicho en términos más dramáticos, se la está dejando morir por el sólo hecho de identificarla como una creación de los gobiernos populistas. Una nota distintiva de este proceso es que desde el 31 de enero de 2017 cuando finalizó el mandato de Ernesto Samper, la organización no tiene un Secretario General. En esta dirección, la información de prensa sostiene que el presidente Macri le ha solicitado a la Cancillería que analice el retiro de Argentina de esa dicha organización (Dinatale, 2017).

En segundo lugar, también se ha deteriorado la representación conjunta de Latinoamérica en otros espacios multilaterales globales. Tal como afirma Nahón (2017) “durante muchos años, la voz de los líderes de América Latina, especialmente Sudamérica, llevó al G20 una visión diferente, basada en la experiencia como región y favorable a los intereses de la mayoría. Esto se ha perdido hoy, en que se replican agendas de otras latitudes y no se cuenta con una agenda latinoamericana propia.”

A modo de ejemplo, Luiz Inácio “Lula” da Silva y Cristina Fernández lograron en la Cumbre de Londres de 2009 que no se aprobara la flexibi-

lización laboral como pretendida resolución de la crisis desatada el año anterior. También fueron Argentina y Brasil quienes impulsaron la incorporación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al G20 en igualdad con el FMI, y los que denunciaron tempranamente en el foro el escándalo de los paraísos fiscales que hoy sacude al mundo e involucra a gobernantes y funcionarios de América Latina. Otro aporte fue llevar el tema de sustentabilidad de la deuda y de un marco legal para limitar las prácticas de los llamados “fondos buitres”, lo que fue acompañado por el G20 en 2014 y 2015 (Nahón, 2017).

En el año 2018 la reunión del G20 se consumará en Argentina. Se debería aprovechar el hecho que dicho encuentro se realice en la geografía latinoamericana para presentar una agenda regional que retome la discusión de cuestiones como los paraísos fiscales (en este caso aprovechando la propuesta del ex primer ministro británico Gordon Brown) y volver a insistir con la regulación financiera, la sustentabilidad de la deuda y el reclamos contra el proteccionismo agrícola. Asimismo, incluir otros temas de agenda como la igualdad y redistribución del ingreso aparece como una urgencia. Sin embargo, las reformas laborales y previsionales regresivas planteadas por Macri y Temer parecen desconocer esa urgencia y ponen de manifiesto su indolencia por defender los intereses regionales (Nahón, 2017).

Un tercer tema se vincula con el rol asignado a la integración. Tal como presentamos al inicio de este trabajo, el modelo de integración concéntrico basado en un esquema estado-céntrico que prioriza los mercados regionales y parte de la necesidad de negociar conjuntamente para defender los intereses latinoamericanos frente a actores extra-regionales se ha desvanecido. Ahora la integración es pensada no sólo desde el regionalismo

abierto, considerado apto para sumarse a una economía transnacionalizada, sino como un espacio que debe ofrecer la mayor cantidad de concesiones económicas y políticas posibles para atraer inversiones.

En el caso específico del MERCOSUR, los actuales gobiernos comparten la idea de su flexibilización sin tener en cuenta los cambios internacionales. El triunfo de Trump, sus políticas proteccionistas y la no ratificación del TPP por parte de Estados Unidos descontextualizaron el proyecto de apertura tanto de los países de la Alianza del Pacífico como el de los gobiernos del MERCOSUR. En un mundo donde la protección de las economías nacionales ha vuelto a instalarse, las propuestas gubernamentales para la integración comercial sudamericana siguen diseñándose como si Obama estuviese aún en la Casa Blanca. Desde una mirada benévola esta postura puede interpretarse como una lectura optimista –aunque errada– de las tendencias actuales del comercio internacional. Empero, desde un punto de vista menos indulgente, queda claro que los gobiernos de derecha adhieren a una concepción de integración que no tiene ligazón con la búsqueda de un modelo de desarrollo que favorezca la industrialización nacional y regional.

Así, en diciembre de 2017 el MERCOSUR intentó acelerar las negociaciones del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE) con el objetivo de anunciarlo en el marco del cierre de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que se realizó en Argentina o, en su defecto, en la Cumbre del MERCOSUR organizada en Brasilia entre el 18 y el 21 de noviembre.

Si bien no se conocen los detalles en tanto las negociaciones en el caso argentino fueron considerablemente reservadas, la información de prensa subraya que el borrador del acuerdo no incluía, por parte de Europa, la

liberalización de rubros centrales para las exportaciones mercosureñas y tampoco coincidían los cronogramas de apertura propuestos por las partes.

Esta aceleración y predisposición a ceder por parte de los actuales gobiernos del MERCOSUR se sustenta en el supuesto –varias veces invocado por el presidente Macri– que la sola firma de un acuerdo con la UE atraerá inversiones, postura que parecen compartir los presidentes Temer y Cartes, aunque el equipo brasileño reservó en las negociaciones una cuota del proteccionismo que ha caracterizado a su economía durante décadas. En contraposición, desde una mirada crítica, Kicillof y Bianco (2017) sostienen que, de mantenerse estos criterios, las posibles consecuencias del acuerdo sobre Argentina –que en parte podrían ser extensibles a los otros países miembros– terminarían destruyendo al sector industrial nacional y debilitarían la capacidad del Estado para recurrir a instrumentos económicos destinados al desarrollo<sup>37</sup>.

Finalmente, más allá de la predisposición del MERCOSUR, la UE no flexibilizó ninguna de sus posturas y propuso continuar las negociaciones en febrero de 2018. El optimismo mercosureño se vio acotado, mientras que las tendencias proteccionistas se hicieron evidentes una vez más.

Desde una perspectiva política los gobiernos de derecha han des-jeraquizado la importancia de la agenda regional. Un repaso de los principales periódicos de Argentina y Brasil muestra una disminución de la cantidad de información que aparece sobre las cuestiones regionales. A pesar de ello, existe un caso que ocupó centralidad en las agendas de política exterior regionales y enfrentó a una oposición sólida de los gobiernos de derecha: Venezuela. Este país ha sido suspendido del MERCOSUR con la única resistencia transitoria de Uruguay; su situación fue analizada en múltiples ocasiones en la OEA y es tema de agenda durante los encuen-

tros bilaterales entre los presidentes sudamericanos y Donald Trump. Asimismo, en relación tanto con la pérdida de la dinámica multilateral como de la disminución de la centralidad de América Latina en las agendas externas, como afirma Karg (2017) un párrafo aparte merece la dubitativa actuación de las instancias regionales latinoamericanas y sudamericanas, frente a la situación en Honduras. “No han actuado y no parecen dispuestas a hacerlo. La doble vara de algunos es evidente: el autodenominado Grupo de Lima, que una y otra vez expresó preocupación por la situación en Venezuela meses atrás, no puede emitir palabra porque precisamente Honduras, el Estado de Juan Orlando Hernández, es uno de sus integrantes. Así, el presidente hondureño y la derecha regional parecen dispuestos a todo para no perder un país estratégico de Centroamérica.”

Finalmente, una breve mención a la dimensión de los Derechos Humanos (DD.HH) y su relación con la seguridad pública. El empeoramiento de las condiciones socio-económicas y los procesos de reforma laboral y previsional, especialmente en los países de reciente giro hacia la derecha como Argentina y Brasil, pero también en otros países de la región, genera –y generará– un incremento de las demandas de movimientos sociales de diversa índole (pueblos originarios, ambientalistas, sindicatos no reconocidos, movimientos estudiantiles, etc.). Muchos de ellos están enfrentando un mayor nivel de coerción por parte del Estado cuando hacen explícitos sus reclamos. Además, aunque no esté relacionado de forma directa, se evidencia una creciente homogenización en los instrumentos para la lucha contra el crimen organizado entre los gobiernos identificados como la “nueva derecha” y los de “derecha tradicional”, vía una mayor predisposición a afrontar el problema a través de la militarización, ya sea a pedido de Estados Unidos o por decisión de las propias autoridades nacionales. Ambas situaciones contribuyen al incremento de la



violencia y habilitan alteraciones preocupantes en las políticas de protección de los DD.HH. Asimismo, en los países donde existe una clara distinción legal entre seguridad y defensa –como en Argentina– este nuevo escenario habilitó el debate académico y político sobre la conveniencia o no de mantener esta distinción.

## Conclusiones

A modo de cierre destacamos brevemente algunas reflexiones generales sobre el conjunto de temas expuestos.

En primer lugar, hasta el presente los anuncios realizados por las “nuevas derechas” sobre la refundación de la República, la articulación entre políticas sociales y propuestas neoliberales y una lucha transparente contra la corrupción no se han cumplido de manera integral. Por el contrario, la toma de decisiones vía decretos, la aplicación de políticas de ajuste, las fuertes vinculaciones de los partidos en el gobierno con el poder judicial y los grandes medios de comunicación han generado la aparición del fenómeno del *Lawfare* y una relativización de varios conceptos del derecho penal –especialmente la prisión preventiva– que afectan la calidad del Estados de Derecho. En este maco la nueva derecha no ha logrado establecer diferencias con la derecha tradicional.

En segundo lugar, la consolidación de una tendencia de presidentes empresarios ha disminuido fuertemente el perfil de lo público, acentuando la idea de que la administración pública y el diseño de políticas públicas tienen que ver con el *managment*.

En tercer lugar, los gobiernos actuales muestran en ocasiones lecturas parciales o erradas de los principales procesos globales. Así acontece en la manera en que encaran los vínculos con Estados Unidos y China y

en la forma en que proponen convivir con los escenarios negativos de la globalización. Este último punto se entrelaza con la idea de presidentes empresarios en tanto las convicciones políticas y económicas que subyacen en el pensamiento de esos funcionarios son las de un Estado pequeño que debe favorecer los intereses de los grandes actores de la globalización, para que las empresas garanticen inversiones.

En cuarto lugar, existe una fuerte desaceleración del multilateralismo regional en todas sus formas y una renuncia a plantear la agenda regional en otros espacios multilaterales globales. Esto afecta a los procesos de integración y concertación regional y limita cualquier proyección global de Latinoamérica.

En quinto lugar, se ha incrementado la tendencia a penalizar y judicializar la protesta social. En los países donde la capacidad de movilización social persiste está siendo abordada con instrumentos coercitivos y un creciente empoderamiento de las fuerzas de seguridad. Paralelamente, los gobiernos de derecha utilizan instrumentos de comunicación política novedosos destinados a que los ciudadanos incorporen culturalmente los conceptos políticos y sociales que ellos les proponen, sin pensar en cómo los perjudican o podrían perjudicarlos en un futuro cercano. Para ello cuentan con el fuerte apoyo de los integrantes del bloque hegemónico que lidera esta etapa del capitalismo financiero, entre los que se destacan los medios de comunicación, los agroexportadores y el sector financiero transnacional.

En conclusión, el futuro de la región es incierto. Sin desconocer que los gobiernos del giro a la izquierda debían corregir varias de sus políticas y la calidad de sus gestiones, queda claro que estamos en una etapa de repliegue con respecto a derechos y avances adquiridos en la primera década

del siglo. Por otra parte, a pesar del permanente aliento y beneplácito que muestran los discursos de los gobiernos occidentales ante el cambio del perfil ideológico predominantes en la región, la capacidad de proyección conjunta de Latinoamérica a nivel internacional no mejoró, sino que por el contrario su posicionamiento multilateral reclamando por los intereses regionales es hoy más acotado que antes.



# *El Contexto Regional y la Política Exterior Paraguaya. Recensión y Ensayo*

**Diego Abente Brun**

Universidad Nacional de Asuncion

Resumen: este capítulo revisa críticamente los aportes de la teoría tradicional de las relaciones internacionales aplicados al caso sudamericano, y en especial, al Paraguay. En este sentido, asumidas las particularidades de la región, el rol de hegemon de Estados Unidos, y del hegemon regional Brasil, apunta alternativas para la política exterior paraguaya. Por último, tras revisar el comportamiento de los demás estados latinoamericanos, postula premisas teóricas para replantear de forma ecléctica la conducción de la política exterior paraguaya en base a casos exitosos y de acuerdo a los recursos que posee el Estado paraguayo.

Palabras Clave: Teoría de las Relaciones Internacionales - Balance de poder – Regionalismo – Política Exterior Latinoamericana – Política Exterior Paraguaya – concertacionismo – eclecticismo.



## Introducción

El número especial de la revista **International Politics**, (2015) titulado **Regional Contestation to Rising Powers**, (Contestación (u Oposición) regional a potencias emergentes) editado por Daniel Flandes y Steven E. Lobell, pone en la agenda un tema de particular relevancia pero poco estudiado en el contexto Latinoamericano. Analiza cómo evoluciona el balance de poder regional ante un Estado emergente, en Latinoamérica, Asia-Pacífico y África, y compara diferentes interpretaciones de dicho fenómeno. En este breve comentario primero revisaremos someramente los antecedentes teóricos. Luego analizaremos las contribuciones al estudio del caso sudamericano desarrollados en los artículos de Daniel Flandes y Leslie Wehner, Federico Merke (2015), y Sean Burges (2015). Finalmente, abordaremos las implicancias para la política exterior paraguaya.

### El Balance de Poder: Perspectivas Teóricas

El concepto de balance de poder, tanto como descripción de un estado de cosas cuanto como objetivo de política exterior, ha estado presente en la literatura de relaciones internacionales incluso desde antes que la misma se haya convertido en una disciplina. Todas las corrientes teóricas vigentes hoy día —la teoría realista estructural, o neo-realista, la neo-liberal, la constructivista y la escuela inglesa -- parten del estudio de este antiguo y clave concepto en el análisis de las relaciones internacionales.

En el artículo original Lobell, Jesse and Williams (2015) analizan lúcida y exhaustivamente las diversas perspectivas teóricas que a continuación se resumirán. Este repaso es necesariamente sucinto y especialmente limitado en la revisión de la literatura, que es mucho más extensa, y que aquí se cita solo de modo ilustrativo y no exhaustivo.

La teoría realista estructural se basa en la obra clásica de Kenneth Waltz (1979), se remonta al realismo de Hans Morgenthau (1948) y ha sido interpretada y reformulada por numerosos y distinguidos académicos, como John Mearsheimer (2001) y David Mares (1988), entre muchos otros. Desde el punto de vista de la teoría realista estructural, el balance de poder es el resultado de las acciones de los diferentes estados por promover y/o imponer sus intereses en un mundo anárquico. Este enfoque parte de la premisa que el balance de poder constituye el elemento distintivo del sistema internacional y que sus elementos constitutivos, los Estados-Nación, luchan por mantenerlo cuando un Estado pretende adquirir un poder o posición hegemónica y desequilibrante. Esta acción se realiza por la vía de:

- la resistencia al Estado hegemónico a través del balance duro o suave, es decir por medio de la formación de alianzas políticas y militares para contrarrestarlos o el fortalecimiento de las capacidades nacionales, o a una combinación de ambos;
- la estrategia de acomodarse a dicha realidad manteniendo una cierta distancia relativa que no implica ni aceptación ni rechazo;
- el alineamiento, denominado en la literatura *bandwagoning*, y que implica acompañar al hegemón sin cuestionarlo.

La teoría neoliberal (Kehoane y Nye, 1977; Kehoane y Martin, 1995) argumenta que esta reacción se realiza principalmente a través de



la creación de organizaciones internacionales para la promoción de la cooperación, esquemas dentro de los cuales sus intereses tanto como los del Estado hegemónico, son protegidos. Por ello el Estado hegemón está dispuesto a *bind itself* a dicho régimen, es decir sumarse de manera vinculante. Desde la perspectiva neo-liberal, pues, el balance de poder es producto de la creación de instancias internacionales que son mas *cost-effective* para asegurar el interés de los Estados.

Por otra parte, la teoría constructivista (Wendt, 1994) sostiene que el balance se produce por el impacto de la construcción de identidades regionales. Argumenta que el proceso integra identidad e intereses a través de un ejercicio intersubjetivo puesto que todas las identidades políticas son contingentes y dependen de la interacción entre los actores.

Finalmente la Escuela Inglesa enfatiza la dimensión societal. Los Estados tienen la opción de concentrar sus recursos en la búsqueda del balance por la vía de la competencia o la cooperación, a través de la creación de identidades y dimensiones normativas en la construcción social de lo regional y el regionalismo. La existencia de una cultura compartida facilita la cooperación y el logro del balance por la vía de la cooperación más que por el de la competencia. Esto se traduce en esquemas de *collective power management* (administración colectiva del poder), diplomacia y derecho internacional.

Independientemente de las teorías sobre la distribución y naturaleza del poder, puede argumentarse que todos estos enfoques teóricos coinciden con la descripción de Mares que distingue cuatro jerarquías en el sistema internacional de estados:

- Las superpotencias en torno a las cuales gira el sistema, y que pueden estructurarse de modo hegemónico, bipolar o multipolar;
- Las grandes potencias, que pueden alterar el sistema pero no cambiarlo unilateralmente;
- Las potencias intermedias, que tampoco pueden alterarlo pero que a través de alianzas pueden influir demostrando que no son simples tomadores de precios;
- Los países pequeños, que para tener influencia deben recurrir a alianzas tan amplias que sus reivindicaciones quedan significativamente diluidas.

En la región sudamericana existe claramente un hegemón global, Estados Unidos, y un hegemón regional, Brasil. Existen también cuatro o cinco potencias secundarias, Argentina, Chile, Colombia, hasta hace un tiempo Venezuela, y en menor medida Perú, y un conjunto de potencias terciarias: Paraguay, Bolivia, Ecuador, y Uruguay.

Todos los enfoques coinciden en señalar que el caso sudamericano se diferencia del de otras regiones. Sudamérica está marcada por la paz, la ausencia de conflictos graves, y la presencia de un hegemón que no actúa como un jugador de poder puro y duro, imponiendo de manera coercitiva su voluntad en la región.

Otra característica es que el hegemón global, Estados Unidos, se ha ido des-involucrando en la región y priorizando otras regiones. Esta ausencia relativa ha permitido al hegemón regional jugar un rol más preponderante.

## Interpretaciones del Caso Sudamericano

El número especial de **International Politics** examina, a la luz de estos enfoques teóricos, la realidad de nuestra región. La pregunta guía es si en Sudamérica existe un contrabalanceo suave contra el Brasil o si predomina en cambio la estrategia de la construcción de un espacio regional consensuado. Este comentario se concentrará en los artículos de Daniel Flandes y Leslie Wehner (2015), Federico Merke (2015), y Sean Burges (2015). Estos tres estudios enfocan el tema de estudio desde diferentes perspectivas teóricas.

Para Flandes y Wehner la interrogante central es cuáles son los motores (drivers) de la contestación u oposición de los países secundarios al hegemon regional: ¿estructurales, históricos, behavioristas o domésticos?

Dichos académicos argumentan que los actores secundarios no recurren al contra-balanceo duro sino al blando. No buscan re-configurar el sistema regional ni obstruir el ascenso del hegemon regional sino incorporar las asimetrías en la distribución del poder para reducir el ejercicio del mismo por parte del hegemon y por ende limitar su acción elevándole los costos del ejercicio de su poder.

Esta estrategia adopta varias formas: enredo vía vinculación institucional (*entangling*), construcción de alianzas externas, diplomacia económica y de amortiguamiento, y construcción de liderazgos alternativos.

A su vez, el hegemon regional puede contrarrestar estas estrategias aumentando la provisión de bienes públicos, compartiendo liderazgo, proyectando normas basadas en su legitimidad y autoridad moral, y ejerciendo un liderazgo consensual que amortigüe los clivajes regionales.

Brasil no ha demostrado voluntad de aumentar la provisión de bienes públicos, salvo la estabilidad regional, ni delegar soberanía, ni compartir liderazgos. Sin embargo en una política de proyección de alto perfil ha insistido en promover valores como democracia, los derechos humanos y la lucha contra la pobreza.

En el caso de los países secundarios, Argentina es un ejemplo del *entangling*, amortiguamiento, y construcción de alianzas externas. Chile por su parte ha recurrido a la construcción de alianzas externas (Alianza de Pacífico) y la diplomacia económica y de amortiguamiento. Colombia es un ejemplo de alineamiento con el hegemón global, y Venezuela de construcción de alianzas alternativas (ALBA).

Federico Merke (2015) adopta una lectura distinta y sostiene que los países secundarios ni contrabalancean ni se alinean. Estos Estados recurren, argumenta Merke, a la llamada *concertación*, un concepto cuyo origen se remonta a las obras de Hugo Grotius.

La concertación es un concepto clave en la región y se traduce en una suerte de organización regional débil que se basa en la búsqueda de consensos y en el mantenimiento de la paz. La misma caracteriza a la región como un espacio en donde la lengua, la religión, la cultura, las tradiciones legales y los valores compartidos hacen de la misma una *comunidad* en el sentido que le otorga Ferdinand Tönnies.

Merke sostiene que la concertación como mecanismo obedece a tres razones fundamentales. En primer lugar al deseo de frenar la influencia del hegemón global. Estados Unidos, especialmente en el siglo XIX y principios de XX, desarrolló una política unipolar, expansionista e intervencionista en América Central y el Caribe. Aunque la doctrina Monroe pudo

haber sido formulada como una advertencia a las potencias europeas, en la práctica se leyó y luego se aplicó como una aserción de poder duro norteamericano en la región. La concertación representa una manera de contrarrestar esta realidad, vía contrabalanceo duro, ALBA, o blando, CELAC y UNASUR.

En segundo lugar, la concertación responde al hecho que los desafíos de la región son similares: modernización y desarrollo. En la búsqueda de fórmulas para enfrentar esta realidad, los países de la región han recurrido siempre al ideal de integración, más recientemente inspirado en la experiencia de la Unión Europea. Sin embargo, Merke reconoce que esta referencia a la integración ha sido tan fuerte en la retórica y hasta en su teatralidad como en su rechazo a comprometer los intereses y la soberanía nacional y su aversión a la supra-nacionalidad. Y concuerda con Andrés Malamud en que lo que realmente necesita explicación no es ni el fracaso ni el éxito de la integración, sino su notable persistencia, su capacidad de mantenerse instalada, aunque no produzca resultados tangibles de relevancia.

Finalmente, la integración se explica también por la fuerte tradición legal de la región, heredada de España, y que llevó al desarrollo temprano y pionero del derecho internacional.

En síntesis, por todas estas razones, Brasil, que está demasiado concentrado en sus problemas domésticos como para ser un líder seguido y demasiado débil para ejercer un poder duro, prefiere replegarse en un cómodo concertacionismo. Es un líder sin seguidores, citando de nuevo un artículo de Malamud.

Finalmente, **Sean Burges** parte de la premisa que Brasil no desea comprometer su autonomía. Por ello prefiere ejercer una hegemonía *con-*

*sensuada* antes que una hegemonía *compartida*. En la primera, se quiebra y distingue el concepto de hegemon del de hegemonía. Con ello se abre la oportunidad de incorporar algunas demandas de los otros Estados. En la segunda, el hegemon asume compromisos que el Brasil no está dispuesto a contraer. Especialmente, la supranacionalidad, el carácter de *paymaster* de la región, es decir de ser el responsable principal de la provisión de bienes públicos como seguridad, cooperación, crédito, y el carácter compartido de las decisiones de cara al escenario internacional.

Por ello también, prefiere lidiar con las problemáticas regionales en un contexto bilateral. Ejemplos son el problema de Petrobras con Bolivia en 2006, el de Odebrecht con Ecuador en 2008, y el del Paraguay con Itaipú en 2009. En todas ellas Brasil utilizó su poder duro bilateralmente y quizás solo en el caso de Paraguay adoptó una política más flexible.

Aunque no forma parte del número especial, vale la pena tener en cuenta también los importantes aportes de Rafael Mesquita en su lúcido artículo intitulado “The hegemonic *hermano*: South American collective identity and Brazilian regional strategy” que arroja luz sobre la problemática. Mesquita, como señala en el abstract de su contribución,

Investiga a estratégia brasileira para a América do Sul e busca compreender por que seu papel como um poder regional deve ser considerado um tipo de hegemonia ao invés de liderança, com base nos fins perseguidos por Brasília. Sob uma perspectiva construtivista, analisa o funcionamento de vários mecanismos de formação de identidades coletivas ao longo da histórica sul-americana para avaliar se identidades e interesses compartilhados consistentes emergiram com o tempo. Ele conclui que o regionalismo não produziu ainda identidades e interesses co-

muns suficientemente salientes para superar problemas de ação coletiva. Os entraves do projeto de integração indicam que o Brasil e seus vizinhos têm identidades e interesses predominantemente egoístas, sendo seu maior quadro de referência o Estado-nação individual.

### **Es preciso rescatar tres puntos principales del artículo de Mesquita:**

- **El poder regional de Brasil debe ser entendido como un ejercicio de hegemonía y no de liderazgo (aunque se puede agregar que esa hegemonía ha sido durante algunos períodos benigna y exhibió algunos rasgos de liderazgo);**
- **No existen todavía ni una identidad colectiva ni intereses compartidos que permitan el surgimiento de dichas identidades;**
- **La política exterior de Brasil se guía por intereses “predominantemente egoístas” y basados en sus intereses nacionales.**

### **La Política Exterior de Paraguay Frente a esta Realidad**

En esta última sección se analizará las implicaciones de los artículos revisados para la política exterior del Paraguay. Las opciones de política exterior del Paraguay frente a esta compleja realidad son, sin duda, limitadas. Sin embargo, el hecho de ser un país “terciario” no significa que sus opciones sean inexistentes, ni irrelevantes y mucho menos inocuas.

Puesto que de lo que se trata es de *formular recomendaciones* de política exterior, no *explicar el funcionamiento* del sistema regional, es claro que debería adoptarse un enfoque ecléctico que abrevia en las cuatro perspectivas teóricas.

En ese sentido la aproximación debe ser la de una geometría variable parte de la cual se elabora como respuesta a una realidad externa y parte de la cual se proyecta como una propuesta para la región.

En cuanto la *respuesta*, es preciso partir de la premisa realista del interés nacional y por la tanto de la necesidad del contrabalanceo suave. En segundo lugar, y complementariamente, es necesario fortalecer los mecanismos institucionales multilaterales, que establecen normas y límites dentro de los cuales los intereses nacionales de los países pequeños como el Paraguay son mejor atendidos. Estas normas y límites, aunque no se observen en su totalidad, como es el caso del MERCOSUR, cumplen el importante papel de evidenciar la distancia entre la regla y la práctica, y esto representa un activo importante para el contrabalanceo suave.

En lo relativo a la *propuesta*, es útil tener en cuenta los aportes del constructivismo que permiten al Paraguay dibujar escenarios regionales más favorables a sus intereses. Este constructivismo se potencia en el marco del concertacionismo que provee un estímulo de importancia.

En síntesis, sin adherirse íntegramente a ninguna de las teorías de las relaciones internacionales, es posible rescatar de todas ellas algunos elementos fundamentales para la formulación e implementación de nuestra política exterior.

1. En primer lugar debe rechazarse de manera categórica el *bandwagoning*, o alineamiento automático, que durante tanto tiempo ha caracterizado la política exterior paraguaya.
2. Tampoco es factible pensar en un contrabalanceo duro, algo tan fantasioso que no merece discusión alguna.



3. Las opciones se encuentran en una combinación del contrabalanceo suave del neoliberalismo, la construcción de identidades del constructivismo, y la concertación a la Escuela Inglesa.
4. Una prioridad es el *binding*, o vinculamiento. Resulta de particular importancia no solo por su efecto intrínseco sino por el hecho que para Brasil, que construye su identidad como hegemón benigno, apartarse de normas y tratados conlleva un alto costo.
5. Este *binding* debe realizarse de manera asertiva en todos los escenarios multilaterales pero especialmente en MERCOSUR, UNASUR, CELAC y OEA.
6. El desafío es que estas instancias, especialmente las tres primeras, necesitan un reingeniería. MERCOSUR con cláusulas violadas permanentemente es de valor relativo. Además, Paraguay, como Uruguay, precisa un MERCOSUR como plataforma y no como fortaleza, y por tanto debe tener un status especial y poder desarrollar acuerdos comerciales con otras regiones, con o sin MERCOSUR.
7. Unasur precisa una reingeniería profunda. No puede ser un club de presidentes, ni abanderada de una ideología, cualquiera ella fuese. Y ahora, no puede seguir siendo un peso muerto por la incapacidad de resolver el problema de liderazgo. No todas las decisiones deben ser por consenso. Algunas, dependiendo de su naturaleza, pueden ser por mayorías simples o calificadas.
8. En cuanto a su naturaleza, Unasur debe enfatizar las dimensiones relevantes para la región, que son materiales, y ciertamente es así para el Paraguay. Estas incluyen el desarrollo de la infraestructura y la integración energética. Además, Unasur ofrece quizás la mejor opción para la construcción de una identidad colectiva

siempre y cuando se superen los obstáculos ya mencionados y se resuelvan, o por lo menos se aborden de manera constructiva, las diferencias intra-regionales.

9. En cuanto a CELAC, sin perjuicio que la misma represente una plataforma política para la relación con otras regiones o potencias, es preciso enfatizar su carácter de foro político para el tratamiento de los problemas intra-regionales. Paraguay debe superar la premisa simplista que no existen problemas o tensiones al interior de la América Latina y que todo conflicto se reduce a la confrontación entre América Latina y el resto del mundo. ¿O no existe, acaso, una agenda de temas no resueltos al interior de América Latina y el Caribe?
10. Paraguay debe también privilegiar sus relaciones con otros países “terciarios”. Es cierto que estas alianzas siguen la lógica de la proporcionalidad inversa, es decir que cuanto más amplias son menos contemplan los intereses de sus partes. Sin embargo, no se puede descartar su valor.
11. Es también importante constatar que algunos de los intereses de los países secundarios son consistentes con los intereses de nuestro país. Por ello, alianzas que los incluyan, o acercamientos que fortalezcan relaciones, pueden tener un impacto significativo. Es fundamental AMPLIAR el universo de relaciones, profundizando las bilaterales y abriéndose y hasta promoviendo alianzas, no necesariamente formales, pero si basadas en foros y consensos políticos.
12. En el ámbito de las relaciones bilaterales la esencia es la diplomacia económica. De nuevo, no es conveniente recurrir a los *linkages*, es decir a condicionar el avance en un área al avance en otra, pero

es indiscutible que la realidad está caracterizada por un considerable grado de interdependencia.

13. En el urticante tema de Itaipú y Yacyretá la postura debe ser la de una defensa intransigente de los derechos el Paraguay. Que tanto se pueda lograr no puede ser una excusa para la inacción. Este tema no puede esconderse bajo la alfombra, no puede desaparecer de la agenda.
14. El relacionamiento con la región no debe implicar renunciar a una política exterior independiente con respecto a hegemones globales, regionales o extra-regionales. En sus relaciones con el hegemon global Paraguay debe adoptar una política pragmática. Muchos de los temas de la agenda de Estados Unidos son de relativa poca importancia para el Paraguay, mientras que muchos de los temas de importancia para el Paraguay, son de poca importancia para Estrados Unidos. Existen sin embargo algunos temas de relevancia para ambos por lo que es importante trabajar en ello pero también articular un espacio de coincidencias en otras áreas prioritarias para el Paraguay.
15. En el caso de Asia es preciso desarrollar una política mucho más intensa de relacionamiento en todos los campos, incluyendo la posibilidad de tratados de libre comercio con países como Corea del Sur y el establecimiento de relaciones diplomáticas con China Popular sin desmedro de mantener una Oficina comercial y vínculos de cooperación y armonía con Taiwan.



## *Conclusión*

Los autores de esta colección de artículos sobre relaciones internacionales nos ofrecen un mosaico diverso sobre las posibilidades que ofrece la disciplina en la actualidad para entender mejor las dinámicas globales y formular estrategias inteligentes para el caso paraguayo. Lo novedoso pasa por varias cuestiones. En primer lugar, las temáticas son distintas a las que habitualmente pensamos cuando hablamos de relaciones internacionales. En segundo lugar, los autores plantean nuevos diálogos entre sí que en el intercambio visualizan el potencial del campo de las relaciones internacionales para entender las complejas interacciones entre el orden doméstico y el orden internacional. Por último, la realidad de América Latina y el Paraguay en el contexto global emerge de estos trabajos actualizada por nuevos problemas y nuevas oportunidades para los diferentes actores de la región.

Como se señalara en el prólogo, esperamos que esta publicación funcione como un disparador para más y mejores estudios sobre las relaciones internacionales a partir del seminario de diciembre pasado. Entendemos que el orden de aparición de los trabajos refleja un panorama de las metodologías y temáticas que caracterizan a las relaciones internacionales en la actualidad. La propuesta apunta a provocar al público con metodologías más sofisticadas que a su vez guíen al lector hacia las temáticas más clásicas que proponen los últimos capítulos del libro. La combinación de estas nuevas estrategias de investigación con los grandes temas de las relaciones internacionales que se plantean hacia el final del texto, creemos, representa la promesa de la ciencia política contemporánea.

El primer capítulo, de Francisco Urdinez, propone el dilema de la política externa paraguaya sobre qué hacer con Taiwan. Como se plantea en el artículo, la diplomacia de la billetera ha hecho posible que Taiwan se haga de aliados estratégicos como es el caso del Paraguay. Este mecanismo, sin embargo, se hace extremadamente permeable a la corrupción institucional y descarta el pensamiento de alternativas al modelo actual fuera de incentivos económicos. Esto, como se puede ver en los diversos casos estudiados por Urdinez de países que tuvieron relación con Taiwan pero que recientemente rompieron para aliarse con China, repercute en las opciones de ruptura. Los países estratégicamente optan por la diplomacia del dolar que mejor pague, provenga ésta de Taiwan o de China. Y miden las posibilidades de hacer un cambio en función al directo incentivo económico recibido, algo que termina siendo un soborno abierto. Así, quienes rompieron con Taiwan lo hicieron únicamente debido a la mejor oferta recibida por China. Como tanto China como Taiwan se han dado cuenta del carácter de suma cero de esta disputa, China muchas veces promete recompensas diferidas a ser pagadas únicamente después de concretarse el cambio de bando. Así, el Paraguay puede justificar su opción de mantenerse de lado de Taiwan en base a los beneficios actuales por no contar con garantías de que la opción por China le reditúe de la misma manera que ocurre con su actual aliado. Urdinez, sin embargo, utilizando métodos econométricos aplicados a las ciencias políticas hace más que esto y calcula lo que denomina el “costo Taiwan” de la pérdida en inversiones y préstamos para el estado paraguayo. Según Urdinez, el Paraguay se beneficia del comercio, inversiones y préstamos de parte de Taiwan. El beneficio combinado, de todas maneras, es sustancialmente más bajo que lo que podría ganar en inversiones directas y préstamos de instituciones financieras de China de optar por aliarse a la gran potencia asiática. Para llegar a estos resultados,

Urdinez analiza los beneficios recibidos por los países que ya optaron por la opción China. Y estima el beneficio aproximado que recibiría el Paraguay de tomar la misma senda. Si bien el Paraguay ya se beneficia del comercio con China, pierde mucho más en términos de inversión directa con empresas y obras de infraestructura que podría pagar con préstamos de ese país. La provocación de Urdinez pasa por revisar las decisiones históricas de la cancillería paraguaya y por sacudir la inercia en la que ha caído a fuerza del paso de los años. Porque como plantea Urdinez, la opción por Taiwan en 1957 era ciertamente la más acertada. Entonces China era un continente pobre que contrastaba con el rápido ascenso de Taiwan y su acelerado proceso de modernización. Esto, sin embargo, cambió dramáticamente en los últimos 40 años. Y hoy apostar a la vía propuesta por China, como de hecho lo sugiere Diego Abente Brun en el último capítulo, es la alternativa más rentable para el Paraguay.

En el segundo capítulo Pedro Feliú Ribeiro nos invita a repensar los procesos de aprobación de leyes en el Paraguay en función a las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. El sistema político paraguayo, un híbrido semipresidencialismo que otorga mucho poder al legislativo, plantea problemas comunes para los regímenes constitucionales de la región. El dilema para el Ejecutivo, en este caso Fernando Lugo entre el 2008 y el 2012, pasa por mantener un activismo legislativo frente a un congreso en el cual la oposición es mayoría. Ante esto, la agenda social reformista de Fernando Lugo, nos dice Feliú Ribeiro, quedó truncada en lo que hace a políticas sociales progresistas y a la reforma agraria. Ambas promesas incumplidas repercutieron en su popularidad tanto a nivel del electorado como al nivel de sus propios aliados políticos de izquierda. En tanto el electorado perdía la fe en Lugo, sus aliados políticos perdían la paciencia. Esta combinación hizo que un presidente tremendamente popular

transmitiera la sensación de carecer de la radicalidad necesaria para cumplir sus promesas y mostrara debilidad gubernativa a la hora de impulsar legislación acorde a su plataforma electoral. En lo relativo a la política internacional, es llamativa la coincidencia identificada por Feliú Ribeiro entre las visiones de la política externa paraguaya por parte del ejecutivo y del legislativo. De hecho, tanto en política externa, como en temas financieros y presupuestarios hubo consenso generalizado entre ambos poderes a pesar de las aparentemente insuperables diferencias ideológicas. Más y mejores estudios sobre las razones detrás de estas coincidencias en materia de relaciones exteriores entre actores políticos tan dispares parece ser el camino inicial para construir esos puentes que puedan hacer posible la militancia legislativa de presidentes con minorías parlamentarias.

Los politólogos Dawisson Belem Lopes, quien presentó estas ideas en el Seminario de diciembre de 2017, y Camilo M. López Burian, proponen entender la construcción de una política exterior postdiplomática en el Brasil. Para esto, hacen un recorrido histórico sobre los grandes temas de la agenda internacional brasilera que les permite identificar el giro copernicano que está experimentando la diplomacia de la gran potencia regional. Los autores plantean que los cambiantes romances de la política exterior brasileña reciente, lo que se conoce como el “bovarysmo” de las relaciones internacionales del Brasil entendida como una debilidad por los enamoramientos por nuevos y diferentes aliados, debe entenderse como parte de una transformación mayor dentro de la formulación de políticas públicas en el vecino país. Para estos autores, estamos experimentando la obsolescencia de los tres ejes tradicionales de la diplomacia brasilera, las 3 D<sup>s</sup> definidas en 1963 por João Augusto de Araújo Castro como “desarme, descolonización y desarrollo”. En su lugar proponen considerar tres nuevas categorías de análisis, las nue-



vas 3 D<sup>s</sup>: “des-occidentalización, democratización y desconexión”. La llamada des-occidentalización demuestra una tendencia por buscar mayor autonomía y emerger como poder regional con peso propio sin lazos de sujeción a las históricas potencias occidentales. La democratización de la formulación de políticas públicas en materia de asuntos internacionales refleja amplios sectores de la ciudadanía, partidos políticos, empresarios, trabajadores, inmersos en los grandes debates antes restringidos a la aristocracia de Itamaraty. Por último, y como resultado de la democratización, hoy existe desconexión entre formuladores de políticas públicas y practicantes de la diplomacia. Esto porque hoy no son los diplomáticos quienes deciden qué política externa emprender. Hoy esto está extremadamente politizado. Y como resultado de ello la política exterior brasileña es más cambiante, menos monolítica y más representativa de las dinámicas de clase de la sociedad. El resultado del trabajo de estos autores nos impulsa a estudiar las dinámicas de formulación de políticas externas en el caso paraguayo.

El cuarto capítulo redactado por Anabella Busso pone en el centro de la discusión la política exterior latinoamericana. La autora busca identificar patrones que expliquen mejor las dinámicas regionales. Encuentra que el giro a la derecha reciente en la mayoría de los países de la región supone un retroceso político en términos de los logros que había impulsado la marea rosa de gobiernos de izquierda en la década anterior. Para Busso, los gobiernos de izquierda buscaron expandir la autonomía de la región en sus relaciones internacionales. Los actuales gobiernos de derecha en Argentina, Brasil, Perú, México, Colombia, y Paraguay, por citar algunos ejemplos, han desandado ese camino y apuestan de nuevo a aceptar el rol secundario que tienen los países latinoamericanos en la política internacional. La llegada de los gobiernos empresariales, con empresarios en el

ejecutivo, supone un contratiempo a la construcción de una diplomacia profesionalizada atenta a los cambios que se producen en la arena internacional. En muchos casos, esto se agrava por la participación de antiguos CEOs en las principales posiciones de decisión del gobierno. Muchos de ellos privilegian la representación de sus intereses corporativos sobre los intereses populares. El caso se agrava debido a la coalición de intereses corporativos que también agrupan a los conglomerados mediáticos que difunden un discurso propio de la era de la posverdad que apostando a la emoción deja de lado las explicaciones fácticas sobre las crisis que vive la región. Así se inventan culpables de las crisis actuales desconociendo las dinámicas de las relaciones internacionales con el objetivo final de dismantelar muchos de los logros de los gobiernos de izquierda. Esto, dice Busso, sin perder de vista los excesos de los gobiernos de izquierda que derivaron en la sensación de una extendida corrupción desde el estado y, según la percepción ciudadana alimentada por los medios de comunicación, costeadas por la ciudadanía. En el caso paraguayo, el trabajo de Busso es una invitación a pensar de qué manera la política externa del estado paraguayo se modificó durante el giro a la izquierda, y cuáles fueron las acciones tomadas por los gobiernos de derecha que relevaron a Lugo.

Por último, Diego Abente Brun ofrece un capítulo final dedicado al caso paraguayo. Abente Brun explora la riqueza de las teorías clásicas de las relaciones internacionales para proponer un nuevo rol para el Paraguay como potencia menor en el concierto de las naciones de Latinoamérica. Al estudiar la política exterior paraguaya, Abente Brun encuentra que el Paraguay históricamente se ha atado de forma insensata a las decisiones tomadas por el hegemón regional, Brasil. Este *bandwagoning* de los decisores de la política externa paraguaya se tradujo en perjuicios sensibles a los intereses paraguayos tanto por las oportunidades perdidas como por la

defensa de intereses de terceros. El Paraguay, nos dice el autor, debería de aprender de otras potencias menores que también vistos en desventaja han sabido transformar situaciones de crisis en oportunidades para obtener mejores resultados en sus negociaciones multilaterales. Así, las opciones que ofrece el multilateralismo deberían de ser aprovechadas para encontrar concertaciones amplias con actores internacionales que tengan intereses coincidentes con los del Paraguay. Así, por ejemplo, sostiene que el Paraguay debería buscar flexibilidad junto con Uruguay dentro del MERCOSUR para defender sus intereses más efectivamente y superar las asimetrías que existen dentro de la organización en beneficio de sus vecinos gigantes Brasil y Argentina. El tono prescriptivo del capítulo hace del mismo el más importante del libro para la formulación de políticas exteriores en el Paraguay ya que apunta a informar a los decisores que trabajan en el gobierno, proporcionando a la vez elementos de análisis para los sectores democráticos que buscan incidir en el proceso, sean estos partidos políticos, empresariado, obreros, y sectores independientes.

Por último resta agradecer a los autores por estas inquisitivas propuestas para el estudio de las relaciones internacionales. La lectura del texto pretende ser una invitación para la producción de mejores textos de relaciones internacionales escritos desde el Paraguay. Que garanticen información correcta para los formuladores de la política exterior paraguaya. Y faciliten la participación horizontal de la ciudadanía en los grandes debates que hacen a la configuración de los intereses nacionales.

**Carlos Gómez Florentín**

Universidad Nacional de Asunción

**Gustavo Rojas de Cerqueira**

Centro para el Análisis y la Difusión de la Economía Paraguaya



## ***Bibliografía***

ACOP (2017), ASOCIACIÓN COMUNICACIÓN POLÍTICA, “Tabla de valoración noviembre de 2017”. Disponible en: <https://compolitica.com/acop/tabla-de-popularidad/>

Alemán, E. & Navia, P. (2009). Institutions and Legislative Success of Strong Presidents: An analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, No. 4, 401-419.

Altman, David. (2000). The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics* 6(3): 259–283.

Amón, Rubén (2016) “Posverdad, palabra del año”, El País, España, 17 de noviembre. Disponible en: [https://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268\\_308549.html](https://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268_308549.html)

Amorim Neto, Octavio (2012). *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

Amorim, Celso (2013). “Democracia, Desenvolvimento e Defesa”, *O Globo* (27/12/2013). Disponible en: <http://oglobo.globo.com/opiniao/democracia-desenvolvimento-defesa-11160260> Consultado el 20/10/2015.

Araújo Castro, João Augusto (1963). “Discurso de aperture del 18º Período de Sesiones de la Arce, E. (2010, 19 de febrero). Paraguay planea establecer relaciones diplomáticas con China. *BBC Mundo*. Obtenido de [http://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2010/02/100218\\_0133\\_china\\_paraguay\\_jg](http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/02/100218_0133_china_paraguay_jg)

Asamblea General de las Naciones Unidas”. Disponible en: <http://blog.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds> Consultado el 30/10/2015.

Atkinson, J. (2010). China–Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands. *The Pacific Review*, 23(4), 407-427.

Belém Lopes, Dawisson (2013). *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*, São Paulo: Editora Unesp.

Belém Lopes, Dawisson (2013b). “Acordo negociado agora é parecido com o costurado pelo Brasil há três anos” *Folha de S.Paulo* (10/10/2013). pp. A14.

Belém Lopes, Dawisson (2013c). “Diplomacia de macacão: a classe operária vai ao Itamarati”. *Insight Inteligência* 60. pp. 136-148.

Belém Lopes, Dawisson (2014). “Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira”. *Dados* 57. pp. 481-516.

Belém Lopes, Dawisson (2017). “From Cardoso to Temer: The emergence of Brazil’s post-diplomatic foreign policy.” *Third World Quarterly* (en prensa).

Belém Lopes, Dawisson (2017), “Is populism really retreating in Latin America?”; Al Jazeera; Brazil, 04/03/17. Disponible en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/03/populism-retreating-latin-america-170303043908269.html>

Belém Lopes, Dawisson (2017). “Why China Is Not Bound to Lead Latin America”. *The Diplomat* (29/04/2017). Disponible en: <http://thediplomat.com/2017/04/why-china-is-not-bound-to-lead-latin-america>

Consultado el 10/06/2017.

Belém Lopes, Dawisson y Carlos Pimenta de Faria (2014). “Eleições presidenciais e política externa brasileira”. *Estudos Internacionais* 2. pp. 139-147.

Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means*. Harvard University Press.

Bond, J. R., & Fleisher, R. (1990). *The president in the legislative arena*. Chicago: University of Chicago Press.

Braudel, Fernand (2002). “La larga duración”. En Fernand Braudel. *Las Ambiciones de la Historia*. Barcelona: Crítica. pp. 147-177.

Bräutigam, D. (2011). Aid ‘With Chinese Characteristics’: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. *Journal of international development*, 23(5), 752-764.

Brugnoni, P. (2009). Paraguay 2008: estruendosos cambios, silenciosas permanencias. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 565-590.

Burchardt, Hans Jürgen (2017) “La crisis actual de América Latina: causas y soluciones”, *Nueva Sociedad*, N° 267, enero-febrero, disponible en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/8.\\_TC\\_Burchardt\\_267.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/8._TC_Burchardt_267.pdf)

Burges, Sean (2008). “Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War”. *International Relations* 22 (1). pp. 65-84.

Burges, Sean (2013). “Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira?”. *Política Externa* 21(3). pp. 133-148.

Burges, S, (2015) Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question *International Politics*, (2015) Volume 52, Number 2 (February): 193-207

Burges, Sean (2017). *The international relations of a South American giant*. Manchester: Manchester University Press.

Busso, Anabella (2016 A) “La vuelta al latinoamericanismo y la integración regional. Avances y desafíos en el siglo XXI”. Gerardo Oviedo y Hugo Biagini (comp.) “*El Pensamiento en la Argentina Contemporánea*”. Biblos. Buenos Aires.

Busso, Anabella (2016 B) “Los desafíos de América del Sur frente a Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI”. Luís A. Fuccille y Rodrigo Duarte Fernandes dos Pasos (comp.), “*Visões do Sul: Crise e transformações do Sistema Internacional*”. UNESP. Brasil.

Calvo, Ernesto. (2007). The responsive legislature: Public opinion and law-making in a highly disciplined legislature. *British Journal of Political Science*. 37(2): 263–280

Canelo Paula y Castellani Ana (2016 A), “Puerta Giratoria” en Argentina. Análisis del Gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada, IDAES-UNSAM/CONICET, Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 8 de noviembre. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Puerta-Giratoria-en-Argentina-Analisis-del-gabinete-nacional-actual-y-la-experiencia-internacional-comparada.pdf>

Canelo Paula y Castellani Ana (2016 B), “Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual”, Presentación del Observato-



rio de las Elites Argentinas, IDAES-UMSAM, 24 de octubre. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Empresarios-en-el-Estado.pdf>

Canes-Wrone, B., & De Marchi, S. (2002). Presidential Approval and Legislative Success. *The Journal of Politics*, 64(2), 491-509.

Cantanhêde, Eliane (2015). “O Brasil não tem que fazer parte do clube dos poderosos, diz Mangabeira”. *O Globo* (12/05/2015).

Carrasco, Inés y Del Hoyo Arce, Jokin, (2017). “Diccionario Crítico de Empresas Multinacionales. Extractivismo”, *Observatorio de Multinacionales de América Latina*, disponible en <http://omal.info/spip.php?article4847>

Cardoso, Adalberto (2003). *A Década Neoliberal e a Crise dos Sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

Cardoso, Daniel (2016). “Network Governance and the Making of Brazil’s Foreign Policy Towards China in the 21st Century”. *Contexto Internacional: Journal of Global Connections* 38 (1). pp. 277-312.

Casarões, Guilherme (2014) “O tempo é o senhor da razão? A política externa do governo Collor, vinte anos depois.” Tesis Doctoral thesis. São Paulo: USP,

Cervo, Amado y Clodoaldo Bueno (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/ Editora da Universidade de Brasília.

Chade, Jamil (2014). “Menor prestígio e verba faz diplomatas buscarem opções a carreira no Itamaraty” *O Estado de São Paulo* (29/12/2014).

Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,menor-pres-tigio-e-verba-faz-diplomatas-buscarem-opcoes-a-carreira-no-itamaraty-imp-,1613047> Consultado el 10/06/2017.

Chan, G. (1996). Sudpolitik: the political economy of Taiwan's trade with Southeast Asia. *The Pacific Review*, 9(1), 96-113.

Chasqueti, Daniel. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Ed.). *Tipos de Presidentialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires.

Cheibub, Zairo (1985). "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". *Dados* 28 (1). pp. 113-131.

Cheibub, J. A.;Przeworski, A.;Saiegh, S. (2004). "Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism". *British Journal of Political Science*, 34, 565-87.

Comini, Nicolás y Frenkel, Alejandro (2014). "Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur", *Nueva Sociedad*, N° 250, marzo-abril. Disponible en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/4016\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/4016_1.pdf)

Conectas Direitos Humanos (2015). "Ainda em branco: Itamaraty descumpe promessa e atrasa publicação de Livro Branco da Política Externa em um ano". Disponible en: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/40490-ainda-em-branco> Consultado el 23/12/2015.

Cox, G. & McCubbins, M. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M.

(eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge (UK): Cambridge University.

DeLisle, J. (2010). Soft power in a hard place: China, Taiwan, Cross-Strait relations and US policy. *Orbis*, 54(4), 493-524.

Devin, Guillaume y Marie Thornquist-Chesnier (2011). “Burst Diplomacy – The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods”. *Brazilian Political Science Review* 4 (2). pp. 60-77.

Didier, L. (2016). Economic diplomacy: The “one-China policy” effect on trade. *China Economic Review*. In press: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2016.11.003>

Dinatale, Martín (2017) “El Gobierno evalúa retirar a la Argentina de la Unasur”, Infobae, Buenos Aires 13 de diciembre. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/12/13/el-gobierno-evalua-retirar-a-la-argentina-de-la-unasur/>

do Nascimento Batista, David (2010). *Habitus diplomático: um estudo do Itamaraty em tempos de regime militar, 1964-1985*. Recife: Editora Universitária UFPE.

Dollar, David (2017). “China’s Investments in Latin America” *Foreign Policy at Brookings series (paper 4)*. Disponible en: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/fp\\_201701\\_china\\_investment\\_lat\\_am.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/fp_201701_china_investment_lat_am.pdf). Consultado el 10/06/2017.

Duanmu, J. L., & Urdinez, F. (2017). The dissuasive effect of US political influence on Chinese FDI during the “Going Global” policy era. *Business and Politics*, 1-32.

Duquesne, Christian (2017). *Ethnographie du Quai D'Orsay: Les pratiques des diplomates francais*. Paris: CNRS Éditions.

Duquesne, Christian y Pascal Boniface (2017). “Ethnographie du Quai d’Orsay – 3 questions à Christian Lequesne”. Disponible en: <http://www.iris-france.org/86979-ethnographie-du-quai-dorsay-3-questions-a-christian-lequesne/> Consultado el 22/05/2017.

Erickson, D. P., & Chen, J. (2007). China, Taiwan, and the battle for Latin America. *Fletcher Forum of World Affairs*, 31(2), 69-90.

Eshbaugh-Soha, M. (2010). The importance of policy scope to presidential success in Congress. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 40, No. 4, 708-724.

Flemes, Daniel (2009). “Brazilian foreign policy in the changing world order”. *South African Journal of International Affairs* 16 (2). pp. 161-182.

Flemes, Daniel, y Lobell, Steven E., guest editors. *International Politics*, (2015) Volume 52, Number 2 (February) Special Issue: Regional contestation to Rising Powers.

Flemes, D, y Wehner, L, (2015) Drivers of strategic contestation: The case of South America *International Politics*, (2015) Volume 52, Number 2 (February): 163-177

Flemes, Daniel y Wojczewski, Thorsten (2010). “Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa.” Hamburgo: GIGA Working Paper (121).

Fogel, Ramón (2009). El Gobierno Lugo, el Parlamento y los Movi-

mientos Sociales. *Revista OSAL*. Buenos Aires: CLACSO. X (25): 51-63.

Fonseca Jr., Gelson (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

França, Cassio Luiz de y Michelle Sanchez Badin (2015). *A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro*. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasil-ien/07917.pdf> Consultado el 22/05/2017.

Frenkel, Alejandro y Comini, Nicolás (2017), “La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia”, *Nueva Sociedad*, N° 271, septiembre-octubre. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/la-politica-internacional-de-america-latina-mas-atomizacion-que-convergencia/>

Fuchs, A., & Klann, N. H. (2013). Paying a visit: The Dalai Lama effect on international trade. *Journal of International Economics*, 91(1), 164-177.

Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2016) “China-Latin America Finance Database,” Washington: Inter-American Dialogue.

García Montero, Mercedes. (2009). *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* . Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

Gerring, John y Lee Cojocarú (2016). “Selecting Cases for Intensive Analysis”. *Sociological Methods & Research* 45 (3). pp. 392-423.

Giambiagi, Fabio, José Guilherme Reis y André Urani (orgs.) (2004). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Goes, Synesio (2015). *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. Brasília: Funag.

González, Luis Eduardo & Gillespie C. G. (1994). Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay. Linz, J.J. e Valenzuela, A. (Eds.) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Grabendorf Wolf (2017), “Los dueños de la globalización. Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano)”, (2017), *Nueva Sociedad*, N° 271, Septiembre - Octubre 2017. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/los-duenos-de-la-globalizacion/>

Harwit, E. (2000). Taiwan’s foreign economic relations with developing nations: A case study of its ties with Palau. *The Contemporary Pacific*, 12(2), 465-479.

Hearn, A. H., & León-Manríquez, J. L. (Eds.). (2011). *China engages Latin America: tracing the trajectory* (p. 139). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Hey, Jeanne (1993). “Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador”. *Journal of Latin American Studies* 25 (3). pp. 543-574.

Hill, Christopher, *The national interest in question: Foreign policy in multicultural societies*. New York: Oxford University Press, 2013.

Hsiang, Antonio (2017). “Trump Makes China Great in Latin America”. *The Diplomat* (21/04/2017). Disponible en: <http://thediplomat.com/2017/04/trump-makes-china-great-in-latin-america/> Consultado el 22/05/2017.

Huntington, Samuel (1993). “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs* 72 (3). pp. 22-49.

Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Re-making of World Order*. New York: Simon & Schuster.

Huntington, S. P. (1999). The lonely superpower. *Foreign affairs*, 35-49.

Jenkins, R. (2012). Latin America and China—a new dependency? *Third World Quarterly*, 33(7), 1337-1358.

Jenkins, R., Peters, E. D., & Moreira, M. M. (2008). The impact of China on Latin America and the Caribbean. *World Development*, 36(2), 235-253.

Jennings, R. (2017, 20 de septiembre). Taiwan isn't even asking this year to be let into the U.N.: ‘Why bang your head against the door?’. *Los Angeles Times*. Obtenido de <http://www.latimes.com/world/la-un-general-assembly-live-updates-taiwan-isn-t-even-asking-this-year-to-1505959786-htlstory.html>

Jiménez Badillo, M. (2007). “Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina”. *Opinião Pública*, 13(1): 148-184

Karg, Juan Manuel (2017), “Honduras: el horror después del fraude”, Pagina 12, 3 de noviembre. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/80069-honduras-el-horror-despues-del-fraude>

Kastner, S. L. (2016). Buying influence? Assessing the political effects of China's international trade. *Journal of Conflict Resolution*, 60(6), 980-1007.

Keohane, R.O. and Martin, L.L. (1995) The promise of institutionalist theory. *International Security* 20(1): 39–51.

Keohane, R, y J. Nye, (1977) *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown.

Kicillof, Axel, y Bianco, Carlos (2017), “El tiro de gracia de Macri a la industria argentina”, *Perfil*, 3 de diciembre. Disponible en: <http://www.perfil.com/economia/el-tiro-de-gracia-de-macri-a-la-industria-argentina.phtml>

[perfil.com/economia/el-tiro-de-gracia-de-macri-a-la-industria-argentina.phtml](http://www.perfil.com/economia/el-tiro-de-gracia-de-macri-a-la-industria-argentina.phtml)

Kissinger, H. (2012). *On China*. New York: Penguin Press.

Kollmann, Raúl (2017) “La reforma previsional que nadie compra”, *Página 12*, 24 de diciembre. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/84865-la-reforma-previsional-que-nadie-compra>

Kolstad, I., & Wiig, A. (2012). What determines Chinese outward FDI?. *Journal of World Business*, 47(1), 26-34.

Lafer, Celso (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

Li, H. (2005). Rivalry between Taiwan and the PRC in Latin America. *Journal of Chinese Political Science*, 10(2), 77-102.

Li, W., & Yang, D. T. (2005). The Great Leap Forward: Anatomy of a central planning disaster. *Journal of Political Economy*, 113(4), 840-877.

Lobell, S, N.G. Jesse, y K.P Williams, (2015) Why do secondary states choose to support, follow or challenge? *International Politics*, (2015) Volume 52, Number 2 (February): 146-162



López Burian, Camilo (2016). “El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña”, en *Observatorio de Política Exterior Uruguay* 8. pp. 5-13.

López, M. (2010). La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. *Revista enfoques*. VIII(13), 89-106.

Luna, J. P. (2015). Economía política de la democracia y ciencia política: ¿ Nos estamos perdiendo algo? En Damiani, G., Garcé, A. e Zibetti, F. (Ed.), *Os desafios da América Latina no século XXI* (pp. 117-135). São Paulo, SP: EDUSP.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 198-228.

Mainwaring, Scott.(1997). Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In Scott Mainwaring and Matthew Søberg Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Pérez-Liñan, Aníbal (2016) “Democracia a la deriva en América Latina”, *POSTData* 20, N° 2, octubre/marzo, págs. 267-294.

Malamud, Andrés (2011). “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy.” *Latin American Politics and Society* 53 (3). pp. 1-24.

Mares, D.R. (1988) Middle powers under hegemony: To challenge

or acquiesce in hegemonic enforcement. *International Studies Quarterly* 32(4): 453–471.

Mares, David y Harold Trinkunas (2016). *Aspirational Power: Brazil on the Long Road to Global Influence*. Washington DC: Brookings.

Marsteintredet, L.& Llanos, M. & Nolte, D. (2003). Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of democracy*, 24 (4), 110-123.

McCoy, Terry L. (1971). Congress, the President, and Political Instability in Peru. En Agor, W. H. (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence, Analyses for Nine Countries*. New York: Praeger.

Merquior, José Guilherme (1990). “Um outro Ocidente”. *Presença* 15. pp. 69-91.

Mearsheimer, J.J. (2001) *The Tragedy of the Great Powers*. New York: W.W. Norton.

Merke, F, (2015) Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power *International Politics*, (2015) Volume 52, Number 2 (February): 178-192

Mesquita, R, *The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy* *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* (Feb 2016)

Milner, H. e Rosendorff, Peter. (1997). Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41.

Milner, Helen y Dustin Tingley (2015). *Sailing the water's edge: The*

*domestic politics of American foreign policy*. New Jersey: Princeton University Press.

Molinas, J. & Pérez-Liñan, A. & Saiegh, S. (2004). “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003”. *Revista de Ciencia Política de Santiago*, vol. 24, No. 2, pp. 67-93.

Monden, K. (2003). ‘Friend to one, enemy to many?’: The time of foreign policy struggle in Papua New Guinea under the Bill Skate government. *Alpheus*, 1, 1-21

Mora, F. O. (1998). The Forgotten Relationship: United States-Paraguay Relations, 1937-89. *Journal of Contemporary History*, 33(3), 451-473.

Moura, Gerson (1980) *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira

Moreira, Carlos, Raus, Diego y Gómez Leyton, Juan Carlos, (2008) “La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades”, en Moreira, Carlos, Raus, Diego y Gómez Leyton, Juan Carlos (coordinadores), *La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, pp. 7-22.

Morgenthau, H (1948) *Politics among Nations*. New York: A.A. Knopf.

MRREE (2017). “Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017”. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-minis->

tro-de-estado-das-relacoes-exterores-aloytio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017 Consultado el 24/05/2017.

Nahón, Cecilia (2017), “El bloque no cuenta hoy con una agenda latinoamericana propia”, Nodal, 28 de noviembre. Disponible en: <https://www.nodal.am/2017/11/cecilia-nahon-exrepresentante-argentina-ante-g20-bloque-no-cuenta-hoy-una-agenda-latinoamericana/>

Natanson, José (2014), “La Nueva Derecha en América Latina”, El Dipló Cono Sur, edición N° 185, Buenos Aires, noviembre.

Negretto, Gabriel L.(2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society* 48(3): 63–92

Newnham, R. E. (2000). Embassies for sale: the purchase of diplomatic recognition by West Germany, Taiwan and South Korea. *International Politics*, 37(3), 259-283.

Norris, W. J. (2016). *Chinese economic statecraft: Commercial actors, grand strategy, and state control*. Cornell University Press.

Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010). “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. *Revista Política Hoje* 19 (1). pp. 144-185.

Oppenheimer, Andrés. “La Alianza del Pacífico saca ventaja al MERCOSUR”; Diario La Nación, 28 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1586060-la-alianza-del-pacifico-saca-ventaja-al-mercosur>

Palau, M., & Ortega, G. (2008). *Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares*. CLACSO.

Patriota de Moura, Cristina (2000). “Herança e metamorfose: a construção social de dois Rio Branco”. *Estudos Históricos* 25. pp. 81-101.

Pereira, C. & Melo, M. (2012). The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, 156-170.

Pimenta de Faria, Carlos (2012). “O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários”. *Contexto Internacional* 34 (1) pp. 311-355.

Pimenta de Faria, Carlos y Clarisse Goulart Paradis (2013). “Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy under Lula (2003-2010): Theory and Practice”. *Brazilian Political Science Review* 7 (2). pp. 8-36.

Pimenta de Faria, Carlos, Dawisson Belém Lopes y Guilherme Casarões (2013). “Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva’s Presidency (2003-2010)”. *Bulletin of Latin American Research* 32. pp. 468-482.

Pinheiro Guimarães, Samuel (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Pinheiro, Leticia y Gabrieli Gaio (2014). “Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism”. *Brazilian Political Science Review* 8 (2). pp. 8-30.

Putnam, Robert (1988) ‘Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games’, *International Organization* Cambridge University

Press, v. 42 (N°3): 427-459.

Rachman, Gideon (2016). *Easternisation: War and Peace in the Asian Century*. Vintage Digital [versión para kindle].

Raymond, N. (2014, March 18). Ex-Guatemalan leader admits taking Taiwan bribes in U.S. court. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-guatemala-portillo/ex-guatemalan-leader-admits-taking-taiwan-bribes-in-u-s-court-idUSBREA2H1QD20140318>

Reilly, J. (2012). China's unilateral sanctions. *The Washington Quarterly*, 35(4), 121-133.

Rich, T. S. (2009). Status for sale: Taiwan and the competition for diplomatic recognition. *Issues & Studies*, 45(4), 159-188.

Rich, T. S., & Banerjee, V. (2015). Running Out of Time? The Evolution of Taiwan's Relations in Africa. *Journal of Current Chinese Affairs*, 44(1), 141-161.

Ricupero, Rubens (2010). "À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)". *Novos Estudos – CEBRAP* 87. pp. 35-58.

Rivers, Douglas, and Nancy Rose. (1985). Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress. *American Journal of Political Science*. 29:183-96.

Rodríguez González, Fátima Elizabeth. (2012). Paraguay 2012: Crónica de un juicio político anunciado. *Ape Paraguay*.

Rodríguez, M. E. (2008). La batalla diplomática de Beijing y Taipéi en América Latina y el Caribe. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 209-231.

Rodríguez, M. E. (2013). ¿China o Taiwán?: Las paradojas de Costa Rica y Nicaragua (2006-2008). *Revista de Ciencia Política*, 33(2), 513-532.

Rudalevige, A. (2002). *Managing the president's program: Presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press.

Sader, Emir (2009) *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo XXI y CLACSO.

Sader, Emir (2015) “¿Hay una nueva derecha en América Latina?”, Página 12, Buenos Aires, 24 de noviembre. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-286779-2015-11-24.html>

Saliba, Aziz, Dawisson Belém Lopes y Pedro Vieira (2015). “Brazil’s rendition of the ‘Responsibility to Protect’ doctrine: promising or stillborn diplomatic proposal?” *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies* 3. pp. 32-55.

Santiago, Silviano (2004). *O cosmopolitismo do pobre*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Santos, Wanderley Guilherme dos. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.

Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán and Mercedes García Montero. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en

América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34(3): 511–536.

Saraiva, Miriam (2010). “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and MERCOSUR”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53. pp. 151-168.

Saraiva, Miriam (2011). “Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice”. En Gardini, Gian Luca y Peter Lambert (eds.). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave MacMillan. pp. 53-66.

Scissors, D. (2011). China Global Investment Tracker. *Heritage Foundation*. Accesible en <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Schwarcz, Lilia y Heloisa Starling (2015). *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras.

Shambaugh, David (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.

Shambaugh, David (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press [version para kindle].

Shaohua, H. (2015). Small state foreign policy: The diplomatic recognition of Taiwan. *China: An International Journal*, 13(2), 1-23.

Shugart, M. & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.



Silva Santos, Vanicléia (2014). “Brasil e Moçambique nos anos 1974-1986: economia e política externa no diálogo Sul-Sul” *Revista de Ciências Humanas* 14 (2). pp. 277-301.

Silva, Rodinei (2014). *O Senado e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores (2003-2012): a força do discurso parlamentar*. Saarbrücken: NEA.

Solanas, Facundo (2014). “Diplomáticos, Unión Europea y MERCOSUR: una primera comparación de los grupos profesionales de la integración en los casos de Argentina y Francia”. *Cahiers des Amériques Latines* 76. pp. 93-109.

Souza Farias de, Rogério (2015). “Filhos da Rua Larga: o processo de recrutamento da diplomacia brasileira (1930-1950).” Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/273377948\\_FILHOS\\_DA\\_RUA\\_LARGA\\_o\\_processo\\_de\\_recrutamento\\_da\\_diplomacia\\_brasileira\\_1930-1950](https://www.researchgate.net/publication/273377948_FILHOS_DA_RUA_LARGA_o_processo_de_recrutamento_da_diplomacia_brasileira_1930-1950). Consultado el 2/12/2015.

Souza, Jessé (2015). *A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: Leya.

Spektor, Matias (2009). *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.

Steiner, Andrea, Marcelo Medeiros e Rafael Lima (2014). “De Tegucigalpa a Teerã: a diplomacia do Brasil como um país ocidental emergente”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (1). pp. 40-58.

Stepan, A. & Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, No. 46, 1–22.

Stuenkel, Oliver (2016). “How Trump Benefits China in Latin America”. *The Americas Quarterly* (5/12/2016). Disponible en: <http://www.americasquarterly.org/content/how-trump-benefits-china-latin-america>. Consultado el 22/05/2017.

Stuenkel, Oliver y Matthew Taylor (eds.) (2015). *Brazil on the Global Stage: Power, Ideas, and the New International Order*. New York: Palgrave MacMillan.

Su, Y. P., & Vargas Delgado, O. R. (2017). Is China Becoming a Hegemonic Challenge in Latin America and the Caribbean? A Political Economy Analysis of the Nicaragua Interoceanic Canal Project. *Issues & Studies*, 53(01), 1-32.

Terra, Débora (2017). “Clash of Giants: disclosing Chinese and Brazilian thinking on the other and their relationship” (tesis doctoral no defendida aún).

Tharoor, Shashi (2013). *Pax Indica: India and the World of the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Penguin [version para kindle].

Tickner, Arlene (2012). “Rising Brazil and South America”. En Smith, Steven *et al.* (eds.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press. pp. 367-383.

Tubilewicz, C. (2004). Taiwan’s “Macedonian Project,” 1999–2001. *The China Quarterly*, 179, 782-803.

Tubilewicz, C. (2016). State transformation and the domestic politics of foreign aid in Taiwan. *The Pacific Review*, 29(1), 45-66.

Tudoroiu, T. (2017). Taiwan in the Caribbean: a case study in state

de-recognition. *Asian Journal of Political Science*, 1-18.

Urdinez, F., Burian, C. L., & de Oliveira, A. J. (2016). MERCOSUR and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective. *New Global Studies*, 10(1), 1-25.

Urdinez, F., Mourón, F., Schenoni, L. L., & de Oliveira, A. J. (2016). Chinese economic statecraft and US hegemony in Latin America: an empirical analysis, 2003–2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30.

Vieira de Jesus, Diego (2011). “Autonomia pela contradição: as políticas externa e nuclear de Vargas e JK”. *Política Hoje* 20 (2) pp. 829-853.

Vieira de Jesus, Diego (2013). “A contradição é nossa: as políticas externa e nuclear do segundo governo Vargas” Costa Lima, Marcos (org.). *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. pp. 275-287.

Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional* 29 (2). pp. 273-335.

Vommaro, Gabriel (2016), “El contraataque”, *Le Monde Diplomatique* Cono Sur, Edición N° 199, Buenos Aires.

Vommaro, Gabriel (2017), “La centroderecha y el cambio cultural argentino”, *Nueva Sociedad*, N° 270, julio-agosto, Buenos Aires.

Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review*. 88.2:384-396

Waltz, K.N. (1979) *Theory of International Politics*. New York: Random House.

Wang, H., & Lu, Y. C. (2008). The conception of soft power and its policy implications: A comparative study of China and Taiwan. *Journal of Contemporary China*, 17(56), 425-447.

Wise, C., & Chonn Ching, V. (2017). Conceptualizing China–Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath. *The Pacific Review*, 1-20.

ZIBLAT, Gabriel (2017), “En el último mes, la imagen de Macri se ajustó y perdió 8 puntos”, *Diario Perfil*, Buenos Aires, 31 de diciembre. Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/en-el-ultimo-mes-la-imagen-de-macri-se-ajusto-y-perdio-8-puntos.phtml>

Zhang, Jian (2015). “China’s new foreign policy under Xi Jinping: towards ‘Peaceful Rise 2.0’?”. *Global Change, Peace & Security* 27 (1). pp-5-19.

## Referencias

*BBC Brasil* (16/05/2016). “Respostas ‘duras’ de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty”. Disponible en: [http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516\\_serra\\_itamaraty\\_fs](http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs)

*BBC Mundo*. (13/06/2017) “Por qué Panamá rompió su vínculo histórico con Taiwán y estableció relaciones diplomáticas con China” Obtenido de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40256859>

*El País*, Montevideo (06/05/2015) “Vásquez prometió a gremiales buscar un acuerdo con Europa”. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-prometio-gremiales-buscar-acuerdo.html>

*Folha de São Paulo* (18/05/2016). “Política externa de Serra demole princípios de Lula e Dilma”. Disponible en: <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772683-politica-externa-de-serra-demole-principios-de-lula-e-dilma.shtml?cmpid=facefolha> Consultado el 22/05/2017.

*South China Morning Post*. (19/10/2017) “Chinese firm begins Panama port project after diplomatic ties restored” Obtenido de <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2116082/chinese-firm-begins-panama-port-project-after>

*The Economist*. (11/05/2016) “Charity or China?”. Obtenido de <http://www.economist.com/node/6919569>



## *Sobre los autores*

**Diego Abente Brun** es sociólogo y Ph.D. en Ciencia Política. Fue Profesor de Ciencia. Política en Miami University (1984-1993), en la Universidad Católica de Asunción y en la Universidad Nacional de Asunción. Es autor de numerosos artículos y libros sobre democratización, gobernabilidad, calidad de la democracia, y la relación entre la sociedad civil y el sistema político. También trabajó para la OEA, el PNUD, el Banco Mundial, National Endowment for Democracy, y numerosos centros de investigación del Paraguay. Además fue senador y embajador ante la OEA por el gobierno paraguayo, ministro de Justicia y Trabajo, entre otros cargos públicos desempeñados.

**Dawisson Belém Lopes** es profesor de política internacional y política comparada en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y es investigador por el Consejo Nacional de Pesquisadores del Brasil. Escribió tres libros y docenas de artículos con revisión de pares sobre temas relacionados a la política latinoamericana y la política externa brasilera. También fue profesor visitante en el Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área en Hamburgo, Alemania. Regularmente contribuye con Al Jazeera English, The Diplomat Magazine y varias publicaciones del Brasil. También es un Raisina Young Fellow at Observer Research Foundation (New Delhi, India) y forma parte del Centro de Estudios de Asia del Este (CEAO), un centro de investigación con sede en Brasil.

**Anabella Busso** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Master en Ciencias Sociales de FLACSO. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas

y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones de La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigador Categoría I del sistema de categorización de docentes-investigadores. Profesora Titular de grado de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la UNR. Docente posgrado en la UNR, Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Córdoba; FLACSO –Sede Argentina–; Instituto del Servicio Exterior de la Nación y la Universidad de La República, Uruguay. Ha escrito libros, capítulos de libros y artículos sobre política exterior argentina y relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos.

**Herib Caballero Campos** es Licenciado y Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Asunción, y Magíster en Historia del Mundo Hispánico por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en Historia del Mundo Hispánico en la Universidad San Pablo CEU (2012). Es Investigador categorizado del Conacyt con el Nivel II. En la actualidad es Docente Investigador de la Universidad Nacional de Canindeyú y es Tutor en la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional del Este. También es miembro de la Sociedad Científica del Paraguay. Escribió entre otros: *Ministros de Hacienda. Constructores de una institución Republicana, De Moneda a Mercancía del Rey. Funcionamiento y Efectos de la Real Renta de Tabacos y Naipes en la Provincia del Paraguay (1779-1811)*, *Los Bandos de Buen Gobierno de la Provincia del Paraguay (1778-1811)*.

**Pedro Feliú Ribeiro**, Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo. Previamente estuvo enseñando en la Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplica-



das - Campus I, Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba. Tiene un doctorado y maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Sao Paulo (USP) Sao Paulo, Brasil, y es Licenciado en Ciencia Política por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Sao Paulo, Brasil.

**Carlos Gómez Florentín**, Candidato al Doctorado en la Carrera de Historia Latinoamericana en la Universidad del Estado de Nueva York, Stony Brook. Enseña Relaciones Internacionales en el programa de posgrado de la Universidad Nacional de Asunción. Publicó 1954. El contexto histórico (El Lector, 2014), Los veteranos (El Lector, 2013); La Guerra Civil de 1947 (El Lector, 2013); Higinio Morínigo, el soldado – dictador (El Lector, 2011) y El Paraguay de la Posguerra, 1870 – 1900 (El Lector, 2010). Becario “IDRF”, Tinker, Fulbright, es máster en Ciencias Políticas con énfasis en Teoría Política por la Universidad de Nueva York (NYU) (2009). Anteriormente obtuvo la Licenciatura en Ciencias Políticas por la Facultad de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Asunción (2006).

**Camilo López Burian** es Profesor de Ciencias Políticas del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República (Udelar), Montevideo, Uruguay. Es doctor en ciencias políticas por la misma institución y se especializa en el área de las relaciones interancionales. Es Investigador del Nivel I del Sistema Nacional de Investigaciones y cuenta con múltiples publicaciones tanto de América Latina como de los Estados Unidos.

**Gustavo Rojas de Cerqueira**, es especialista en relaciones internacionales del Paraguay y Brasil, con énfasis en el campo de la economía internacional y el comercio. Se graduó en la Universidad Católica de Minas Gerais – PUC Minas en el campo de las relaciones internacionales y tiene

una maestría en relaciones interracionales y negociaciones por la la FLA-CO/San Andrés/Universidad de Barcelona. Tiene varias publicaciones en revistas especializadas en su área de trabajo y actualmente es investigador del CADEP – Paraguay.

**Edgar Sánchez Báez** es Director de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Posgrado y Relaciones Internacionales del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción. Es egresado de la Licenciatura en Tecnología de Producción de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Máster en “Planificación, Economía y Proyectos” y en “Ingeniería de Producción -Inteligencia Organizacional” en la UNA. Doctorando en “Ciencias Económicas, Empresariales y Sociales” de la Universidad de Sevilla – España. Ejerce la docencia universitaria en grado y postgrado. Investigador de varios proyectos de investigación con financiamiento nacional e internacional. Realizó estancias de investigación en diversas universidades de América Latina y Europa.

**Francisco Urdinez**, Profesor de Ciencias Políticas en el Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es doctor en Relaciones Internacionales (2017) por título conjunto entre King’s College London, Reino Unido, y la Universidad de São Paulo, Brasil. Master en Ciencias en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo. Urdinez previamente obtuvo su pregrado en Relaciones Internacionales la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Email: [furdinez@uc.cl](mailto:furdinez@uc.cl)

## *Notas*

1 Trabajo elaborado para el seminario “El Paraguay ante los nuevos (y viejos) paradigmas en la política externa regional” organizado por el área de investigación de la Universidad Nacional de Asunción en el marco del proyecto 421 con fondos Prociencia del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas del Paraguay, Diciembre de 2017. Este trabajo no está financiado ni por fondos chinos ni taiwaneses.

2 El documento, titulado “The One-China Principle and the Taiwán Issue” puede accederse en <http://www.china.org.cn/english/Taiwán/7956.htm> .

3 El texto en inglés de la ley puede accederse en el siguiente link de la embajada china en EEUU: <http://www.china-embassy.org/eng/zt/999999999/t187406.htm> .

4 Por ejemplo, el diputado Wilber López Núñez votó contra la ley argumentando “que este chino comunista nada tiene que ver con China Taiwán, porque Taiwán ha sido generoso con este país y todos nosotros los diputados de este plenario lo hemos reconocido, hemos aplaudido, no sólo eso, hemos hecho sesiones solemnes por la labor y el trabajo de ese país. ¡Ojalá que este chino comunista que tiene un negocio, no venga a querer sacar a Taiwán hoy, y que por un negocio personal desconozcamos a Taiwán.” (Texto de la ley 840 de 2013).

5 Versão preliminar publicada em: Feliú, P., & Claro, M. L. (2017). Las relaciones Ejecutivo y Legislativo en el Paraguay de Fernando Lugo (2008-2012). *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, (8), 75-101.

6 Segundo o Artigo 225 da Constituição Paraguaia: “O Presidente da República, o Vice-presidente, os Ministros do Poder Executivo, os Ministros da Suprema Corte de Justiça, o Fiscal Geral do Estado, o Defensor Público, o Controlador Geral da república, o Subcontrolador e os integrantes do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, só poderão ser submetidos a juízo político por mal desempenho de suas funções, por delitos cometidos em exercício de seus cargos ou por delitos comuns. A acusação será formulada pela Câmara dos Deputados, por maioria de dois terços. Corresponderá à Câmara dos Senadores, por maioria absoluta de dois terços, julgar em juízo público aos acusados pela Câmara dos Deputados e, se necessário, declará-los culpados, com efeito somente de separá-los de seus cargos. Nos casos de suposto cometimento de delitos, se passarão os antecedentes à justiça ordinária.

7 EBC “A queda do ministro da Defesa de Lugo, a tragédia de Curuguaty e o prenúncio do fim”, 22 de novembro de 2012. No site oficial: [www.ebc.com.br/noticias/internacional/2012/11/a-queda-do-ministro-da-defesa-de-lugo-a-tragedia-de-curuguaty-e-o](http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2012/11/a-queda-do-ministro-da-defesa-de-lugo-a-tragedia-de-curuguaty-e-o) [Consultado em 21 de abril de 2016].

8 ABC Color “Interpelarán a Franco por las críticas a Lugo”, 05 de outubro de 2009. No site oficial: [www.abc.com.py/edicion-impres/politica/interpelaran-a-franco-por--las-criticas-a-lugo-27533.html](http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/interpelaran-a-franco-por--las-criticas-a-lugo-27533.html) [Consultado em 23 de abril de 2016].

9 Paraguay “Franco renueva críticas hacia Lugo por falta de liderazgo”, 12 de maio de 2010. No site oficial: <http://www.paraguay.com/nacionales/franco-renueva-criticas-hacia-lugo-por-falta-de-liderazgo-25053> [Consultado em 23 de abril de 2016].

10 ABC Color “Franco critica a Lugo por salida de Riart y Aña Cua”, 22 de agosto de 2011. No site oficial: <http://www.abc.com.py/articulos/franco-critica-a-lugo-por-salida-de-riart-y-ana-cua-298751.html> [Consultado em 23 de abril de 2016].

11 Cf. art.192 da Constituição Paraguaia (1992).

12 ABC Color “Quieren blanquear a los que usurpan Antebi Cue” 19 de abril de 2012. No site oficial do ABC color <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/quieren-blanquear-a-los-que-usurpan-antebi-cue-391543.html>.

13 ABC Color “Lugo decreta creación de la coordinadora de reforma agraria” 13 de noviembre de 2008. No site oficial ABC color <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lugo-decreta-creacion-de-la-coordinadora-de-reforma-agraria-1120520.html>.

14 Recién en el año 1946 un Presidente asume luego de vencer en una contienda electoral competitiva y con considerable participación popular. A nivel del Congreso, también por primera vez en la historia política brasileña, llegan senadores y diputados que integran partidos de carácter nacional. Mientras que en el mismo año se promulgó una Constitución que confería prerrogativas amplias para el poder legislativo (Amorim Neto, 2012: 3).

15 Los desarrollos teóricos surgidos desde la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal) constituían un herramental cognitivo y una agenda para la acción en clave estructuralista tanto para la dimensión económica como política.

16 Esta y todas las restantes traducciones de los originales en inglés fueron realizadas por los autores de este texto. Para uniformizar la presentación del texto, todas las citas originalmente en inglés y portugués se tradujeron al español.

17 Por referir solamente a algunos, puede verse Saraiva (2011), Stuenkel y Taylor (2015) y Mares y Trikunas (2016).

18 En este sentido ver a Samuel Huntington (1993 y 1996).

19 Ver ranking 2015 del Banco Mundial (PPP). Disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-PPP-based-table>. Consultado el 23 de mayo de 2017. De acuerdo con la previsión de la economía mundial para el año 2050 (en USD) de Pricewaterhouse Coopers. Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html> Consultado el 23 de mayo de 2017. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Ver ficha de país disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china>. Consultado el 23 de mayo de 2017.

20 Véase el informe de la Conferencia de Seguridad de Munich 2017 en <http://report2017.securityconference.de> . Consultado el 23 de mayo de 2017.

21 En palabras de Sandra Malta dos Santos, presidente de la unión nacional de servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Sinditamaraty): “En los últimos dos meses, el número de diplomáticos afiliados a la unión se duplicó. (...) Hemos tenido más afiliaciones de diplomáticos en los últimos dos años que en los cinco años de nuestra existencia.” (Chade, 2014).

22 Para ver una discusión que muestra un paralelismo, en este tema, entre Francia y Argentina, ver Solanas (2014).

23 Investigación en curso, desarrollada por Belém Lopes, sobre los aspectos socioeconómicos y político-culturales de los diplomáticos reclutados por el Estado brasileño desde 2004 a 2015. Cabe destacar que en ese momento, Itamaraty estaba pasando por importantes reformas institucionales, operadas bajo la presidencia de Lula da Silva y de la Cancillería de Celso Amorim. Para más información, consultar Pimenta de Faria *et al* (2013).

24 Con especial énfasis en el Grupo de Reflexión sobre Relaciones Internacionales (GR-RI), quien, en su blog oficial (<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri>), se presenta como el órgano “que reúne a representantes de movimientos sociales y sindicales, partidos, fundaciones, investigadores y ONGs”.

25 Los lineamientos centrales del planteo de Serra que aquí se analizan pueden consultarse en: Folha de São Paulo (18/05/2016).

26 Entre quienes sostienen el argumento del liderazgo se encuentran Saraiva (2010) y Pinheiro y Gaio (2014); mientras que los cuestionamientos a esta idea pueden consultarse en Burgues (2008 y 2015), Flandes (2009), Flandes y Wojczewski (2010), Malamud (2011) y Flandes y Wehner (2015).



27 Serra asumió inicialmente el cargo de forma personal y no como representante de su partido. Fue Diputado Federal y Senador. Durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso fue Ministro de Planificación y Ordenamiento y Ministro de Salud. Fue Prefeito de San Pablo y Gobernador del Estado de San Pablo. Presidió el PSDB y fue candidato presidencial en las elecciones de 2002 y 2010. Otros actores políticos del PSDB que podrían ser sus competidores en esa instancia futura eran, en ese momento, Aécio Neves (en ese momento presidente del PSDB y Senador, ex Diputado Federal y Gobernador de Minas Gerais, quien ya fue candidato presidencial en 2014), luego afectado por las delaciones premiadas de los hermanos Batista del grupo JBS; Geraldo Alckmin (actual gobernador del Estado de San Pablo, fue Vereador y Prefeito de Pindamonhangaba y Diputado Estadual y Federal. En 2006 fue candidato presidencial) y João Doria Jr, actual Prefeito de San Pablo, de origen empresarial pero que accedió a su cargo mediante candidatearse desde el PSDB.

28 Lula finaliza su mandato en 2010, mientras que Kirchner fallece ese mismo año y Chávez en 2013.

29 A modo de ejemplo Oppenheimer señala que de acuerdo a datos de la CEPAL durante 2012 los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico tuvieron un índice de crecimiento combinado de 5%, mientras que los países del MERCOSUR crecieron a una tasa promedio del 2,9; que el intercambio comercial entre los primeros creció 1,3% mientras que entre los miembros del MERCOSUR cayó un 9,4%. La conclusión política inmediata que cierra el análisis indica que “La Alianza del Pacífico (...)”

se está consolidando como un bloque económico con enorme potencial, mientras que el MERCOSUR, el mercado común constituido por Brasil, la Argentina, Venezuela, Uruguay y Paraguay- (...) se está convirtiendo en un comité político (...) cada vez más debilitado por disputas internas (...) En Cali, [los Estados que integran la Alianza] se presentaron como un grupo de países estables que respetan la democracia y el Estado de Derecho y que, por lo tanto, ofrecen oportunidades de inversión mucho mejores que Venezuela, la Argentina y otros países populistas que expropiaron empresas extranjeras a su capricho. (Oppenheimer, 2013).

30 Entre 2013 y finales de 2014 las urnas volvieron a darle apoyo a los gobiernos progresistas de la región. Los triunfos fueron muy contundentes en los casos de Correa, Bachelet, Morales, Vásquez y más acotados en el caso de Maduro y Rousseff. Desde una perspectiva latinoamericana esta tendencia se vio reforzada por la reelección del Frente Farabundo Martí en El Salvador.

31 “El neoextractivismo es un modelo de desarrollo económico adoptado por algunos gobiernos de América del Sur a principios del siglo XXI y cuyos antecedentes se ubicarían en el extractivismo convencional. Al igual que éste, el neoextractivismo orienta la economía hacia actividades de explotación de la naturaleza para la obtención de recursos no procesados dirigidos de forma prioritaria a la exportación, pero difiere de aquel en el papel protagónico que adquiere el Estado en el proceso productivo. Esta participación puede adoptar una forma directa, a través de empresas estatales, o indirecta, a través de tributaciones y otros mecanis-

mos de regulación, y permite la obtención de un porcentaje mayor de ingresos para las arcas estatales. Parte de estos recursos sirven para la puesta en marcha de programas sociales y otras iniciativas públicas que dotan a los gobiernos de cierto grado de legitimidad.” (Carrasco y Del Hoyo Arce, 2017)

32 El Presidente Vásquez declaró que buscará insistentemente nuevos acuerdos comerciales, especialmente con la Unión Europea. Incluso no descartó solicitar un “waiver” al MERCOSUR para que le permita a Uruguay realizar esa negociación de manera unilateral. Ver Diario El País, Montevideo, 6 de mayo de 2015.

33 En noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia habilitó al actual presidente Evo Morales a presentarse a la reelección indefinida, lo que significa que podría competir en las elecciones presidenciales de 2019. Esta es una vía legal, pero desconoce el resultado del referéndum.

34 En 2016 el Diccionario Oxford entronizó un neologismo como palabra del año y como nueva incorporación enciclopédica. Se trata de la post-truth o de la posverdad, un híbrido bastante ambiguo cuyo significado “denota circunstancias en que los hechos objetivos influyen menos en la formación de la opinión pública que los llamamientos a la emoción y a la creencia personal”. ([Amón](#), 2016) .

Utilizada enfáticamente en épocas del Brexit y el triunfo de Trump, la

“Posverdad” o “mentira emotiva” afecta la formación de la opinión pública. Así, en el ámbito de la cultura política, se define como política de la posverdad (o política posfactual) a aquella en la que el debate se enmarca en apelaciones a emociones desconectadas de los detalles de las políticas públicas y por las reiteradas afirmaciones de puntos de discusión en los cuales las réplicas fácticas son ignoradas. También se destaca que la posverdad oculta a las relaciones públicas y a la comunicación estratégica como instrumentos de manipulación y propaganda encubiertas.

35 De acuerdo a Actis y Creus, un escenario de “bipolarismo rígido”, se encuentra signado por tensiones crecientes y por una rivalidad abierta entre Estados Unidos y China. En un tablero de tales características, aumentaría la aversión al riesgo y la fuga de capitales desde la periferia —lo cual generaría en consecuencia, presión cambiaria y devaluaciones en los emergentes—, aumentaría el costo financiero y se contraerían los flujos comerciales y los flujos de inversiones. En un escenario de “bipolarismo distendido”, los flujos de capitales preservarían cierta estabilidad, el costo financiero se mantendría en niveles relativamente bajos en términos históricos y no cabe esperar fuertes disrupciones en los flujos comerciales y de inversiones. Además, los márgenes de autonomía se ampliarían considerablemente en tanto que sería posible pivotear entre Estados Unidos y China aumentando el margen de negociación y reduciendo los niveles de dependencia (Actis y Creus, 2017).

36 En este marco se enfatizan las acciones conjuntas fruto de los

228

lazos creados por UNASUR ante hechos como: los intentos secesionistas de los estados de la medialuna en Bolivia (2008); la crisis por el acuerdo para el uso de bases colombianas por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses (2009), el golpe de Estado en Honduras (2009), el intento de desestabilización política en Ecuador (2010) y la destitución de Fernando Lugo en Paraguay (2012). A lo anterior se le debe sumar también las acciones conciliatorias de otras instancias de concertación como el Grupo de Río en ocasión de la crisis entre Colombia y Ecuador por el ataque aéreo colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano (2008).

37 Kicillof y Bianco (2017) sostienen que en las negociaciones en curso se propone una liberalización comercial que reduce a cero los aranceles de cerca del 90% de los productos importados desde la UE (automóviles, autopartes, químicos, plásticos, medicamentos, bienes de capital, etc.). A cambio se autoriza que pequeñas cuotas de un puñado de alimentos ingresen a la UE con arancel cero, pero sometidos a controles fitosanitarios severos. Además, la UE le exige a la Argentina una mayor liberalización del comercio de servicios de transporte marítimo y fluvial. Por otra parte, se le otorgaría el “trato nacional” a las empresas del viejo continente sin que cumplan ningún requisito de “desempeño” mientras que también podrán participar de las compras nacionales y de las obras públicas en paridad con las empresas locales. Consecuentemente, el Estado ya no tendrá ningún control sobre las empresas extranjeras y tampoco podrá usar su poder de compra como herramienta para el desarrollo. En lo que respecta a la propiedad intelectual se establece la extensión de la duración de las patentes de los medicamentos y la protección de los datos

de prueba utilizados en los análisis clínicos. De esta forma, se ofrece un período de exclusividad adicional a los grandes laboratorios europeos que poseen las patentes, impidiendo la producción de genéricos por parte de laboratorios nacionales públicos y privados, encareciendo el precio de los medicamentos. Por último, también se eliminarán los regímenes de admisión temporaria, drawback y licencias de importación, de vital importancia para la industria; se flexibilizarán las reglas de origen, lo que conducirá a una inundación de productos elaborados en países de bajísimos salarios pero con la etiqueta del “Made in Europa”; se extinguirá la posibilidad de cobrar derechos a las exportaciones, con los perjuicios que ello tendrá en materia fiscal y de agregado de valor a la producción; y se impedirá que nuestras economías regionales puedan comercializar alimentos (vinos, quesos, frutas, verduras) de similares características a los europeos, que se encontrarán protegidos a través de múltiples y nuevas “indicaciones geográficas”.



Se terminó de imprimir en marzo de 2018 en los Talleres de Serigraf S.R.L.  
Fernando de la Mora-Paraguay