



EL PARAGUAY DE HORACIO CARTES: ¿*PRIMUS INTER PARES* EN EL MERCOSUR?

Por Patricia Romer Hernández

Tras el período de gobiernos progresistas, podemos interrogarnos sobre el devenir del Mercosur frente a la oleada de mandatarios de derecha¹. En esta oportunidad, nos interesa observar cómo el arribo a la presidencia de Horacio Cartes replica en la política exterior del Paraguay, y en particular, en su participación en el proceso de integración del cual es uno de los socios fundadores.

El hecho de que Cartes sea el *primus inter pares*², nos lleva a reflexionar sobre la afirmación de Lucas Arce (2011:112) quien considera la política externa paraguaya “consecuencia del accionar de las potencias regionales y mundiales (...) más que un producto de un plan orgánico del Estado paraguayo aplicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores”. En este sentido, se piensa su participación en el bloque como una acción de arrastre por parte de Brasil y Argentina.

Así, el propósito de este trabajo es realizar un primer acercamiento a la política exterior adoptada durante la presidencia de Cartes, a través de los discursos, informes de gestión y declaraciones públicas del presidente, en especial aquellas referidas a la participación del Paraguay en el Mercosur.

Federico Merke (2007)³ reconoce cuatro enfoques para los estudios de política exterior: i) realismo neoclásico, se centra en la estructura del sistema internacional y en las capacidades materiales de los Estados; ii) cognitivo, tiene en cuenta las creencias, percepciones y mapas conceptuales de los líderes y la burocracia; iii) liberal, perspectiva articulada por Andrew Moravesik a partir de la formación de

¹ Nos referimos al ascenso a la presidencia de Horacio Cartes en Paraguay (2013-18), Mauricio Macri (2015-) y Michel Temer en Brasil (2016-18).

² “Locución latina con el significado de ‘primero entre iguales’, que otorga a las jefaturas una primicia honorífica, sin superioridad efectiva sobre los demás en el ejercicio”, Enciclopedia jurídica, 2014.

³ Reitera los mismos conceptos en Conferencia: “¿Qué hay de nuevo viejo? El estado de los debates teóricos en RRII”, XIII Congreso sobre Democracia, Rosario, 10 al 13 de septiembre 2018.



preferencias estatales; iv) constructivistas, indagan en la construcción de identidades, la adopción de un rol.

Entendemos que el análisis del discurso propuesto nos puede proporcionar un acercamiento a los intereses, las preferencias, las percepciones del sistema mundial y una identidad estatal desplegados en la política exterior durante la presidencia de Cartes, sin problematizar en esta primera instancia la relación entre estructura-agente.

1. Horacio Cartes: inserción de Paraguay en el mundo

El gobierno implementó desde el comienzo una programa neoliberal, presentándose como una derecha con ‘sensibilidad social’ al incorporar la idea central de la lucha contra la pobreza. En este sentido, la política exterior fue considerada un *“medio de inserción del Paraguay en el mundo, que a su vez creará mejores oportunidades para el crecimiento económico del país que produce desarrollo social y permite luchar contra la pobreza”* (Cartes a, 2014). De igual modo, lo confirma el Canciller Loizaga al expresar que una *“exitosa política social ‘empieza por una buena política económica’ y por ello el Gobierno paraguayo apuesta ‘por el respeto a la propiedad privada, la disciplina fiscal y la estabilidad monetaria’”,* es decir, una vez más la teoría del derrame basada en principios liberales (*América Economía*, 23/10/2014).

Con respecto a la trayectoria política y al liderazgo colorado del presidente, según Lorena Soler,

“Con Cartes accede al poder, antes que los colorados, una nueva burguesía (o la vieja amoldada a los nuevos tiempos) que, /.../ prueba suerte en el escenario electoral. Lo que gobierna entonces es menos la representación que tenemos del Partido Colorado que una renovada configuración social de las derechas locales vinculadas a una nueva matriz rentista. El coloradismo, en plena crisis, fue así ‘alquilado’ a un empresario cuyo eslogan era no haber participado nunca en política” (Soler, 2014: 81).

Al momento de llegar a la presidencia, el Paraguay se encontraba aislado internacional y regionalmente, suspendido del Mercosur y la Unasur, tras el juicio político que terminó destituyendo a Fernando Lugo. En sus primeras declaraciones al ser electo, destacó como prioridades la normalización de la situación paraguaya en el



Mercosur y las vinculaciones con la Alianza del Pacífico (AP), en tanto afirmó que *“me interesan todos los mercados. Las fronteras cayeron”* (La Razón 29/04/2013). Así lo confirma en el discurso de asunción al mando, *“muchas cosas van a venir del exterior, van a venir inversiones, conocimientos, tecnologías,”* en tanto *“el mundo ve hoy al Paraguay como un país de oportunidades y nosotros debemos ser capaces de agregar los valores de la seriedad y la previsibilidad”* (Cartes, 2013).

Luego del primer año de gestión, considera avances notables puesto que *“de las relaciones nulas que teníamos cuando iniciamos este período, ahora estamos bien instalados tanto en la región como en el resto del mundo”*. En esta reinserción del país en el ámbito internacional se priorizan *“los temas económicos y comerciales”*⁴ (Cartes c, 14/08/2014), ello *“a su vez creará mejores oportunidades para el crecimiento económico del país que produce desarrollo social y permite luchar contra la pobreza”* (Cartes a, 1/7/2014). Sin embargo, el investigador Fernando Masi (2014) afirmó que la agresiva campaña de atracción de inversión extranjera y de presencia presidencial a nivel internacional, no se veía acompañada por nuevos lineamientos en la política exterior.

En el tercer año de mandato (2016), confirmó los pilares de su política con el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2030 en torno a tres ejes estratégicos: reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción en el mundo en forma adecuada. Sin variaciones con respecto a lo propuesto desde el inicio del mandato. En cuanto a los resultados, el canciller Loizaga expresó, *“muchos /.../ están a la vista, son tangibles, como por ejemplo, la apertura y crecimiento en volumen de los mercados para productos nacionales, como la carne, o la presencia más activa y decisiva del Paraguay en organismos y foros internacionales”* (Anuario, 2016 :15).

En el último informe presidencial sobre la gestión de gobierno, Cartes (2018) afirmó *“en estos casi cinco años de gestión, nuestra administración inició una **integración histórica que nos ha permitido ganar aliados, socios comerciales e inversores en todo el mundo**”*, el éxito se debe a la conformación de un *“nuevo ecosistema para*

⁴ En este caso y hasta el final del trabajo, en todas las citas textuales el subrayado es nuestro.



la inversión”, gracias a él, *“logramos que la marca Paraguay sea reconocida como tierra fértil para todo tipo de emprendimientos”*.

2. Mercosur: volver a los orígenes

El Mercosur constituyó uno de los principales desafíos para el nuevo presidente. En un comienzo, mostró cierta resistencia en volver al bloque, *“adoptando una posición poco flexible y de retórica soberana”* (Masi, 2014:34). De todas maneras consideró que *“a este barrio pertenecemos y no nos podemos mudar”* (La Razón 29/04/2013).

El reingreso de Paraguay al Mercosur se alcanzó en diciembre de 2013, luego que su Congreso sancionó la aprobación de Venezuela como Estado parte del bloque, *“convencidos de que es tiempo de sumar y que la integración es un imperativo ineludible para los pueblos”* (Última hora 29/07/2014).

En la primera cumbre a la que asiste (julio 2014), en Caracas, el documento conjunto de los mandatarios define a la ***“integración regional como prioridad estratégica para Suramérica”***, en lo que respecta al proceso que involucra a América Latina y el Caribe ***“como instrumento para impulsar el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social”***, y en cuanto al Mercosur en particular, ***“como un espacio político, económico, social y cultural, promotor de la multipolaridad y la construcción de un mundo más justo y solidario.”*** Por otro lado, se expresa reiteradamente que el bloque impulsa políticas económicas tendientes a favorecer la productividad, el fortalecimiento del crecimiento interno, de sus sectores productivos y de los niveles de empleo formal; políticas activas que impulsen la industrialización y la inversión productiva. En lo referido a la agenda de relacionamiento externo, saludan la propuesta venezolana de establecer una zona económica complementaria entre Mercosur, ALBA-TCP, PETROCARIBE y CARICOM. En alusión directa al Paraguay, confirman la promoción del ***crecimiento y el desarrollo*** de los Estados Partes ***“con el fin de reducir las asimetrías existentes y /.../ la importancia del funcionamiento de mecanismos efectivos para superar las dificultades que enfrenta el Paraguay como país en desarrollo sin litoral”***.

Ante este conjunto de ideas vertidas por mandatarios considerados ‘progresistas’, nos interrogamos acerca de lo que Cartes expresó como primer representante de la



oleada de gobiernos de nueva derecha. Según Ole Weaver el discurso es *“aquellos que organiza el conocimiento de manera sistemática y por lo tanto delimita lo que se puede decir y lo que no se puede decir”* (Merke: 28).

En este contexto Cartes manifestó como una responsabilidad de los gobiernos, *“allanar el camino hacia una justa y verdadera integración regional”*. Ahora bien, los términos empleados adquieren significado en la reducción de las asimetrías, pues la *“la integración se torna efectiva cuando favorece en justa medida los intereses de todos y de cada uno”*, así como también, en *“la superación de la retórica por las medidas concretas”*. En una verdadera integración *“se fortalecen nuestras potencialidades”*, lo cual nos permite *“proyectarnos hacia afuera para lograr un mundo más fraternal, justo y solidario”*, y convertir al Mercosur en la *“plataforma de la patria latinoamericana”*. En tres oportunidades remite a los grandes objetivos que inspiraron su nacimiento, los propósitos originales incumplidos y la concreción del ideal fundacional del bloque, *“de constituirnos orgánicamente en una amplia y productiva región con personalidad propia, con intereses comunes y capaces de ser actor principal en un siglo que muchos vaticinan de gran desarrollo de América del Sur”*.

Entendemos que Cartes incorpora en su discurso ciertos términos utilizados por los otros presidentes como *“lograr un mundo más fraternal, justo y solidario”* o *“patria latinoamericana”*, subrayando las acciones que permitan reducir las asimetrías, y a la vez, omite definir cuáles son los objetivos fundacionales del Mercosur que menciona reiteradamente. Creemos que lo que no dice es lo señalado por el analista Juan Carlos Hidalgo (2014) en el periódico español *El País*, *“tras más de 20 años de existencia, Mercosur no ha logrado materializar dos de sus principales objetivos: libre comercio absoluto entre sus miembros y la implementación de acuerdos comerciales de importancia con actores como Estados Unidos o la Unión Europea”*. De igual manera podemos suponer que al invocar el reemplazo de la retórica por acciones concretas, está pensando en la manera en que *“El descontento con Mercosur ha venido creciendo conforme dicho grupo pasó de ser una prometedora zona de libre comercio a convertirse en una alianza política de gobiernos de izquierda”* (ibíd.).



En la cumbre semestral de diciembre de 2014 en Paraná, el comunicado conjunto continúa sosteniendo como objetivos del Mercosur: profundizar la integración y el **desarrollo de los pueblos** y consolidar la **democracia** y el respeto de los **derechos humanos**. También, ratifican el **fortalecimiento de la dimensión social y ciudadana** destacando los trabajos que garantizan el **crecimiento económico con justicia e inclusión social** y el impulso de acciones que permitan avanzar en la complementariedad de las estructuras productivas para fortalecer el modelo de **desarrollo económico inclusivo** y así contribuir a la **mejora de la competitividad** de los distintos sectores.

En cuanto a las expresiones individuales de los mandatarios, el venezolano Nicolás Maduro aseguró que Mercosur *“es una maquinaria de vanguardia para construir la integración en el área, como era el sueño del prócer Simón Bolívar”*, y por lo tanto la define como *“una formación económica que plantea ir mucho más allá de lo que se ha llamado el libre comercio”*; Dilma Rousseff bogó por la transformación de este espacio económico en un **proyecto ambicioso para alcanzar un desarrollo con justicia social**, así como también *“reforzar nuestras capacidades y alternativas de cooperación y avanzar hacia unión aduanera”*; Pepe Mujica, propone la construcción de *“un puerto de aguas profundas propiedad de los gobiernos. En una figura común. Para que le sirva de punto de apoyo a todos los países de la región, para compartirlo, en una relación igualitaria”*⁵.

En dicha oportunidad, Cartes reiteró la vuelta a **“los principios originales”** del bloque, pero en esta ocasión, incorporando la idea de *“una integración efectiva y provechosa para los ciudadanos”*. Por otro lado, destacó la rapidez de los cambios que obligan a los países integrantes del bloque regional al desarrollo y *“a no cerrarnos a los límites del Mercosur”* y a identificar estrategias convergentes en tanto *“no podemos darnos el lujo de quedarnos rezagados. Debemos esforzarnos para colocar nuestros productos en mercados internacionales”*. Así, alcanzar una integración **“verdadera y sólida”** de *“cumplimiento de normas y libre tránsito, que deje de lado el mero discurso y pase a la acción”*.

⁵ Todas las expresiones de los mandatarios corresponden a “Los discursos de los Presidentes del Mercosur tras la cumbre concretada en Paraná”, 17/12/2014, en <https://www.elonco.com/secciones/politicas/398587-los-discursos-de-los-presidentes-del-mercursos-tras-la-cumbre-concretada-en-parana.htm>.



En las cumbres presidenciales del año 2015, julio en Brasilia y diciembre en Asunción, en los comunicados en conjunto de los presidentes, se reitera las intenciones de *“reforzar las dimensiones social y ciudadana de la integración”*, destacando los trabajos *“para garantizar la generación de empleo y el crecimiento económico así como la inclusión social”*. En consonancia con el enfriamiento de la economía mundial y la baja en los precios de las commodities, los presidentes sostienen que la consolidación de la Unión Aduanera *“requiere avanzar, entre otros aspectos, en la facilitación del comercio intrazona, la reducción de las asimetrías y la integración de las estructuras productivas, la cual permitirá fortalecer el modelo regional de desarrollo económico inclusivo”* (12/2015). Asimismo, subrayan el *“interés en que se refuerce el diálogo del MERCOSUR con otros esquemas de integración que permitan fortalecer la complementación regional”*, de este modo, la agenda de relacionamiento externo destaca los diálogos sostenidos con la Alianza del Pacífico, ALBA-TCP-CARICOM, la Unión Europea y EFTA. En ambos casos mencionan los avances registrados en la UNASUR y la CELAC. En lo que respecta a los intereses paraguayos en particular, en Brasilia se anuncia la renovación por diez años más del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y en Asunción se reafirma *“el compromiso de brindar el apoyo necesario a los Países en Desarrollo sin Litoral en la implementación de medidas efectivas destinadas a superar vulnerabilidades y problemas derivados de dicha condición”*.

En la cumbre de Brasilia, Paraguay asume la PPT por primera vez desde que fuera suspendido en 2012. Al comienzo de su discurso, Cartes señala que *“los principios y objetivos fundamentales del Mercosur /.../ consagran nuestro modelo de integración”* y si bien reconoce los avances *“todavía tiene un largo camino por recorrer para conseguir sus objetivos fundacionales”*. De este modo, instó a abordar “soluciones impostergables” como la eliminación de las barreras que impiden un comercio interno “fluido y eficiente” y define a la **integración** destacando *“el papel económico del Mercosur como instrumento estratégico de inserción de nuestros países en la economía global y como medio para acceder al crecimiento económico y el bienestar de nuestros pueblos”*. Hacia el final precisa que con una *“justa y generosa integración avanzaremos en el desarrollo inclusivo”*. Por otro lado, mencionó ‘los intereses comunes’ entre el bloque y la Alianza del Pacífico.



Al inaugurar la cumbre de diciembre, luego de un pormenorizado detalle a cargo del Canciller de las actividades realizadas por el bloque bajo la PPT paraguaya, reiteró, *“vemos absolutamente necesario el retorno de los fundamentos del Mercosur para alcanzar el anhelado mercado común y el estadio de libre comercio”*. Como expresiones nuevas señalamos dos: *“Más allá de las ideologías*, la integración nos convoca a la solidaria lucha contra la indigencia, a borrar de nuestra geografía humana las poblaciones vulnerables” y una autocrítica a la clase política por no responder a las demandas concretas de los pueblos de una auténtica integración económica y comercial, *“por encima de afinidades ideológicas coyunturales”*, e instó a pasar “del discurso a la acción”.

En 2016, el Mercosur cumplió 25 años, no hubo cumbres presidenciales y los festejos contaron únicamente con la presencia del mandatario anfitrión Tabaré Vázquez, reflejo de la parálisis en la cual ingresa el bloque. En Brasil, se lleva adelante un juicio político a Dilma Rousseff que culmina con su destitución y la llegada a la presidencia de Temer quien fija nuevas prioridades en la política exterior del país. Así, se insta a *“renovar, reformular el Mercosur”*, devolverle su esencia original, es decir una naturaleza comercial, y a la vez, construir puentes con la AP (Serra, 2016). En cuanto a la crisis económica y política en Venezuela, el bloque no sólo no aporta ninguna solución, sino que argumentando el incumplimiento parcial de normas, Argentina, Brasil y Paraguay no acuerdan el traspaso de la presidencia pro t  pore a dicho país y lo suspenden como miembro pleno en diciembre, asumiendo Argentina la presidencia.

El Informe del INTAL (2016) suma a las ‘complicaciones internas’ del bloque, el bajo crecimiento de las principales economías y la contracción del comercio mundial, generando un enfriamiento de las economías de la región debido al debilitamiento de la demanda global y a la baja del precio de las materias primas. En cuanto a la agenda externa, adquiere cierto dinamismo con un nuevo intercambio de ofertas con la UE y una agenda de aproximación con la AP.

En julio de 2017 se reanudan las Cumbres de Jefes de Estado del Mercosur, pero los comunicados conjuntos presentan cambios formales y de contenido sustanciales. En primer lugar de los 39 puntos del documento de diciembre de 2015, tras los enunciados acerca del compromiso *“de reforzar la integración comercial, la plena*



vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos como pilares fundacionales” y el impulso de medidas “que potencien el intercambio comercial como eje del crecimiento económico y del desarrollo productivo y social”, se mencionan los logros y desafíos para su consecución⁶. Entre los primeros se destaca la firma de un protocolo para facilitar las inversiones intramercosur; medidas para hacer más fluido el comercio intrazona; y el impulso a la agenda externa económica y comercial internacional, con la mención de negociaciones con la UE, EFTA y aproximación a la AP. En cuanto a los desafíos, la necesidad de potenciar la competitividad exportadora, facilitar los flujos comerciales, fortalecer el marco institucional del FOCEM y fortalecer el libre comercio.

En diciembre de 2017 la redacción del documento final es presentada en 17 puntos entre los que se destacan el “*compromiso con los principios que orientaron la creación del MERCOSUR: integración económica y comercial, fortalecimiento de la democracia y respeto de los derechos humanos*”, en general, se congratulan por los avances en la agenda de trabajo que trata temas ‘relevantes’ como el comercio electrónico, la liberalización de servicios y la facilitación del comercio y la “*adopción de un nuevo marco normativo para la elaboración y revisión de reglamentos técnicos /.../ en beneficio de los ciudadanos, consumidores y empresas*”. En lo referido a las negociaciones extra regionales se incorpora el diálogo con la ASEAN y a nivel intrarregional la firma del Acuerdo de Alcance Parcial (ACE) N° 72 con Colombia y la ejecución de la hoja de ruta con la AP.

En cuanto a las participaciones de Cartes, julio en Mendoza, ratifica la posición de “*recuperar sus raíces fundacionales y constituirse en un elemento clave para el relacionamiento comercial, así como el desarrollo económico y social de la región*”, “*un proceso de integración de interés económico y comercial de los Estados Partes*”. De todas maneras, “*el retorno al MERCOSUR comercial y económico, y la apertura del bloque al mundo /.../ no supone, sin embargo, alejarnos de su Agenda Social y Política*. Pero en esta ocasión, adjudica a “una crisis de identidad” el distanciamiento de los “objetivos fundacionales”. Asimismo, reitera lo

⁶ Los comunicados conjuntos anteriores a este año presentan en detalle las actividades del bloque e incluso con referencias a otros procesos de integración regional. En julio 2014 detallado en 47 puntos, 54 en diciembre 2014, 69 en julio 2015 y 39 en diciembre 2015.



mencionado en otras oportunidades sobre la importancia del FOCEM para superar las asimetrías, y en lo referido a la agenda externa, la relevancia de la AP y de la UE.

En diciembre, Paraguay asume la PPT, al reiterar el **principio primigenio** acerca de “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos como un instrumento tendiente a generar el **desarrollo con inclusión social**”, señaló la **contaminación** del mismo “por **elementos ideológicos** que incidieron para que nuestro proceso de integración se estancara”, pero la identificó como una etapa superada, “*con el respeto al principio de la unidad en la diversidad*”. Es interesante la propuesta sobre “el **sello del Mercosur** debe ser el de **productor de alimentos de alta calidad**, alto valor agregado y gran contenido orgánico o agro ecológico” y propone la **creación de un grupo de alto nivel con participación del sector privado para la negociación conjunta de apertura de mercados agrícolas y de alimentos**. Ante el resurgimiento de una ‘retórica proteccionista’ solicita como respuesta la mayor apertura de mercado con reglas claras pero “reconociendo a los países de menor desarrollo un tratamiento especial y diferenciado”.

El Comunicado Conjunto de junio de 2018 presenta nuevamente cambios sustanciales al definir que los objetivos del Mercosur “*están orientados a la profundización del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de sus pueblos; a la plena vigencia de la **democracia** y del estado de derecho; y a la protección, promoción y respeto irrestricto de los **derechos humanos** y de las **libertades fundamentales***”. Si bien hay una ausencia a la referencia explícita de una integración económica, los siguientes 12 puntos, a excepción del plan de acción para la conformación del Estatuto de Ciudadanía y el fortalecimiento del Instituto Social, corresponden a acciones vinculadas a las metas comerciales del bloque.

En su último discurso, Cartes no deja de reiterar “*el retorno a los principios **fundacionales***”, y la “*crisis de identidad que produjo un distanciamiento*” de los mismos. En este sentido, se trata de un “**MERCOSUR, comercial y económico**”, “**eficiente, desarrollista, justo y solidario**”, que no deja “*de avanzar hacia la **integración social y cultural***”. Al despedirse, expresa el anhelo de “una patria mercosureña capaz de ser la matriz de la sólida unión de nuestra América Latina”.



Resumiendo, desde la primera a la última cumbre a la que asiste el presidente reclama por la vuelta a los principios/objetivos fundacionales/originales del Mercosur, los cuales se irán definiendo en las distintas intervenciones y también adjudicarán significado al concepto de integración. Así, del cumplimiento de normas y del libre tránsito (2014), pasando por la eliminación de las barreras que impiden un comercio interno fluido y eficiente (2015), se llega a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (2017), es decir, al Mercosur económico y comercial (2018 a).

Ahora bien, los motivos de retraso para alcanzar los objetivos se denunciaron cuando ya estaba fuera del bloque Venezuela y se había dado un recambio presidencial completo. Con la llegada de Mauricio Macri a las cumbres, mencionó dejar de lado las afinidades ideológicas coyunturales y pasar del discurso a la acción, para finalmente confirmar que el estancamiento se debió a una crisis de identidad debida a una contaminación por elementos ideológicos, una “etapa ya superada”.

El Mercosur es definido en el primero y último discurso como “plataforma de la patria latinoamericana”, que fortalece nuestras potencialidades y “permite proyectarnos hacia afuera” (2014), un instrumento estratégico de inserción en la economía global y medio para alcanzar el crecimiento económico y el bienestar (2015), un elemento clave para el relacionamiento comercial y el desarrollo económico y social de la región (2017).

Sin embargo, *“no se trata de afirmar que un discurso de política exterior es reemplazado por otro enteramente distinto sino más bien que la constelación de conceptos centrales ha sido rearticulada, conservando algunos elementos y agregando otros nuevos”* (Merke 29). En este sentido, a modo de ejemplo, la noción de desarrollo inclusivo es conservada, pero se la equipara con el crecimiento económico y por lo tanto con una mayor apertura de mercado y con la inserción en una incuestionable economía global. Los calificativos de un mundo más justo y solidario son desplazados hacia el propio MERCOSUR, es decir, una verdadera integración debe reducir las asimetrías entre sus socios, “un desarrollo socio-económico capaz de dotar de un rostro social a la integración”.



Así, en todas las participaciones, Cartes hace referencia a una verdadera/justa/solidaria/generosa integración y como *“los distintos instrumentos destinados a reducir las asimetrías existentes, continúan siendo indispensables para lograr la legitimidad de este proceso integrador”*. Para ello, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), *“es un instrumento clave”*, *“cumple un rol fundamental”*, augurando en su última participación que el FOCEM II pase en la brevedad a su fase operativa.

De esta manera el Paraguay, desde el momento en que llega a la presidencia Horacio Cartes, impulsa el regreso a un Mercosur que bien puede ser encuadrado como regionalismo abierto.

3. ¿Una identidad nacional dual?

Creemos que el Paraguay viene construyendo su identidad nacional de una forma dual: una intramercosur y otra extrarregional⁷. Por un lado, siempre ha sido considerado uno de los socios menores junto con Uruguay, pero con el agravante de ser un *“país en desarrollo sin litoral marítimo”*. Más allá de las dimensiones territoriales del Paraguay, su mayor condicionante geográfico es la falta de salida al mar. Esto ocasiona que las vinculaciones con el mercado mundial se efectúen a través de sus vecinos Argentina, Brasil y Uruguay.

De esta manera, *“el Paraguay reafirma el derecho al libre tránsito, como principio que, con ecuanimidad, garantiza el acceso a los mercados que nos permita competir en igualdad de condiciones”*, pues *“quiere ser un socio fuerte, pujante y alcanzar el nivel de desarrollo de los demás socios rápidamente”*. *“El Paraguay debe dejar de ser solamente un proveedor de materias primas. Por ello realiza esfuerzos para incorporarse cada vez más activamente a la cadena de industrialización para proveer a la región -y al mundo- productos con valor agregado”* (Cartes, 2018 a).

Desde comienzos del siglo XXI, en el discurso de los diplomáticos se está intentando revertir esta desventaja al subrayar la *‘localización geográfica estratégica’*. Según

⁷ Federico Merke (2007: 39) expresa que la identidad nacional se construye en relación a otro, que puede ser espacial (otro estado), temporal o axiológico (la tiranía, la contaminación del medio ambiente, la guerra, etc.).



el viceministro de Industria y Comercio, con motivo de la presentación de la V Feria Internacional Navegistic (sector logístico, portuario y naviero), el país aspira a consolidarse como *"el centro logístico de la hidrovía Paraguay-Paraná haciendo uso de políticas gubernamentales y la participación del sector privado internacional"*, ya que *"la logística es uno de los tres vectores principales de las políticas del Gobierno paraguayo en la atracción de inversión"*, (HOY, 2/08/2016).

En la política de atracción de inversiones, una prioridad del gobierno y del sector privado en general, se destaca las negociaciones para alcanzar un TLC entre la UE y el Mercosur. El embajador paraguayo ante Bruselas sintetizó los atractivos de su país en un gobierno no interventor, una localización geográfica estratégica, fuentes de energía limpia y un régimen especial del uno por ciento de impuestos. De igual modo, el secretario de las Eurocámaras expresó que *"Se trata de ir creando una base en la región. Y también dentro del bloque y de un posible acuerdo, Paraguay es atractivo como base para suministrar a los países vecinos"*. (Deutsche Welle, 20/09/2014). El canciller Eladio Loizaga en la apertura del Foro Europeo de Inversiones en Paraguay, realizado en octubre de 2014, destacó las bondades de la Ley de Alianza Público Privada promovida por Cartes, para asegurar una mayor *"estabilidad y previsibilidad económica y jurídica"*, a las que debe sumarse, según el consejero europeo de la Dirección General de Industrias, la reducida presión fiscal y los bajos costos en energía eléctrica, como un claro ejemplo de las *"oportunidades de negocios para empresas de la Unión Europea"* (Portal del Sur, 24/10/2014). En esta ocasión los periódicos presentaron al país como alternativa al Mercosur, ante las paralizadas negociaciones para llegar a un acuerdo.

Entendemos que hacia el interior del Mercosur, el Paraguay no abandona la imagen del socio de menor desarrollo relativo, ésta le sirve para los propósitos de lograr un trato diferenciado y "justo", para "competir en condiciones igualitarias". Con respecto a la identidad proyectada fuera del bloque, el denominado ecosistema para la inversión reúne todos los elementos para proyectar al país como una atractiva plataforma para las inversiones extranjeras, las cuales constituyen la estrategia central en el programa de gobierno.



4. A modo de conclusiones

Si bien consideramos a estas páginas como un primer acercamiento a los lineamientos de la política exterior implementada en la presidencia de Horacio Cartes, deseamos realizar algunas consideraciones.

En primera instancia, destacamos la preferencia por los temas económicos en la política exterior. De este modo la inserción en el mundo globalizado, uno de los pilares de su programa de gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo, le permitiría alcanzar el crecimiento económico y así luchar contra la pobreza, las otras dos columnas que completan la tríada sobre la que definió su accionar. La estrategia central que empleó para una “inserción adecuada” fue la atracción de IED, construyendo un “ecosistema para la inversión”, resumido en la imagen de un país “confiable”.

En segundo lugar, en lo referido a la participación en el Mercosur, no sólo fue el *primus inter pares* de los mandatarios de la oleada de derecha en llegar al poder, sino también, la primera voz en alzarse reclamando el regreso a una integración que fundamentalmente pueda ser definida a partir de la dimensión económica, la vuelta al Mercosur económico y comercial, el retorno a un regionalismo abierto. Sin embargo, suele considerarse que esa postura fue recién adoptada al alinearse con las propuestas de los nuevos mandatarios de Brasil y Argentina. Por otro lado, si bien la noción de desarrollo inclusivo es conservada, se la equipara con el crecimiento económico y por lo tanto con una política económica de mayor apertura y con la inserción en un mercado globalizado al que se considera perfecto. Los calificativos de un mundo más justo y solidario son desplazados hacia el interior del bloque y utilizados para reclamar solidaridad a los socios grandes y así disminuir las asimetrías entre los Estados parte.

En ese sentido, creemos que el Paraguay viene construyendo su identidad nacional de una manera dual: una intramercosur y otra extrarregional. Mientras que hacia el interior del bloque impulsa la imagen de un socio de menor desarrollo relativo, para lograr un trato diferenciado y preferencial, hacia el mundo se proyecta como un país fértil en oportunidades y una atractiva plataforma para las inversiones extranjeras por su posición geográfica estratégica. De todas maneras, pensamos que no ha



logrado abandonar su invisibilidad y ese sentimiento, tan bien descrito por Augusto Roa Bastos, de constituir una 'isla rodeada de tierra', localizada en el corazón del continente.

Bibliografía

Arce, Lucas (2011), "En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 6, n°11, enero-junio, pp. 105- 127.

Anuario Gráfico de la Política Exterior Paraguaya (2016), Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, a.3, n°3, <http://www.mre.gov.py>, ingresado 08/08/2018.

Carbone R. y Soler L. editores, (2015), *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay*, Buenos Aires, Punto de Encuentro.

Cartes Horacio - (2013), Discurso de asunción al mando, <http://www.sicom.gov.py/?p=602>, ingresado 11/08/18.

- (2014 a), Discurso de Informe de Gestión del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación, 1° de julio, <http://www.sicom.gov.py/>, ingresado, 11/08/2018.

- (2014 b), Discurso XLVI Cumbre Jefes de Estado del Mercosur, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=2bUK4V8iO48>.

- (2014 c), Mensaje del Excelentísimo Presidente Primer Aniversario de Gestión, 14/08/2014, <http://www.sicom.gov.py/>, ingresado, 11/08/2018.

-(2015 a), Discurso XLVII Cumbre Jefes de Estado del Mercosur, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=H0ZtG7a9Gjk>.

- (2015 b), Discurso XLIX Reunión Ordinaria y Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Miembros, <https://www.youtube.com/watch?v=z1RzJb6e-WA>



- (2017), Discurso Cartes Horacio (2015 b), Discurso en la 72° Asamblea de la ONU, <https://www.nodal.am/2017/09/discurso-del-presidente-paraguay-horacio-cartes-ante-la-asamblea-general-la-onu/>, ingresado 11/08/2018.

- (2018 a), Discurso del Presidente en la 52° Cumbre del Mercosur, 18/06/2018, <http://www.sicom.gov.py/?p=6754>, ingresado 11/08/2018.

- (2018 b), Discurso de Informe de Gestión del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación, 1° de julio, <http://www.nanduti.com.py/2018/07/01/informe-gestion-cartes-cumpli-promesa-entregar-mejor-pais/>, ingresado 11/08/2018.

Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Caracas, 29/7/2014, <http://www.mercosur.int>.

Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Paraná, 17/12/2014, <http://www.mercosur.int>.

Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Brasilia 17/07/2015, <http://www.mercosur.int>.

Comunicado Conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Asunción ,21/12/2015, <http://www.mercosur.int>.

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Mendoza, 21/07/2017, <http://www.mercosur.int>.

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Brasilia, 21/12/2017, <http://www.mercosur.int>.

Comunicado Conjunto de los Presidentes de Estados Partes del Mercosur y Bolivia, Asunción, 18/06/2018, <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-estados-partes-del-mercosur-y>

Hidalgo, Juan (2014), “Hora de librarse de la camisa de fuerza del Mercosur”, en *El País*, 08/10/2014, <https://elpais.com>, ingresado 18/10/2016.

Informe Mercosur N° 21 (2016), “Estado de situación y perspectivas”, Ideas de Integración n. 244, BID-INTAL, <http://conexionintal.iadb.org>, ingresado 09/01/2017.



Masi Fernando (2014), “Los desafíos de las relaciones exteriores del nuevo gobierno”, Revista *Debate*, n° 4, pp. 34-39, <http://paraguaydebate.org.py/revista-debate-numero-4-un-ano-de-gobierno-que-evaluamos/>, ingresado 10/07/2018.

Merke, Federico (2007), “Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.

Serra, José (2016), “Nuevo decálogo de la política exterior de Brasil”, en *La Nación*, 26/05/2016.

Soler, Lorena -(2014), “Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora”, *Nueva Sociedad*, n°254, noviembre-diciembre, www.nuso.org, ingresado 11/08/2018.

- (2017), “¿Qué hay de nuevo? Las derechas en América Latina”, Coyuntura Sociales, <http://coyuntura.sociales.uba.ar/que-hay-de-nuevo-las-derechas-en-america-latina/> ingresado 11/08/2017.

Fuentes en internet

<http://www.mercosur.int>

<https://www.la-razon.com>

<https://www.ultimahora.com>

<https://www.youtube.com>

<http://www.dw.de>

<http://portaldelsur.info>