

PARAGUAI: QUO VADIS? ENTRE O MERCOSUL E OS ESTADOS UNIDOS*

*Regina Kfuri
Bárbara Lamas*

Introdução

O Paraguai tem sido um Estado negligenciado no estudo das relações internacionais, tanto do ponto de vista global quanto do regional. Em uma primeira análise, é um país cujas capacidades não favorecem seu poder de barganha frente a seus pares: além de ser pequeno e mediterrâneo, com pouca população e pouco orçamento militar, sua economia é fortemente marcada pela informalidade (e ilegalidade), sua produção se restringe basicamente ao setor primário e seu comércio internacional é praticamente inexpressivo, se comparado regional ou globalmente. Isso faz do Paraguai um Estado muito dependente regional, econômica e politicamente.

Historicamente, a inserção paraguaia no sistema internacional esteve profundamente condicionada às relações com os dois principais países da América do Sul, Brasil e Argentina. Desde o final do século XIX, o Paraguai oscilou entre os dois vizinhos, com uma forte relação de dependência, mas também com a prática de uma política externa pendular que buscava tirar proveito dos antagonismos entre os dois países (Ginesta, 1999).

Até a década de 60, o acesso paraguaio ao mercado internacional estava condicionado à Argentina, que controlava sua única via de acesso ao mar até então: o rio Paraná. A construção da Ponte da Amizade e a permissão de utilização do porto de Paranaguá (Paraná), e, depois, o reconhecimento do direito à navegação do Paraguai no rio Paraná, por parte da Argentina, representaram novas oportunidades, mas, ainda assim, o país continuou bastante dependente de seus vizinhos maiores.

* O presente artigo é uma versão mais completa e extensa do trabalho publicado no Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e apresentado no encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) de 2007.

Na década de 60, o Paraguai mostrava preocupações em ampliar suas alternativas. Embora, no período, praticasse uma política externa de apoio aos Estados Unidos e obtivesse alguns benefícios desse apoio, a posição paraguaia no sistema internacional não permitia que esse relacionamento fosse usado como elemento de barganha com os vizinhos. Assim, o Paraguai buscou inserir-se em arranjos de integração regional, a exemplo da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), como uma alternativa à dependência dos mercados argentino e brasileiro, responsáveis por mais de 50% de seu comércio exterior. No entanto, essa dependência não foi superada e aumentou ainda mais depois da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ou seja, com o Mercosul, além de boa parte das exportações paraguaias destinar-se aos demais sócios do bloco (Lamas, 2006), também sua inserção internacional está submetida, em grande medida, à sua mediação. Além disso, a criação do bloco regional dificultou a prática de sua tradicional política pendular de alternância entre Argentina e Brasil.

Apesar das assimetrias de poder e da inferioridade do Paraguai, não é correto dizer que o país não tenha relevância no jogo político regional, ainda que parte de sua importância venha a reboque de problemas estruturais. O país se configura como um desafio para a segurança do Cone Sul, sendo uma das principais bases de operação de atividades de contrabando, lavagem de dinheiro e crime organizado na região.

A permanente corrosão do Estado paraguaio se explica pelo envolvimento de seus agentes com uma ampla gama de atividades ilícitas que envolvem: contrabando, falsificações de produtos de informática, tráfico de armas e de drogas e lavagem de dinheiro. Sobrepõem-se a esses a pequena e grande corrupção que assumem as formas mais variadas de práticas extorsivas na sociedade. Ao lado do Brasil e da Argentina, o Paraguai revela-se especialmente vulnerável às ameaças transnacionais e transversais, o que inevitavelmente compromete a cooperação inter-estatal à segurança do Mercosul. Vale remarcar que foi justamente durante os anos de funcionamento deste bloco comercial que mais se expandiu a presença de organizações criminosas regionais e internacionais (Hirst, 2005/2006:15).

Com efeito, nos últimos anos, esses temas se tornaram uma preocupação nas relações bilaterais com a Argentina e com o Brasil, além

de terem adquirido peso na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos. Esse fato possibilitou a volta da política pendular paraguaia, desta vez entre o Mercosul e a potência do norte. O Paraguai utiliza sua fragilidade relativa para conseguir vantagens na relação com outros Estados, especialmente Argentina e Brasil, como em um dilema de segurança às avessas. Isto é, o dilema de segurança, em geral, é entendido como uma situação em que, sem saber se a intenção dos demais atores é realmente pacífica e se terá continuidade, um ator tende a acumular poder defensivo. Os outros atores, também incertos quanto às motivações do primeiro, agem igualmente no sentido de aumentar sua própria capacidade de proteção. No caso paraguaio, a ameaça não vem do mais forte, mas, ao contrário, do mais fraco, obrigando os demais atores, Brasil e Argentina, a agir de forma favorável ao Paraguai, o que, provavelmente, em outras circunstâncias, não aconteceria. Além disso, modificações significativas podem acontecer no jogo político regional. A política externa expansionista de Hugo Chávez pode polarizar ainda mais a disputa política na região e aumentar o poder de barganha do Paraguai, aumentando o seu peso político.

O presente artigo propõe-se a analisar as relações externas do Paraguai a partir da criação do Mercosul até os dias atuais. Para tanto, consideraremos três elementos fundamentais: o primeiro é a relação do Paraguai com o Mercosul e os demais sócios; o segundo, a relação do Paraguai com os Estados Unidos; e o terceiro são as possíveis implicações da entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno. Faremos um breve retrospecto das relações do Paraguai com os Estados Unidos, com a Argentina e com o Brasil durante o período da Guerra Fria, para uma melhor compreensão do que tem sido a política pendular paraguaia.

1. A política externa do Paraguai durante a Guerra Fria

A política externa do Paraguai diversificou-se a partir de sua redemocratização, em 1989, depois de 35 anos sob a ditadura do General Alfredo Stroessner. Durante boa parte desse período, o país se manteve isolado, e, antes disso, a política externa se restringiu quase que totalmente à defesa da soberania e da integridade territorial por causa dos conflitos internacionais em que se envolveu. Com efeito, a Guerra do Paraguai contra

a Tríplice Aliança – Argentina, Brasil e Uruguai – de 1865 a 1870, a Guerra do Pacífico contra o Chile de 1879 a 1881, e a Guerra do Chaco contra a Bolívia, de 1932 a 1935, foram conflitos que consumiram anos da atenção do país e consumiram boa parte de sua riqueza, para não mencionar as perdas humanas.

Durante as duas primeiras décadas do regime de Stroessner, no cenário de Guerra Fria, a política externa paraguaia caracterizava-se pelo apoio aos Estados Unidos. A política defendida pelo ministro das Relações Exteriores Raúl Sapena Pastor baseava-se no entendimento de que o Paraguai poderia contar com o apoio diplomático e econômico norte-americano se o país se alinhasse completamente com a política de contenção ao comunismo. Em consonância com essa visão, o general Stroessner afirmava que

[n]a política internacional, em geral, o Governo do Paraguai dá apoio decidido aos Estados Unidos, como líder do mundo livre em sua luta contra o comunismo internacional, e compartilhamos com essa grande nação os ideais de justiça, paz, direitos e liberdade, de forma a que o mundo em que vivemos possa ser mais seguro e ter mais garantias coletivas e individuais (Stroessner, 1977, *apud* Mora, 1998a: 63).

O apoio aos Estados Unidos não ficava no campo do discurso, traduzindo-se em ações concretas. Além de votar consistentemente com os norte-americanos na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização dos Estados Americanos (OEA), o Paraguai forneceu duas centenas de soldados para ajudar na intervenção à República Dominicana e ofereceu tropas para lutar no Vietnã. Em troca, o general Stroessner conseguia o que desejava para fortalecer e consolidar seu regime: ajuda econômica e apoio político. Nos anos de consolidação de seu governo, entre 1954 e 1961, a ajuda financeira norte-americana chegava a uma média de 30% do orçamento paraguaio anual (Sánchez, 2004). A Aliança para o Progresso¹ trouxe mais recursos, com a ordem e a segurança como objetivos centrais.

Apesar da retórica norte-americana de defesa do mundo livre, o compromisso a longo prazo com a democracia permitia à política externa dos Estados Unidos uma racionalização do apoio a curto prazo a governos autoritários e anticomunistas. O regime de Stroessner superestimava os

perigos da ameaça comunista financiada pela União Soviética e por Cuba e tirava proveito da divisão ideológica do sistema internacional. Em tempos de Guerra Fria, valia a regra do jogo de soma zero e o Paraguai, embora fosse um país remoto e de pouca importância, tornava-se uma das peças do tabuleiro estratégico. Os Estados Unidos expandiram seu relacionamento econômico com o Paraguai e, na década de 60, tornaram-se o segundo maior mercado consumidor das exportações paraguaias, atrás apenas da Argentina (Mora, 1998a: 64).

A relação entre o Paraguai e os Estados Unidos mudou a partir do final da década de 70. Com a eleição de Jimmy Carter, em 1977, os Estados Unidos passaram a preocupar-se com o abuso de direitos humanos no regime autoritário paraguaio. Além disso, também defendiam um processo de mudança política e abertura do regime. A pressão dos Estados Unidos surpreendeu o regime paraguaio, mas Stroessner não cedeu.

Quando o republicano Ronald Reagan chegou à presidência, em 1981, sua retórica de acirramento da Guerra Fria trouxe ao Paraguai a esperança de retomada das antigas relações. O cenário internacional, no entanto, era outro e os direitos humanos tinham se tornado uma questão importante na política externa norte-americana para a opinião pública e o Congresso. Além disso, indícios de envolvimento de membros de seu governo com o narcotráfico complicavam a situação de Stroessner. Um relatório do governo norte-americano, de 1986, apontava evidências da participação de militares paraguaios na produção de cocaína. Portanto, a política externa de Reagan para o Paraguai foi de pressão pela democracia, respeito aos direitos humanos e combate ao tráfico de drogas (Mora, 1988: 68). A inexistência de novos tratados de cooperação bilateral entre os anos de 1978 e 1986 reflete o afastamento entre os dois países.²

Os anos 70 foram também marcados pela intensificação de relações com os vizinhos na América do Sul, especialmente com a Argentina e com o Brasil. Como lembra Tini (2004), desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança, em 1870, o Paraguai se viu influenciado constantemente pela ingerência da Argentina e do Brasil nas suas políticas doméstica e externa. A alternância de poder entre o Partido Colorado e os Radicais era acompanhada pela oscilação da aproximação com o Brasil e com a Argentina. Essa política pendular se acentuou com a chegada de Stroessner ao poder, em 1954.

A influência argentina estava fortemente relacionada ao fato de que Buenos Aires havia se reservado o direito de autorizar ou proibir o trânsito no rio Paraná em seu território. Com isso, a principal saída ao mar do Paraguai se condicionava à disposição e aos interesses argentinos em permitir a navegação pelas águas do rio, o que lhes conferia um grande poder sobre o Paraguai, especialmente antes da “popularização” do transporte aéreo. Mesmo o transporte da produção paraguaia via ferrovias se subordinava aos desígnios da Argentina, já que necessariamente passava por seu território.

Nos anos 50, Stroessner iniciou uma política de aproximação com o Brasil, apoiada principalmente nos vínculos estabelecidos entre autoridades civis e militares dos estados de Mato Grosso e Paraná, e conseguiu, durante seu governo, tirar proveito da balança de poder regional, marcada pela relação competitiva entre a Argentina e o Brasil (Rodríguez, 2006; Pecequillo e Hage, 2007). A rivalidade entre os dois países rendeu ao Paraguai, na década de 1970, importantes conquistas, como as hidrelétricas de Itaipu e Yacyretá, a Ponte da Amizade, que liga Ciudad del Este a Foz do Iguaçu e a ponte que liga Encarnación (Paraguai) e Posadas (Argentina). Isso, no entanto, não reduziu a dependência e a vulnerabilidade paraguaias. Pelo contrário, de acordo com Mônica Hirst (2005/2006), os dois vizinhos maiores do Paraguai chegaram a ser responsáveis por 75% dos investimentos diretos estrangeiros e por mais de 80% de seu comércio exterior na década de 80.

Ainda assim, tais conquistas alteraram significativamente a relação do Paraguai com seus vizinhos. Intensificou-se a especialização do Paraguai como exportador de produtos agrícolas, principalmente por causa do cultivo de soja e algodão na região próxima à fronteira com o Brasil. Intensificou-se também o comércio de produtos contrabandeados com os vizinhos. Especialmente a partir da década de 80, as baixas tarifas de importação do Paraguai, em oposição ao protecionismo praticado nos vizinhos, permitiram a triangulação de bens de consumo suntuários³, isto é, produtos importados do leste asiático e dos Estados Unidos de forma subfaturada ou ilegal eram reexportados ao Brasil e à Argentina também de maneira ilegal. Outro ponto a ressaltar é o fato de que, graças à construção da hidrelétrica de Itaipu, o Paraguai teve um crescimento econômico inédito

de 1975 a 1981. Além disso, Itaipu e Yacyretá converteram o Paraguai em um importante exportador de energia da região. Em outras palavras,

A abertura ao Brasil significou um novo modo de inserção internacional por meio da agricultura comercial, do financiamento da obra da hidrelétrica de Itaipu e da criação daquelas condições que permitiriam ao Paraguai desempenhar um papel de intermediário comercial na região (Masi, 2006: 5).

A nova relação do Paraguai com o Brasil e com a Argentina, pautada na comercialização de *commodities* e de energia, permitiu, em um primeiro momento, uma certa modernização das estruturas produtivas paraguaias na década de 70, segundo Masi (2006). Tais transformações, no entanto, não se refletiram na alteração do padrão de inserção comercial internacional do país, que continuou se caracterizando pela exportação de matérias-primas agrícolas e pela triangulação de produtos importados, muitas vezes ilegalmente.

Economicamente, não houve muita alteração a partir da década de 1980 no Paraguai. Politicamente, no entanto, não se passou o mesmo. Depois da redemocratização da Argentina, as relações diplomáticas entre os dois países chegaram a ser cortadas. O governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) se negou a manter os laços com o regime de Stroessner, não só porque este não respeitava a democracia e violava os direitos humanos, mas também porque havia sido “sócio” dos militares argentinos na Operação Condor durante a ditadura argentina. Obviamente, havia vínculos comerciais, econômicos e de cooperação que à Argentina interessava manter, além da necessidade de contrapor-se à influência brasileira, que vinha crescendo desde a década anterior (Tini, 2004). Ainda assim, houve uma grande pressão tanto da Argentina quanto do Brasil para a democratização do Paraguai, inclusive porque a iniciativa de integração regional posta em marcha por Alfonsín e pelo então presidente brasileiro José Sarney (1985-1990) estava fortemente associada ao fortalecimento da democracia na região (Hirst, 2005/2006).

Assim, coincidentemente, a derrubada do Muro de Berlim e a queda do regime de Stroessner aconteceram no mesmo ano e trouxeram mudanças. Com o fim da Guerra Fria, as mudanças que já tinham se iniciado com Carter e depois Reagan se acentuaram, as prioridades norte-americanas

mudaram e os Estados Unidos deixaram de enfatizar as questões de segurança e as questões comerciais e econômicas passaram a ocupar o topo da agenda do país para a América Latina (Purcell, 1997). Além disso, a iniciativa argentino-brasileira de integração regional estava associada ao fortalecimento da democracia na região. Foi a partir de então que o Paraguai buscou se inserir no *mainstream* ocidental, em consonância com o desdobramento da região como um todo (Rachid, 2004). Ao mesmo tempo, o fim da rivalidade entre a Argentina e o Brasil e a criação do Mercosul, em 1991, puseram fim à possibilidade de o Paraguai negociar sua fidelidade entre os dois vizinhos.

2. O novo contexto de inserção internacional do Paraguai: o Mercosul

O fim da Guerra Fria, além de eliminar a lógica que facilitava a obtenção de vantagens econômicas dos Estados Unidos em troca de fidelidade política, trouxe consigo a percepção de que o projeto neoliberal, que alia a liberdade política à liberdade econômica, seria a única via para aceder ao desenvolvimento e que a globalização⁴ seria um fenômeno inexorável. Diante desse cenário, a estratégia de muitos Estados foi buscar integrar-se a blocos regionais para se “defender” dos efeitos que a liberalização em níveis globais traria às economias domésticas. Em outras palavras, a organização dos Estados em blocos regionais visava ao fortalecimento das economias nacionais para reduzir vulnerabilidades externas do ambiente global competitivo (Lima e Coutinho, 2005). Foi nesse contexto que se deu a criação do Mercosul, em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai:

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

[...]

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

[...]

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994 [...] (Tratado de Assunção, 1991).

Também contribuiu para a constituição do Mercosul o redirecionamento da política externa norte-americana, cuja primeira manifestação foi a Iniciativa para as Américas, anunciada em junho de 1990 pelo presidente Bush. Naquela ocasião, o governo norte-americano sugeriu a criação de uma área de livre comércio, baseada na livre circulação de mercadorias, serviços e capitais, com a supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias. A Iniciativa para as Américas, entendida por alguns estudiosos como uma retomada da Doutrina Monroe (Pinto e Guimarães, 2005: 133), contribuiu para a aproximação entre os quatro vizinhos como forma de melhorar sua capacidade de negociação externa.

Um ponto importante que devemos ressaltar é o contexto de criação do Mercosul e os princípios que informaram sua concepção. Apesar de ter sido pensado ainda na década de 80, pelos presidentes Sarney e Alfonsín, a constituição do bloco só foi acertada com a assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, já contando com a participação do Uruguai e do Paraguai⁵, mas fortemente marcada pelas condições acordadas entre Argentina e Brasil anteriormente (Vaz, 2002). Com a eleição de Carlos Menem (1989-1999) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992) viu-se uma importante inflexão na política doméstica da Argentina e do Brasil, que passaram a ser influenciadas pelo neoliberalismo⁶, em contraste com as políticas desenvolvimentistas de décadas anteriores. Tais políticas também tiveram impacto sobre o conteúdo da integração regional, que passou a se caracterizar pela abertura de mercados e pelo livre comércio.

No Paraguai, assim como na Argentina, Brasil e Uruguai, a decisão de participar de um bloco econômico regional não foi fruto da pressão de grupos de interesse domésticos, mas, sim, de decisões governamentais autônomas. Houve alguma resistência do setor de Luís María Argaña⁷ dentro do partido governista, a Associação Nacional Republicana (ANR ou Partido Colorado), que logo foi abandonada quando o setor argañista alcançou o poder. Os empresários paraguaios não rejeitaram totalmente o Mercosul, mas, em 2001, de acordo com Rodríguez, eram poucos os que viam no bloco uma oportunidade e os que a estavam aproveitando. Por sua

vez, os trabalhadores, especialmente os do campo, percebiam o Mercosul como um aumento da concorrência, e não de oportunidade, mas tampouco rejeitaram de forma significativa o Mercosul (Rodríguez, 2001).

Em termos econômicos, a abertura do Paraguai não era uma novidade. O país praticava o que Fernando Masi chamou de “integração orientada à intermediação”, e já havia aberto a economia bem antes da onda neoliberal. Na prática, o alto nível das “importações não-registradas” (contrabando) fazia com que as tarifas de importação chegassem a quase zero, sem, contudo, criar condições para um padrão melhor de inserção internacional do país, não incentivando maior investimento nacional, nem atraindo investimento externo (Masi, 2006). No entanto, considerava-se que não aderir ao Mercosul significaria retornar ao isolamento e à clausura da era Stroessner.

Os governos da transição democrática no Paraguai pareceram entender que a América Latina e o mundo estavam vivendo outro momento de relação entre as nações e regiões, uma vez terminada a Guerra Fria. Também pareceram entender que, se o Paraguai se mantivesse à margem dos novos empreendimentos de integração regional e do sistema mundial de comércio, estaria provocando um isolamento que agora sim prejudicaria as possibilidades de crescimento econômico. Daí que as decisões tanto para formar parte do Mercosul como da OMC [Organização Mundial do Comércio] foram decisões fundamentalmente políticas que unidas a outras de caráter internacional se orientavam a romper o isolamento externo ao qual esteve submetido o regime autoritário em seus últimos anos de existência (*idem*: 16).

Em outras palavras, a adesão e a permanência no bloco eram concebidas em uma lógica segundo a qual os custos de permanência fora do bloco seriam maiores do que o de adesão, ainda que o Mercosul fosse percebido mais como uma ameaça do que como uma oportunidade (Rodríguez, 2001; Masi, 2006). Além disso, como os Estados Unidos haviam passado a valorizar a integração regional, ficar fora do bloco tornou-se ainda mais problemático.

Portanto, no novo contexto internacional, o Paraguai, um país cujo comércio externo é pouco expressivo, perdeu poder de barganha, e por isso buscou alinhar-se aos vizinhos Brasil e Argentina. Colaborava para essa posição o crescimento significativo do comércio entre os países do

bloco, que fortalecia seu poder de negociação frente a terceiros (Coutinho *et al*, 2007). Mesmo antes da criação oficial do Mercosul, foi negociado um acordo comercial com os Estados Unidos com o mecanismo de 4+1, já que o Brasil insistiu para que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai negociassem em bloco.

A posição paraguaia em relação ao Mercosul só começou a mudar com a eleição do atual presidente, Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), do Partido Colorado. Com Leila Rachid no Ministério de Relações Exteriores, o Paraguai passou a perseguir uma política externa que diversificasse as relações e estreitasse os laços com países que, apesar de distantes geograficamente, poderiam trazer benefícios (Rachid, 2004: 129). Mantinha-se, obviamente, o objetivo básico de todos os Estados, qual seja, a defesa da soberania nacional no que diz respeito a território, segurança, meio-ambiente, cultura, recursos naturais, fronteiras, migração, etc. No entanto, esse objetivo passou a incorporar valores reconhecidos internacionalmente, como a promoção da democracia e dos direitos humanos e o firme combate à corrupção, ao terrorismo, ao tráfico de drogas e a outros crimes transnacionais, pelo menos no plano retórico.⁸ Ao mesmo tempo, o Paraguai buscava maior autonomia, bem como diversificar e melhorar suas relações com países do Oriente Médio, da Ásia e do Pacífico. A política externa paraguaia também visou a avançar sua estratégia de ser o elemento de ligação das rotas que ligam o Atlântico ao Pacífico e de consolidar-se como importante exportador de energia elétrica, papel importante na conjuntura internacional de escassez de recursos energéticos.

Enfim, no governo Duarte Frutos, o Paraguai passou a buscar tratamento especial e diferenciado por ser um país mediterrâneo em todos os fóruns internacionais (Rachid, 2004). No Mercosul, passou a defender sistematicamente a redução das assimetrias entre os membros, vista como essencial para o aprofundamento da integração regional. A crise do bloco, de 1999 a 2002 (Coutinho *et al*, 2007), certamente contribuiu para que o Paraguai insistisse sobre a questão das assimetrias. Sua revitalização, política cara aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Néstor Kirchner, exigia, segundo o governo paraguaio, a concessão de maiores benefícios e tratamento diferenciado aos sócios menores.⁹ Assim, a partir de então, ficou claro o pressuposto de que, para prosseguir negociando no Mercosul,

o Paraguai necessitaria de recursos externos para aumentar seu nível de competitividade e alcançar uma melhor inserção no bloco.

Uma conquista paraguaia foi, sem dúvidas, a criação do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional (Focem), destinado a financiar projetos que favoreçam o crescimento das regiões menos desenvolvidas do Mercosul. Os aportes devem totalizar US\$ 100 milhões anuais. O Brasil deverá contribuir com 70% desse total, a Argentina, com 27%, e o Uruguai e o Paraguai com 2% e 1%, respectivamente. Esses recursos serão aplicados a fundo perdido em projetos apresentados por cada um dos Estados-membros, de acordo com as seguintes percentagens: 48% no Paraguai, 32% no Uruguai, 10% na Argentina e 10% no Brasil. Os projetos financiados pelo Focem deverão se enquadrar em programas de convergência estrutural, desenvolvimento de competitividade, coesão social, bem como o fortalecimento da estrutura institucional e processo de integração. Com isso, espera-se avançar no ajuste estrutural das economias menos desenvolvidas do bloco e reduzir as assimetrias entre os sócios. Entre os recursos aprovados para o Paraguai no âmbito do Focem em 2007 estavam US\$ 12 milhões para projetos de promoção social, US\$ 5 milhões para um programa de apoio a microempresas e um montante similar para a construção de estradas. Outros US\$16 milhões foram destinados a um programa de combate à febre aftosa no Paraguai. Foi aprovado, ainda, um programa destinado a diminuir o déficit habitacional em regiões de periferia, que recebeu US\$ 9 milhões.¹⁰

Apesar de reconhecer o estabelecimento do Focem como uma conquista, ao completarem-se 17 anos de formação do Mercosul, o Paraguai reclama que o bloco não se consolidou como união aduaneira e se caracteriza pela baixa aplicação das normas comuns, o que deixa o país em uma situação desvantajosa. Em suas reclamações, o Paraguai insiste que o Mercosul não concretizou a integração de cadeias produtivas, nem a integração física e energética, e ameaça denunciar o Tratado de Assunção.¹¹

Ao mesmo tempo, abandonar o Mercosul seria extremamente prejudicial ao país, não só economicamente, mas também geopoliticamente.

A saída do Mercosul colocaria o país [o Paraguai] em uma situação geopolítica e geocomercial muito incômoda entre dois projetos de integração regional na América do Sul (CAN e Mercosul); significaria perdas em preferências

tarifárias com países com os quais desenvolveu uma relação muito próxima, econômica e comercial (Brasil e Argentina) e cujos mercados são os mais naturais para o Paraguai; e o país se manteria, de todas as formas, afetado pela instabilidade das economias destes mesmos países (Giordano, 2004: 28)

Para o Paraguai, um Mercosul fortalecido e consolidado é fundamental. Como aponta Paolo Giordano (2004), um dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico do país é o fato de não conseguir economias de escala, por causa do tamanho de seu mercado. O acesso aos mercados do Brasil e da Argentina, nesse sentido, poderia ser uma chance para que as empresas atuantes no Paraguai sejam mais eficientes do ponto de vista econômico, mesmo que, para alguns setores, a abertura do mercado signifique uma concorrência mais feroz.

Além disso, o Mercosul tem sido importante para a estabilidade política do país. Como lembrado por Sílvia Lemgruber, o bloco foi fundamental não só para a democratização do Paraguai, como também para a manutenção da democracia na tentativa de golpe pelo general Oviedo, em 1996. Ainda hoje, “o papel do Mercosul com relação à democracia paraguaia tem sido o de garantir que não haja rupturas na frágil transição paraguaia” (2007: 260). Isso sem contar com a crescente participação do Mercosul nas exportações paraguaias, o que demonstra sua dependência econômica com relação ao bloco. Nesse sentido, não é de todo incorreto afirmar que o Paraguai é extremamente dependente do Mercosul.

Devemos ter em conta, no entanto, o que o bloco representa para os demais membros – e, aqui, nos referimos especificamente ao Brasil e à Argentina. De acordo com Glenn H. Snyder (1984), um dos principais dilemas depois que uma aliança é formada se refere justamente ao grau de comprometimento entre os aliados, de forma que as opções podem ser descritas como cooperar (forte compromisso em ajudar o aliado em conflitos com o adversário) ou desertar (fraco compromisso e reduzida ajuda efetiva em conflitos). Ambas as opções envolvem riscos e benefícios: uma estratégia de cooperação, ao mesmo tempo em que reduz o risco de abandono da aliança pelo aliado, aumenta o risco de *entrapment*, ou seja, o risco de ser arrastado para um conflito em que não há interesse; o oposto ocorre se adotada a estratégia de deserção – aumenta-se o risco de abandono,

mas se reduz o risco de *entrapment*. Apesar de Snyder ter pensado tais problemas para questões de alianças militares, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), podemos estender o conceito para alianças visando à integração regional, como é o Mercosul. Assim, as questões que se colocam, então, são: qual é o grau de comprometimento dos principais atores do Mercosul – Argentina e Brasil – em relação ao bloco e aos seus membros? Como se inserem os membros menores nesse contexto?

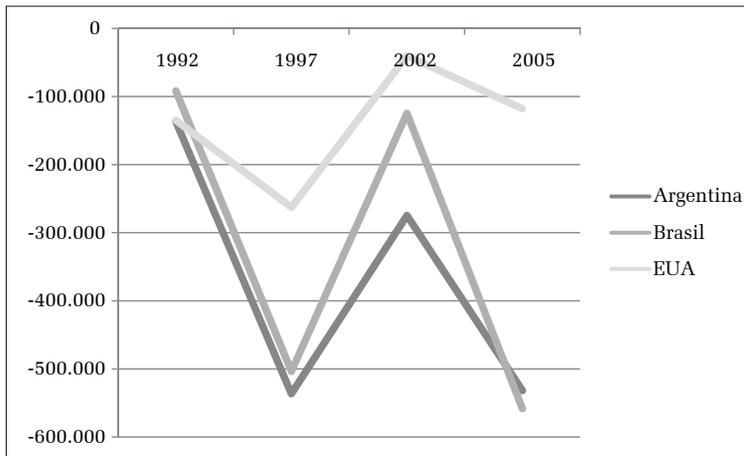
O Paraguai, bem como o Uruguai, não é, de forma alguma, irrelevante para o Mercosul. Pelo contrário, o país é fundamental para o projeto político do bloco, que não pode prescindir de um dos seus membros fundadores para sua consolidação. Conforme o professor Aldo Ferrer, em conferência no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em abril de 2006¹², a Argentina e o Brasil são o núcleo do Mercosul, não só pela dimensão dos dois países, mas também porque por iniciativa dos dois o bloco foi criado. Contudo, Ferrer ressalta que as possibilidades de êxito do Mercosul descansam não só no entendimento entre a Argentina e o Brasil, mas também na capacidade destes dois países de abrir espaços de oportunidades para o Uruguai e o Paraguai. A insatisfação das demandas dos sócios menores poderia trazer instabilidade para o bloco, comprometendo, inclusive, pretensões mais amplas dos demais membros de projeção internacional. É justamente desse elemento de barganha que o Paraguai se vale para alcançar algumas de suas demandas, diante da assimetria de poder relativo aos demais sócios.

Território, População, PIB e Gastos Militares dos Países do Mercosul e Estados Unidos (2005)

País	Território (milhares km²)	População (milhões)	PIB, 2005 (US\$ bilhões)	Orçamento militar (US\$ milhões; % do PIB)
Argentina	2.800,0	38,7	183,3	1.833,0 (1,0%)
Brasil	8.514,9	186,4	794,1	12.705,6 (1,6%)
Paraguai	406,8	6,2	8,2	57,4 (0,7%)
Uruguai	176,2	3,5	16,8	235,2 (1,4%)
Estados Unidos	9.629,1	296,4	12.900,0	528.900,0 (4,1%)

Fonte: Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/>)

Saldo do Comércio Exterior do Paraguai com Argentina, Brasil e Estados Unidos



Fonte: Banco Central do Paraguai (www.bcp.gov.py)

Valores em US\$ milhares, FOB

3. O Paraguai e os Estados Unidos a partir de 1990

A década de 90 trouxe a retomada de relações mais próximas entre o Paraguai e os Estados Unidos. Viu-se que a maior parte dos anos 80 ficou marcada pelo afastamento entre os dois países que, durante toda a década assinaram apenas cinco acordos bilaterais, todos depois de 1987, antecipando uma tendência de aproximação que se confirmaria a partir de então. Durante a década de 90, os Estados Unidos e o Paraguai assinaram 17 acordos, número significativo, embora bastante inferior aos 26 acordos assinados durante a década de 60, auge do alinhamento paraguaio à política externa norte-americana. Os acordos dos anos 90 confirmam a preocupação norte-americana com a questão do narcotráfico e do ilícito internacional, sendo essas questões objeto direto de dez desses acordos.

Na década de 90, a democracia do Paraguai passou por uma fase de instabilidade. Depois de eleger dois presidentes e promulgar uma nova Constituição, uma crise se instaurou quando o General Lino Oviedo, inconformado com a sua demissão como comandante do Exército, obteve o apoio de alguns parlamentares para pressionar o presidente Juan Carlos

Wasmosy a renunciar. A posição dos Estados Unidos, do Brasil e da Argentina face à crise foi de apoiar a institucionalidade democrática e a manutenção do presidente eleito no cargo e foi decisiva para o desfecho pacífico da crise.

Apoiado pelos governos dos Estados Unidos, Brasil e Argentina, pelos partidos de oposição e por demonstrações populares, Wasmosy resistiu, embora tenha passado a noite na Embaixada dos Estados Unidos, tecnicamente, em exílio (Ribeiro Hoffman, 2005: 86).

Embora ao longo dos anos 1990, a economia do Paraguai tenha sofrido abalo pelo esgotamento do comércio de reexportação, com o avanço da integração e pelo impacto negativo das crises financeiras na capacidade de compra da população, a pouca expressão econômica do país paraguaia em relação aos grandes mercados da América Latina o deixou à margem do debate relativo à Alca (Lachi, 2004: 55). No entanto, a perda de espaço dos cultivos tradicionais de algodão e de cana-de-açúcar para a soja, que se transformou na base da renda agrícola paraguaia, fez do país um dos principais exportadores mundiais do produto. O valor estratégico da soja no mercado mundial, principalmente depois que o “mal da vaca louca” a tornou a ração básica para a pecuária e atraiu a atenção dos Estados Unidos para o acompanhamento da evolução desse mercado (Sánchez, 2004: 55).

Com as dificuldades encontradas na negociação da Alca, a partir de 2000, o governo George W. Bush passou a priorizar a negociação bilateral de tratados de livre comércio. (Ribeiro Hoffmann e Kfuri, 2007: 3). Depois de fechar acordos com o México, o Chile, a América Central e países da Comunidade Andina, os Estados Unidos tornaram-se uma alternativa para os países menores do Mercosul, que, insatisfeitos com as assimetrias no interior do bloco, aumentaram seu poder de barganha com a possibilidade de realizarem acordos de livre comércio com a grande potência. Embora essa alternativa vá de encontro as regras do Mercosul, esse instrumento de barganha foi usado ostensivamente pelo Uruguai e em menor grau pelo Paraguai. A aproximação entre os Estados Unidos e o Paraguai causou preocupação, pois foi vista pelo Brasil e pela Argentina como uma ameaça potencial da saída do Paraguai do bloco.

Outro fator que contribuiu significativamente para melhorar a capacidade negociadora do Paraguai também tem relação com as novas orientações da política externa norte-americana. A partir de 2001,

com o ataque de 11 de setembro e a conseqüente adoção da Estratégia de Segurança Nacional, o reconhecimento de novas ameaças, como o terrorismo, e a identificação países fracos com essas ameaças e com o crime organizado internacional tornaram o Paraguai novamente uma peça relevante no tabuleiro estratégico mundial e tornaram interessante o reconhecimento de suas fragilidades. Suas fronteiras, consideradas extremamente permeáveis ao contrabando e ao narcotráfico, tornaram-se alvo de atenção e o Paraguai tornou-se uma peça com certa relevância para a segurança hemisférica. Além da preocupação do governo norte-americano com a lavagem de dinheiro e o contrabando e tráfico de armas e drogas em Ciudad del Este, a região da Tríplice Fronteira, com Argentina e Brasil, com sua numerosa colônia árabe, foi identificada pelos Estados Unidos como um possível abrigo de células terroristas.¹³

Assim, como no passado, quando a ameaça do comunismo trazia para o Paraguai investimentos norte-americanos, a nova ameaça e a guerra contra o terror proporcionaram-lhe dólares para seu desenvolvimento e maior peso relativo. O governo americano enviou ao Paraguai soldados de suas Forças Armadas Especiais para realizar exercícios com as forças armadas paraguaias e para capacitá-las no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. O acordo assinado entre os Estados Unidos e o Paraguai gerou rumores sobre a possibilidade de uma base militar norte-americana ser instalada em território paraguaio, o que não se concretizou. No entanto, os Estados Unidos financiaram uma base antidrogas entre as cidades de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil), dotada de um heliporto e capaz de abrigar mais de 50 agentes..

A aproximação entre Estados Unidos e Paraguai gerou desconfianças nos países sul-americanos. Em setembro de 2005, o vice-presidente paraguaio, Luis Castiglioni, considerado um dos responsáveis e defensores dessa política, afirmou ao Congresso paraguaio que essa aproximação deveria ser um “alerta” para o Mercosul, que não estaria funcionando como deveria.¹⁴ No mês anterior, o secretário da Defesa Donald Rumsfeld havia visitado o Paraguai, o que foi interpretado como o prelúdio de uma possível saída do país do Mercosul. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, chegou a declarar que o “Paraguai deve entender que a escolha é entre o Mercosul e outros possíveis parceiros”.¹⁵

O Paraguai prosseguiu estreitando seu relacionamento com os Estados Unidos. Além da cooperação na área militar a parceria rendeu ainda ao Paraguai sua inclusão na Conta do Milênio, programa do governo norte-americano de apoio a governos empenhados na promoção da transparência, governabilidade e redução da pobreza em seus países. O programa destinou ao Paraguai uma soma, não-reembolsável, no valor de US\$ 35 milhões.

No entanto, no fim de 2006, o Paraguai recuou com relação à assinatura de um acordo proposto pelos Estados Unidos sobre a promoção e a proteção de investimentos. O governo paraguaio solicitou uma autorização ao Mercosul para negociar o acordo, mas desistiu antes mesmo de ter uma resposta oficial dos sócios no bloco. O governo norte-americano, por seu turno, também em 2006, descartou a possibilidade fechar um acordo de livre-comércio com o Paraguai. Ainda assim, reiterou a intenção de aprofundar suas relações comerciais com o Paraguai.¹⁶

Considerações finais

Sendo um país mediterrâneo e de pequenas dimensões, o Paraguai enfrentou, ao longo de sua história, grande dificuldade para inserir-se no sistema internacional. Historicamente, suas relações externas estiveram bastante condicionadas pelo relacionamento pendular com os vizinhos Argentina e Brasil. Se durante grande parte do período da Guerra Fria o alinhamento com os Estados Unidos garantiu-lhe vantagens econômicas, o fim da bipolaridade e a aproximação entre a Argentina e o Brasil levaram o Paraguai a participar do Mercosul e restringiram sua capacidade de barganha internacional.

O Paraguai se viu extremamente dependente do Mercosul, mas de forma alguma irrelevante para o bloco. É exatamente por isso que o Brasil – e, em menor grau, a Argentina – busca reduzir os conflitos com o Paraguai apesar dos custos dessa opção. Em outras circunstâncias, possivelmente o Brasil e Argentina não mostrariam a mesma disposição. O Paraguai tem se aproveitado dessa situação nos últimos anos para perseguir seus interesses nacionais, praticando uma política externa que ora o leva a se aproximar dos seus vizinhos do Mercosul, ora o leva a buscar o estreitamento de relações com os Estados Unidos, chegando a ameaçar sua retirada do bloco regional.

O jogo paraguaio de alternância entre aproximação com o Mercosul e aproximação com os Estados Unidos pode vir a se modificar com a perspectiva de adesão da Venezuela ao Mercosul como membro pleno e, pelo que parece, como um ator central no bloco e não como um sócio periférico. A entrada da Venezuela criaria mais um pólo de poder no projeto regional, tornando-se um foco de atração para os países menores com vistas a contrabalançar a preeminência brasileira e argentina. Hugo Chávez tem defendido o uso dos recursos energéticos como base para a integração regional (Lima e Kfuri, 2007). Chávez também distribui petróleo para articular alianças regionais, o que pode exacerbar as tensões entre os membros centrais do bloco, Brasil e Argentina, e os países periféricos, Uruguai e Paraguai, tornando a Venezuela um parceiro ainda mais atraente para os Estados pequenos. Enfim, para os países insatisfeitos com as relações com os Estados Unidos, o aspecto ideológico do governo venezuelano e a rivalidade de Chávez ao que classifica de “imperialismo do norte” também tornam atrativa a aliança com a Venezuela.

O caminho de aproximação com a Venezuela já vem sendo trilhado pelo Uruguai. Depois de assinar um Tratado Marco de Investimentos e Comércio com os Estados Unidos, em janeiro de 2007, e não ver progressos na direção de um acordo de livre comércio, o presidente Tabaré Vázquez declarou seu apoio à entrada da Venezuela no Mercosul em recente viagem de Chávez a Montevideu para a assinatura de acordos energéticos. No Paraguai, mesmo antes da posse de Fernando Lugo, seu antecessor, o presidente Nicanor Duarte Frutos, em março de 2007, ensaiou uma aproximação, defendendo Hugo Chávez e afirmando que a Venezuela tem uma “overdose de democracia”¹⁷. Duarte Frutos também criticou George W. Bush, pelas barreiras impostas pelos Estados Unidos aos produtos dos países menos desenvolvidos e anunciou a intenção do Paraguai de fazer parte do Banco do Sul, projeto do presidente venezuelano.

O Senado paraguaio ainda não ratificou a entrada da Venezuela no Mercosul, o que demonstra uma certa cautela do governo paraguaio em afastar-se das suas políticas pendulares tradicionais. De qualquer forma, o fortalecimento dos laços entre a Venezuela e os membros menores poderia polarizar ainda mais o bloco, potencializando as demandas do Paraguai.

Outro acontecimento que pode trazer mudanças às relações paraguaias com seus vizinhos e com a potência do norte é a alternância

de partidos no poder. Em abril de 2008, após mais de seis décadas de monopólio do Partido Colorado, a presidência do país foi conquistada por um representante da oposição, o ex-bispo católico Fernando Lugo. Durante sua campanha para o cargo, alcançaram grande repercussão as reivindicações de Lugo referentes à renegociação do Tratado de Itaipu e outras questões bilaterais. Nesse sentido, a participação do Paraguai no Mercosul provavelmente será alterada com o novo governo. O Ministro de Relações Exteriores apontado por Lugo, Alejandro Hamed Franco, diante de rumores de que o país deixaria o bloco, afirmou que a integração é um processo irreversível, mas que é preciso que os sócios menores possam negociar de igual para igual com Brasil e Argentina.

*Recebido para publicação em maio de 2008
Versão definitiva em junho de 2008*

Notas

- 1 A Aliança para o Progresso foi um plano dos Estados Unidos de assistência à América Latina, elaborado pelo governo do presidente Kennedy, em certa medida como resposta à conjuntura gerada pela crise da Revolução Cubana. Os Estados Unidos, cuja política externa para a América Latina havia sido de negligência benigna desde o começo da Guerra Fria, passavam a dar mais atenção aos problemas da América Latina, estabelecendo relações entre as questões de subdesenvolvimento e as questões de segurança. Ordem e segurança ocupavam papel central nos objetivos da Aliança para o Progresso. Na busca pela estabilidade política, faziam parte do projeto o apoio progressivo aos militares, assim como programas e recursos financeiros para ensinar os governos do sul a lidar com movimentos subversivos, especialmente as guerrilhas (Moura, 1990).
- 2 Cf. www.mre.gov.py/dependencias/tratados/Sistema/ListaTratados.asp?CodPais=32 (última visita; 7/6/2008).
- 3 Cigarro, bebidas alcoólicas, relógios, câmeras fotográficas, brinquedos, eletrônicos, artigos de informática, entre outros.
- 4 “Geralmente, a globalização se refere a processos econômicos como a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, da concorrência nos mercados, da integração entre sistemas econômicos nacionais e da produção em escala mundial. No entanto, há também outras dimensões envolvidas como o fortalecimento de instituições supranacionais e multilaterais, a universalização de padrões culturais, a disseminação da idéia de democracia e dos direitos humanos, o apelo a questões comuns que dizem respeito à vida no planeta, em particular o meio ambiente, a comunicação

- por meio de novas tecnologias que aproximam pessoas de diferentes partes do mundo, relativizando, com isso, noções de tempo e espaço, e a formação de redes globais entre organizações e movimentos sociais que sugerem a existência, ainda que vaga, de uma sociedade internacional” (Lima e Coutinho, 2005: 2).
- 5 Em um primeiro momento, a entrada de nenhum outro membro estava contemplada no projeto de integração bilateral brasileiro-argentino, mas dois fatores concorreram para que a situação se alterasse, segundo Vaz (2002). O primeiro foi a mudança de postura do Uruguai, que se vinculava ao processo de integração argentino-brasileiro por meio de protocolos setoriais bilaterais. Ao saber da possibilidade da assinatura da Ata de Buenos Aires, o presidente uruguaio Alberto Lacalle (1990-1995) passou a defender a incorporação plena e imediata do Uruguai ao processo de integração por meio de um instrumento formal. O segundo elemento foi o anúncio da Iniciativa para as Américas (IPA), pelos Estados Unidos, que levantava a possibilidade de uma integração comercial hemisférica. Esse anúncio fez com que o Brasil reavaliasse o entendimento de que a incorporação de países com graus de desenvolvimento muito assimétricos seria contraproducente.
 - 6 O neoliberalismo assenta-se sob uma espécie de “paradigma monetarista”, justificando a intervenção estatal apenas como um meio para manter a estabilidade e possibilitar o funcionamento perfeito do mercado. Traduzidas no plano concreto, essas idéias resultam naquilo que hoje conhecemos como “pacote neoliberal” ou “Consenso de Washington” (Williamson, 1990). O Consenso orientou muitas das políticas aplicadas na América do Sul ao longo da década de 90, que passaram a ser questionadas depois da crise argentina de 2001.
 - 7 Luis María Argaña foi vice-presidente do Paraguai (198-1999) e político influente do Partido Colorado, assassinado em 1999.
 - 8 Como mencionado, o Paraguai não se livrou de sérios problemas ligados ao crime organizado, ao contrabando e ao tráfico de drogas. Acusa-se o país não combater células de grupos que atuam na Tríplice Fronteira.
 - 9 Para detalhes, ver Lamas (2007).
 - 10 Banco de Eventos, Observatório Político Sul-Americano (Opsa), (<http://observatorio.iuperj.br>).
 - 11 O presidente da República do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos, criticou diversas vezes o Mercosul, afirmando que o bloco reproduz os mesmos esquemas de protecionismo praticados pelos Estados Unidos e pela União Européia. Na mesma direção, o atual chanceler, Rubén Ramírez Lezcano, afirmou que o bloco, no formato em que se encontra, “não serve”, e que por isso o Paraguai desejava modificações para torná-lo mais equilibrado. Em alguns casos, a crítica veio acompanhada pela ameaça de se denunciar o Tratado de Assunção e abandonar o bloco.
 - 12 Cf. <http://observatorio.iuperj.br> (última visita: 6/6/2008).
 - 13 Banco de Eventos Opsa, (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).
 - 14 Opsa, Banco de Eventos, (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).

- 15 *The Economist*, 29/9/2005, Paraguay and the United States – Improbable Allies.
- 16 Opsa, Banco de Eventos, (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).
- 17 Opsa, Banco de Eventos (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).

Referências bibliográficas

- COUTINHO, Marcelo; RIBEIRO HOFFMANN, Andréa e KFURI, Regina (2007), “Raio-X da Integração Regional”. Estudos e Cenários, OPSA, pp. 1-58 (http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1_estudosecenarios_Estudos_Coutinho_Ribeiro_Kfuri.pdf; última visita: 6/6/2008).
- GINESTA, Jacques (1999), *El Mercosur y su Contexto Regional e Internacional: una Introducción*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- GIORDANO, Paolo (2004), “Mirando al Mercosur y al Mundo. Estrategia de Comercio e Integración para Paraguay”. Documento de Divulgação 27. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. (http://www.iadb.org/Intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_DD_27_2004_Giordano.pdf; última visita: 6/6/2008).
- HIRST, Mônica (2005/2006), “As Relações Brasil-Paraguai: Baixos Incentivos no Latu e Strictu Sensu”. *Política Externa*, vol. 14, nº 3, pp. 11-21.
- LACHI, Marcello (2004), El ALCA ¿Afectará La Soberanía de Paraguay? *NovaPolis*, nº 6, pp.47-58.
- LAMAS, Bárbara (2006), “Dilemas da Integração: o Paraguai e as Assimetrias no Mercosul”. *Observador On-Line*, vol.1, nº 9 (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).
- _____ (2007), “O Tratamento das Assimetrias no Mercosul e as Orientações Ideológicas dos Governos”. Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj).
- LEMGRUBER, Sílvia. (2007), “Paraguai: Transição Inconclusa e Integração Reticente”, in Maria R. S. de Lima; Marcelo Coutinho (orgs.) *A Agenda Sul-americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília, FUNAG.
- LIMA, M. R. Soares de; COUTINHO, Marcelo (2005), “Globalização, Regionalização e América do Sul”, *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 6. (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).
- LIMA, M. R. Soares de; KFURI, Regina (2007), “Política Externa da Venezuela e Relações com o Brasil”. *Papéis Legislativos* (<http://observatorio.iuperj.br/>; última visita: 6/6/2008).

- MASI, Fernando (2006), "Paraguay: los Vaivenes de la Política Comercial Externa en Una Economía Abierta", in Roberto Bouzas (ed) *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of MERCOSUR Countries, Chile and Mexico*. OBREALEULARO/Chaire MERCOSUR-Sciences Po. Paris, pp. 1-30.
- MORA, Frank. (1998a), "From Dictatorship to Democracy: The US Regime Change in Paraguay, 1954-1994". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, n.º.1, pp. 59-79.
- _____ (1998b), "The Forgotten Relationship: United States-Paraguay Relations, 1937-89". *Journal of Contemporary History*, vol. 33, n.º 3, pp. 451-473.
- MOURA, Gerson. (1990), *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo, Contexto.
- PARAGUAI, Ministério das Relações Exteriores (2008), *Boletín Diario de Informaciones*, 26 de março.
- PECEQUILO, Cristina e HAGE, José A. A. (2007), "Dilemas Sul-Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu". *Meridiano 47*, 19 de julho, pp. 7-9.
- PINTO, Messias de Sá; GUIMARÃES, Maria Helena (2005), "O Mercosul e a ALCA: Os Interesses (Irre)Conciliáveis da União Européia e dos Estados Unidos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.º.1, pp.129-150.
- PURCELL, Susan Kaufmann (1997), "The New US-Brazil Relationship, in Susan Kaufman Purcell e Riordan Roett (eds), *Brazil Under Cardoso. Americas Society*. Boulder, Lynne Rienner.
- RACHID, Leila (2004), "A Política Externa da República do Paraguai". *Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 125-137.
- RIBEIRO HOFFMAN, Andrea (2005), "Avaliando a Influência das Organizações Regionais de Integração Sobre o Caráter Democrático dos Regimes de seus Estados-Partes: O Caso do Mercosul e o Paraguai", *Cena Internacional*, vol. 7, n.º 2, pp.83-92.
- _____; KFURI, Regina (2007), "Integração Hemisférica: da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) à Associação de Acordos Americanos de Livre Comércio (AAALC)?" *Radars do Sistema Internacional* (<http://rsi.cgee.org.br>; última visita: 6/6/2008).
- RODRÍGUEZ, José C. (2001), "Una Ecuación Irresuelta: Paraguay-Mercosur", in G. Sierra (ed.). *Los Rostros del Mercosur: El Difícil Camino de lo Comercial a lo Societal*. Buenos Aires, Clacso.
- _____ (2006), "La Nueva Política Pendular de Paraguay: entre el Mercosur y el ALCA". *Nueva Sociedad*, vol. 203 (<http://www.nuso.org>; última visita: 6/6/2008).

- SÁNCHEZ, Hilde (2004), “Paraguay en el ALCA y el Mercosur: Asimetrías y Fondos Sociales”. *NovaPolis*, nº 6, pp. 24-46.
- SNYDER, Glenn (1984), “Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*, vol. 36, nº 4, pp. 461-495.
- THE ECONOMIST (2005), “Paraguay and the United States – Improbable Allies”, 9 de setembro (www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story_id=442908; última visita: 6/6/2008).
- TINI, Maria Natalia. (2004), “Argentina – Paraguay, una Relación Especial”. I Encuentro Internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria “América Latina: Dilemas y Desafíos de Cara al Siglo XXI”. Buenos Aires, Universidad de Belgrano (<http://www.rlcu.org.ar/destacados/clea/ponencias/I%20Encuentro%20RLCU-Tini.pdf>.; última visita: 6/6/2008).
- VAZ, Alcides Costa (2002), *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília, IBRI.
- WILLIAMSON, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, in John Williamson (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics.

Resumo

O Paraguai tem sido um Estado negligenciado no estudo das relações internacionais, tanto do ponto de vista global quanto do regional. É um país cujas capacidades não favorecem seu poder de barganha frente a seus pares: além de ser pequeno e mediterrâneo, sua economia é fortemente marcada pela informalidade (e ilegalidade), sua produção se restringe basicamente ao setor primário e seu comércio internacional é praticamente inexpressivo. Ainda assim, não é correto dizer que o Paraguai não tem relevância no jogo político regional. O país se configura como um desafio para a segurança do Cone Sul, sendo uma das principais bases de operação de atividades de contrabando, lavagem de dinheiro e crime organizado na região. O presente artigo analisa as relações externas do Paraguai a partir da criação do Mercosul até os dias atuais. São consideradas particularmente três questões: a relação do Paraguai com o Mercosul e os países do bloco; a relação do Paraguai com os Estados Unidos; e as possíveis implicações da entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno.

Palavras-chave: Paraguai, Mercosul, Estados Unidos, integração regional, política externa paraguaia

Abstract

Paraguay: *quo vadis?* Between Mercosur and the United States

Paraguay has been neglected in International Relations, globally and regionally. This is largely because of its limited bargaining power. It is landlocked, territorially small, its economy is marked by informality (and illegality), its production capabilities limited to the primary sector, and its international trade is inexpressive, regionally or globally. Yet, despite these power asymmetries, it is incorrect to say that the country is irrelevant in the regional political game. In fact, its importance comes, partially, from these structural problems. Paraguay poses a challenge to Southern Cone regional security. It is one of the countries with most contraband activity, money laundering, and organized crime in the region. This article analyzes Paraguay's foreign relations from the creation of Mercosur to the present. Three fundamental elements are addressed: Paraguay's relationship with Mercosur and its members; Paraguay's relationship with the United States; and the possible implications of Venezuela joining Mercosur.

Key words: Paraguay, Mercosur, United States of America, regional integration, Paraguayan foreign policy.