

LOS DESAFÍOS DE LAS RELACIONES EXTERIORES DEL NUEVO GOBIERNO

FERNANDO MASI

A un año de su instalación, el nuevo gobierno ha demostrado otorgar preferencia a los temas económicos en sus relaciones externas. Para ello ha tenido que superar los escollos internos que lo alejaban del Mercosur y del mercado internacional. Una agresiva campaña de atracción de inversión extranjera y de presencia presidencial en foros internacionales y capitales mundiales no es acompañada, sin embargo, por nuevos lineamientos de política exterior. Llevar adelante una exitosa estrategia de relacionamiento económico internacional puede servir para una inserción más efectiva de Paraguay al mundo.

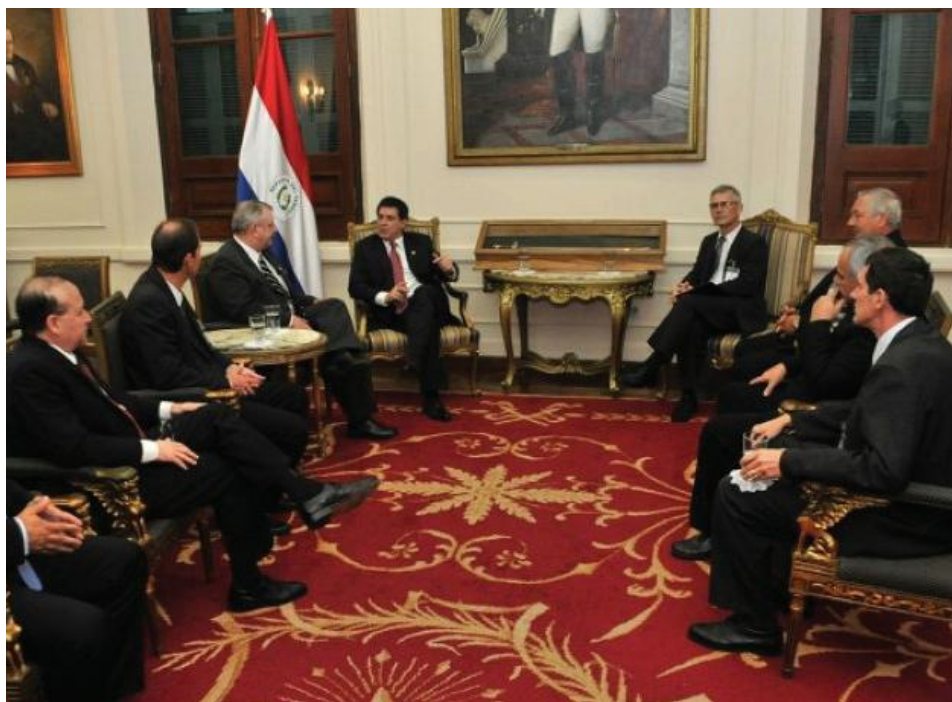
Antecedentes

Por más de cuatro décadas, la política exterior del Paraguay ha estado tradicionalmente alineada a los preceptos de la “guerra fría” de los Estados Unidos. En el ámbito regional y hacia fines de los años 70 del siglo pasado, la otra tradicional política pendular dejaba de ser tal para mostrar una mayor inclinación hacia el Brasil. Ello encontraba su explicación no solo en la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, sino también en un creciente peso de las relaciones comerciales entre ambos países, de inversiones y préstamos y de ayuda militar. Desde entonces, la importancia regional de la Argentina para el Paraguay pasaría a segundo plano.

Con el fin de la “guerra fría”, y la emergencia de proyectos regionales, la atención de la política exterior del Paraguay ha estado mayormente centrada en la integración regional sudamericana y en la solución de problemas bilaterales con los dos grandes vecinos, sin que ello haya significado que Estados Unidos haya perdido su peso político en las vincu-

Fernando Masi

Sociólogo y economista, especializado en Economía y Política Internacional en la Johns Hopkins University (SAIS) de los Estados Unidos. Es miembro-investigador y Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).



laciones externas, específicamente en términos del respaldo al proceso democrático. En la primera década del Mercosur continuaba el fuerte alineamiento a la política brasileña.

Esta situación tuvo algunas modificaciones con los gobiernos de Nicanor Duarte y de Fernando Lugo en la última década. Por un lado, el Paraguay dejaba de alinearse estrictamente con los Estados Unidos en temas de política exterior global y regional. Por otro lado, el Paraguay se convertía en un actor más proactivo dentro del Mercosur y, por lo tanto, tratando de construir una independencia relativa del Brasil. Esto último ha llevado a resultados beneficiosos en la relación con Brasil¹, como líder del Mercosur y como uno de los líderes de las economías emergentes.

Sin embargo, sobre la base de la experiencia de los 10 años, el Paraguay no construía una estrategia nueva de relacionamiento internacional. Peor aún, la salida del gobierno de Lugo no solo provocó un aislamiento internacional y regional del Paraguay, sino también medidas desacertadas de los encargados de política exterior del gobierno Franco, buscando el alineamiento tradicional a los Estados Unidos, en un momento en que América Latina ha dejado de ser prioridad para su política exterior.

Los caminos del nuevo gobierno

El gobierno electo en abril del 2013 se proponía volver a situar rápidamente al Paraguay en la arena internacional y regional luego de un año de ausencia provocada por una decisión de su clase política. Al mismo tiempo, se proponía que su política exterior contenga más lineamientos de orden económico que favorezcan al crecimiento y el desarrollo. Para ello enfrentaba varios desafíos. El primero ha sido qué hacer con el Mercosur a partir de la decisión de este bloque de volver a aceptar la participación de Paraguay en los organismos técnicos y políticos del organismo regional.

¹ Renegociación del precio de la energía de Itaipú, financiamiento de la primera línea de 500 kV, apertura del mercado brasileño a productos manufacturados del Paraguay, mayor inversión brasileña en procesos industriales para exportación en el Paraguay, apoyo brasileño a la propuesta paraguaya de creación del Focem.

A pesar de que el Mercosur ha permanecido estancado en su agenda interna y, por lo tanto, en su propio proceso de integración, la no participación paraguaya en este bloque era lógicamente desfavorable a las pretensiones del nuevo gobierno de trabajar una inserción internacional más dinámica de Paraguay.

Ante ello y al contrario de lo expresado en su campaña política, el presidente Cartes prosiguió –al inicio– con la inercia del gobierno anterior, adoptando una posición poco flexible y de retórica soberana. Esta posición impedía que el Paraguay se haga cargo de la presidencia pro t mpore del Mercosur en el segundo semestre del año 2013. También impedía que el Paraguay pudiese negociar ciertas compensaciones derivadas del hecho de la suspensión política del órgano regional por el término de un año. El gobierno de Cartes decidía, así, que el Paraguay no participara de las mesas de negociaciones del Mercosur por el resto del año 2013.

Aún cuando las decisiones adoptadas por el Mercosur entre el 2012 y el 2013 eran mayormente de escasa relevancia, las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea se aceleraron en el segundo semestre del 2013. Como líder de estas negociaciones, el Brasil anunciaba que las mismas continuarían su curso con la participación de los países que así decidieran. Venezuela rápidamente se apart  del proceso porque apenas había iniciado su inserción al Mercosur. Brasil realizaba esfuerzos para que la Argentina suba a bordo. Uruguay participaba activamente de las discusiones. Al adoptar la decisión de no volver a los órganos del Mercosur, Paraguay se autoexclu a de las negociaciones.

Al iniciar conversaciones bilaterales con Brasil y Argentina, el nuevo gobierno rápidamente entendió que la posición adoptada era equivocada y que solo acarrearía mayor aislamiento del Paraguay. La posición paraguaya, además, colisionaba con la decisión del nuevo gobierno de emprender una fuerte política de atracción de inversiones, que tenga como uno de sus mercados principales al Mercosur. De esta manera y con anterioridad a la aceptación oficial de volver a los organismos del Mercosur, el nuevo gobierno ya enviaba –en forma oficiosa– a sus negociadores para la discusión de aspectos técnicos del acuerdo con la Unión Europea. Con la aceptación del ingreso de Venezuela al Mercosur por parte del Congreso del Paraguay (diciembre de 2013) se abrió finalmente el camino para la participación de Paraguay en las deliberaciones de los órganos regionales.

A pesar de que el Mercosur ha permanecido estancado en su agenda interna y, por lo tanto, en su propio proceso de integración, la no participación paraguaya en este bloque era lógicamente desfavorable a las pretensiones del nuevo gobierno de trabajar una inserción internacional más dinámica de Paraguay. Una vinculación económica y comercial activa con el Brasil es más importante para el Paraguay



que optar solamente por una membresía de la Alianza del Pacífico². Además, ante la presencia del Paraguay en el Mercosur es una alternativa de mayor visibilidad internacional frente a otra que trata de concretar acuerdos y alianzas políticas y comerciales con impacto significativo sobre su desarrollo económico, a partir de una apuesta solitaria como país pequeño y mediterráneo.

El segundo desafío se desprende de un compromiso asumido por el nuevo gobierno y que se extiende como un eje transversal sobre los tres pilares de su Plan de Gobierno³: la inversión extranjera directa (IED). Principalmente, teniendo en cuenta que los montos de esta inversión llegaban a niveles históricos muy altos en los años de la Administración Lugo⁴. Este incremento sin precedentes de la IED no respondía necesariamente a la existencia de una estrategia de atracción de este tipo de capitales, en esa administración, sino fundamentalmente a dictados de los mercados internacional y regional. Es decir, a la demanda internacional y regional de una mayor agroindustrialización de los *commodities* y mayor procesamiento de otros productos para los mercados regionales.

La decisión del nuevo gobierno ha sido trabajar la atracción de esta inversión en dos frentes. Por un lado, para acelerar las obras de infraestructura física, comunicacional y de provisión de energía eléctrica a través de la modalidad de la Asociación Público-Privada (APP). En segundo lugar, lograr un monto significativo de IED en sectores industriales y de servicio que signifiquen mayor empleo de mano de obra y mayor oferta exportable.

En el caso de las APPs, la experiencia en otros países de la región muestra que la concreción de proyectos no se realiza en forma inmediata. En el caso de la IED, el gobierno ha iniciado una agresiva política de atracción mediante visitas y presentaciones sobre las ventajas del país en países desarrollados y en países emergentes; a través de la llegada de delegaciones de empresarios de países vecinos y de otras regiones del mundo; y mediante las visitas del propio Presidente de la República a países con potencial de IED en el Paraguay.

2 Alianza a la cual el Paraguay había ingresado como miembro observador en 2012.

3 El Plan de Gobierno se ha definido a partir de los siguientes pilares: crecimiento económico inclusivo, reducción de la pobreza e inserción internacional del Paraguay.

4 Los flujos netos de inversión externa directa en el Paraguay aumentaban de alrededor US\$ 200 millones en 2008 a un promedio de US\$ 550 millones entre los años 2011 y 2012 (cifras del BCP).

Se podría decir que este accionar del gobierno está comenzando a rendir sus frutos, observándose un mayor interés de empresas extranjeras a invertir en el país, la presencia de nuevas empresas extranjeras instaladas en el país y la voluntad de varios países del mundo (gobiernos y empresas) de hacer de huéspedes y coorganizadores de las misiones paraguayas para la atracción de capitales.

Todavía un tercer desafío se desprende del hecho de la decisión del nuevo gobierno de promover la presencia internacional de Paraguay en todos los tipos de foros políticos y económicos, con el objetivo de volver a legitimar esa presencia. Aquí el gobierno no hace diferencia ideológica o de intereses económicos en sus preferencias de participación. Es decir, el objetivo es estar visible, dando muestras de pragmatismo. De todas maneras, en los discursos del gobierno en estos foros predomina una tendencia conservadora en el tratamiento de los temas internacionales.

¿Cuál es el norte?

Como ha sido el caso de todos los gobiernos que han sucedido a la dictadura stronista, no es fácil visualizar una estrategia de relacionamiento internacional en este nuevo gobierno, y menos aún el interés de ir construyendo una política exterior de Estado.

Existen varias razones para entender este problema. En primer lugar, la poca voluntad de los decisores de políticas públicas de estructurar objetivos y metas de un modelo de desarrollo económico y social, sobre el cual establecer líneas de relacionamiento internacional. La política exterior de un país generalmente es el reflejo de las decisiones económicas y políticas internas del mismo. En todo caso, cada gobierno –y el actual no es la excepción– estructura planes de acción que son llevados medianamente a cabo, para volver a ser reemplazados por los planes de la siguiente administración estatal.

En segundo lugar, el escaso interés de la dirigencia política del país de entender los contextos regional e internacional en los cuales juega el Paraguay y los cambios que se producen en este mismo contexto. El inicio de la democracia en el Paraguay y su permanencia ya por un cuarto de siglo no han albergado la formación de una élite política, sino que ha visto el surgimiento de nuevos caudillos con las mismas prácticas clientelares del pasado. Así esta dirigencia política no se ha apartado mucho de una típica y tradicional mentalidad insular.

Este accionar del gobierno está comenzando a rendir sus frutos, observándose un mayor interés de empresas extranjeras a invertir en el país, la presencia de nuevas empresas extranjeras instaladas en el país y la voluntad de varios países del mundo (gobiernos y empresas) de hacer de huéspedes y coorganizadores de las misiones paraguayas para la atracción de capitales.

En tercer lugar, la herencia del stronismo, con fuertes sesgos de la “guerra fría”, que todavía permea a la mayor parte de la dirigencia política y a los encargados de las decisiones de las relaciones internacionales del Paraguay. Esta herencia no solo influye en el pensamiento político, sino que ha creado todo un cuerpo diplomático con escasa y casi nula formación profesional en materia de relaciones internacionales. Al igual que otras dependencias del Estado paraguayo, la mayor parte de los funcionarios de la Cancillería no han accedido a sus posiciones por méritos⁵ sino por las prácticas propias del patronazgo inaugurado por la dictadura y continuadas por los gobiernos de la etapa democrática.

Sería muy ambicioso demandar del gobierno actual la conformación de una política exterior de Estado. Sin embargo, no así la estructuración de una estrategia de relacionamiento económico internacional que fije las prioridades comerciales externas y de la inversión extranjera de acuerdo a las ventajas y potencialidades del país. Esta estrategia puede dar continuidad a las decisiones adoptadas por las dos administraciones anteriores de gobierno: negociar una política de integración al mundo a partir de una mayor independencia relativa de los hegemones de orden regional e internacional. El éxito de esta estrategia puede constituir la base de la construcción de una política exterior para un país pequeño y mediterráneo en el siglo XXI.

5 La ley que crea el escalafón y la función diplomática promulgada a fines de los años noventa ha mantenido la estructura y categorías de los funcionarios de relaciones exteriores y ha exigido concurso de méritos solo para aquellos que desean ingresar a la función diplomática. De todas maneras, los concursos recién se implementaron diez años más tarde y con un fuerte sesgo para seguir favoreciendo la entrada mayoritaria de profesionales del área jurídica.