

# Cooperación Internacional: una breve reseña de sus características en el Paraguay. Periodo 1954-2018

## *International Cooperation: a Brief Review of their Characteristics in Paraguay (1954-2018)*

MARÍA ANTONELLA CABRAL LÓPEZ\*

Fecha de recepción: 04/04/2017 Fecha de aceptación: 22/07/2018

Este trabajo presenta las principales características de la cooperación internacional recibida por Paraguay en el periodo 1954-2018. Para ello, se emplea una investigación mixta, bibliográfica-documental y de campo, de nivel descriptivo. La misma combina el método analítico y sintético. Como resultado de este trabajo, puede afirmarse que la cooperación internacional recibida por el Paraguay ha tenido distintos matices, variando conforme con los años y dependiendo del contexto internacional. Asimismo, la misma ha tenido un peso relativo importante en décadas pasadas, pero ha disminuido con el tiempo y proviene de donantes bilaterales y multilaterales.

**Palabras clave:** Paraguay, cooperación internacional al desarrollo, cooperación bilateral, cooperación multilateral, desarrollo económico.

*This paper focuses on the main characteristics of international cooperation received by Paraguay in the period 1954-2018. For this purpose a combination of bibliographical-documentary and field research was used, on a descriptive level. It also combines the analytical and synthetic methods. As a result of this work, it can be affirmed that the international cooperation received by Paraguay has different ways. It is varied according to the years, while depending on the international context. Likewise, it has had a significant relative importance in past decades, but has declined over time. The international cooperation received by Paraguay comes from bilateral and multilateral donors.*

**Keywords:** Paraguay, International Development Cooperation, Bilateral Cooperation, Multilateral Cooperation, Economic development.

\* Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (Asunción, Paraguay).

## INTRODUCCIÓN

La Cooperación Internacional es un tema que ha ganado preponderancia en la segunda mitad del siglo XX, en los tiempos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Este contexto, donde se registró un auge de acciones en este campo, dio pie a que crezca el interés por las razones que la impulsan, sus mecanismos y con posterioridad, a su eficacia. Es interesante mencionar que, pese a la existencia de distintos trabajos en torno a la temática, el acervo de la materia en el Paraguay dista de ser abundante. Por este motivo, se emprendió esta investigación, la cual pretende caracterizar de manera sucinta la cooperación internacional recibida por el Paraguay en el periodo 1954-2018.

El presente material abordará, en primera instancia, una referencia al marco teórico concerniente al tema. Posteriormente se presentará una breve reseña de la situación económico-social del Paraguay en el periodo de estudio de este trabajo y el marco legal y orgánico de la cooperación en el país. Seguidamente, se detallará la cooperación recibida por el país, estableciendo una diferencia entre la cooperación bilateral y la multilateral, se señalarán las características evidenciadas en materia de Cooperación Internacional y se expresarán algunas reflexiones finales.

## METODOLOGÍA

Esta investigación es de modalidad mixta: bibliográfico documental, en la que se recurrió al uso de fuentes primarias y secundarias; y de campo. Entre las mismas se destacaron: libros, publicaciones periódicas, revistas, informes y entrevistas a informantes calificados, entre otros. La investigación fue de nivel descriptivo. En atención al escaso material existente, se recurrió a la consulta con expertos y a la revisión de los pocos informes publicados sobre la temática. Es notoria la dispersión de información en torno a este asunto y esto dificulta la tarea de los investigadores, que se ven forzados a coleccionar piezas sueltas.

## MARCO TEÓRICO

Se presentarán en primer lugar los conceptos básicos a ser empleados y las teorías que sirven de soporte al desarrollo del trabajo. Keohane (1988, p. 26) refiere a la “cooperación como mutua adaptación en la que los intereses comunes superan a los intereses en conflicto”. Por su parte, Caldusch (1991) explica que la cooperación es el relacionamiento entre agentes del plano internacional que busca la mutua satisfacción de

intereses a través del empleo de sus poderes respectivos en la búsqueda de acciones coordinadas.

Existen diversos tipos de cooperación. En consideración de que el presente material aborda en gran medida la cooperación económica recibida por Paraguay, es menester definir la misma. Socas y Hourcade, (2009, p. 25) definen a la cooperación económica, o financiera, como “la donación de fondos (no reembolsable) o el otorgamiento de créditos blandos (reembolsable), generalmente para la implementación de programas que favorezcan al desarrollo del beneficiario”. La Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y área metropolitana, (ACI, 2012), con base en la OCDE (2012), esboza una definición similar y destaca que la misma puede poseer tres canales, a saber: fondos reembolsables, fondos no reembolsables y deuda externa.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), es otra forma específica de la cooperación, que fue impulsada por el conflicto entre Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y por la creciente brecha entre países con distintos niveles de desarrollo; esto último acelerado con la descolonización vivida en el siglo XX (Fernández Leost, 2010). Fernández Franco y Román Marugán (2013) y Calabuig Tormo et al. (2010) contemplan la definición esbozada por Gómez y Sanahuja (1999, p. 17) que explica que la CID son las acciones emprendidas por los gobiernos, las instituciones internacionales y las Organizaciones de la Sociedad Civil para mejorar las condiciones de vida y los procesos de desarrollo. Añade también que, a través de la misma, se busca que las relaciones internacionales de carácter pacífico se tornen más estables, seguras y equilibradas. En la elaboración de este material se tuvo en cuenta la definición de CID enunciada por Sotillo (2011, p. 99):

Es una parte de la cooperación internacional que, con similar propósito, se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico social y sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros) y todo ello planteado en términos de corresponsabilidad entre las contrapartes.

Además de los tipos reseñados, la cooperación técnica es muy relevante para la disciplina a nivel global y en el caso particular de Paraguay. Fernández Franco y Román Marugán (2013) definen a la misma como un conjunto de actividades y tareas que posibiliten que se desarrollen las capacidades técnicas y organizativas de la sociedad a la que esté dirigida. Estos autores mencionan que elevan su nivel de conocimientos, habilidades y aptitudes, además de fomentar que se conozcan nuevas técnicas productivas.

Otro concepto muy importante a diferenciar en el marco de la temática abordada en este material es el de Ayuda Oficial al Desarrollo. Calabuig Tormo et al (2010) explican que la misma se efectúa en forma bilateral o multilateral y que para sea considerada como tal, deben darse las siguientes condiciones: 1. Los fondos deben provenir de organismos oficiales; 2. El objetivo trazado debe promover el desarrollo y bienestar económico de los países beneficiarios; 3. Los fondos brindados deben tener condiciones más ventajosas que las del mercado (por lo menos de un 25 %); y 4. Los receptores de la misma deben estar listados por la CAD de la OCDE.

A partir de estas nociones, cabe mencionar que cooperación y ayuda, no tienen la misma connotación en el plano del relacionamiento de los países, debido a que la cooperación supone un relacionamiento más profundo entre las partes, al tiempo que la ayuda es más bien un flujo, ya sea de comercio, inversiones o donaciones (Fernández Franco y Román Marugán, 2013). Esto permite inferir que la cooperación tiene cierta reciprocidad, mientras que la ayuda parte desde el reconocimiento de la existencia de cierta desigualdad.

Adentrándonos en lo que se refiere al desarrollo de los países, Sotillo (2010) afirma que el mismo no es un concepto unívoco, sino que se ve influido por la coyuntura económica del momento. En este mismo sentido, Álvarez Orellana (2006) refleja que entre las décadas de 1940 y 1970 el desarrollo económico se asociaba exclusivamente con la dimensión económica. Como ejemplo de lo expresado, puede considerarse al Plan Marshall (1948-1952), reseñado como punta de lanza de un cambio en la cooperación internacional. Esta iniciativa consistía en un programa masivo de ayuda económica y técnica para reconstruir las economías de los países europeos luego de la Segunda Guerra Mundial (Tamames y Huerta, 2010).

A partir de este ejemplo puede evidenciarse que la cooperación se enfocaba principalmente en el aspecto económico y tenía un particular sesgo hacia la inversión en capital físico. Se considera que por entonces el paradigma dominante era el del “círculo vicioso de la pobreza” y los actores preponderantes eran los Estados, los que mantenían una vinculación jerárquica, donde la cooperación era “atada”.

En la década de 1960, el acelerado proceso de descolonización hizo que las diferencias entre los países con distintos niveles de desarrollo sean aún más marcadas. A raíz de ello, los paradigmas anteriores fueron especialmente cuestionados por la teoría de la Dependencia. Álvarez Orellana (2006) explica que se desarrolló una especie de nueva “sensibilidad social”, la que hizo que los países menos desarrollados planteen la necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el cual proponía que los países menos beneficiados tengan acceso a los mercados internacionales y puedan tener injerencia en los organismos internacionales competentes. En lo que respecta a la cooperación internacional, se registró la aparición

de agencias de cooperación de los países desarrollados y se expandió el número de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) existentes de manera notable (Tassara, 2012).

Para mediados de la década de 1970, el anhelo del NOEI iba perdiendo vigencia, aunque emergieron enfoques económicos heterodoxos que apoyaban sus postulados, los que fueron desplazados por el neoliberalismo (Calabuig Tormo et al., 2010). Esta última surge para intentar brindar una alternativa a la compleja situación económica reinante, en la que la inflación y la deuda pública, entre otros factores, brindaban un panorama sombrío. El nuevo liberalismo se hizo patente en la cooperación, ya que los organismos internacionales recomendaban a los países la desregularización para minimizar la presencia estatal.

A inicios de la década de 1990 se planteó la necesidad de considerar algunos componentes éticos vinculados al desarrollo económico, en pos de considerarlo más integral (Fernández Leost, 2010), al tiempo que se introduce con fuerza el concepto de sostenibilidad, el cual propugna lograr el desarrollo a través de la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las posibilidades de generaciones futuras para atender sus propias necesidades (Sotillo, 2010).

En materia de cooperación, Boutros Ghali, quien se desempeñaba como Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, expresó por entonces, que era momento de recoger los “dividendos de la paz”. Esto hizo que se convocaran distintas reuniones con el objetivo de definir los objetivos internacionales y guiar las acciones internacionales, con lo que se empezó a difundir el concepto de desarrollo humano para darle un matiz más integral al desarrollo. Luego, ya con miras al nuevo milenio se formularon los objetivos del Milenio y posteriormente, en 2015, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

Por el dinamismo de la sociedad internacional, el tema se encuentra en un constante devenir. A inicios del siglo XXI, la cooperación internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) han experimentado cambios. Puntualmente, en el caso de la AOD, ésta se concentró cada vez más en menos países. Este hecho llevó a que la elección de los beneficiarios esté fuertemente influenciada por su importancia estratégica para los donantes, más allá de las necesidades de los mismos. Adicionalmente estos fondos también fueron reorientados, ya que pasaron de atender temáticas asistenciales para países en desarrollo a pretender el fortalecimiento de los sectores público y privado para que puedan recibir fondos privados y con esto dinamicen la economía (Prado Lallande, 2006).

Es importante mencionar que la AOD destinada a América Latina y el Caribe ha ido decreciendo en las últimas décadas. En la década de 1960 representaba más del 1 % del ingreso nacional bruto de la región, mientras

que en 1990 había descendido al 0.40 % y para 2012, totalizaba 0.22 % (Titelman, 2012).

A partir de estas nociones generales, se abordará a continuación la situación puntual de Paraguay en materia de cooperación para el periodo de referencia. Se detallará en primer término la situación política y social del país para posteriormente profundizar en la cooperación bilateral y multilateral, lo que permitirá detallar luego las características de la misma.

#### MARCO LEGAL Y ORGÁNICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN PARAGUAY

Es menester presentar también el marco legal en el que se realiza esta actividad para su mayor comprensión. La Constitución Nacional (1992), como ley suprema de la nación, acepta el Derecho Internacional, acata sus principios, entre ellos el de “la solidaridad y la cooperación internacional”. El referido instrumento explica también que el Paraguay acepta “un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural” (Art. 145). Cabe destacar que, conforme a la legislación, es el presidente quien tiene entre sus funciones el manejo de las relaciones internacionales del país y cuenta para ello con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

El marco normativo de estas acciones está compuesto, adicionalmente a la Constitución Nacional, por las leyes, decretos y resoluciones provenientes del Poder Ejecutivo, más específicamente del MRE, de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del Ministerio de Hacienda (MH) (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Hacienda, 2012).

La Ley 1635/00 establece que “Todo órgano del Estado, cuando deba realizar alguna gestión de carácter oficial en el exterior, coordinará sus acciones con el MRE” (Art. 3). La misma normativa establece una de las funciones de esta cartera es la de “Conducir las negociaciones sobre asuntos económicos internacionales, comercio exterior, procesos de integración, cooperación internacional y emprendimientos binacionales y multinacionales, en coordinación, cuando corresponda, con otros órganos estatales” (Art. 4, inc. d).

La segunda institución interviniente es la STP. Esta cuenta entre sus funciones: proponer y evaluar la cooperación técnica, conducir en solitario o con otras carteras negociaciones para la obtención de financiamiento para la cooperación técnica y ejecutar los convenios que se suscriban en materia de cooperación (Decreto 4070/2004; Art. 6).

Además de las instituciones citadas, interviene el MH. Este organismo es el encargado de la administración del patrimonio, el proceso presupuestario y la formulación y manejo de la política fiscal, incluyendo el endeudamiento interno y externo del país, razón por la cual el proceso de pagos de las deudas se canaliza a través del mismo (Ley 4.394/2011).

Conforme el tipo de iniciativa a ser emprendida, entra a tallar una cuarta figura en los proyectos, la de los organismos ejecutores. Estos se vincularán con los tres actores ya citados para su gestión, lo que puede apreciarse en la figura 1. A modo de ejemplo, puede considerarse un proyecto de agricultura familiar. El tratado y demás documentaciones del mismo deberán ser gestionados por el MRE, mientras que la STP hace el seguimiento del mismo, el MH se ocupa de efectuar los pagos a los organismos correspondientes y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se encarga de la ejecución del proyecto en el ejemplo brindado. Esta es sólo una muestra de que además de las tres instituciones facultadas por ley a intervenir en la materia, la gama de participantes puede ser muy extensa.

FIGURA 1. DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES INVOLUCRADAS  
EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN



Fuente: Cabral López (2017).

Este complejo entramado institucional enlentece la gestión de la cooperación, la que incluso se ve afectada por el quehacer parlamentario. Esto se debe a que la Constitución Nacional (1992) en su Art. 202 establece entre los deberes y atribuciones del Congreso, consigna cuanto sigue: “...9. aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder ejecutivo; 10. aprobar o rechazar la contratación de empréstitos”. A partir de ello, es que la coyuntura del Poder Legislativo

puede frenar la ejecución de los proyectos de cooperación. Son incontables las demoras ya acontecidas debido a negociaciones en el parlamento y las mismas son señaladas como un gran obstáculo para la eficiencia en la materia, según diferentes donantes.

#### SITUACIÓN POLÍTICO-ECONÓMICA DEL PARAGUAY PARA EL PERIODO 1954-2018

##### *Situación política*

Entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, las guerras a las que tuvo que hacer frente el país<sup>1</sup>, además de la inestabilidad política, no permitieron a los gobernantes en turno adoptar medidas profundas, sino más bien los llevaba a que se abocaran a resolver problemas coyunturales. Como muestra de esto, puede referirse que entre 1904 y 1936 se sucedieron en el poder un total de 25 presidentes, los cuales en promedio tuvieron mandatos de dos años de duración. Estas circunstancias repercutieron en el nivel de desarrollo del país, el cual se vio resentido (Espínola González, 2010).

Recién hacia 1940 se contó con cierta estabilidad. José Félix Estigarribia, quien luego de su destacado rol en la Guerra del Chaco, fue electo presidente en 1939 y falleció trágicamente un año después, había sancionado una “Carta Constitucional de neto corte autoritario y social” (Boccia Paz, 2013, p. 200). A su muerte, este instrumento dejó cierto vacío de poder ante la ausencia del presidente, frente a lo cual los militares eligieron al Gral. Higinio Morínigo, quien gobernó por ocho años (Farina, 2007).

Corría el año 1947 cuando una sangrienta guerra civil sumió al país nuevamente en la incertidumbre, la que condujo a que entre 1948 y 1954 alternaran seis gobernantes antes de la llegada de Alfredo Stroessner al poder (Monte de López Moreira, 2012); hecho que obedece a un conjunto de factores. Gómez Florentín (2014), por su parte, esboza la teoría de que esto pudo ser posible debido a que durante esos años se dio un conflicto entre el sector terrateniente, de abolengo colorado<sup>2</sup> y el populista y la propuesta de Stroessner parecía ser una alternativa intermedia, que conjugaba la tradición conservadora con la modernización. Este militar nacido en 1912 se apoyó en el tridente conformado por el Estado, el Ejército y el Partido

1 Paraguay se enfrentó a Argentina, Brasil y Uruguay en la denominada “Guerra de la Triple Alianza” (1865-1870) y a Bolivia entre 1932 y 1935 en la conocida como “Guerra del Chaco”.

2 El Partido Colorado gobernó Paraguay entre los años 1947 y 2008. En 2013 retornó al Poder y permanecerá en el mismo hasta 2023. Este partido ha ostentado una gran influencia en la vida política del país desde su creación y su posición ha sido preponderante desde mediados del siglo XX.

Colorado para sostener su régimen por más de 35 años. Además, se valió de distintos recursos, como ser la fachada democrática en la que se escudaba y la que le permitía un “aislamiento benévolo” que ocultaba la verdadera situación interna; la cruenta represión, la corrupción institucionalizada y la ideología nacionalista entre otros (Cabral, 2015).

El dictador era el único decisor en materia de política exterior. Esto ya se había registrado con Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López y puede ser considerado como una de las causas por las cuales aún en la actualidad se sigue adoleciendo de problemas en la estructura decisoria en materia de política exterior según Tini (2003). En el caso puntual del régimen stronista, Arce (2013) sostiene que la política exterior estaba basada en tres objetivos: la vinculación con países estratégicos como EE.UU. y Brasil, entre otros; la consecución de fondos de parte de los países aliados; y la defensa de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la que propugna una “democracia sin comunismo”.

Nickson (2011) divide el periodo stronista en tres fases: consolidación (1954-1967), expansión (1968-1981) y descomposición (1982-1989). En la fase de consolidación se sentaron las bases de lo que sería su régimen eliminando cualquier tipo de oposición, mientras que en la segunda fase se apreció la bonanza económica producida por la construcción de Itaipú y en la tercera se evidenció el desgaste que conduce a su caída.

Luego del derrocamiento de Stroessner, encabezado por su consuegro, el general Andrés Rodríguez el 2 y 3 de febrero de 1989, se llamó a elecciones en el mes de mayo del mismo año. Fue electo el mismo general Rodríguez con el 70 % de los sufragios y se mantuvo en el poder hasta el 15 de agosto de 1993, cuando asumió el Ing. Juan Carlos Wasmosy. Pese al intento de golpe de Estado liderado por el Gral. Lino Oviedo que debió enfrentar, Wasmosy logró culminar su mandato. Es así como en 1998 llega al Palacio de López Raúl Cubas Grau, quien, a solo 7 meses de su acenso, renunció como producto de la movilización conocida como “Marzo Paraguayo”, la cual exigía el esclarecimiento del magnicidio del vicepresidente Luis María Argaña y la que experimentó una cruenta represión que dejó siete muertos y 300 heridos (Monte de López Moreira, 2012).

El vacío de poder fue cubierto con la asunción del entonces presidente del Congreso, Luis Ángel González Macchi, quien gobernó hasta 2003 cuando Nicanor Duarte Frutos inició su mandato. Este último tuvo diversos logros en su gobierno, aunque en la segunda etapa de su mandato, su imagen sufrió un deterioro y se precipitó la alternancia luego de décadas de gobiernos colorados. Es así como llega a la primera magistratura Fernando Lugo, exobispo, quien aliado con el Partido Liberal gobernó entre 2008 y junio de 2012, cuando fue destituido mediante un juicio político. Federico Franco, liberal y otrora vicepresidente de Lugo, completó el mandato del exobispo (Boccia Paz, 2013). Los colorados recuperaron en

el poder en el periodo 2013-2018 cuando Horacio Cartes, un empresario devenido en político, ejerció la primera magistratura.

### Situación económica

Los años de inestabilidad posteriores a la Guerra del Chaco no le permitieron a la economía paraguaya desarrollarse. En lo que respecta al desempeño económico durante el régimen stronista (1954-1989), el crecimiento promedio del PIB fue de 5.17 %. Si bien esta cifra es relativamente buena, la misma enmascara la gran influencia que ejerció la construcción de Itaipú, la que condujo a picos de crecimiento de por ejemplo el 14 %, como ocurrió en 1977 y crisis como la de 1982/83. Los vaivenes de la economía paraguaya durante este período podrían clasificarse en tres etapas: 1. De 1962 a 1973, cuando se registró un crecimiento promedio del PIB del 4.9 %, lo que fue motivado por el auge de la expansión de la frontera agrícola (soja y algodón), el comercio y el turismo; 2. De 1974 a 1981, con un crecimiento promedio del PIB de 10 %, debido a la construcción de Itaipú; 3. De 1982 a 1988, periodo con un crecimiento promedio del PIB de 1.7 % (Espínola González, 2010).

Durante el periodo 1954-1989 se introdujeron diversas reformas económicas que se basaron en infraestructura y se realizaron distintos planes de desarrollo. La estrategia planteada para el desarrollo económico se basó en la proyección de la economía hacia mercados externos, en atención a la estrechez del mercado interno, la presencia de economías de enclave y al rol de EE.UU. según Espínola González (2010).

Ashwell (2013), Rojas Villagra (2014) y Espínola González (2010) tienen puntos de coincidencia en cuanto a los factores que condujeron al declive de la economía hacia 1989 y que incidieron en la caída de Stroessner. A saber, estos son: la culminación de las obras principales de Itaipú, la fuerte caída de los precios internacionales del algodón y de la soja, la reducción de la demanda argentina y brasilera de los productos paraguayos, el aumento de la deuda pública y la pérdida de respaldo internacional, entre otros.

La década de 1990 significó, además del retorno de la democracia para el país, un nuevo auge de las ideas de corte neoliberal planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) conocidas como el “Consenso de Washington”<sup>3</sup>. Varias de estas medidas fueron implementadas por distintos gobiernos en la región, incluyendo el paraguay. Cabe destacar que estos años representaron un gran deterioro para la economía paraguaya debido a una crisis financiera que dañó al

3 Expresión formulada por John Williamson (1990) quien sintetizó en diez puntos las reformas que las instituciones financieras de los países en desarrollo debían adoptar para ‘salir’ de la crisis y reducir la brecha que los separa de los países desarrollados.

sistema financiero y por ende disminuyó la posibilidad de créditos e inversión privada.

En la misma década se firmó el Tratado de Asunción (1991) para la integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en conjunto con Argentina, Brasil y Uruguay. La constitución del mencionado bloque implicaba la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, la adopción de un arancel externo común y una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de las legislaciones.

La situación de la economía hacia inicios del tercer milenio resultó ser muy compleja. Recién en 2003 se empezaron a divisar signos de una mejora en la misma, debido principalmente a dos razones, a saber: el buen rendimiento del sector agrícola, especialmente de la soja y la implementación de reformas fiscales derivadas de la firma del acuerdo “Stand by” con el FMI, entre las que se encontraban la reforma del sistema tributario y una mayor disciplina en los gastos, entre otras medidas. Como resultado de estas medidas se honraron las obligaciones con distintos acreedores, hubo un incremento de las reservas y se niveló el déficit fiscal existente.

El año 2008 marcó un hito a nivel nacional, con el fin de la hegemonía del Partido Colorado, el cual por décadas había gobernado el país; y a nivel internacional, con una crisis financiera severa, comparable a la experimentada durante la Gran Depresión. La economía paraguaya sintió al año siguiente los efectos de estas circunstancias, pero debido a las medidas adoptadas, pudo sobreponerse sin inconvenientes, llegando a obtener un crecimiento del 11.1 % en 2010. El promedio de crecimiento registrado para el periodo 2011-2018 es del 4.1 % (Banco Central del Paraguay, s. f.).

Durante el periodo de referencia de este trabajo, la inflación mantuvo una trayectoria fluctuante. Si bien el Banco Central del Paraguay (BCP) se valió de distintos instrumentos para tratar de contener esta brecha, esta tarea se volvió muy difícil en los años posteriores al desequilibrio financiero experimentado por la economía paraguaya. Sin embargo, en 2010 se dio un gran paso para la consecución de este objetivo con la adopción de la estrategia de política económica conocida como “esquema de meta de inflación”, con la que se aspiraba a tener un mayor control de ésta de una manera explícita y anticipada. Los rangos propuestos fueron cumplidos desde entonces.

En lo que respecta a las reservas internacionales, las mismas muestran una clara tendencia al alza, llegando a la suma de 8.004 millones de dólares para diciembre de 2018. La deuda externa del sector público paraguayo, por su parte, puede ser considerada como aceptable, aunque ha crecido a una velocidad superior en los últimos años debido a la emisión de bonos

soberanos. Para el año 2018, Paraguay es el país de la región con menor deuda, la que representa el 16 % del PIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018).

#### COOPERACIÓN RECIBIDA POR EL PARAGUAY

La cooperación recibida por el Paraguay será reseñada a través de dos apartados, a saber: la cooperación bilateral y la multilateral. Sotillo (2011) cita a Dubois (2006), quien define a la primera como aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean estos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. Por ende, los mismos donantes gestionan las actividades tendientes a promover el desarrollo de otros países, por ejemplo, a través de sus embajadas. El mismo autor por su parte, define la cooperación multilateral como aquella en la que los gobiernos canalizan los fondos hacia las organizaciones multilaterales para que sean estas quienes los empleen en el financiamiento de sus actividades y con ello se desocupan de la gestión.

##### *Cooperación bilateral*

El Paraguay ha tenido estrechos lazos de cooperación con distintos países. Como se ha detallado anteriormente, durante el periodo 1954-1989 debido al interés que Stroessner manifestaba en su relacionamiento con EE.UU. y Brasil, y a las acciones que emprendía para ganarse su simpatía, la cooperación de ambos países para con Paraguay era muy intensa. Posteriormente, el contexto internacional y la situación del país hicieron que la cooperación recibida sea menor. A continuación, se presenta una reseña de los principales donantes y los proyectos auspiciados por estos.

El relacionamiento entre Paraguay y Estados Unidos (EE.UU.) no había sido de gran relevancia hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. Recién entre 1939 y 1945, Paraguay recibió cooperación estadounidense, la que consistía en ofrecer asistencia económica y militar como medida para paliar la influencia alemana en la región (Nickson, 2014). Prosiguiendo con el análisis, puede considerarse que el contexto posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial favoreció el interés de EE.UU. en la región, el que inclusive se incrementó luego de la Revolución Cubana de 1959. En el caso puntual de Paraguay, el interés estadounidense en este pequeño país se debió al temor de que esta nación pobre, localizada entre Argentina y Brasil, pueda servir como acceso a los soviéticos al Cono Sur. Stroessner comprendió esta situación y manifestó un férreo anticomunismo, el que

lo llevó a articular distintas medidas para erradicarlo y con ello ganarse la simpatía de los EE.UU. (Fariña, 2007).

Entre las medidas antes reseñadas, pueden citarse acciones como la promulgación de la ley no. 294 de "Defensa de la Democracia", en la cual se establecía que la pertenencia "ostensible o secreta" al Partido Comunista era un delito. Este instrumento fue redactado por el entonces embajador paraguayo en Washington y tenía fuertes resabios macarthistas (Farina, 2007). Con miras al fortalecimiento de la vinculación bilateral, se concretó en 1956 un encuentro entre Stroessner y Dwight David Eisenhower en Panamá, a partir de la cual se registró un aumento de la cooperación de EE.UU. para el Paraguay. Esta se tradujo en donaciones, préstamos, asistencia técnica, inversiones extranjeras, concesiones comerciales y soporte militar; además de pronunciamientos diplomáticos.

Mora y Cooney (2009) citan a Laíno (1979), quien afirma que Stroessner sostendría en una alocución que la vinculación entre ambos países se basaba en la existencia de intereses complementarios en cuanto a seguridad y la necesidad de su gobierno de asistencia militar y legitimidad.

Para el periodo 1954-1961 la cooperación ascendía a 53.2 millones de dólares. Si se considera el promedio anual de esta, unos 6.65 millones de dólares anuales, puede apreciarse la magnitud de esta cooperación, ya que este guarismo representaba el 31 % del Presupuesto Nacional Paraguayo por entonces (Scavone Yegros y Brezzo, 2010). Mora y Cooney (2007) sostienen que la ayuda en materia militar también fue cuantiosa y que EE.UU. le proveyó a Paraguay de una suma próxima a los 10 millones de dólares en el periodo 1954-1959 en armamentos, equipos, capacitación para oficiales y asesores militares. Los citados autores estiman que entre 1959 y 1961 la misma ascendió a un monto próximo a los 5 millones de dólares en el periodo.

Pese al gran caudal de cooperación que EE.UU. brindó durante el stronismo, la misma tuvo variados matices. Por ejemplo, en tiempos de Eisenhower se suscribieron una cantidad importante de acuerdos, mientras que en tiempos de John F. Kennedy, la misma fue brindada en el marco del programa "Alianza para el Progreso", a través del cual Paraguay recibió aproximadamente 41 millones de dólares además de créditos concedidos por instituciones con influencia estadounidense y ayuda militar. El gobierno de Lyndon Johnson, al igual que los de Richard Nixon y Gerald Ford no promovieron cambios notorios en el relacionamiento (Mora y Cooney, 2007).

Sin embargo, a partir de la asunción de Jimmy Carter, se limitó la ayuda brindada a Paraguay, lo que se vinculaba al tema del respeto a los Derechos Humanos y a la exclusión del país de la lista de los países elegibles para recibir cooperación debido a que el PIB per cápita ya superaba los 1,000 dólares. Pese a que en 1982 se brindaron nuevos fondos debido a la

crisis económica que afectaba al país, la relación entre ambas partes ya se encontraba tensa y nunca volvió a ser la del inicio (Farina, 2007).

A partir del retorno de la democracia, los proyectos referentes al fortalecimiento institucional adquirieron gran preponderancia (USAID, 2014). Por ello, se realizaron acciones en las áreas de democracia y gobernanza, las que tenían como fin la reducción de la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho por medio del control de los recursos públicos y la sanciones a la corrupción. Las mismas fueron emprendidas teniendo como contraparte a distintas instituciones del gobierno paraguayo, a saber: Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección Nacional de Aduanas, Ministerio de Industria y Comercio y Ministerio del Interior, por mencionar algunas de las 29 instituciones involucradas (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, 2012). Cabe destacar que el programa insignia en esta línea de trabajo fue el Programa Umbral (2006-2008 y 2009-2012), de lucha contra la corrupción y la informalidad económica ("Programa UMBRAL", s. f.).

La cooperación estadounidense también emprendió proyectos en lo que respecta a crecimiento económico. Como muestra de esto pueden encontrarse distintos estudios, iniciativas como "Paraguay Vende"<sup>4</sup> e "Iniciativa Norte"<sup>5</sup> (United States Agency for International Development, 2011); y el apoyo a instituciones como REDIEX y Aduanas (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

### Brasil

La ubicación de Paraguay y el devenir histórico siempre lo vincularon de manera particular con sus vecinos. Argentina fue por décadas su salida al mar y el canal por el cual se vinculaba con el resto del mundo, teniendo, por ende, un lugar de privilegio entre sus socios. Esto, sin embargo, cambió desde el giro de Paraguay hacia Brasil, lo que se observó desde el inicio del régimen de Stroessner (Scavone y Brezzo, 2010).

Si bien desde la década de 1940 se emprendieron distintos proyectos que llamaron la atención sobre la importancia que revestía la relación paraguayo-brasilera, este giro se hizo patente con acciones como el otorgamiento de un puerto franco a Paraguay en Paranaguá, la fundación

4 A través del cual se buscaba dinamizar las cadenas comerciales, haciendo un especial énfasis en los micro, pequeños y medianos empresarios; "Iniciativa Norte" la que abarcaba a los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú y pretendía, en el campo económico, mejorar la seguridad económica de los habitantes de esta región.

5 Solo se encuentran los datos disponibles para el periodo 1960-2014.

de Ciudad del Este (bautizada inicialmente como Puerto Presidente Stroessner en 1957) en la frontera y la construcción del "Puente de la Amistad" sobre el Río Paraná, el cual fue inaugurado en 1965, entre otros. El acercamiento con Brasil trajo a Paraguay la posibilidad de ampliar sus fronteras agrícolas, expandir sus exportaciones de *commodities*, desarrollar el comercio de triangulación, la realización de grandes obras de infraestructura y de la producción, obtener armas, aviones y asistencia del servicio de inteligencia (Comisión Verdad y Justicia, 2011) y venta de energía eléctrica.

Este último elemento, la generación de energía eléctrica, fue lo que motivó, en palabras de Pinto Barros (2009), el instrumento que puede ser considerado como el mayor tratado político y económico en la historia diplomática de Brasil y Paraguay. No obstante, el aprovechamiento energético del Río Paraná inició con conflicto entre ambos países por la soberanía sobre los Saltos del Guairá o Salto de Sete Quedas. El problema concluyó con la suscripción del "Acta de Foz de Yguazú" en 1966 (Scavone Yegros y Brezzo, 2010) (Espínola González, 2010).

Posteriormente se constituyó una Comisión Técnica y a partir del trabajo de esta se llevó a cabo la firma del "Tratado entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil para el aprovechamiento Hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto del Guairá o Salto Grande de Sete Quedas, hasta la boca del Río Iguazú", el cual sería conocido como el "Tratado de Itaipú" en 1973. Al año siguiente se constituyó la Entidad Binacional Itaipú y la represa fue inaugurada en 1983 (Farina, 2007). Este gigantesco emprendimiento le dio varios años de bonanza al gobierno de Stroessner, le brindó reconocimiento internacional al país y permitió disminuir la dependencia de los fondos de cooperación remitidos por los EE.UU.

El 27 de octubre de 1987 ambos países suscribieron el Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de la República del Paraguay, el cual sigue rigiendo la cooperación entre ambos países y permite que se suscriban nuevos instrumentos complementarios. A partir del mismo se desarrollaron variados proyectos en áreas como agricultura familiar y la agroindustria, las migraciones, la cultura, la salud, la formación profesional, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento institucional, por citar algunos.

### Argentina

Teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado anterior, la relación entre Brasil y Paraguay llamó la atención de los gobernantes argentinos, lo que se hace notorio con el acercamiento de Arturo Frondizi al régimen



de Stroessner. Este presidente argentino visitó en 1961 Asunción y contemporáneamente se dispuso la pavimentación de la ruta que une Buenos Aires con Clorinda, ciudad argentina que limita con la capital paraguaya (Farina, 2007).

La construcción de la represa Itaipú también hizo que se aceleren proyectos bilaterales que habían sido relegados. Desde 1905 se había dialogado sobre el aprovechamiento del río Paraná, pero fue recién en 1970 cuando se creó una Comisión Mixta Técnica (CMT) para estudiar a profundidad el tema. En 1973, mismo año de la firma del Tratado de Itaipú, fue suscripto el Tratado de Yacyretá. De forma análoga a Itaipú, al año siguiente se constituyó la entidad, pero a diferencia de esta su construcción inició 10 años después y su funcionamiento parcial 20 años después. Su funcionamiento a la cota a la que fue diseñada tuvo lugar recién en 2011.

También durante el régimen de Stroessner se registró un acercamiento entre ambos países para abordar de forma conjunta la persecución de opositores. Esta acción conjunta, de la que participaron también otros países de la región, fue conocida como "Plan Cóndor". Este nefasto antecedente en lo que a respeto de los Derechos Humanos se refiere, hizo que, con la asunción de Raúl Alfonsín, presidente argentino electo democráticamente luego de los años de gobiernos de facto, la relación entre ambas partes entre en un nuevo impasse hacia 1983 y se anulen las posibilidades de cooperación (Cabral, 2015).

#### *Otros cooperantes bilaterales*

En este apartado se citarán algunos de los casos más importantes del periodo de referencia de este trabajo, sin que ello implique que sean los únicos existentes. Cabe destacar que, debido a exceder el alcance de esta investigación, los mismos no serán profundizados.

El régimen stonista buscó también relacionarse con países de ideología similar como una estrategia de captación de cooperantes que permitan la llegada de recursos al país. Uno de estos países fue Sudáfrica, en pleno apartheid, lo que según Nickson (2014) le permitía a ambos países superar su aislamiento por medio de la cooperación. Esta vinculación fue perdiendo vigor con la caída de Stroessner y el término del apartheid.

Un caso que merece especial atención es el de Taiwán. Al igual que Sudáfrica, el régimen de Chiang Kai-shek necesitaba contar con reconocimiento internacional, lo que hizo que en 1957 estableciera relaciones con Paraguay, mismas que siguen vigentes hasta el momento (Ministerio de Hacienda, s. f.). Tal como entonces, es de suma importancia para Taiwán contar con aliados que reconozcan su soberanía y le brinden un espacio en el sistema internacional en el marco de la disputa que tiene con China.

El apoyo de Asunción le valió que Taipei estableciera recursos para distintos proyectos de cooperación articulados por el Fondo Internacional de Cooperación y Desarrollo (ICDF). Los mismos se efectuaron en distintas áreas temáticas, las que van desde la construcción de edificios públicos hasta la asistencia a pequeños productores, e hicieron que Paraguay mantenga su reconocimiento a este país a pesar del peso de China en el sistema internacional y la potencialidad de establecer relaciones con este último país.

Esta cooperación se materializó a través de una serie de instrumentos firmados entre Paraguay y Taiwán. Entre ellos, cabe destacar que en 2017 se suscribió un importante convenio entre ambas partes. El mismo tiene como objetivos reforzar y desarrollar la cooperación económica, comercial y en materia de inversiones; además de liberalizar progresivamente y promover el comercio.

La migración de ciudadanos de distintas nacionalidades también motivó a que sus países de origen pudieran brindar asistencia a través de varios proyectos. Este es el caso de Japón, quien a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la cual emprende acciones que promuevan el desarrollo de las economías, permitió distintos proyectos de cooperación en el país. Esta institución, denominada anteriormente Corporación Pública de Servicios Emigratorios del Japón, inició su presencia en el Paraguay hacia 1959 con la compra de terrenos para la constitución de colonias de inmigrantes japoneses. Entre sus aportes sobresalen la introducción del cultivo conocido como "siembra directa", el financiamiento de infraestructura, protección del medioambiente y de la salud, entre otros (Embajada del Japón en Paraguay, 2014).

Alemania es otro de los países que ha cooperado en reiteradas ocasiones con el Paraguay. En 1967 fue suscripto un convenio de cooperación técnica entre ambos países, el cual permitía que se aborden temas como ser: la formación profesional, la asistencia de técnicos y otras actividades de capacitación. Pese a que con el paso de los años la cooperación alemana ha sido reestructurada, la misma sigue operando con Paraguay hasta el presente (2016) a través de distintos organismos, entre los que se destaca la denominada Cooperación Alemana de Desarrollo (GIZ), que trabaja en campos como gobernanza y democracia, medio ambiente y cambio climático, desarrollo económico y promoción del empleo, entre otros (GIZ, s. f.)

#### *Cooperación multilateral*

Al igual que la cooperación bilateral, esta estuvo influenciada por distintas circunstancias y actores en el periodo de alcance de este trabajo. De igual manera, la cooperación multilateral posee otro punto de tangencia con el

tipo de cooperación anteriormente citado, el cual se refiere a que muchas de las instituciones multilaterales son fuertemente influenciadas por ciertos países, conforme a la incidencia que estos tengan en su gestión. Debido a la existencia de muchas instituciones, se referirá solamente a tres organismos representativos de forma sumaria.

En Paraguay opera el Sistema de las Naciones Unidas desde hace varias décadas por medio de sus agencias. Estas planifican su accionar en base a un documento marco que les permite atender los requerimientos conforme los recursos con los que cuentan. Algunas de las que se encuentran trabajando con el país son: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otras.

Entre las agencias citadas, se destaca la presencia del PNUD, el cual desde 1977 opera en el país. Este organismo tiene como misión colaborar al crecimiento económico sostenible a través del fortalecimiento de las instituciones, superando las inequidades sociales y alentando el respeto al ambiente. Además de brindar apoyo técnico específico y en materia de políticas, el PNUD se ocupa de coordinar la eficiencia y eficacia del Sistema (PNUD, 2019). Su labor ha sido muy importante a nivel internacional luego de la Segunda Guerra Mundial y ha brindado un destacable aporte a Paraguay a través de varias iniciativas en diversos temas, entre los que se encuentran asistencia técnica para la generación de estadísticas, agua y saneamiento, salud materno-infantil, por citar solo algunos ejemplos.

Otro de los organismos multilaterales que cooperó con Paraguay es el Banco Mundial, el que está compuesto por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). A través de su historia y hasta 2015, lleva implementados en el país 72 proyectos en áreas tan diversas como ser: fortalecimiento institucional, carreteras, agricultura, ganadería, abastecimiento de agua potable y educación, por citar algunos.

Una de las instituciones con mayor cuantía en la cooperación con Paraguay es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual fue fundado en 1959 con el objeto de brindar financiamiento multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en Latinoamérica y el Caribe, siendo uno de los principales de este tipo. Desde su fundación Paraguay es uno

de los miembros de este organismo y se ha convertido en un usuario muy activo de los recursos que el mismo provee. Entre 1961 y 2015 fueron desarrollados 713 proyectos, los cuales fueron destinados al sector público y privado. Los mismos fueron ejecutados en sectores tan diversos como ser comercio, mercados financieros, reforma/modernización del Estado, agricultura y desarrollo rural, transporte, entre otros (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

Además de estas tres instituciones, las cuales fueron citadas solo como una muestra de la variada y extensa gama de cooperantes, también cooperaron con el país instituciones vinculadas a esquemas de integración, de los cuales el país participa y/o con los cuales tiene algún tipo de interacción. Entre estos, cabe destacar la trascendencia del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Recién en 2003 las asimetrías entre los países miembros fueron abordadas en el Mercosur. Esto obedece, según Da Silva y Rodrigues (2011), a varios factores, como ser: la atención puesta, a partir de las negociaciones de la Ronda de Doha, en las desigualdades de derechos y deberes de los esquemas de integración y de apertura comercial; y la elección de Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil y la de Néstor Kirchner en Argentina, quienes enfatizaban la dimensión política del bloque.

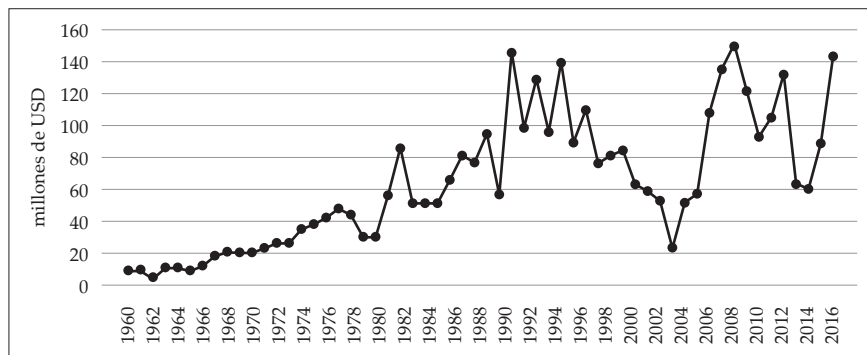
Es en este contexto que Paraguay presenta en el proyecto para la creación de este fondo, el cual recién es fundado formalmente en 2004 y cuyo funcionamiento data de 2006. El FOCEM está constituido por fondos públicos, aportados por miembros del bloque, los cuales son no reembolsables y siguen una lógica inversa: las menores economías son las que más reciben. Pese a su prometedor objetivo y a la interesante cantidad de proyectos concedidos al país, la ejecución de los mismos es aún muy lenta.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN

##### *Volumen de la cooperación recibida*

La cuantía de la Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida se muestra muy variable, lo que puede apreciarse en la gráfica 1, que muestra esta variable para el periodo 1960-2014. No obstante, es menester realizar algunas salvedades. Las cifras se presentan en dólares constantes de 2013 y enmascaran que la relación entre las cifras recibidas en concepto de cooperación, representaban en ciertos casos, un porcentaje interesante del PIB. Esto es especialmente notorio en tiempos del inicio del régimen stronista.

GRÁFICA 1. AYUDA OFICIAL NETA PARA EL DESARROLLO Y OFICIAL NETA RECIBIDAS POR PARAGUAY EN EL PERIODO 1960-2017 (USD A PRECIOS ACTUALES)



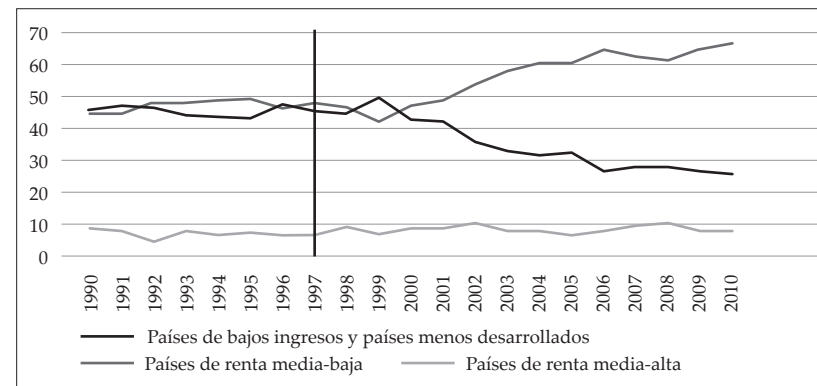
Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial<sup>6</sup> (2018).

En los últimos años del régimen stronista la dinámica de la cooperación no es la misma. Sin embargo, con el retorno de la democracia, puede observarse que en la década de 1990, Paraguay fue uno de los principales beneficiarios de la cooperación bilateral y multilateral (Comunidad Europea, 2001). Es importante mencionar que por aquel tiempo se entablaron o se reanudaron relaciones con distintos organismos internacionales, entre los que se puede mencionar al Banco Mundial (BM) y a la Unión Europea (UE) con quien se firmó un convenio marco de cooperación en 1992 (Ocampos, 2000).

De acuerdo con lo expresado por la Comunidad Europea (2001) en su informe titulado "Republic of Paraguay. Country Strategy Paper 2001-2006 and National Indicative Program" puede notarse que desarrollo rural, económico y social; salud; modernización del Estado; educación y empleo fueron las principales temáticas tenidas en cuenta en materia de cooperación en la década de 1990. La elección de éstas estuvo vinculada a la voluntad de los donantes y lo manifestado por el gobierno paraguayo. Sin embargo, Ocampos (2000) explica que la elección de las mismas se debió más bien a la influencia de los donantes y a la perspectiva de los "recursos a mano".

El Paraguay es considerado de ingreso medio-bajo por el BM, un país en desarrollo con ingreso medio-bajo por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y de desarrollo humano medio por la PNUD (Tesanos Vázquez, 2012). Esta clasificación repercutió en el nivel de asistencia recibido, el cual ha descendido notoriamente para los países de este tipo, como se observa en la gráfica 2.

GRÁFICA 2. PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL TOTAL DE LOS FLUJOS DE AOD, SEGÚN CATEGORÍA DE INGRESO (EN PORCENTAJE). PERIODO 1990-2010



Fuente: Titelman, Vera, y Pérez-Caldentey (2012).

Si bien lo expuesto anteriormente da una pauta acerca de la situación de los países de renta media, grupo al cual pertenece Paraguay, el país ha recibido cooperación por un monto mucho menor al de naciones de condiciones de desarrollo o renta similar (Comisión Europea, 2007). Como ejemplo puede citarse que mientras que Paraguay pudo captar fondos de AOD en un porcentaje promedio de 0.65 % de su Ingreso Nacional Bruto (INB) en el periodo 2003 y 2013, un país como Bolivia, el que tiene situación similar en diversas áreas, recibió en promedio fondos por el 5.48 % de su INB. Al respecto de este mismo ejemplo, en la tabla 1 pueden apreciarse estas diferencias a través de otros indicadores. Pese a la diferencia en la cuantía, la tendencia es similar en ambos países y fue disminuyendo en los últimos años.

TABLA 1. COMPARACIÓN DE INDICADORES DE COOPERACIÓN ENTRE PARAGUAY Y BOLIVIA

País	AOD/PNB (porcentajes)	AOD per cápita (en dólares)	AOD (millones de dólares)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,680	84,69	6.354,90
Paraguay	0,741	14,83	719,74

Fuente: elaboración propia en base a Tesanos Vázquez (2012).

### Coordinación

En el año 2012 los tres organismos estatales encargados de la gestión de la cooperación internacional, la Secretaría Técnica de Planificación de

<sup>6</sup> Solo se encuentran los datos disponibles para el periodo 1960-2017.

Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda, lanzaron una publicación en la que señalaban que uno de sus desafíos en esta materia se vinculaba con fortalecer la gestión de manera a optimizar los esfuerzos realizados.

Cabe destacar que en los últimos años se fueron propiciando espacios de diálogo entre donantes y las instituciones del gobierno paraguayo encargadas del tema. Estas reuniones son lideradas por la Secretaría Técnica de Planificación y cuentan con la participación de representantes de distintos donantes. Por medio de las mismas es posible el intercambio de información y el trabajo conjunto entre varias instituciones (Alcaraz, 2016).

#### *Pertinencia de la cooperación internacional*

Carosini (2010) realiza un pormenorizado análisis de los planes y programas de gobierno que fueron elaborados en el periodo 1960-2008. A través del mismo se puede apreciar que la evaluación de sus planes y acciones no es una actividad frecuente del Estado Paraguayo. Como muestra, esta autora señala que a pesar de que todos los planes confeccionados en el periodo ya referenciado cuentan con un diagnóstico inicial, sólo el Plan Bienal 1967-1968 explicitaba una evaluación del Plan anterior.

Como una escueta evaluación acerca del tema de la cooperación recibida, puede referirse a este texto, redactado por las instituciones vinculadas al tema: “En términos globales, la contribución de la cooperación internacional ha sido coherente y se ha alineado a las prioridades gubernamentales definidas en la PPDS 2010- 2020 y en el PEES 2008-2013” (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Hacienda, 2012).

#### *Otras características*

Si bien es muy complejo generalizar en lo que respecta a los tiempos de ejecución, costos y evaluabilidad de los proyectos, existen algunos rasgos comunes en estas características, los cuales son enumerados por los mismos donantes. En las siguientes líneas se presentan brevemente los mismos.

En primer término, se notaron con relativa frecuencia rezagos en los tiempos de ejecución. Conforme a lo expresado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2009) y la Comisión Europea (2011), los procesos de los proyectos desarrollados en el país tuvieron demoras en su desarrollo en la generalidad de los casos. Esta demora puede obedecer a múltiples causas. Uno de los motivos identificados en la fase de planificación se vincula con la aprobación parlamentaria, descrita en el marco legal y orgánico de la cooperación internacional para el desarrollo en Paraguay. Este

requerimiento se convierte en una gestión compleja en la que intervienen cuestiones políticas subyacentes al relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Otro de los rasgos identificados por los donantes es que los costos de los proyectos se elevaron en varios casos. Esto puede vincularse con el tamaño de ciertas operaciones en el país que en el país (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009) y los costos de las licitaciones, por citar algunas razones. Finalmente, cabe mencionar que, a pesar de la diversidad de casos existentes, la evaluabilidad de los proyectos es un aspecto por mejorar para obtener datos más precisos acerca del impacto de la cooperación en el país.

#### CONCLUSIONES

La cooperación internacional al desarrollo ha cobrado fuerza en las últimas décadas y ha sufrido cambios significativos con el tiempo. El Paraguay cuenta con un cuerpo legal que le permite ser receptor de este tipo de iniciativas, aunque la misma involucra, por lo menos, a tres instituciones: el Ministerio de Relaciones, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación. Estas instituciones, sumadas a las beneficiarias de los proyectos, forman un grupo muy amplio para la gestión de los proyectos, lo que dificulta la misma.

El Paraguay estuvo sometido al régimen stronista entre 1954 y 1989, durante el cual se recibió profusa cooperación de parte de los dos aliados internacionales: Estados Unidos y Brasil. La misma se tradujo en diversos proyectos de infraestructura principalmente y sirvió como un instrumento utilizado por el gobierno para sus propósitos. Luego de la caída de Stroessner, se establecieron nuevos contactos con otros cooperantes y se revitalizaron los vínculos existentes, aunque la coyuntura internacional hizo que el volumen de la cooperación internacional para el desarrollo disminuya.

En lo concerniente a ayuda oficial neta para el desarrollo y oficial neta recibidas por el país, se aprecia una notoria variabilidad en los montos. Paraguay ha recibido sumas muy modestas en comparación con países en condiciones de desarrollo similares, lo que puede ejemplificarse comparando que la cooperación recibida representa en promedio, el 0.65 % de su Ingreso Nacional Bruto (INB) para el periodo 2003 y 2013, mientras que para Bolivia, el que tiene situación similar en diversas áreas, la misma representó un 5.48 % de su INB.

El tiempo de ejecución de los proyectos es mayor a lo registrado en promedio en la región. Esto se debe principalmente a dos razones: las demoras en la ratificación parlamentaria, requisito marcado por la ley

para este tipo de acciones; y los inconvenientes en las adquisiciones y contrataciones para los proyectos. Otros de los rasgos que cabe resaltar es el mayor costo de los proyectos y su evaluabilidad. Las iniciativas poseían una cuantía elevada y lograr evaluar los mismos fue, en algunos casos, una tarea sumamente compleja, ya que las metas fueron difusas.

Si bien la cooperación recibida estaba acorde con las líneas trazadas por los sucesivos gobiernos y se evidencia un esfuerzo en la coordinación de actividades, urge la necesidad de contar con información centralizada y la simplificación de procesos, de manera a agilizar la gestión de este asunto tan importante para el país.

## REFERENCIAS

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y área metropolitana (2012). Manual de cooperación internacional descentralizada (5°). Recuperado de: <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/Manual-de-cooperacion-2012.pdf>
- Alcaraz, G. (2016). Entrevista al Director General de Cooperación para el Desarrollo de la Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay.
- Álvarez Orellana, S. M. (2012). "Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo". *REDUR*, pp. 285-309.
- Ashwell, W. (2013). *Historia Económica del Paraguay (1946-2008)*. Asunción: Imprenta Salesiana.
- Banco Central del Paraguay. (s. f.). Anexo Estadístico del Informe Económico. Recuperado a partir de: <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Evaluación del Programa de País: Paraguay 2003-2008*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de: <http://www.oecd.org/countries/paraguay/47813793.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2016). BID-PROJECT DETAILS. Recuperado a partir de: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?country=pr&sector=>
- \_\_\_\_\_ (s. f.). BID-PROJECT DETAILS. Recuperado a partir de: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?query=&adv=true&Country=PR&tab=1&pagePIP=1&pageAPP=1&order=asc&sort=country&page=2>
- Banco Mundial. (2016). Todos los proyectos. Recuperado a partir de: <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/projects/all>
- \_\_\_\_\_ (2019). Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida (US\$ a precios actuales). Recuperado a partir de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.CD>
- Boccia Paz, A. (2013). El Paraguay contemporáneo. En *Historia general del Paraguay*. Asunción: Fausto Ediciones.
- Cabral, A. (2015). "La política de Alfonsín con respecto al gobierno de Alfredo Stroessner". Presentado en II Encuentro del CERPI y en la V Jornada del CENSUD "Argentina y América Latina, un mundo en transformación", La Plata, Argentina.
- Calabuig Tormo, C., Gómez-Torres, M. de los L., Boni Aristizábal, A., Cuesta Fernández, I., Lozano Aguilar, J. F., Monzó Balbuena, J. M., y Torres Martínez, A. J. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Edición revisada*. (Calabuig Tormo, Carola y Gómez-Torres María). Valencia: Fustabloc.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Europea. (2007). Documento de Estrategia País 2007-2013. Recuperado a partir de: [http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2011). Paraguay (PIN del DEN 2007-2013) Revisión Intermedia y Programa Indicativo Nacional 2011-2013. Recuperado a partir de: [http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/11\\_13\\_mtr\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/11_13_mtr_es.pdf)
- Comunidad Europea. (2001). Republic of Paraguay. Country Strategy Paper 2001-2006 and National Indicative Program. Recuperado a partir de: [http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/02\\_06\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/02_06_en.pdf)
- Da Silva, A. L. R., y Rodrigues, K. D. (2011). "Além das 'assimetrias': a participação do Uruguai e do Paraguai no Mercosur". *Meridiano 47-Journal of Global Studies*, Vol. 12, núm. 125, pp. 25-31.
- Decreto 15 de 1990 [Ministerio de Hacienda]. Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda, Ley N° 4.394. 8 de marzo de 1990.
- Decreto 4070 de 2004 [Presidencia de la República] Por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República. 10 de noviembre de 2004.
- Embajada del Brasil en Paraguay. (s. f.). Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica. Recuperado a partir de [http://assuncao.itamaraty.gov.br/es-es/cooperacion\\_tecnica.xml#entre-brasil-e-paraguai](http://assuncao.itamaraty.gov.br/es-es/cooperacion_tecnica.xml#entre-brasil-e-paraguai)
- Embajada del Japón en Paraguay. (2014). Embajada del Japon en la República del Paraguay - Bienvenidos. Recuperado a partir de: <http://www.py.emb-japan.go.jp/relaciones-bilaterales-asistenciaeconomica.html>
- Espínola González, Z. (2010). *Historia Económica del Paraguay (1811-2010)*, Vol. 20. Asunción, Paraguay: El Lector.
- Farina, B. N. (2007). *El último supremo*, Vol. 5. Asunción: El Lector.
- Fernández Franco, L., y Román Marugán, P. (2013). *Manual de cooperación al desarrollo*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Fernández Leost, J. A. (2010). *La cooperación internacional para el desarrollo. Una aproximación teórico-política*. Madrid: Fundación Carolina.
- GIZ. (s. f.). Paraguay. Recuperado a partir de: <https://www.giz.de/en/worldwide/387.html>
- Gómez Florentín, C. (2014). 1954. *El contexto histórico*. Asunción, Paraguay: El Lector.
- Keohane, R. O. (1988). *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Ley N° 1.635/00 del 2000. Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. 18 de diciembre de 2000.

- Monte de López Moreira, M. (2012). *Historia del Paraguay*. Asunción: Servilibro.
- Mora, F. O., y Cooney, J. (2007). *Paraguay and the United States: distant allies*. The University of Georgia Press.
- \_\_\_\_\_ (2009). *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora S.A.
- Nickson, A. (2014). *La Guerra Fría y el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Ocampos, G. (2000). *La cooperación internacional en el Paraguay: tendencias, prioridades y algo sobre condicionalidades*. ALOP.
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). La Agenda de Desarrollo Sostenible. Recuperado a partir de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>
- Pinto Barros, L. E. (2009). A dinâmica das relações de Brasil e Paraguai sobre a questão fronteiriça (década de 1960). *Revista História em Reflexão*, Vol. 3, núm. 6.
- Prado Lallande, J. P. (2006). *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Programa UMBRAL. (s. f.). Recuperado a partir de: <http://www.pj.gov.py/contenido/445-programa-umbral/445>
- Scavone Yegros, R., y Brezzo, L. (2010). Los tiempos de Stroessner y la transición a la democracia. En *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*, Vol. 19. Asunción: El Lector.
- Secretaría General Iberoamericana. (2014). Paraguay en la Cooperación Iberoamericana. Recuperado a partir de: [http://segib.org/wp-content/uploads/Paraguay\\_CoopIber\\_Jul2015.pdf](http://segib.org/wp-content/uploads/Paraguay_CoopIber_Jul2015.pdf)
- Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Ministerio de Hacienda. (2012). *La cooperación internacional no reembolsable en el Paraguay a diciembre de 2011*. Asunción, Paraguay.
- Socas, N., y Hourcade, O. (2009). *La cooperación internacional*. En "La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región".
- Sotillo, J. A. (2010). La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales". En E. Echart Muñoz, R. Cabezas Valencia, y Sotillo Lorenzo (Eds.). *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Tamames, R., y Huerta, B. (2010). *Estructura Económica Internacional* (21ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas. En J. Agudelo Taborda (Ed.), *Debates*

sobre *Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Bogotá: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

Titelman, D. (2012). Países de renta media y una renovada agenda para el financiamiento del desarrollo.

Titelman, D., Vera, C., y Pérez-Caldentey, E. (2012). *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Recuperado de Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (1991).

United States Agency for International Development. (2011). *Iniciativa Zona Norte. Evaluación de Impacto Intermedio*. Asunción: United States Agency for International Development.

United States Agency for International Development. (2014). Recuperado a partir de: <https://www.usaid.gov/paraguay/history>