

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOANA MARIA BARRETO ANDRADE

ENTRE O DOMÉSTICO E O EXTERNO: ANÁLISE DAS CONDICIONANTES
ESTRUTURAIS E GOVERNAMENTAIS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA
NO PARAGUAI

UBERLÂNDIA

2019

JOANA MARIA BARRETO ANDRADE

ENTRE O DOMÉSTICO E O EXTERNO: ANÁLISE DAS CONDICIONANTES
ESTRUTURAIS E GOVERNAMENTAIS DAS POLÍTICAS EM SEGURANÇA E DEFESA
NO PARAGUAI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU) como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestra em Relações Internacionais.

UBERLÂNDIA

2019

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

A553 2019	<p>Andrade, Joana Maria Barreto, 1994- Entre o doméstico e o externo: [recurso eletrônico] : Análise das condicionantes estruturais e governamentais das políticas de Segurança e Defesa no Paraguai / Joana Maria Barreto Andrade. - 2019.</p> <p>Orientador: Flávio Pedroso Mendes. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di. 2019.2037 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Relações Internacionais. I. Pedroso Mendes, Flávio, 1982-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Relações Internacionais. III. Título. CDU: 327</p>
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

JOANA MARIA BARRETO ANDRADE

ENTRE O DOMÉSTICO E O EXTERNO: ANÁLISE DAS CONDICIONANTES
ESTRUTURAIS E GOVERNAMENTAIS DAS POLÍTICAS EM SEGURANÇA E DEFESA
NO PARAGUAI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU) como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestra em Relações Internacionais.

Banca examinadora formada por:

Prof. Dr. Flávio Pedroso Mendes – Universidade Federal de Uberlândia
Orientador

Prof. Dr. Haroldo Hamanzini Junior – Universidade Federal de Uberlândia

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende – Universidade Federal de Santa Catarina

UBERLÂNDIA

2019

Aos meus familiares, amigos e namorado.

AGRADECIMENTOS

Tem certas vitórias em nossas vidas que não seriam possíveis sem o apoio de outras pessoas ao nosso redor. Essa é uma delas.

Primeiramente agradeço ao meu bom Deus, que me manteve forte e perseverante todo esse tempo. Todas as vezes que pensei em desistir o Senhor me deu forças e me fez entender que nenhuma cruz é tão grande que não possamos carregar. Agradeço aos meus pais e irmão, que sempre prezaram por minha educação acima de qualquer coisa, e mesmo em tempos difíceis como esses, me incentivam todos os dias a lutar por um país mais justo e igualitário. Dedico essa vitória especialmente à minha mãe, Ângela, minha principal apoiadora nessa longa jornada, cheia de altos e baixos. É meu maior exemplo de vida, só quem conhece sabe o quanto é batalhadora. Aos meus familiares, agradeço por sempre torcerem por mim. Eu tenho muita sorte em ter vocês, minha base e meu alicerce. Não poderia deixar de citar meus avós, meus anjinhos, que lutaram muito nessa vida e hoje colhem tudo de bom que plantaram. Minhas tias, Ana e Cristina, sempre digo que são minhas outras mães, obrigada por tanta dedicação. Thauane, a prima que mais parece uma irmã, sempre me dando palavras de incentivo e carinho.

O que dizer da pessoa que tanto me inspira no amor e na vida acadêmica? Roberto, digo hoje e te direi para sempre: sou muito sortuda por ter um namorado que me apoia em todas as minhas escolhas e fica feliz a cada vitória que eu conquisto. Sou muito grata por ter você ao meu lado, sonhando comigo e me incentivando a crescer mais e mais. Te amo.

Aos meus amigos de longa data, em especial Laura, Fabiana, Morgana, Evinha, Erick e Vicente, obrigada por tantas risadas e momentos maravilhosos, a vida é mais doce com vocês. Aos meus amigos que a UFS me presenteou: Gabriel, Marcos, Isa e Luan, mesmo morando em diferentes lugares, nunca deixamos nossa amizade lado, tenho muito orgulho do que conquistamos nesses anos. Aos meus amigos de Uberlândia, que me receberam com tanto carinho, em especial Thainá, Aline, Denise, Carol, Felipe e Valter, quando sofria por estar longe de casa vocês me acolhiam como família. Thainá, eu não poderia deixar de te agradecer por tudo que você fez e faz por mim até hoje, foi um anjo que Deus colocou em minha vida. Tão doce, minha mãezona, sempre esteve ao meu lado em todos os momentos e nunca hesitou em me ajudar. Obrigada de verdade.

Agradeço a UFS, onde iniciei minha jornada e encontrei professores tão maravilhosos que me espelharam a seguir o mesmo caminho: Erica, Lucas, Flávia, Rodrigo, Corival e tantos outros que compartilharam seus conhecimentos com o maior amor. Por fim, a UFU e o PPGRI, me permitiram redescobrir o valor de uma Universidade enquanto saber e sociedade. Agradeço em especial ao meu orientador, Flávio, e aos professores Haroldo, Aureo, Felipe, Débora e Marielle por tantas aulas memoráveis, sou uma pessoa muito mais consciente do meu lugar no mundo graças a vocês.

Aquilo que parecia impossível. Aquilo que parecia não ter saída. Aquilo que parecia ser minha morte. Mas Jesus mudou minha sorte. Sou um milagre, e estou aqui.

SOU, [21--]

RESUMO

Ainda que os estudos que envolvem os pequenos Estados nas Relações Internacionais sejam escassos, de certo houve uma evolução na conceptualização – ainda que indefinida – e no papel que esses Estados desempenham nas dinâmicas regionais. Nos estudos que englobam as relações internacionais da América do Sul, o Paraguai é considerado um Estado “fraco” sem grande expressividade econômica ou militar, sempre à sombra das duas maiores potências regionais. No entanto, suas fragilidades – advindas da condição mediterrânea e da frágil democracia – são supridas por suas potencialidades energéticas que o transforma em um ente estratégico na balança de poder no Cone Sul. O objetivo do presente trabalho é analisar “quais” e “como” as condicionantes estruturais e domésticas influenciaram a Política Externa em Segurança e Defesa do governo Nicanor Duarte Frutos em 2003, até o governo de Horácio Cartes em 2016, por entendermos que esse período houve uma tentativa de inflexão de poder interna no Paraguai com a eleição de Fernando Lugo em 2012. Ademais, ainda busca descobrir se haveria a preponderância de alguma dessas condicionantes. Por meio das contribuições das teorias neorrealista e liberal, e das análises documentais e bibliográficas, a hipótese inicial e posteriormente confirmada, é que tanto os constrangimentos estruturais, a exemplo do poder hegemônico dos Estados Unidos e/ou o poder regional, liderado por Brasil e Argentina no âmbito bilateral e do MERCOSUL e UNASUL, como também as variáveis domésticas, a exemplo de políticas adotadas pelo Partido Colorado no Paraguai, acabaram influenciando na construção do pensamento paraguaio em Segurança e Defesa, sem que nenhuma tenha sobreposto à outra.

Palavras-chave: Paraguai. Pequenos Estados. Brasil. Argentina. Estados Unidos.

RESUMEN

Aunque los estudios que involucran a los pequeños Estados en las Relaciones Internacionales son escasos, de cierto ha habido una evolución en la conceptualización -aunque indefinida- y en el papel que estos Estados desempeñan en las dinámicas regionales. En los estudios que engloban las relaciones internacionales de América del Sur, Paraguay es considerado un Estado "débil" sin gran expresividad económica o militar, siempre a la sombra de las dos mayores potencias regionales. Sin embargo, sus fragilidades -dependientes de la condición mediterránea y de la frágil democracia- son suplidas por sus potencialidades energéticas que lo transforma en un ente estratégico en la balanza de poder en el Cono Sur. El objetivo del presente trabajo es analizar "cuáles" y "cómo" las condicionantes estructurales y domésticas influenciaron la Política Exterior en Seguridad y Defensa del gobierno Nicanor Duarte Frutos en 2003, hasta el gobierno de Horacio Cartes en 2016, por entender que ese período hubo un intento de inflexión de poder interno en Paraguay con la elección de Fernando Lugo en 2012. Además, aún busca descubrir si habría la preponderancia de alguna de esas condicionantes. Por medio de las contribuciones de las teorías neorrealista y liberal, y los análisis documentales y bibliográficos, la hipótesis a ser probada es que tanto las limitaciones estructurales, a ejemplo del poder hegemónico de los Estados Unidos y / o el poder regional, liderado por Brasil y Argentina en el país, el ámbito bilateral y del MERCOSUR y UNASUR, así como las variables domésticas, a ejemplo de políticas adoptadas por el Partido Colorado en Paraguay, acabaron influenciando en la construcción del pensamiento paraguayo en Seguridad y Defensa, sin que ninguna haya superpuesto a la otra.

Palabras- clave: Paraguay. Pequeños Estados. Brasil. Argentina. Estados Unidos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Componentes do Sistema de Defesa no Paraguai	58
Figura 2 – Estabelecimento das Forças Armadas no Paraguai	62
Figura 3 – Principais rios e seus afluentes no Paraguai	63
Gráfico 1 – Acordos em Segurança e Defesa Paraguai- Estados Unidos (2000-2008).....	711
Gráfico 2 – Acordos em Segurança e Defesa – Paraguai, Argentina e Estados Unidos	72
Gráfico 3 – Acordos Multilaterais Paraguai- MERCOSUL	73
Gráfico 4 – Reuniões do Conselho de Defesa	79
Quadro 1 – Gastos em Defesa – Paraguai (2008-2016)	82
Gráfico 5 – Acordos em Segurança e Defesa do Paraguai por área (2008-2015).....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ANR	<i>Asociación Nacional Republicana</i>
APP	Lei de Aliança Público-Privada
CDP	Congresso Democrático do Povo
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EPP	Exército do Povo Paraguaio
FARC	Forças Armadas Revolucionárias Colombianas
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
PLRA	Partido Liberal Radical Autêntico
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
VANT	Veículos aéreos não tripulados

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PEQUENOS ESTADOS: DEBATES E CONCEITOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	21
2.1	Os pequenos Estados nas Relações Internacionais: evolução e relevância	21
2.2	Pequenos Estados, realismo e balanço de poder	26
2.2.1	<i>Paraguai e os constrangimentos estruturais</i>	29
2.3	Pequenos Estados, liberalismo e preferências	35
2.3.1	<i>O Paraguai e as preferências domésticas</i>	42
3	EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO PARAGUAIO EM SUA POLÍTICA EXTERNA PARA DEFESA E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DOS ACORDOS E DOS DOCUMENTOS	46
3.1	Apontamentos em Segurança e Defesa na América do Sul no século XX	46
3.1.1	<i>Os delineamentos das políticas em Defesa e Segurança no Paraguai</i>	52
3.2	Organização e estrutura da Defesa paraguaia: o que dizem os documentos?	56
3.2.1	<i>Entorno estratégico paraguaio: percepções de ameaças e aliados</i>	63
4	INFLEXÕES OU APENAS CONTINUIDADES? TENDÊNCIAS ESTRATÉGICAS DO PARAGUAI NOS GOVERNOS DE FERNANDO LUGO A HORÁCIO CARTES (2008-2016)	68
4.1	A evolução do pensamento em Segurança e Defesa no Paraguai: a importância do Governo Duarte Frutos (2003-2008)	68
4.2	Fernando Lugo: a quebra da hegemonia colorada	74
4.2.1	<i>UNASUL, Conselho de Defesa e Paraguai: diálogos e aproximações</i>	75
4.2.2	<i>UNASUL, MERCOSUL e Paraguai: o impeachment de Lugo e a volta dos ressentimentos históricos</i>	86
4.3	A volta do Partido Colorado: Horácio Cartes (2013-2018)	88
4.3.1	<i>A volta das tendências neoliberais na América do Sul: novas relações</i>	90
5	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

Os debates teóricos nas Relações Internacionais concentram-se principalmente nas Grandes Potências e na disputa de poder, cedendo pouco espaço para os debates que envolvem os pequenos Estados. Mesmo com o fim da Guerra Fria e o processo de globalização, ampliando e direcionando as discussões para novos atores, os pequenos Estados continuaram à margem dessas discussões. Essa condição levaria a questionamentos tais como: qual seria a relevância de um pequeno Estado nas Relações Internacionais? Por que deveríamos estudar com mais afinco os pequenos Estados? Uma das respostas para essas indagações é que as Grandes Potências não podem atuar sozinhas no sistema internacional. Elas coexistem e disputam espaço em relação aos pequenos Estados (NEUMANN; GSTOHL, 2004).

Além disso, “se os Liliputianos podem amarrar Gulliver, ou fazê-lo lutar por eles, eles devem ser estudados com tanto cuidado quanto o gigante” (NEUMANN; GSTOHL, 2004, p. 19, tradução nossa). Apesar da frase referir-se a uma estória escrita em 1726 por Jonathan Swift, o contexto em que foi citada pelos dois autores não se perdeu em um anacronismo histórico. Assim como os liliputianos conseguiram exercer certo grau de influência nas ações de Gulliver, mesmo sendo inferiores a ele em termos de tamanho/altura, também podemos inferir que os pequenos Estados podem exercer importância nas dinâmicas regionais, ao tentar projetar seus interesses ou mesmo criando estratégias de sobrevivência entre os “gigantes”. Sendo assim, merecem ser estudados tanto quanto as Grandes Potências o são. Além disso, as teorias deveriam “estar para a realidade e não o contrário” (ROLON, 2010, p. 19), já que as análises deveriam levar em conta as especificidades desses pequenos Estados, o que não acontece pelo fato das teorias, em geral, representarem apenas as Grandes Potências como relevantes em sistema em disputa, relegando aos pequenos países uma definição enrijecida do seu comportamento.

Especificamente em relação à América do Sul, essa ampliação dos estudos nas relações internacionais e a nova configuração do sistema internacional, em que as análises regionais ganharam maior importância, permitiu que potências emergentes tais como Brasil e Argentina pudessem projetar cada vez mais seus interesses na região e no mundo. Muitas vezes essa projeção de poder é vista através dos arranjos institucionais, tais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Tal qual a projeção de poder,

as disputas pelo mesmo também passaram à arena regional, e é nela que as dinâmicas internas e externas se cruzam, conferindo um certo grau de rivalidade perante suas elites (políticas e econômicas) durante boa parte da história. Sendo assim, as discussões nessa região foram concentradas nos dois países que disputaram a balança de poder regional, enquanto países menores, como o Paraguai, adquiriram quase nenhuma expressividade ou importância nos estudos, pautado inclusive em uma visão enrijecida e distorcida acerca de sua pretensa fraqueza.

Por que então o Paraguai foi escolhido no presente trabalho? Primeiramente, por uma escassez de estudos acerca da Política Externa Paraguaia, o que já poderia justificar a escolha do país. Em seguida, apesar de sua pouca expressividade no sistema internacional, majoritariamente pela escassez capacidades materiais em âmbito sistêmico, na região em que está inserido, ele adquire extrema importância para as potências que disputam poder e recursos estratégicos. Sendo assim, mesmo que sua fragilidade democrática e em capacidades materiais sejam pontos limitantes, sua geopolítica adquire outro grau de relevância em relação às dinâmicas de Segurança e Defesa na região, inicialmente atuando entre Brasil e Argentina e posteriormente com os Estados Unidos. Posto isso, salienta-se a necessidade de estudar o Paraguai e seus direcionamentos, que adquire importância estratégica para seus dois maiores vizinhos e ainda para atores extrarregionais, em particular por conta também de sua instabilidade política que pode transbordar para os gigantes da região.

Cabe então delinear um pouco mais acerca das suas características geopolíticas responsáveis por grande parte da limitação do país em projetar algum tipo de poder e ao mesmo tempo constituir-se como principal objeto de barganha para sua inserção internacional. O Paraguai é “um país mediterrâneo, portanto sem saídas para o mar, o que constitui um grande problema para sua história como independente” (ROLON, 2010, p. 21), ou seja, o país já “nasceu” dependente dos seus vizinhos de fronteira para escoar sua produção e qualquer tentativa de invasão ou conflito com Brasil e Argentina já estaria em desvantagem por conta da sua localização entre “dois gigantes”. Seria então uma espécie de “prisioneiro geopolítico” (ROLON, 2010, p. 30). Por outro lado, se a sua condição mediterrânea o limita, sua condição mesopotâmica – cercado de grandes rios – possibilita o país achar um meio para desenvolver-se ou mesmo para barganhar interesses com outros países.

Sua condição mesopotâmica evidencia-se de forma clara e cristalina [...]. Constatamos que se trata de um país que, se por um lado teve a desventura de

sua mediterraneidade, por outro tem, na grande quantidade de rios, enormes possibilidades de desenvolvimento a partir da exploração destes. A maior parte do seu território é constituído de afluentes que entrelaçam seus principais rios: o Paraguai, Pilocomayo e o Paraná (ROLON, 2010, p. 23).

Além das condições mesopotâmicas e mediterrâneas, o Paraguai também já foi classificado como *Heartland* no Cone Sul e Estado-tampão entre Brasil e Argentina (ROLON, 2010). Apesar do anacronismo histórico desses conceitos que foram perdendo capacidade explicativa, é necessária a utilização de ambos para explicar o posicionamento estratégico paraguaio ao longo de sua história, mesmo até em momentos mais recentes.

Criado por Mackinder (1904), o *heartland* – assim como o nome sugere – era o “coração” da terra/região. Essa foi a denominação para a Europa Oriental que na opinião do geopolítico era a área *pivot* da região, rica em recursos estratégicos e caso fosse conquistada pela Alemanha tornaria mais fácil a ascensão desse país como a superpotência mundial, já que seria possível conquistar outras regiões a partir dessa. Diante do projeto expansionista da Alemanha e ainda o possível acordo com a União Soviética na Segunda Guerra, ficou claro para as Grandes Potências que venceram a Primeira Guerra a necessidade de proteger essa região (BONFIM, 2005). Da mesma maneira que a Europa Oriental, o Paraguai também é considerado um *heartland*, agora do Cone Sul, já que é rico em recursos estratégicos e por isso ao longo desses anos foi alvo de cobiça de países que desejavam alcançar posições hegemônicas tanto na própria região como também globalmente, a exemplo de Brasil, Argentina e Estados Unidos. Considerando que o Cone Sul é uma área pacífica, ausente de guerras, a dominação do *heartland* se daria através da capacidade de ingerência política e econômica no Paraguai (MACKINDER, 1904).

O Paraguai também é considerado um Estado-tampão entre Brasil e Argentina. O conceito de Estado-tampão está ligado à ideia de *Rimland*, criado por Spykman em 1944, inspirado no conceito de *heartland* no fim da Segunda Guerra e início da Guerra Fria em que Estados Unidos e União Soviética disputariam as zonas de influência capitalista ou comunista. Spykman defendia que os Estados Unidos necessitavam expandir seu poder para além da sua região, pois mesmo que possuísse uma posição geopolítica favorável, a potência poderia ter a sua Segurança afetada com a evolução dos conflitos armados e então era necessário agir para evitar a expansão do poder soviético. Dessa maneira, buscando uma “evolução” da conquista do *heartland*, era necessário dominar – assim como o próprio nome sugere – os Estados costeiros da região *pivot*, incluindo assim o próprio *Heartland*, minando a possibilidade de conquista por parte da União Soviética

(BONFIM, 2005). É a partir desse entendimento que são denominados os Estados-tampões como aqueles situados no meio da disputa de grandes potências e capaz de “amortizar” o conflito entre ambas. Assim, houve uma série de acordos entre as duas grandes potências e os Estados-tampões que acabou reverberando nos delineamentos da política externa desses Estados mais fracos (PECK; CARNEIRO, 2014).

Além de Estados Unidos e União Soviética, outras potências regionais disputaram a balança de poder, a exemplo de Brasil e Argentina no Cone Sul. O Paraguai então foi um Estado-tampão na disputa entre seus dois maiores vizinhos, e acabou tornando-se peça-chave na balança de poder regional, tendo suas políticas interna e externa influenciadas pelas potências, o que acabou desenvolvendo ainda mais a relação de dependência entre o pequeno Estado e os dois maiores. Por outro lado, o Paraguai aprendeu a barganhar com esses países, culminando em uma política pendular, em que ora estava sob a égide brasileira e ora sob a égide argentina (ROLON, 2010):

Segundo Melissa Birch, essa política pode ser entendida como “uma política pública e coerente” que, tal qual um pêndulo, oscilou de acordo com suas possibilidades e necessidades, ora em direção à Argentina, ora em direção ao Brasil. Na verdade, seus antecedentes encontram-se no governo de Higinio Morínigo (1940-1948), contudo será mais acabada e definida no governo Stroessner (BIRCH, 1990 apud ROLON, 2010, p. 84).

No entanto, após a aproximação dos governos brasileiro e argentino, culminando na criação do MERCOSUL, o Paraguai acabou enfraquecendo a estratégia de barganha que usava para conseguir benefícios dessa disputa regional, principalmente porque passou a estreitar cada vez mais relações com Brasil e assim os conceitos de *Heartland* e *Rimland* caíram por terra.

É importante frisar que mesmo perdendo essas características e enfraquecendo seu poder de barganha entre Brasil e Argentina, o Paraguai ainda utiliza de suas condições geopolíticas para barganhar com outras opções de parceiro, a exemplo dos Estados Unidos. É a partir disso que a política pendular, antes praticada com Brasil e Argentina, passa a ganhar novos atores, como por exemplo o MERCOSUL e os Estados Unidos.

No que toca as suas opções de política externa, consciente de sua forte dependência para com seus parceiros regionais, o Paraguai buscou alternativas que diminuíssem essa dependência ou ao menos melhorassem sua capacidade de barganha, resultando em uma dinâmica que alternou entre os eixos regional e extrarregional, denominados, respectivamente, ora como eixo

simétrico e assimétrico (RICUPERO, 1996 apud COUTINHO, 2012), ora como eixo horizontal e eixo vertical (PECEQUILO, 2008). Para Ricúpero (1996 apud COUTINHO, 2012), a principal diferença entre os eixos simétrico e assimétrico está no nível de poder entre os países que se relacionam. Enquanto o eixo simétrico é estabelecido pela rota de relações entre países relativamente “próximos” ou “semelhantes” em níveis de poder, o eixo assimétrico seria caracterizado por critérios diametralmente opostos.

A classificação de Ricúpero acerca dos eixos é derivada especialmente da relação triangular entre Brasil-América Latina-Estados Unidos. Essa correlação se dá perante o maior equilíbrio de forças materiais entre os dois primeiros e a disparidade entre o terceiro e os demais. Nessa relação, o desequilíbrio permite aos Estados Unidos, dentro de todas as décadas do século XX, tornar-se um interventor externo do qual não se pode competir, apenas reagir, enquanto com os pares do sul do hemisfério há a possibilidade de disputa, o que incrementa a desconfiança. Assim, como posto por Toklatian (2004 apud COUTINHO, 2012), um exemplo claro seria a relação Brasil e Argentina até meados da década de 1980 que tinham a desconfiança como determinante de suas políticas bilaterais.

Para o pós-Guerra Fria e ascensão do fenômeno do neoliberalismo e globalização, Coutinho (2012), inspirada por Raquel Patrício (2006), propõe uma redefinição da questão do eixo. Apesar de manter a dualidade da simetria, a característica modificaria de um caráter conflituoso para uma potencialidade cooperativa. Enxergando a debilidade econômica e de desenvolvimento, os países de eixo simétrico realizaram movimentos de cooperação para escalonar suas capacidades e gerar bens comuns em um mundo de maior competição mercadológica e sem um guarda-chuva ideológico em relação a um conflito de inimigo claro, marcadamente derivado da derrocada da bipolaridade sistêmica. Desse modo, o eixo cooperativo de Brasil e Argentina é, por exemplo, a gênese do MERCOSUL e possibilita, também, o aglutinamento de Paraguai e Uruguai no projeto como membros relevantes, o que, em uma relação assimétrica com os Estados Unidos, seria inimaginável.

Enquanto o quesito relacional entre os eixos simétricos e assimétricos é o poder, as relações entre os eixos “vertical” ou “horizontal” são assim denominadas por levarem em conta as relações entre países do Norte e países do Sul. As relações entre países do Sul são horizontais enquanto as relações entre países do Norte seriam verticalizadas (PECEQUILO, 2008). Dessa maneira, o que se configura como eixo assimétrico entre Brasil, Argentina, Estados Unidos e

Paraguai aqui ganha uma nova configuração, pois as relações entre o Paraguai com Brasil e Argentina estariam no plano horizontal, enquanto as relações com os Estados Unidos estariam no plano vertical. Ademais, além do âmbito bilateral, também podemos incluir as relações entre o Paraguai com o MERCOSUL e a UNASUL no âmbito multilateral, ambas horizontais (ANDRADE, 2016).

Nisso, já adiantamos que, diante de uma “biassimetria” – seja regional, seja hemisférica–, o Paraguai tem dentro de sua história uma atitude pendular perante sua aproximação com esses eixos. O que conflui no início do século XXI para uma aproximação do Paraguai com o eixo regional tem três características fundamentais. A primeira é a menor ingerência estadunidense na América do Sul, especialmente por maiores interesses em conflitos na Ásia e Oriente Médio, prioridades na Grande Estratégia da política dos Estados Unidos e, na década de 2000, da Doutrina Bush. A segunda é o maior ativismo do Brasil na sub-região sul-americana, o que possibilitava uma maior margem de manobra para adquirir benefícios em apoio a projetos comuns. E a terceira é a proximidade ideológica com os governos vizinhos, fruto da “onda rosa” sul-americana. Assim, fica mais clara a tendência do Paraguai nesse período na balança de poder.

Sendo assim, “o que parece estabelecer maior peso na opção do Paraguai entre o eixo regional e o extrarregional é a assimetria que está presente em ambos os eixos e que, portanto, faz com que o Estado opte pelo parceiro que lhe traz maior benefício” (ANDRADE, 2016, p. 2). Esse fator faz com que essa preferência varie no tempo histórico, dependendo: a) da conjuntura política e econômica e; b) do perfil ideológico do grupo político governante político e dos interesses privados associados.

Até o início do século XXI, o grande ator político no Paraguai era o Partido Colorado. Burocraticamente conhecido como *Asociación Nacional Republicana* (ANR), o Partido Colorado, foi o timoneiro da política interna e externa do Paraguai, independentemente do regime que estivesse em voga, seja o democrático, seja o autoritário. No período ditatorial, o Partido dividia o governo em uma “troika” composta por ele, Stroessner e as Forças Armadas (LÓPEZ, 2012, p. 4). Essa relação com a instituição castrense e o desenvolvimento da consolidação do Estado paraguaio em um governo de quase 50 anos, gerou consequências permanentes para a formulação interna do Partido nas instituições paraguaias. É dizer, há uma forte presença, até os dias atuais, de militares dentre os membros do Partido Colorado, assim como o resquício do pensamento da caserna nos delineamentos da política de Defesa e da interpretação de que há,

como inimigos do Estado, a ameaça interna e externa. Uma inflexão da hegemonia colorada se deu com a eleição de Fernando Lugo, com uma maior aproximação com as bases civis da política e, internacionalmente, com governos mais à esquerda. Nisso, buscou-se, em um breve período, a construção de uma identidade regional de Defesa e Segurança, o que poderia modificar antigas visões enraizadas por décadas de domínio autoritário. Entretanto, em 2012 Lugo sofreu um processo de impeachment, colocando o Partido Colorado no poder logo nas eleições seguintes, sendo Horácio Cartes o novo representante do governo paraguaio.

Desse modo, deriva-se um dos debates que nos é caro nesse trabalho. Já pusemos que para o Paraguai- e pequenos Estados- apenas as condicionantes sistêmicas não são determinantes para a condução da Política Externa. Contribuí para o debate da formulação da Política Externa os textos de Moravcsik (1997) e Milner (1997). A contribuição se dá de duas formas: sobre a formulação de preferência interna e a criação de alternativas externas. A primeira é a consolidação da tomada de decisão perante os *stakeholders*, sejam eles estatais, governamentais ou privados. A coalizão governante toma suas decisões a partir das negociações com seus associados políticos e privados, e nisso busca dentro do cenário internacional fazer esses interesses serem atingidos - claro que determinados a partir das capacidades que o Estado tem para tanto.

E nisso, a segunda contribuição surge: a possibilidade de que iniciativas cooperativas podem ser uma boa maneira de garantir partes de influência e poder em um cenário difuso. Portanto, aglutinar-se em negociações com outros parceiros amplia seu poder de voz e de barganha em um cenário maior. Definitivamente, essas condições são especialmente conjunturais, podendo ser modificadas com o tempo, já que os governos e o poder político dos entes privados não são os mesmos *ad eternum*. Exemplo disso é a transição dos anos 1980 e 1990 no Paraguai, em que se apoiou na iniciativa do MERCOSUL como uma estratégia possível de adequação à globalização vigente, bem como nos anos 2000, sob um novo governo, achou interessante manter-se vinculado à UNASUL e MERCOSUL, mesmo tendo sido suspenso, vendo que compensaria mais manter-se no bloco, apesar das divergências governamentais.

Tendo em vista os antecedentes históricos e as condições geopolíticas acima, o objetivo geral é analisar a Política Externa do Paraguai, sobretudo no âmbito da Segurança e da Defesa, e modo como essas políticas foram conduzidas, em especial no período de 2003 a 2016, por entendermos que esse período houve uma tentativa de inflexão de poder interna no Paraguai.

Duas problemáticas norteiam esse trabalho: Quais são as condicionantes externas e internas que influenciaram na política externa para Segurança e Defesa no Paraguai? E ainda, houve a preponderância de alguma dessas condicionantes? A hipótese inicial a ser testada é que tanto os constrangimentos estruturais, representados pelo poder hegemônico dos Estados Unidos e/ou o poder regional, liderado por Brasil e Argentina no âmbito bilateral e do MERCOSUL e UNASUL, como também as variáveis domésticas, principalmente as políticas adotadas pelo Partido Colorado no Paraguai, acabaram influenciando nas políticas adotadas nos âmbitos da Segurança e Defesa.

Para tal intento, adotando o método qualitativo, buscou-se analisar a partir da combinação de fenômenos complexos que englobam uma série de fatores – sejam eles históricos ou conjunturais –, o *process-tracing* contribuirá para uma melhor análise do caso paraguaio dado que o presente trabalho utiliza uma abordagem sócio-histórica bem como uma combinação de variáveis que podem explicar as condicionantes para os delineamentos da política externa em Segurança e Defesa do país, ou seja, àquelas que determinam a tomada de decisão. Em resumo, a combinação entre esse estudo de caso e o *process-tracing* permite uma maior análise das diferentes variáveis e conseqüentemente resultados mais robustos (TEIXEIRA JUNIOR, 2015):

O Process-Tracing se destaca por buscar a união entre a História, causalidade e a explicação por mecanismos na produção de explicações robustas. Demonstra assim ser possível ir além da produção de correlações ou ilações ensaísticas. Os métodos qualitativos poderiam prover explicações profundas ao unir a complexidade causal com a reconstrução de processos históricos que explicam resultados (outcomes) (TEIXEIRA JUNIOR, 2015, p. 1).

Partindo desse princípio, todos esses procedimentos analíticos serão desempenhados levando em conta a dinâmica que existe entre o nível estrutural e doméstico, e a percepção de que não seria possível isolar suas variáveis (MERLE, 1981). Dito isso, o primeiro capítulo busca compreender o modo que o Paraguai, enquanto pequeno Estado, atuou dentro das dinâmicas regionais e extrarregionais levando em conta suas relações sócio-históricas e a sua própria percepção do papel que exerce diante dos demais países. Muitas vezes essa percepção está associada à sua condição geopolítica como também a do perfil de seus líderes políticos (KEOHANE, 1969; MILNER, 1997; MORAVCSIK, 1997). Por outro lado, não se pode isolar o papel que as potências estrangeiras têm nos delineamentos de sua política externa, principalmente nos âmbitos da Segurança e da Defesa (WALTZ, 2002).

Enquanto a bibliografia acadêmica contribuirá, principalmente, para o primeiro capítulo, o uso de fontes primárias tais quais, os discursos e pronunciamentos oficiais dos governos, Políticas de Defesa, Livros Brancos de Defesa Nacional, Leis de Segurança Interna e Defesa, os Informes dos Observatórios de Política Externa e Defesa do Paraguai, serão usados no segundo capítulo buscando analisar o modo como o Paraguai pensa a Segurança e a Defesa do seu território e quais são suas percepções acerca de ameaças e aliados. Dessa maneira parte-se do princípio que é necessário destacar o panorama geral acerca de como foram construídas as definições de Segurança e Defesa na América do Sul. Além disso, pretende-se também analisar também o papel que os Estados Unidos desempenharam na região como importante condicionante estrutural para as diretrizes dessas políticas. Logo após esses panoramas, definir a partir da documentação qual é a percepção paraguaia em Segurança e Defesa bem como quais foram as principais políticas implementadas pelo país com influência das condicionantes externas e internas.

Por fim, no terceiro capítulo serão analisados os governos de Nicanor Duarte, Fernando Lugo e Horácio Cartes tanto no âmbito doméstico como também em suas relações bilaterais e multilaterais com os eixos regional e extrarregional, principalmente nos temas relacionados à Segurança e Defesa, buscando identificar as alianças preferenciais de cada um desses governos e se a mudança de partido na presidência do país de fato representou uma inflexão na política externa e interna ou apenas deu continuidade a projetos anteriores, principalmente por causa do poder político exercido pelo Partido Colorado. Ademais, também demonstrar o papel que as instituições criadas nesse período, sobretudo a UNASUL e o CDS, podem ter desempenhado na relação do Paraguai com os eixos.

2 PEQUENOS ESTADOS: DEBATES E CONCEITOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No presente capítulo, buscar-se-á apresentar debates acerca do papel que os pequenos Estados podem desempenhar nas dinâmicas regionais, em especial o Paraguai. Para tal, iniciamos o capítulo explorando um pouco mais a evolução nos estudos dos pequenos Estados e suas definições. Em seguida, foram debatidas as contribuições das teorias neorrealista e liberal para tal tema e como o Paraguai poderia ser encaixado em cada uma delas. Passamos então pela geopolítica paraguaia e suas relações históricas com Brasil e Argentina, buscando demonstrar como o Paraguai, apesar de suas riquezas naturais, está condicionado por uma geopolítica fragmentadora. Em seguida, foram analisadas as relações do Paraguai com os Estados Unidos, este como potência hegemônica que busca projetar seu poder e tem o Paraguai como uma importante aliança na América do Sul, capaz de influenciar nas dinâmicas de Segurança e Defesa da região. Por fim, o papel que a elite política paraguaia desenvolveu ao longo de sua história, em que muitas vezes os delineamentos de sua política exterior estão intrínsecos à sua política doméstica.

2.1 Os pequenos Estados nas Relações Internacionais: evolução e relevância

Apesar de possuir um escopo de estudo bastante vasto, os debates no campo teórico das Relações Internacionais cederam pouco espaço às discussões acerca do papel que os pequenos Estados assumem no sistema internacional, que muitas vezes ficam à sombra das guerras e da diplomacia entre as Grandes Potências (MARTINEZ, 2014). Dessa maneira, o estudo dos pequenos Estados nas Relações Internacionais acabou sendo fruto de diversos esforços em reconhecer que esses países, embora sejam de menor expressão, podem influir nas dinâmicas regionais, ao tentar projetar interesses e poder. Denotando, portanto, a necessidade de se estudar países menos desenvolvidos, tal como os mais desenvolvidos. Somado a isso, é notório o fato de que os pequenos Estados são quantitativamente mais numerosos, e não seria possível analisar as relações das Grandes Potências sem perpassar por suas relações com essa vasta gama de atores (KEOHANE, 1969).

No entanto, antes de pormenorizarmos suas determinações políticas, cabe aqui digredir mais acerca das discussões e as divergências da própria definição do que poderia ser tipologicamente enquadrado ou não como um pequeno Estado, bem como quais variáveis os determinam.

Segundo Neumann e Gstohl (2004, p. 4, tradução nossa), “essa definição ainda é residual; pequenos Estados são definidos pelo que eles não são”, o que permitiu diversas interpretações, a maioria delas envolvendo suas capacidades materiais¹ ou seu tamanho populacional (SILVA, 2012). No início do século XIX, esses Estados foram designados de tal maneira por não fazerem parte de um grupo de Grandes Potências, que naquela época era formado por países europeus que acabaram conquistando diversos territórios além das suas fronteiras, principalmente aqueles localizados no continente africano (NEUMANN; GSTOHL, 2004). Com o passar do tempo, houve uma evolução do termo, e já no século XX muitos autores sentiram a necessidade de reclassificar o que seria pequeno, médio ou grande. A necessidade de readequação desses conceitos em tal período histórico não é apenas fruto do acaso ou da mente inquieta de acadêmicos instigados. Após a Segunda Guerra, começou em cenário global a grande onda de movimentos por independência na Ásia e na África, aumentando, até os recentes anos 1990, vertiginosamente o número de Estados no cenário internacional. Assim, as configurações para determinar o que é um “grande” Estado ou potência passou pela demanda de saber que fatores o compunham e quais seriam mais determinantes, e se ainda essas classificações fariam sentido.

Outro fator que também contribuiu para uma maior atenção a essa questão foi o advento das novas discussões no próprio campo teórico das relações internacionais, antes centradas em uma visão estatocêntrica, que passou a ser questionada por outras correntes que focavam em outros âmbitos, por exemplo a interdependência econômica e as instituições (MARTINEZ, 2014). É a partir desse momento que se entende a necessidade de ir além dos estudos que englobam suas capacidades materiais e aprofundar os estudos em suas determinações políticas.

¹ O termo aqui utilizado para capacidades materiais advém da classificação utilizada por Aron (2002), já sendo bastante debatido em seu momento sobre como se caracterizaria os meios de se calcular a capacidade de um Estado projetar seu poder. Nesse sentido, interpretamos tais capacidades como: 1) geográfica: localização geográfica, condições geológicas e tamanho espacial; 2) recursos: acesso a recursos naturais, seja por via tecnológica, extrativista ou financeira, para manutenção e expansão de sua força militar e; 3) ação coletiva: capacidade de transformar a potencialidade dos fatores anteriores em mobilização e execução do poder. Como classifica Aron: meio, recursos e ação coletiva.

Diante do que foi dito acima, é possível afirmar que a definição não é algo geral, pelo contrário, está intrinsecamente ligada à percepção de quem a analisa, quando analisa e em que contexto analisa. Tendo em vista essas múltiplas definições, surgem dois grandes grupos que levam em conta diferentes parâmetros de análise: o quantitativo e o qualitativo. O parâmetro quantitativo, como a própria palavra sugere, é aquele usado por autores que definem pequenos Estados por meio de critérios objetivos, tais como tamanho físico, populacional, recursos monetários, recursos militares, etc. A vantagem desse parâmetro é sua própria objetividade, utilizando variáveis quantificáveis. Em contrapartida, utilizar-se somente desse tipo de variável não permite explicar toda a complexidade que envolve os pequenos Estados (MARTINEZ, 2014). Por exemplo, poderíamos comparar um país da Europa como Luxemburgo com um país proporcionalmente similar em termos de tamanho geográfico como o Quênia na África. A contradição nessa comparação reside no fato que igualar esses dois países apenas por seus tamanhos físicos acaba excluindo outros fatores que poderiam os diferenciar muito mais que igualar. Em termos de riqueza, por exemplo, esses dois países estariam em direções diametralmente opostas.

Por outro lado, o parâmetro qualitativo é aquele que leva em conta variáveis mais abstratas, que não podem ser mensuradas, tais como as relações de poder entre os pequenos Estados e as grandes potências. Como Morgenthau (1972, p. 129 apud NEUMANN; GSTHOL, 2004, p. 13) elucida: “uma grande potência é um Estado que é capaz de ter sua vontade contra um pequeno Estado [...] que por sua vez não é capaz de ter sua vontade contra uma grande potência”. Assim, a definição reside no que os pequenos Estados não têm ou não possuem com aquilo que as grandes potências têm ou são capazes de fazer. Em suma, não se deve considerar suas variáveis quantificáveis, mas sim as diferentes relações de poder que esses países desenvolvem com as grandes potências e como essas relações podem influenciar um país a tornar-se dependente da potência (KNUDSEN, 1995).

Temos, entretanto, dois pontos contraditórios na abordagem acima. O primeiro surge no caráter analítico que é indispensável ter em uma teoria, ou seja, a capacidade de antever parte dessas relações e, portanto, classificar a capacidade de inserção de um Estado em sua relação com os outros. Uma solução para essa questão é, a partir de parâmetros definidos, contextualizar onde e como se dão as relações do Estado em preciso espaço, seja geográfico ou institucional. O segundo ponto contraditório é o uso de conceitos tais como poder e força semanticamente

igualados. Ser um pequeno Estado não significa necessariamente ser fraco, “a distinção entre pequeno e grande não coincide com a distinção entre forte e fraco” (NEUMANN; GSTHOL, 2004, p. 4, tradução nossa).

Essa relação entre força/fraqueza/poder com ser “grande” ou “pequeno” direciona a uma outra discussão ainda mais presente nos estudos dos pequenos Estados: diante de suas limitações, há uma similaridade no comportamento desses? Seria possível afirmar que todos agiriam de uma mesma maneira? Segundo a abordagem neorrealista, ao estarem inseridos em um sistema internacional anárquico, de autoajuda, os pequenos Estados teriam como único objetivo garantir sua Segurança como forma de sobrevivência e dessa maneira acabam dependentes das grandes potências já que não possuem capacidades para garantir sua Segurança sozinhos (MAAS, 2009). Essa limitação imposta pelos constrangimentos estruturais seria então responsável pela determinação das ações desses Estados, que sem saída acabam adotando um comportamento similar.

No entanto, com a evolução das discussões, outras teorias tentaram evidenciar outras estratégias que esses pequenos Estados adotam como forma de dirimir esses constrangimentos estruturais (NEUMANN; GSTHOL, 2004). Dessa maneira, os teóricos do liberalismo discordam da visão enrijecida dos neorrealistas e apontam para possíveis mudanças no comportamento dos pequenos Estados. Para essa corrente teórica, as instituições e as variáveis domésticas a exemplo da autopercepção de seus líderes (KEOHANE, 1969) têm um papel fundamental nos direcionamentos de suas políticas externas.

Por um lado, as possíveis explicações incluem fatores sistêmicos, como a estrutura do sistema internacional (por exemplo, hierárquico, hegemônico, equilíbrio de poder), o Estado do sistema internacional (em termos do grau de tensão), normas internacionais (por exemplo, igualdade soberana, direito à autodeterminação) e qualidades dos atores (como geografia, recursos, reputação (VOGEL et al., 1986 apud NEUMANN; GSTHOL, 2004, p. 9).

Em síntese, assim como a definição de pequeno Estado, também não há consenso de qual comportamento esses países adotam no sistema internacional. Como resumo das discussões entre poder e tamanho do Estado, o fato é que são dependentes do contexto material, ideológico e geográfico no qual o mesmo está inserido (PANKE, 2012; KEOHANE, 1969 apud ANDRADE; BARROS, 2017).

Dessa maneira, o presente trabalho optou por abordar a discussão dos pequenos Estados pela ótica das teorias realista e liberal, primeiramente, pelo fato das duas correntes teóricas terem um alto grau de destaque no campo teórico das Relações Internacionais, bem como serem palco de diversos debates ao longo dos anos e, portanto, há um maior enriquecimento de variáveis e assuntos que tratam desse tema. O objetivo então é demonstrar quais são suas principais contribuições para a área bem como quais são seus entendimentos acerca da definição e comportamento dos pequenos Estados, em especial o Paraguai.

Considerado como um pequeno Estado, principalmente pela limitada economia e pela pouca expressividade das suas Forças Armadas, o Paraguai possui importantes características geopolíticas que são responsáveis tanto por transformá-lo em ente estratégico para outros países, como também por atuar como condicionantes em suas decisões de política externa. Isso é notável “principalmente nos séculos XIX e XX, em contextos em que Brasil e Argentina disputavam a liderança naquela região e, portanto, viam no Paraguai, uma aliança que poderia reverter a balança de poder” (ANDRADE, 2016, p. 1). Mesmo tendo uma relação de dependência com Brasil e Argentina, o Paraguai também soube aproveitar dessa disputa pela liderança da região, já que era ciente da sua importância para reverter a balança de poder. Essa política de barganha acabou rendendo alguns ganhos econômicos (ESPÓSITO NETO, 2012a). É nesse momento que a diplomacia pendular ganhou força no governo Stroessner, ao “pendular” entre um eixo e outro, o ditador paraguaio soube tirar proveito das limitadas condições que o país possui. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Paraguai sofre estrangulamentos estruturais, não se pode deixar de lado a influência de seus líderes políticos no processo de tomada de decisões.

Veremos então a seguir que serão expostos os principais conceitos dessas duas teorias, tais como balança de poder, *bandwagoning*, diplomacia pendular, coalizões internas, preferências domésticas, *soft balancing*, entre outros, como elementos essenciais para as posteriores discussões neste trabalho acerca da política externa e de Defesa paraguaia, buscando posteriormente compreender se são frutos de estrangulamentos externos ou domésticos, ou mesmo se podemos afirmar que os dois não se anulam, apenas coexistem.

2.2 Pequenos Estados, realismo e balanço de poder

Para definir um Estado como grande ou pequeno o critério mais comum adotado nos estudos das relações internacionais – que focam nas grandes potências – é em termos de capacidades. Para ser considerado uma grande potência é necessário que suas capacidades sejam de tal soma e alcance que possa lhe garantir tanto uma projeção defensiva como ofensiva, podendo a quantidade de Estados em tal situação influenciar na configuração do sistema e na sua dinâmica. Segundo Aron (2002), a capacidade defensiva se traduz em sua capacidade de dissuasão e manutenção de sua autonomia decisória em meio ao sistema internacional e os pares. Já a capacidade ofensiva é demonstrada quando o Estado expande sua influência de modo ativo via coerção (militar ou econômica) ou convencimento perante outros. Todavia, o uso dessas capacidades não é consenso entre os teóricos do neorealismo. Para autores tais como Mearsheimer (2007), os Estados devem agir ofensivamente na busca da maximização do seu poder como forma de alcançar a hegemonia global/regional e dessa maneira garantir sua sobrevivência e Segurança. Já para Waltz (2002), os Estados devem buscar agir defensivamente, pois a maximização do poder por parte de um Estado pode trazer desconfiança e criar uma instabilidade na dinâmica de poder. Sendo assim o autor defende que os Estados busquem a Segurança como objetivo final, garantindo sua sobrevivência e a estabilidade no sistema internacional.

Ampliando a possibilidade dessa tipologia, Jaguaribe (2008) traz sobre a capacidade de projeção e dissuasão de poder nos níveis de autonomia em que um Estado pode ter dentro de uma configuração de poder hierárquica do sistema internacional. A variação pode ser de uma supremacia global (projeção global de poder); supremacia regional (projeção regional); autonomia (sem projeção ofensiva considerável, mas com manutenção de tomadas de decisão internas) e periferia (sem capacidade ofensiva e suscetível a ações de Estados mais poderosos, sejam regionais ou globais, geralmente também dependentes desses mesmos economicamente). Todas essas definições são defendidas pelos teóricos do neorealismo, que se preocupam com a característica posicional dos Estados (GRIECO, 1988), ou seja, as relações seguem uma lógica

baseada na política de poder² exercida por esses grandes países que acabam reincidindo nos pequenos países.

Assim como as relações entre os Estados são guiadas pela lógica do poder, uma das premissas básicas do neorealismo é que os Estados são os principais atores do sistema internacional e estão inseridos em uma estrutura anárquica, ou seja, não há um governo supranacional que regule o seu comportamento. Sendo assim, são egoístas e desconfiam um dos outros, vivendo em um sistema de autoajuda. Preocupados com a sua sobrevivência, os Estados agem racionalmente, calculando ganhos e custos em busca de poder ou Segurança (WALTZ, 2002) e, conseqüentemente, os Estados acabam equilibrando poder e podem gerar três configurações estruturais: a unipolaridade, a bipolaridade e a multipolaridade (RODRIGUEZ, 2013).

Essas definições em relação à configuração de poder são caras para a teoria política internacional pois definem como as dinâmicas dar-se-ão em termos políticos, especialmente em questões “duras”. Em um cenário de desconfiança, em que os Estados buscam aumentar sua possibilidade de sobrevivência e independência, garantir o máximo possível de autonomia é mister para essas unidades do sistema. Portanto, um dos cenários de garantia de Segurança, especialmente em sentido bélico, seria ser a única supremacia global do sistema, configurando uma unipolaridade no quesito de poder. A bipolaridade também é um cenário, em que dois Estados dividem as maiores porções de poder. Outra configuração de tal geometria pode ser a multipolaridade, sendo esta capaz de ser equilibrada ou desequilibrada. Mearsheimer (2001) distingue a multipolaridade equilibrada e desequilibrada de acordo com a distribuição de capacidades e poder. Enquanto no desequilíbrio a distribuição de poder está mais concentrada em uma hegemonia em potencial, que pode usar ou não dessas capacidades para se tornar hegemônico em sua região (dado que na visão do autor não há como alcançar a hegemonia global), a multipolaridade equilibrada, como a própria definição já supõe, o poder está distribuído de uma forma equilibrada, ou seja, não há uma hegemonia em potencial que se sobreponha aos

² É importante frisar que não há um consenso acerca do significado de “poder”, que pode assumir diversas formas a depender de qual contexto está inserido. Para o realismo estrutural ofensivo ele divide-se em poder latente e poder militar. O poder latente compreende tudo que envolve a sociedade e a economia de um Estado e atua conjuntamente com o poder militar (RODRIGUEZ, 2013). Ademais, o poder também está relacionado à junção das capacidades materiais de um Estado, sejam elas o “tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência” (WALTZ, 2002, p. 182).

demais. É importante ter essa questão em mente, pois tal configuração permite modificações no cálculo estratégico das unidades, em que movimentos seguir e que vantagens têm suas decisões.

Diante desses cenários, podemos então inferir que os Estados “que melhor respondem à dinâmica competitiva imposta pela anarquia internacional tornam-se grandes potências” (SILVA, 2012, p. 3) e que as mesmas tendem a equilibrar poder, já que – levando em consideração uma configuração bipolar – duas grandes potências detêm uma quantidade de recursos defensivos e ofensivos capazes de neutralizar as ações de outros países (RODRIGUEZ, 2013). Essa configuração de poder pôde ser vista na Guerra Fria, em que Estados Unidos e a União Soviética se tornaram os dois grandes polos de equilíbrio de poder.

A lógica da balança de poder sistêmica também pode ser passada para uma lógica regional. Qualquer que seja a configuração de poder que assumiu o lugar da bipolaridade com o fim da Guerra Fria (alguns autores defendem que foi a unipolaridade e outros a multipolaridade), podemos inferir que houve uma diminuição das pressões sistêmicas e da alta competitividade entre os países, especialmente na área da Segurança, abrindo margem para que outras potências médias ou menores pudessem começar a ganhar mais autonomia na região a qual estão inseridos. Dessa maneira as balanças regionais de poder foram ganhando cada vez mais relevância (REZENDE, 2013).

Para Mearsheimer (2001), a balança de poder regional pode atuar em um outro importante ponto: pode funcionar como contenção de uma possível hegemonia próxima à grande potência. Essa contenção é criada através de instituições que servem como arranjos de poder dos Estados mais fortes. Além disso, essa estratégia também diminui os custos de um possível conflito, já que dentro desses próprios arranjos há um refreamento do poder emergente. É importante frisar que para os neorrealistas as instituições e a integração regional não atuam como reguladores do comportamento dos Estados, na verdade são instrumentos de poder usados pelos mesmos (MEARSHEIMER, 1994).

Se as instituições não conseguem moldar o comportamento das grandes potências, tampouco os pequenos Estados têm uma grande margem de atuação. Para estes, considerados pequenos e fracos, que não têm as capacidades necessárias para garantirem por si só a sua autonomia, restaria o *bandwagoning*, ou seja, aliar-se com as grandes potências para buscar sua Segurança e assim acabam “reféns” desses países (RINALDI, 2014). No entanto, nem sempre é esse o padrão de comportamento desses pequenos Estados, que muitas vezes buscam diversas

estratégias para sua sobrevivência através da chantagem ou barganha, especialmente se esse estiver inserido em uma região de disputa pela balança de poder.

Quando há uma disputa entre duas ou mais nações, qualquer alteração na balança de poder pode ser crucial para a dominação de uma dessas nações. É nesse cenário que entraria o papel de uma terceira nação, essa mais fraca que as duas primeiras, no entanto, “ambas temem que acréscimo do poder de C à outra nação altere a balança de poder em favor desta última, e cada uma tenta impedi-lo. Assim, a independência de C é, na prática, garantida pelas relações de poder existentes entre A e B (MORGENTHAU, 2003, p. 196). Sendo assim, apesar de suas limitações, existem pequenos Estados que ganham importância política para as potências dominantes.

Sob tais circunstâncias, os poderosos são frustrados pela sua força; e apesar de os fracos não se tornarem, por isso, fortes, diz-se, capazes de se comportar como se fossem. [...]. Quando as grandes potências estão num impasse, Estados menores adquirem uma crescente liberdade de movimento. Que este fenômeno seja agora notado, nada nos diz de novo sobre a força dos fracos ou a fraqueza dos fortes. Os Estados fracos têm encontrado, muitas vezes, oportunidades para manobrar nos interstícios de uma balança de poder (WALTZ, 2002, p. 253).

Para exemplificar essa dinâmica entre as grandes potências e os pequenos Estados podemos usar como exemplo o que ocorreu com o Paraguai durante a Guerra Fria com os Estados Unidos, e a influência das potências regionais – Brasil e Argentina – durante até quase o fim do século XX, quando houve uma disputa pela balança de poder no Cone Sul entre Brasil e Argentina e o Paraguai tornou-se peça-chave dessa rivalidade.

2.2.1 *Paraguai e os constrangimentos estruturais*

A Guerra Fria, iniciada logo após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se caracterizou por um período em que o mundo foi dividido por duas diferentes ideologias, defendidas pelos Estados Unidos e pela União Soviética (BONFIM, 2005). Era importante para os dois países criarem alianças, aumentando sua esfera de influência e conseqüentemente seu poder de atuação. A América Latina foi um dos principais locais da disputa de influências tanto dos Estados Unidos como da União Soviética, no entanto, na América do Sul, os Estados Unidos

foram mais dominantes, chegando a ter participação e apoiar a ascensão dos regimes militares que começavam a surgir na região.

É nesse contexto que os Estados Unidos elaboraram a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que “fue la sistematización de teorías y experiencias relacionadas con la geopolítica y se adoptó una vez concluida la Segunda Guerra Mundial” (RIVERA, 2002, p. 1). Essa Doutrina tinha como principal objetivo a caça aos comunistas, considerados como grandes inimigos e uma ameaça à Segurança dos Estados. Para tal, os Estados Unidos declaravam que esse objetivo seria conquistado através do controle militar nos países (BUITRAGO, 2003), e por isso as ditaduras eram apoiadas de diversas maneiras, seja por treinamentos, acordos, envio de soldados estadunidenses, entre outras formas de auxílio.

Surge assim um doutrinamento e a criação de uma ideologia militar, que dentre suas diversas consequências está a prevalência de preceitos estratégicos estadunidenses na elaboração das políticas de Segurança e Defesa dos países da América do Sul até o atual momento. Buitrago (2003) elucida ainda a substituição do inimigo externo por um inimigo interno, em outras palavras, caberia aos Estados Unidos combater a União Soviética no âmbito externo enquanto os países sul-americanos deveriam preocupar-se em combater, no âmbito interno, possíveis focos de instalações comunistas, resultando na morte de diversas pessoas acusadas de comunismo ou conspiração contra o governo militar.

Em relação especificamente ao Paraguai, houve uma inquestionável adesão à Doutrina de Segurança Nacional, chegando o país a se oferecer aos Estados Unidos como uma base segura, na qual o combate ao comunismo tornou-se prioridade máxima do Estado. Isso permitiu ao Paraguai angariar dinheiro, ao mesmo tempo em que se seu alinhamento o tornava peça-chave na região, e um dos países que mais recebia investimentos estadunidenses (CHIAVENATO, 1980). Foi a partir desse momento que o Paraguai passou a sofrer grande influência no âmbito militar, assinando diversos acordos que incluíam desde treinamento militar até mesmo a doação de armas para o combate aos guerrilheiros. Essa influência pode ser vista ao longo dos anos, tanto nas decisões de política externa do Paraguai, como também na elaboração de leis e assinatura de novos acordos.

É importante ressaltar que no auge do alinhamento paraguaio com os Estados Unidos quem estava no poder era o general Alfredo Stroessner, ditador mais longo da história da política paraguaia. O alinhamento oferecia vantagens para o próprio ditador, pois pertencendo a

um partido de extrema direita poderia aproveitar-se para perseguir aqueles que fossem contra seu governo, sobretudo os camponeses, que ao serem obrigados a viver na extrema pobreza em detrimento de uma maior concentração de terra por parte da elite política, iniciaram diversos protestos naquela época.

A indústria do anticomunismo dava grandes dividendos: por isso, os militares e Stroessner estavam sempre arranjando uma ameaça comunista (...). Para perseguir e matar Agapito Valiente, o Paraguai teve mais homens em ação do que o Exército de Francisco Solano López quando enfrentou Brasil, Argentina e Uruguai. Tudo financiado pelos Estados Unidos: tudo isso sempre uma grande fonte de renda, cujos lucros eram divididos entre os generais (CHIAVENATO, 1980, p. 135).

Essa parceria econômica e militar seria somente abalada no governo de Jimmy Carter (1977-1981), por se tratar de uma mudança na orientação da política externa dos Estados Unidos³ em que a promoção dos Direitos Humanos começa a tomar força, e assim fica evidente a contradição em que se vivia o governo paraguaio, um Estado não democrático e que perseguia manifestantes de causas sociais. Ao longo do governo Carter, os Estados Unidos afastaram-se gradativamente do Paraguai, requerendo em diversos momentos que o país voltasse a se tornar uma democracia. No entanto, apesar desse afastamento, as heranças dos preceitos estadunidenses da Guerra Fria ainda imperavam no país, resultando futuramente em um novo alinhamento ideológico aos novos conceitos de Segurança disseminados pelos Estados Unidos após o atentado do 11 de setembro de 2001.

Outra importante condicionante da política externa Paraguaia é sua relação com Brasil e Argentina. Como uma herança da disputa entre portugueses e espanhóis, a América do Sul, desde seus primórdios anos de independência foi palco da disputa entre Brasil e Argentina por sua hegemonia. Ambos “reconheceram-se como rivais a partir da percepção que cada um tinha sobre o que deveria representar territorialmente e, posteriormente, sobre o papel de cada um no conjunto geográfico ocupado” (WINAND, 2010, p. 28). Dessa maneira os dois países buscaram

³ Inicialmente pressionado pelos Estados Unidos, vale ressaltar que mais tarde o Paraguai também é pressionado tanto por Brasil quanto pela Argentina em questões relacionadas aos Direitos Humanos. Os governos de Raúl Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990) entendiam que para os processos de integração na região pudessem acontecer e ganhar força, era necessário que a democracia fosse estabelecida no Paraguai, assim como em todos os outros países da região (HIRST, 2005 apud KFURI; LAMAS, 2007).

incessantemente que o restante dos países da região, em especial o Cone Sul, ficassem sob sua égide.

O Paraguai, um país mediterrâneo localizando entre Brasil e Argentina e, portanto, um “prisioneiro geopolítico” (ROLON, 2010) desses dois, tornou-se objeto de disputa tendo em vista que, apesar de institucional e economicamente fraco, é rico em recursos naturais e energéticos, um elemento de diferencial de poder. (PECEQUILO; HAGE, 2007). Até o começo do século XX, o Paraguai esteve sob forte domínio argentino, motivo pelo qual era alvo estratégico do Brasil, que precisava melhorar suas condições para liderar na América do Sul e inverter a balança de poder a seu favor (DORATIOTO, 2012). Esse domínio argentino está ligado à Guerra do Paraguai, que foi responsável por um ressentimento histórico por parte do Paraguai com o Brasil. Ademais, mesmo tendo feito parte da aliança que ganhou a guerra, o Brasil foi altamente prejudicado pelo alto grau de gastos com o conflito (WINAND, 2010).

No entanto, apesar de sua limitação geopolítica e econômica, o Paraguai aprendeu a barganhar diplomaticamente com seus vizinhos, ciente do peso que atribuiria a um ou a outro, o que em certo momento lhe rendeu dividendos econômicos (ESPÓSITO NETO, 2012b). Com o Brasil, a política de barganha paraguaia frutificou na inclusão do Paraguai ao mercado de produtos brasileiros e na assinatura de diversos acordos comerciais. Surgia aí, ainda que instrumentalmente, uma considerável parceria econômica.

Durante a ditadura de Stroessner, que durou 35 anos (1954-1989), as relações internacionais do Paraguai combinaram relações com Brasil e Argentina, no eixo regional e relações com os Estados Unidos, no eixo extrarregional, como meio de alavancar sua economia (TOLEDO, 2013). Dois eram, porém, os principais condicionantes estruturais de sua atuação em cada um dos eixos: A Guerra Fria que moldava a política internacional de toda a região e as parcerias energéticas com Brasil e com Argentina, que ora eram conduzidas sob o signo da amizade, ora da rivalidade. No que toca à questão energética, o Paraguai atuou como Estado-tampão na questão envolvendo a construção das usinas de Itaipu e Yacyretá.

Castelo Branco, que governou o Brasil entre 1964-1967, entendia que o crescimento energético era algo crucial ao desenvolvimento brasileiro enquanto projeto de potência média (PECEQUILO; HAGE, 2007) e é a partir disso que surge a negociação acerca da construção da usina de Itaipu, finalizada somente em 1982, no governo de João Batista Figueiredo (1979-1985). Itaipu se tornou o mais importante projeto brasileiro na época, seja por sua dimensão, ou porque

traria grandes possibilidades de ascensão do Brasil enquanto potência do Cone Sul, estando um passo à frente da Argentina, ao prejudicar o aumento do seu potencial hidrelétrico.

Porque isso acontecendo – e obviamente a Argentina ficando sem matéria-prima industrial – o Brasil desponta como a única grande potência industrial da América do Sul, com inegável predominância econômica (de onde decorre a superioridade militar e força política) no Cone Sul (CHIAVENATO, 1980, p. 142).

O governo argentino, liderado por Juan Domingo Péron (1973-1974), reorientou sua política externa quando viu que o Paraguai estava em negociação com o Brasil e não tardou em declarar que esses acordos iriam ferir a soberania paraguaia, e deixá-lo extremamente dependente do Brasil. Porém, logo depois, também fora descoberto um potencial hidrelétrico na fronteira entre Argentina e Paraguai, e assim, surgiu a construção da usina de Yacyretá, após intensas negociações, que colocavam a todo momento a paz da região em xeque, principalmente pelo fato de Brasil e Argentina divergirem em diversas partes do Acordo Tripartite (Brasil, Argentina, Paraguai), que até hoje é uma questão reclamada pelo Paraguai, que acusa os dois vizinhos de obterem vantagens no acordo em detrimento do crescimento econômico paraguaio (ESPÓSITO NETO, 2012c).

Ao mesmo tempo em que sua parceria no campo energético amortizava as tensões, o Paraguai se aproveitou dos antagonismos para impor suas demandas (KFURI; LAMAS, 2007). Todavia, a construção das usinas de Itaipu e Yacyretá, que deveriam representar uma oportunidade de ganho isonômico aos países envolvidos, embora tivesse possibilitado ao Paraguai receber investimentos estrangeiros em grande quantidade, também tornou mais severa sua dependência ao Brasil e à Argentina, através dos empréstimos cedidos para construção e infraestrutura.

Com o fim da Guerra Fria, tanto o interesse pelos Estados Unidos perdia um pouco do vigor no Paraguai, como o Paraguai, assim como outros países da América do Sul, foram preteridos em decorrência da nova agenda de política externa e de Segurança dos Estados Unidos. Naquele primeiro momento, o Paraguai tinha enfraquecida a aliança que o permitiria barganhar seus interesses com Brasil e Argentina. Por outro lado, também naquele contexto, Brasil e Argentina consolidavam, através do Tratado de Assunção, aproximação que já se encaminhava desde a década de 1980. Encerrando suas principais disputas e desconfianças mútuas, a balança

de poder deu lugar a uma lógica cooperativa que anulava a necessidade de Estados-Tampões, fazendo com que o Paraguai perdesse importante característica estratégica que lhe permitira barganhar com seus vizinhos.

Levando em conta a discussão teórica e empírica acima, podemos sintetizar que um Estado é considerado “grande” ou “pequeno” a parte de com quem se compara e que índices são tomados em consideração (CHONG, 2007 apud ANDRADE; BARROS, 2017). Portanto, a teoria não pode tomar para si a capacidade de afirmar, sem nenhum tipo de referencial, qual seria o “tamanho” da unidade política sem ter um reflexo comparativo na realidade. East (1973 apud ANDRADE; BARROS, 2017) já discutia que poderia existir distorções na seleção de países com índices similares a partir de variáveis definidas a priori, sem considerar a construção histórica de suas sociedades e seu próprio grau de desenvolvimento. Desse modo, não se pode levar puramente a cabo teorias que, por questões materiais similares, classificariam Suíça, Paraguai, Coreia do Sul ou Bulgária em patamar similar no cenário internacional.

No entanto, mesmo que os critérios objetivos e geográficos não sejam determinantes para o comportamento do Estado no sistema, eles ainda são importantes como delimitantes das possibilidades que os mesmos têm. Tamanho territorial, quem são seus vizinhos, que tipo de topografia está inclusiva dentro de suas fronteiras, por exemplo, são condicionantes para a abertura de leques de possibilidades para a tomada de decisão de governantes (VITAL, 1967; KEOHANE, 1971). Por conta disso, Estados com menores capacidades econômica e de geração de riqueza tem que, por exemplo, decidir que postos e esforços diplomáticos serão de maior ação para a criação de maior espaço de influência na esfera internacional (PANKE, 2012 apud ANDRADE; BARROS, 2017). E nisso, a perspectiva de política externa de um pequeno Estado depende muito de suas dinâmicas internas e como superá-las passa, também, por enxergar que balanceamento externo pode-se ter para criar caminhos para uma maior autonomia (WALTZ, 1979; ELMAN, 1995). Ainda que limitado, o pequeno Estado teria apenas como atuar no cenário internacional de modo coadjuvante, tentando brilhar um pouco com suas atuações para ter um pouco mais do que apenas lutar pela sobrevivência.

2.3 Pequenos Estados, liberalismo e preferências

Enquanto para o neorrealismo o comportamento dos Estados está vinculado a constrangimentos estruturais, ou seja, suas análises são baseadas no nível sistêmico, para os liberais como Nye Jr (2009) os Estados não devem ser tratados como “caixa-preta”. Em sua concepção, o nível sistêmico não é completamente capaz de determinar quais comportamentos os pequenos Estados adotam, principalmente por suas complexidades. Dessa maneira os teóricos liberais ressaltam a importância da política interna, que muitas vezes pode ser a variável que melhor determinaria suas ações. Keohane (1969) evidencia como a “cadeia causal” estrutural pode determinar certas dependências externas dos pequenos Estados, mas, ao contrário do que a teoria neorrealista diria, esses Estados buscam certas estratégias para diminuir esses efeitos estruturais, como por exemplo a participação em instituições internacionais.

Definir a situação e os limites comparativos no qual um Estado se encontra é mister para realizar uma análise mais precisa sobre sua capacidade de atuação (ELMAN, 1995 apud ANDRADE; BARROS, 2017). A delimitação do que e com quem comparar determina quais margens de manobras o Estado teria perante à relação estabelecida com seus pares, bem como que consequências históricas podem influenciar na capacidade de decisão (CHONG, 2007 apud ANDRADE; BARROS, 2017). Desse modo, indicar em qual cenário estamos especificamente utilizando para traçar análise da ação do Estado é determinante para saber que temas e poder de barganha ele teria perante que pares também ele tem diante de si (PANKE, 2012 apud ANDRADE; BARROS, 2017).

Do ponto de vista liberal, Rothstein (1968 apud ANDRADE; BARROS, 2017) e Keohane (1969), consideram que os Estados assumem quatro categorias de papéis dentro de um determinado cenário, podendo ser eles: Grande, Secundária, Média e Pequena. A grande potência poderia, individualmente, ter um poder de ação e influência no sistema internacional de modo decisivo. Já a Secundária, estaria em um patamar abaixo, cujo impacto no sistema ainda é sentido, porém não é determinante. As Médias assumiriam que sua capacidade de ação teria maior eficiência a partir de ações coletivas e alianças, normalmente dentro de instituições e organizações, tendo a noção de que sua ação em coletivo tem maior grau de influência do que a individual.

Restaria aos Pequenos contar com as decisões dos anteriores para se beneficiarem - ou não - das decisões tomadas perante o sistema internacional, considerando que seu poder de influência, mesmo de maneira coletiva, pouco impacto teria. Mesmo definindo essas categorias, Rothstein (1968 apud ANDRADE; BARROS, 2017) e Keohane (1969) estabelecem que esses papéis não são fixos, eles estão de acordo com o cenário de negociação e em qual contexto você está inserindo a análise do Estado, podendo modificar os papéis de acordo, por exemplo, se a análise se diferencia entre um cenário sistêmico ou regional. Esse ponto será melhor explorado adiante. Uma outra alternativa seria então a estratégia de *soft balancing*, conceito cunhado a partir da aliança entre potências médias que para Silva (2012) pode ser adaptado para os pequenos Estados, que se uniriam na tentativa de contrapor à potência regional e assim diminuir seu grau de dependência.

Martin e Simmons (1998) nos elucidam sobre atores internos e o modo racionalista de análise das tomadas de decisões dentro das instituições. Do mesmo modo em que os atores domésticos buscam maximizar seus interesses em certo grau de cooperação, o Estado pode, da mesma maneira, criar alianças para projetos comuns com seus pares, mesmo que *a priori* os interesses envolvidos não sejam exatamente os mesmos:

More generally, rationalist models of institutions that have been developed in domestic settings have the potential to be translated to the international level. As long as we are considering mixed-motive situations in which actors must cooperate in order to pursue their objectives, the incentives to construct institutions to structure and encourage cooperation are similar (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 15).

O institucionalismo liberal também contribui para o debate ao propor as instituições internacionais como um campo novo de atuação e disputa para os Estados, especialmente para os pequenos. Se não podem efetivamente influenciar sistemicamente, os Estados de menor relevância tentam, por meio de negociações, extrair e amarrar os grandes em laços institucionais que possam estabelecer certos limites e constrangimentos para a atuação no cenário internacional, além de poderem organizar de modo conjunto ações coletivas para alcançar interesses conjuntos. “Assim, Estados fracos ou pequenos podem tirar proveito de arranjos institucionais existentes que foram originalmente criados para outros propósitos” ((NEUMANN; GSHOL, 2004, p. 11). Para os neoliberais, a cooperação tende a aumentar ainda mais quando existem interesses comuns entre os Estados, e as instituições servem como canais de comunicação e transparência, pois

tornam a trapaça menos lucrativa que a cooperação, reduzindo, assim, os efeitos da anarquia (GRIECO, 1993). Consequentemente, essa atuação nas instituições ajuda a compreender o porquê esses Estados buscam, dentro dos organismos internacionais, votar a favor de normas ou regras que possam dar uma maior margem de manobra para esses países (KEOHANE, 1969).

A capacidade de diluição dos efeitos da anarquia só pode ser alcançada pelo compromisso dos Estados perante o que fora acordado no âmbito das organizações internacionais (KEOHANE, 2002). A possibilidade de evitar litígios bélicos e criar mecanismos de soluções pacíficas de controvérsias trazem a viabilidade de previsibilidade no sistema internacional. O potencial de gerar um sistema mais estável e que possa gerar benefícios colaborativos ganham poder político e analítico em dois pontos: 1) o surgimento de uma maior gama de opções para ganhos aos diversos atores políticos no cenário internacional; 2) reconhecimento de novos *players* no jogo do poder internacional que, ainda com o protagonismo estatal, tem a capacidade de modificar o cálculo de ação dos Estados, seja via instituições internacional ou por agentes privados com forte poder de influência. Assim, a política internacional não só vive na tensão da guerra latente, mas sim na possibilidade de um dinamismo de múltiplas relações em níveis, criando estágios de atuação para as potências.

Nesse ponto, a capacidade de atuação dos Estados também adquire a importância de galgar poderes marginais que podem influir e/ou ganhar margem na alta política, a depender de sua habilidade de lidar nos foros criados. A exemplo disso, existe a probabilidade de membros da burocracia de um Estado menos poderoso atuar de tal maneira em determinados encontros econômicos, aumentando o holofote e investimentos para seu território que, a longo ou a médio prazo, consiga reverter essa geração de poder brando em capacidade que diminua sua vulnerabilidade em relação ao sistema. Outro ponto também verdadeiro é a possibilidade da criação de blocos cooperativos para a alavancagem de produção e de criação de um maior mercado de reserva. Normalmente relacionado a processos de regionalismo, essa lógica é interessante para o desenvolvimento de regiões menos privilegiadas, oferecendo condições especiais e geralmente mão-de-obra ou matéria-prima mais barata para seus parceiros na busca de aumentar a demanda por seus fatores de produção interno. Em relação ao Paraguai, essa questão é facilmente vista a partir de sua vinculação comercial com os membros do Cone Sul, especialmente Brasil e Argentina, e os laços “carnais” que sua economia tem com essas, seja na questão industrial, seja na produção agrícola.

Ainda que possamos discutir a importante contribuição do institucionalismo liberal em trazer novas perspectivas à discussão acerca dos pequenos Estados, é fato que essa teoria tem algumas limitações, principalmente por se aproximar em muitos pontos do realismo, em que pese considerar as questões sistêmicas e estruturais como condições determinantes das ações e comportamentos desses Estados. De fato, não houve uma “quebra do paradigma do Estado racional e unitário” (CARDOSO, 2010, p. 26) mesmo incorporando as instituições internacionais em seus debates, os institucionalistas ainda consideram que os Estados são principais atores, bem como suas preferências são determinadas (SOUZA, 2005). A fim de ampliar a discussão das complexidades dos pequenos Estados, é necessário avançar nos estudos liberais, buscando outras estratégias que podem explicar o comportamento desses Estados além dos constrangimentos sistêmicos. É nesse sentido que os trabalhos de Andrew Moravcsik e Helen Milner ganham importância nos estudos liberais.

Ao criticar o institucionalismo liberal, Moravcsik (1992, 1997) busca evidenciar que o comportamento dos Estados é fruto de suas relações com a sociedade, e que, ao contrário das teorias estatocêntricas, essa interação é formada pelas preferências dos atores estatais. Dessa maneira o autor apresenta três proposições que são basilares para o liberalismo, sejam elas: 1) a primazia dos atores sociais; 2) a representação e as preferências estatais e 3) a interdependência e o sistema internacional.

Em relação à primeira premissa, Moravcsik (1997) afirma que os principais atores da política internacional são os indivíduos e os grupos privados, esses se comportam racionalmente, afinal não querer correr riscos e seus objetivos giram em torno de suas preferências. Sobre as negociações e inserção dos Estados em processos integrativos, o autor trouxe pontos elucidativos sobre como podem ser realizadas as formulações de tais preferências. Ainda que focado na experiência europeia, sua descrição teórica trouxe forte contribuição para a análise de política exterior concomitantemente com a interação Estado-Instituições. Uma contribuição muito importante, já tendo sido também trabalhada anteriormente por Alisson e Zelikow (1990) e Putnam (2010), foi a quebra da “caixa preta” do Estado, em que as decisões tomadas por estes mais se aproximam de políticas de governo do que seria a propensa ação de Estado do realismo. Assim, a maximização de interesses de um Estado seria, antes, a maximização de preferências dos timoneiros dessa nau no mar da política internacional. A racionalidade dos atores ainda

permanece na lógica, entretanto, antes da racionalidade estatal vem a racionalidade de seus agentes internos.

O processo de integração da União Europeia pode ser entendido como uma série de escolhas racionais feitos pelos líderes nacionais. Tais escolhas respondem a oportunidades e constrangimentos advindos de interesses econômicos de poderosos constituintes internos, o poder relativo dos Estados advindos de uma interdependência assimétrica e o papel das instituições em estimular a credibilidade dos compromissos interestatais (MORAVCSIK, 1998, p. 18).

O excerto acima nos traz, de modo sintético e preciso, o que a teoria liberal tem a contribuir para o debate. A formulação de política não advém apenas da sapiência de um príncipe e seus consortes. Advém, principalmente, das formulações políticas internas, de seus constrangimentos e das preferências políticas dos atores internos. Essa criação de alianças também tem de passar sobre uma investigação socioeconômica do Estado, para entender que grupos econômicos e políticos operam internamente e como eles se projetam internacionalmente. Nisso, traz a racionalidade de maximizar a possibilidade de papel desses grupos na política e como o governo pode priorizar as estratégias necessárias para esse objetivo a partir de suas preferências. Em democracias liberais, esse cenário é mais claro de ser analisado, ao governo ter de formar alianças, ter um congresso para negociar, e coalizões formadas com grupos econômicos. Assim, a primeira camada de formulação de uma política é articulada, ao identificar que coalizões existem a partir da materialidade socioeconômica e política do Estado.

Passando para a segunda premissa liberal, Moraviscik (1997) afirma que há uma representação e preferências estatais, ou seja, esses atores sociais citados acima não representam toda a população, apenas uma parcela da sociedade com poder suficiente para que seus interesses sejam levados em conta. Com a mudança governamental, o que parece ganhar destaque é captado a partir das preferências seletivas dos que estão no poder. Portanto, as mudanças internas no país podem mudar a coalização de formulação da política externa e modificar o posicionamento de um Estado. Isso permite entender o porquê das mudanças sensíveis em posicionamentos dos Estados em boa parte da história. Em espaços relativamente curtos de tempo, um Estado pode modificar seu posicionamento estratégico perante o sistema, seja por mudanças significativas de seu sistema de produção interno, seja pelas intensas mudanças políticas que alteram as percepções dos agentes internos. Portanto, as mutações de interesses específicos dos Estados podem ser levadas em considerações por fatores internos ou até institucionais, na medida em que

novas variáveis surgem para o cálculo da tomada de decisão no âmbito histórico. A exemplo do caso paraguaio, nos anos 1980, o MERCOSUL não entraria no cálculo de sua formulação, o que em menos de 20 anos permitiu uma mudança no cálculo de formulação de preferência dos agentes internos. Ao definir seu posicionamento, o governo busca por adequar os interesses internos com a distribuição de ganhos na cooperação com os outros Estados, derivando principalmente em suas negociações seu peso na interdependência assimétrica – levando-se em consideração Estados que cooperam com capacidades distintas – do bloco e sua articulação com os outros membros para institucionalizar seu interesse. Como aponta Moravcsik (1997), os que mais ganham com uma proposta tendem a se comprometer mais com o arranjo enquanto os que levam menor ganho tendem a impor as condições, tendo em vista que no cálculo de ação, as adaptações ao novo acordo ou cenário poderiam ser elevadas.

Por fim, a terceira premissa afirma que mesmo sendo formados socialmente os Estados ainda se comportam levando em conta o interesse de outras nações, assim, a política externa passa pelo *check and balance* do sistema internacional e dos atores em que tem de lidar. Nesse quesito, a teoria liberal se aproxima da realista ao entender que os componentes sistêmicos também servem como constrangedores da própria execução da política externa de um país.

Por mais que se tente maximizar os interesses de seus grupos hegemônicos dentro do âmbito governamental, o Estado terá de lidar com seus pares e identificar em quais pontos de disputa terá a capacidade de impor seus interesses ou quais terá de seguir com a imposição dos mais poderosos. Assim a estratégia de aglomeração em blocos pode funcionar para Estados menores e menos poderosos, ao aglomerarem seus interesses comuns e ganharem peso de negociação e barganha pelo número e conjunto. Pode-se pôr o Paraguai nesses termos em especial com o MERCOSUL. Mesmo que internacionalmente tenha um menor impacto, dentro do bloco o país tem poder de veto em negociações multilaterais e ser de importância estratégica para seus pares de maior expressão internacional, como Brasil e Argentina. Assim, o governo paraguaio pode utilizar de sua plataforma regional como um meio defensivo perante externalidades sistêmicas (crises econômicas especialmente), assim como ser representado externamente por um bloco maior, aumentando seu peso simbólico.

Complementando os estudos desenvolvidos por Moravcsik, Milner (1997) busca entender a relação entre o nível doméstico e internacional e como os políticos e burocratas formam e

buscam seus interesses, influenciando na política externa dos Estados, principalmente em relação à cooperação internacional.

Para a autora, a cooperação internacional é praticada não pelos constrangimentos estruturais, mas por grupos de pressão internos que buscam ganhos e lucros. No âmbito doméstico, a relação entre o poder executivo, poder legislativo e grupos de interesse ganham notoriedade, pois são nesses grupos que os interesses e as preferências são formados e efetivados (ou não). Dessa maneira, a política externa não é centrada em um único ator, como as teorias tradicionais defendem, mas sim na interação entre os atores domésticos. Enquanto os atores que fazem parte do poder executivo em geral preocupam-se com os ganhos políticos, ou seja, com o bem-estar de seu governo e uma futura reeleição, os grupos de interesse privado criam pressão no poder executivo para que o último atenda seus interesses em troca de apoio político. No entanto, é sabido que cada um desses grupos cria um interesse e uma preferência, sendo assim nem todos conseguem alcançar seus objetivos. Aquele que exerce maior poder de decisão certamente será o grupo com as maiores vitórias.

Em qualquer Estado, há uma divisão de poder, e o ator que concentra mais influência sobre o processo decisório faz com que a balança penda para o lado do seu interesse. A autora divide os atores entre os “pombos”, mais propensos a cooperar, e os “gaviões”, que não tendem a cooperar pois são mais dispostos ao conflito. Quando um “ator-pombo” detém a maior influência sobre o poder decisório, a tendência é de que haja cooperação (CARDOSO, 2010, p. 24).

De mesmo modo, essas variáveis podem ser sempre revisitadas na medida em que certos arranjos e formulações já não atendam ao interesse dos grupos de um Estado. Quando as decisões tomadas e levadas anteriormente por outros grupos se tornam custosas ou desinteressantes, é mister para o grupo em momento de governo buscar recondicionar o Estado para o “caminho correto”. Na visão de qualquer grupo, o seu objetivo e seguimento é o melhor para o Estado. A partir desse pressuposto, ao contrário da teoria realista, não há uma política de livre de ideologia quando os interesses particulares se confundem com o que venha a ser o interesse do Estado. Ao mesmo tempo em que, concordando com os neorealistas, essas estratégias tendem a ser limitadas pela realidade sistêmica e suas capacidades materiais.

Assim como foi feito no contexto do realismo, cabe aqui exemplificarmos como a Política externa do Paraguai também sofre influência de líderes políticos, partidos políticos e grupos de pressão.

2.3.1 *O Paraguai e as preferências domésticas*

Uma das principais condicionantes as opções de política externa do Paraguai, é, sem dúvida, sua instável política interna, em boa medida acometida por flagrante fragilidade democrática. Desde sua independência até os dias atuais, o Paraguai viveu diversos golpes de Estado e guerras civis:

Quarenta e quatro pessoas, dentre as quais nove militares, ocuparam a presidência do Paraguai de 1870 a 1954, e vinte e cinco golpes de Estado foram bem-sucedidos nesse período. Por meio de uma média aritmética simples, chega-se a uma duração aproximada de dois anos para cada mandato presidencial nessa fase (GOIRIS, 2000, p. 21 apud ESPÓSITO NETO, 2012a, p. 11).

Somando-se a esses exemplos, também se destaca a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), a tentativa de golpe em 1996 pelo General Lino Oviedo (DORATIOTO, 2012; HOFFMAN, 2005), e mais recentemente, a deposição do até então presidente, Fernando Lugo (2008-2012). Mas além de vitimado por modelos autoritários de gestão, o Paraguai também se faz suscetível a interferências externas, em razão da própria dinâmica da política doméstica, na qual os partidos políticos, em especial o Partido Colorado e o Partido Liberal Radical Autêntico, constituídos por elites conservadoras, vêm, ao longo dos anos, condicionando a política externa paraguaia aos interesses dos grupos que representa.

A história da *Asociación Nacional Republicana* ou mais popularmente chamado, Partido Colorado, se confunde em muitos momentos com a história da política externa paraguaia, assim como, a história do ex-presidente Alfredo Stroessner se confunde com as outras duas. O partido que foi fundado em 11 de setembro de 1887, pouco depois do seu principal concorrente, o Partido Liberal⁴, ser fundado em julho de 1887, teve como grande destaque o período em que Alfredo Stroessner esteve no poder (1954-1989). Apesar de concorrentes, é necessário salientar que o Partido Liberal e o Partido Colorado não possuíam, e até hoje não possuem, distintas ideologias, ao contrário, os dois partidos pertencem a uma direita conservadora que sempre atuou na política paraguaia (VILLAGRA; DELGADILLO, 2012).

Essa similaridade entre os dois partidos está ligada ao fato de serem constituídos por membros das elites conservadoras que concentram grandes propriedades de terra (TOLEDO,

⁴ Posteriormente o partido passa a se chamar Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA).

2013) e por isso lutam pela manutenção do *status quo*, levando a uma dominação tanto no âmbito econômico, como também no político e social. Ambos os partidos tiveram ativa influência sobre a participação paraguaia na Guerra do Chaco⁵, levando posteriormente à retomada do poder pelo Partido Colorado, graças ao sentimento nacionalista criado durante a guerra.

Porém, concentrem-nos aqui no Partido Colorado, explorando o Partido Liberal apenas mais adiante, quando falarmos sobre o governo Lugo. Essa escolha se deve ao fato de que, ao estudarmos a história política do Paraguai, observa-se que desde o governo de Alfredo Stroessner iniciado em 1954, até 2012, quando Fernando Lugo foi eleito, todos os governos do país (eleitos democraticamente ou não), eram diretamente vinculados ao Partido Colorado.

Alfredo Stroessner chegou ao poder em 1954, através de um golpe militar (ROLON, 2010). Além de membro das Forças Armadas, também era filiado ao Partido Colorado e proprietário de terras. Dessa maneira, governou o país baseado em um “triângulo de hierarquias: Partido Colorado, Estado e Forças Armadas” (LÓPEZ, 2012, p. 4), que conseqüentemente o fez ter controle de todas as instituições do aparelho estatal e acabou por militarizar o próprio partido.

Lezcano (1989:124) afirma que el Colorado ejerció el papel de partido de patronazgo “era necesaria la afiliación colorada para el ingreso a las instituciones de enseñanza militar y policial; también era requerida la afiliación colorada para cualquier puesto público, así como para el acceso a determinados niveles de enseñanza superior y a becas de perfeccionamiento. Por otro lado, en operaciones económicas privadas era necesario el alineamiento político oficialista, sobre todo cuando se trataba de contratos con el Estado (LÓPEZ, 2012, p. 4).

Essa militarização, como retratada acima, teve seu auge na Guerra Fria, em que os Estados Unidos foram um dos maiores investidores do Paraguai, inaugurando uma parceria militar que para o Partido Colorado trouxe enormes vantagens, principalmente pelo fato de agora poder contar com a ajuda dos Estados Unidos para combater as ameaças internas (sejam elas grupos guerrilheiros ou manifestantes populares).

⁵ A Guerra do Chaco (1932-1935) foi um conflito envolvendo o Paraguai e a Bolívia. Na época, o presidente boliviano Daniel Salamanca (1931-1935) ordenou que a região do Chaco fosse explorada e dessa maneira o exército boliviano invadiu um território estratégico por concentrar um grande aquífero, que aos olhos paraguaios foi uma invasão ao seu território, dando início a guerra. Na época o Partido Liberal estava no poder, porém, com o desenrolar da guerra e à medida que o Paraguai ia vencendo as batalhas, o exército paraguaio (que em maioria eram membros do Partido Colorado) começou a ganhar simpatia da população, contribuindo assim para sua retomada ao poder (BANDEIRA, 1998; FERNANDES, 2009).

Além do âmbito militar, no âmbito econômico o País também se tornava cada vez mais dependente, o que o fez buscar como estratégia uma maior inserção internacional e para isso podemos citar as tentativas, a partir da década de 1960 em:

Romper o isolacionismo internacional do país, o que ficou conhecido como ‘Crecimiento Hacia Afuera’, com financiamento do FMI para obras de infraestrutura que permitiam ao país especializar-se em alguns produtos com possibilidades competitivas no mercado internacional (MASI, 1989, p. 50 apud ROLON, 2010, p. 81).

Na década de 1970 o Paraguai se tornou o “terceiro maior beneficiário da ajuda econômica estadunidense” (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 169). A forte presença estadunidense no Paraguai foi facilitada pelo alto grau de identificação de Strossner com a ditadura e o anticomunismo. Ademais, o próprio partido demonstra simpatia aos preceitos estadunidenses, seguindo veementemente sua ideologia e adotando-a ao longo dos anos no país. Mesmo após a Guerra Fria o Partido Colorado seguiu repetindo a estratégia de alinhamento internacional em troca de investimentos.

Assim como os países da América Latina, o Paraguai sofreu graves consequências da chamada “década perdida”⁶, e optou por seguir as propostas do “Consenso de Washington”, formulado em 1989, tendo como difusor de suas ideias os Estados Unidos. Essas medidas se caracterizam pela necessidade de abertura de mercado e diversas reformas econômicas que não acompanharam as diferentes economias latino-americanas (TEIXEIRA JUNIOR, 2011), o que acabou por agravar a situação econômica dos países, em especial o Paraguai.

Também em 1989, Stroessner deixou o poder, após outro golpe de Estado, e em seu lugar assumiu o general Andrés Rodríguez (1989-1993), após ter convocado novas eleições e ter se candidatado. Vale ressaltar que a transição democrática para um novo governo não se constituiu uma democracia de fato, afinal como ressalta López (2012, p. 6), foi “*el mismo partido en distint régimen político*”, além do fato de Rodríguez pertencer às Forças Armadas. No entanto, Rodríguez buscou evidenciar para a comunidade internacional como o Paraguai havia se tornado um país democrático, algo que Arce (2011) classificou como uma “diplomacia presidencialista”,

⁶ Os anos 1980, na América Latina, ficaram conhecidos como “a década perdida”, no âmbito da economia. Das taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, passando pela produção industrial, poder de compra dos salários, nível de emprego, balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores, o resultado do período é medíocre (MARANGONI, 2012).

ao se referir à participação ativa de Rodriguez nas diretrizes da política externa paraguaia, seja internamente, tentando equilibrar os interesses do partido Colorado, seja externamente, “ao retomar uma maior aproximação com Brasil e Argentina, e ao mesmo tempo buscar o apoio dos Estados Unidos” (ARCE, 2011, p. 6).

Mesmo com a participação do Paraguai no MERCOSUL e uma possível aproximação com o eixo regional, os membros do partido Colorado que compunham o congresso discursavam que o bloco acabou se tornando mais um entrave do que necessariamente uma ajuda ao desenvolvimento paraguaio. Por isso, mesmo fazendo parte do MERCOSUL, as elites paraguaias entendiam que manter relações estritas com os Estados Unidos também era de suma importância. E assim, mais uma vez, os governos de Raul Cubas (1998-1999) e Luis González Macchi (1999-2003) foram caracterizados pela prática da política pendular, desta vez entre o MERCOSUL e os Estados Unidos.

Para os Estados Unidos isso se tornou um instrumento de domínio no Paraguai, que após engendrarem o Plano Colômbia, buscavam outras formas para projetar seus interesses no âmbito da Segurança. O governo de Macchi foi caracterizado pela assinatura de diversos acordos militares com os Estados Unidos, atendendo aos novos planos estratégicos de disseminação da Guerra contra o Terror, iniciada após o 11 de setembro de 2001, sob o pretexto do recrudescimento de tráfico de drogas e da proliferação de grupos armados nas fronteiras paraguaias. Concomitantemente, Macchi aproveitou desses novos preceitos para criar diversas leis que permitiam a perseguição de manifestantes contrários ao governo, acusando-os, desta vez, de terroristas.

Todos esses exemplos servem para demonstrar como o Partido Colorado vem historicamente se apoiando nos Estados Unidos como um meio de barganhar externamente, com Brasil e Argentina e, posteriormente, com o MERCOSUL e a UNASUL. Observa-se que os Estados Unidos também apoiam o Paraguai internamente, não apenas no âmbito militar, mas atendendo os interesses do Partido Colorado na tentativa de manutenção do *status quo*. Desta forma, as relações do Partido Colorado com os Estados são importantes fatores explicativos do comportamento do Paraguai para com a região de pertencimento.

3 EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO PARAGUAIO EM SUA POLÍTICA EXTERNA PARA DEFESA E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DOS ACORDOS E DOS DOCUMENTOS

O objetivo desse capítulo é analisar o modo como o Paraguai elabora as políticas em Segurança e a Defesa do seu território e quais são suas percepções acerca de ameaças e aliados. Iniciamos com a evolução nas discussões acerca das definições da Segurança e Defesa na América do Sul como um todo, aprofundando no caso paraguaio e seus posicionamentos antes e após a criação da UNASUL e do CDS. Em seguida, analisamos os documentos e a elaboração de leis e emendas no âmbito da Segurança e Defesa. Ademais, identificamos as condicionantes que possam influenciar os direcionamentos do país nesses temas, como por exemplo os Estados Unidos no eixo extrarregional e Brasil, Argentina, UNASUL e CDS no eixo regional.

3.1 Apontamentos em Segurança e Defesa na América do Sul no século XX

A discussão acerca da definição de Segurança e Defesa na América do Sul sempre foi um ponto complexo de ser definido, principalmente se levarmos em conta a história sócio-política de cada país da região. A heterogeneidade de pensamentos desemboca em uma pluralidade de conceitos adotados por cada um dos países e gera parte da dificuldade de se criar uma identidade regional. Todavia, apesar dessas diferenças, a América do Sul é considerada por muitos como uma região isenta de grandes conflitos, destacando-se sua história recente. Diversos fatores podem estar envolvidos e ajudariam a explicar essa suposta “paz” regional. Para Medeiros Filho (2010) existem quatro grandes fatores:

[...] a localização periférica do subcontinente em relação aos grandes conflitos mundiais; a incapacidade logística e as limitações para o uso dos instrumentos militares dos países da região em operações de caráter ofensivo (a ausência de guerra se daria não pela eficácia dissuasiva dos exércitos nacionais, mas, antes, pela incapacidade ofensiva dos oponentes); a “presença hegemônica” dos Estados Unidos como fator de estabilidade regional; e a fragilidade das estruturas institucionais dos Estados da região, o que acaba por gerar prioridade aos problemas domésticos (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 11).

Inicialmente, o que podemos extrair desses fatores é que todos estão ligados à Guerra Fria. Nesse período, os Estados Unidos acabam assumindo a supremacia sobre o Ocidente, sendo

que na América do Sul essa relação adquiriu um caráter bastante incisivo. É nessa mesma época que diversos documentos e doutrinas no âmbito da Segurança Nacional são declarados/assinados como forma de conter o comunismo e consolidar a influência estadunidense nos países, especialmente inspirados pela Doutrina Truman de 1945, responsável por disseminar o anticomunismo e dividir as questões das sociedades capitalistas das comunistas.

Ademais, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947 pelos Estados do hemisfério, tendo os signatários desse tratado acordado que qualquer tipo de ameaça externa a um de seus membros significaria que todos os outros membros também estariam ameaçados. Formando o guarda-chuva burocrático necessário para eventuais incursões extraterritoriais contra as ameaças vindas do Leste (AYERBE, 2002). Por fim, a Organização dos Estados Americanos (OEA), que funciona até hoje como uma organização regional e “baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a Segurança e o desenvolvimento” (OEA, 2019).

Em relação ao Cone Sul, a partir da década de 1960 inicia o processo de formação dos governos militares patrocinados pelos Estados Unidos, que temiam um avanço comunista no continente. Como mencionado no capítulo anterior, a Doutrina de Segurança Nacional foi o principal guia de políticas contra o comunismo adotado pelos regimes militares. Dessa maneira, além de ajuda econômica, os Estados Unidos também forneciam ajuda militar contra o “inimigo externo” (AGUILAR, 2011) através da assinatura de diversos acordos de auxílio econômico e militar, uma vasta quantidade de treinamentos entre as Forças Armadas estadunidenses e dos países do Cone Sul.

A Segurança Nacional era então tida como prioridade máxima a ser alcançada. Caso os países se posicionassem de uma maneira contrária à política adotada pelos Estados Unidos, aqueles estariam propensos a sofrer interferências da potência. Internamente, qualquer posicionamento contra os regimes militares era visto como ameaça à Segurança do Estado, justificando as políticas repressivas e a supressão de direitos e liberdades (MEDEIROS FILHO, 2010). Essas ditaduras tinham por objetivo, além de conter o avanço comunista no continente americano, mostrar que o capitalismo era o melhor regime. A partir disso é possível compreender o que parece ser a principal característica da América do Sul: suas relações externas são diferentes das internas. A primeira é considerada estável, enquanto a segunda, instável. Logo, o

que podemos ter como substrato dessa análise é que a “paz” sul-americana pode ser questionada em diversos aspectos.

Ainda podemos explorar outro ponto de atenção nesse trabalho: como a Segurança e Defesa eram interpretadas nessa época. A Guerra Fria, marcada pela bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética também é responsável por fundamentar ainda mais a teoria realista, especialmente sua rama neorrealista. Segurança e Defesa se firmam como conceitos ligados ao Estado, o principal ator das relações internacionais e seu foco privilegiado nos assuntos de cunho militar. A Segurança seria, então, um “estado ou sensação que produz a percepção de ausência de ameaças que poderiam colocar em risco algo que nos pertence, enquanto Defesa tem sido entendida como a atividade que garantirá aquela Segurança” (SAINT-PIERRE, 2008, p. 59 apud MEDEIROS FILHO, 2010, p. 38). Exemplificando, o comunismo era a principal ameaça à Soberania dos países capitalistas e, portanto, o uso da força através da expressão militar era o principal instrumento de combate.

Com o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da União Soviética, surgem novas prioridades na agenda de Segurança dos países, e conseqüentemente nas prioridades da política externa estadunidense. A partir daquele momento, já não havia mais o inimigo comunista a ser combatido e os fenômenos da interdependência e globalização levaram à disseminação do capitalismo em âmbito global. Este cenário pós-Guerra Fria traz, portanto, novas questões que antes eram pouco debatidas ou até mesmo menosprezadas, e que agora passam a se tornar o núcleo das agendas de Segurança, saindo do foco exclusivamente estatal e expandindo para outras áreas mais “sensíveis”. A partir desse momento os Estudos em Segurança Internacional passam a “abrir a caixa-preta” dos Estados, e ganham novas estruturas, que para Buzan e Hansen (2012) se dividiriam em quatro questões: privilegiar o Estado como objeto de referência; incluir ameaças externas e internas; expansão da Segurança para além de questões militares e da força e; ver a Segurança como intrínseca a uma dinâmica de ameaças, perigos e urgências. Esse fenômeno de alargamento ou multidimensionalidade das questões de Segurança Internacional (SAINT-PIERRE, 2011) trouxe à tona as “novas ameaças” como organizações criminosas, tráfico de drogas, armas, problemas ambientais, pobreza, segurança alimentar, disseminação de conflitos armados em zonas periféricas do globo, entre outras.

Sendo assim, a exemplo desses problemas de caráter transnacional acima mencionados, o narcotráfico começa a ganhar espaço na agenda de segurança nacional nos Estados Unidos em

meados da década de 1980. A política de combate às drogas inaugurada por Reagan em 1986 continuou vigorando com a chegada de George H. Bush ao poder (1989). Contudo, o combate às drogas passou a se militarizar pelo continente (RODRIGUES, 2002 apud AMARAL, 2010). Os Estados Unidos permanecem auxiliando militarmente a América Latina sob o respaldo de que os governos sul-americanos envolvidos naquele cenário necessitavam do apoio estadunidense para combater o narcotráfico. Os interesses dos EUA na América Latina, naquela época, foram percebidos como novos, embora tais ameaças já configurassem os quadros político-sociais do continente. Elas ganharam um novo “envase” discursivo a partir da queda do muro de Berlim, em um cenário de inexatidão de ameaças, instabilidades de transição política e desagregação de inúmeras identidades nacionais, especialmente no Leste Europeu.

Com o surgimento das “novas ameaças” e a ampliação das agendas de Segurança Internacional, houve uma necessidade de reconfiguração das definições disseminadas na Doutrina de Segurança Nacional. Criou-se então a necessidade de separar as questões da chamada Segurança Nacional, essas ligadas à Defesa e ao uso das Forças Armadas, com as outras formas de Segurança, por exemplo a Segurança interna ou pública, definida como responsabilidade da força policial. Enquanto as Forças Militares estão focadas nas ameaças externas, em busca da proteção da Soberania Estatal como um todo, as forças policiais combatem as ameaças internas (MEDEIROS FILHO, 2010).

No entanto, ao mesmo tempo em que essa ampliação dos conceitos favoreceu a discussão a respeito das novas ameaças e, portanto, o novo modo de lidar com elas, acabou também por dificultar o consenso por parte dos Estados em como definir esses conceitos. Existe uma linha tênue na interpretação do que de fato seria uma ameaça externa ou uma ameaça interna, ou seja, qual seria de fato a área de atuação militar e policial. As chamadas “fronteiras porosas” elucidam como essas atividades podem se cruzar. Utilizando novamente como exemplo o narcotráfico, em um primeiro momento poderia ser considerado uma atividade ilícita que acontece dentro das fronteiras de um determinado Estado, entretanto, o destino fim de tal atividade pode se espalhar para além de fronteiras politicamente estabelecidas. Ou seja, caberia às forças policiais combaterem esses crimes ou as Forças Armadas poderiam atuar já que envolvem questões de fronteira e Defesa Nacional? Para Medeiros Filho (2010, p. 13) a transnacionalidade “dessas ‘novas ameaças’ constituem fatores de complicação para os *decision makers* e ajudam a

configurar um ambiente regional notadamente marcado pela indefinição das ameaças” e da atuação das forças militares e policiais.

Isso também ajudaria a explicar a questão da cooperação militar na região que ainda é marcada por velhas desconfianças, mesmo com a evolução dos processos de integração existentes. Assim como a Segurança e a Defesa passam a ganhar novas redefinições, a cooperação militar entre os países também adquiriu novos aspectos. Para Abdul-Hak (2013), a cooperação militar é um campo mais específico que a cooperação em Segurança, principalmente por causa das diferentes percepções de ameaças, enquanto na Defesa seria exclusivamente a expressão militar. A autora identifica diversos meios que a cooperação em Defesa pode ser exercida: “exercícios combinados (com o intuito de promover a interoperabilidade de distintas forças militares nacionais), a formação de recursos humanos, o desenvolvimento de tecnologia militar e o intercâmbio de inteligência” (ABDUL-HAK, 2013, p. 26). Dessa maneira, a cooperação em Defesa pode ser um importante instrumento de cooperação entre os países, na medida em que há um fomento da transparência e confiabilidade em suas relações, podendo tanto ajudar pequenos países a ganhar uma maior autonomia ou grandes potências ao ampliar sua área de influência. Além disso, essa cooperação pode ser responsável pela estabilidade ou instabilidade de uma região, principalmente porque está relacionada a áreas “sensíveis” e como demonstrado acima, as ameaças podem ser interpretadas de diversas maneiras, até mesmo colocando um outro país como uma ameaça. Ao criar um ambiente cooperativo, a estabilidade regional tende a consolidar-se.

A cooperação militar na América do Sul e mais especificamente no Cone Sul foi marcada por um ambiente conflituoso, principalmente por causa da disputa entre Brasil e Argentina pela liderança regional. Mesmo quando todos os países estavam internamente focados no combate ao comunismo, os recursos estratégicos da região eram disputados, tomando como exemplo os episódios da construção das Usinas de Itaipu e Yacyretá em que Brasil e Argentina disputaram veementemente o controle das águas do Rio Paraná. Esse episódio pôs mais uma vez em xeque a estabilidade regional. No entanto, esse conflito pela liderança regional deu lugar à cooperação, principalmente após a crise financeira que abalou todos os países da América do Sul nos anos 1980. São os primeiros sinais da criação do MERCOSUL.

Também objetivando diminuir o grau de dependência com os Estados Unidos, o Brasil, se projetando como líder regional, passou a idealizar diversos mecanismos integrativos em busca de

uma identidade regional capaz de unir ainda mais a região e torná-la menos dependente das interferências estadunidenses. Diversos fatores foram influentes para essa “nova guinada” brasileira. Primeiramente, a diminuição do interesse dos Estados Unidos na região, decorrente da sua nova agenda de política externa o que causou uma maior demanda dos países da América do Sul em buscar novas formas de inserção internacional (ABDUL-HAK, 2013). Ademais, o Brasil encontrou na Argentina uma importante parceria que podia transformar as relações regionais e fortalecer ainda mais sua atuação. Por fim, a “década perdida” que colocou os países em uma grave crise econômica, política e social. Ao aderirem à cartilha do “Consenso de Washington” acabaram por agravar ainda mais sua situação e só restaram “consequências como: a crise financeira, o agravamento de déficits nas contas internas e externas e outras vicissitudes econômicas e políticas; algumas particularidades políticas e econômicas ocasionaram gradações nos efeitos das reformas” (WINAND et al., 2016, p. 5).

Em resumo, os primeiros movimentos rumo à criação de organismos integracionistas na região surgiram em decorrência de uma necessidade de se ater cada vez mais aos problemas regionais e não mais hemisféricos. Além da tentativa de criar uma cooperação na área econômica como forma de mitigar as consequências do Consenso de Washington (WINAND et al., 2016), dentro da própria OEA alguns Estados passaram a questionar as ameaças “comuns” a todos os membros e passam a elaborar estratégias de Segurança e Defesa cada vez mais específicas ao seu entorno estratégico (MEDEIROS FILHO, 2010).

Antes mesmo da criação do MERCOSUL em 1991 outros organismos regionais já ensaiavam uma cooperação regional entre os países a exemplo da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento criados na década de 1980 para facilitar as relações comerciais entre seus membros (MRE, [21--]a). Inicialmente criado no âmbito das relações econômicas e comerciais, o MERCOSUL passou a ampliar cada vez mais a sua agenda, abrangendo “temas como: meio ambiente, cultura, educação, direitos humanos, a questão social, a democracia, etc” (BARNABÉ, 2014, p. 2). A cooperação militar também foi ampliada cada vez mais, através de exercícios conjuntos e assinatura de alguns acordos na área técnica. Posteriormente temos a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-americano, que serão mais explorados no próximo capítulo.

3.1.1 *Os delineamentos das políticas em Defesa e Segurança no Paraguai*

Os marcos do pensamento em Segurança e Defesa no Paraguai têm origem em condicionantes externas e internas. Externamente, uma das principais variáveis que reflete até hoje nas referências da Defesa nacional está em seu relacionamento com Brasil e Argentina, sobretudo após a Guerra da Tríplice Aliança e a Guerra do Chaco. Essas duas guerras foram responsáveis por transformar o Paraguai em um país extremamente dependente de seus vizinhos e é possível identificar no Livro Branco de Defesa Nacional (2013), que as questões do passado não foram esquecidas:

Los vecinos como Brasil y Argentina formaron una alianza pretendiendo anexas y anular a la República; trajeron una guerra fratricida que casi terminaron con la población nacional {...}. Este auténtico holocausto americano ha dejado profundas cicatrices en el alma del pueblo paraguayo, que hoy producen un sentimiento de orgullo, de compromiso y conceden una dignidad que fortalece el ser nacional (PARAGUAI, 2013a, p. 23).

Mesmo sendo um conflito que ocorreu há mais de dois séculos, o País ainda expressa um grande ressentimento e um alto grau de nacionalismo, através da ênfase no discurso da exclusão perpetrada pelos seus vizinhos e pelas assimetrias presentes na região, que esbarram em sua capacidade de desenvolvimento. Todas essas questões acabaram aparecendo ao longo da história paraguaia, e por muitas vezes a ideia de “inimigo externo” esteve atrelada a seus vizinhos (PIÑERO, 2014).

Contudo, ao mesmo tempo em que suas relações com Brasil e Argentina sejam conflituosas, o Paraguai tem até hoje esses dois países como importantes parceiros no âmbito da cooperação militar, principalmente o Brasil. Essa cooperação está vinculada ao momento em que o Brasil entende a importância estratégica paraguaia para seu projeto de liderança na região e procura mantê-lo sob sua influência. Assim, “o ‘quintal sul-americano’ serviria, dessa maneira, como base para o Brasil, “potência regional”, se projetar internacionalmente” (MENDONÇA, 2004, p. 55). Inicialmente essa cooperação se deu no âmbito bilateral, porém com o avançar do tempo, os processos de redemocratização enfraqueceram o poder dos militares na política doméstica e impulsionaram os processos de integração regional encabeçados pelo Brasil, que acabaram ganhando espaço na agenda de Defesa paraguaia, e serão discutidos mais afundo no próximo capítulo.

A segunda condicionante externa está na interferência dos Estados Unidos em assuntos domésticos em toda a América, e principalmente na América do Sul. Como analisado anteriormente, os Estados Unidos encontraram nas organizações regionais/internacionais uma forma de aumentar ainda mais sua ingerência na política doméstica dos países. Com o Paraguai não foi diferente. Aliás, o País até o presente momento demonstra através de seus documentos de Defesa que os preceitos estadunidenses ainda servem como base de suas políticas, mesmo após o surgimento das organizações regionais como MERCOSUL e UNASUL. A grande maioria das suas leis em Segurança e Defesa são adotadas seguindo as recomendações dos Estados Unidos, sejam elas anticomunistas até a atuação das Forças Armadas em território interno para combater as “novas ameaças” (WINER, 2008).

Outro ponto que podemos extrair da herança desses preceitos está na própria distribuição de suas Forças Armadas. Como aponta Silva (2011), a Doutrina de Segurança Nacional durante a Guerra Fria acabou por influenciar o modo como iria combater as ameaças à Segurança Nacional do país. Nessa época – e em alguns casos até hoje – os governantes enxergavam os movimentos camponeses como grupos comunistas empenhados em tomar o poder. Os camponeses no Paraguai foram bastante afetados pela questão da distribuição de terras à elite paraguaia. A pobreza no país se tornou algo cada vez mais presente, e não tardou para que movimentos sociais passassem a contestar a corrupção institucionalizada e a falta de assistência do Estado. No entanto, na medida em que esses movimentos ganhavam força, as elites encontraram diversas formas de reprimi-los, usando da força policial e até mesmo militar (WINER, 2008). Dessa maneira, seguindo os preceitos estadunidenses, as Forças Armadas foram realocadas para os centros urbanos, deixando as fronteiras vulneráveis a todos os tipos de penetração.

Com um efetivo total de 15.000 policiais, constata-se uma concentração de 3,2 policiais/km² na região de Assunção, enquanto as outras regiões possuem um efetivo policial baixíssimo. O Chaco é praticamente um caso de abandono das forças de Segurança, visto que o número de efetivos na região, que conta com mais da metade da área do país, sequer aparece nas estatísticas (JANE'S, 2009, p. 63 apud SILVA, 2011, p. 59).

Para Silva (2011) essa distribuição das Forças Armadas e, conseqüentemente, os vácuos de Segurança criados nas regiões de fronteiras acabaram influenciando a sensação de insegurança ou a constante “percepção do inimigo” por parte da população dentro do território nacional. Ademais, para o autor, é importante frisar que essa insegurança não é decorrente da incapacidade

estatal em combater as ameaças, mas sim pelo modo como o Estado paraguaio foi constituído e ao longo do tempo foi estruturado.

Essa relação de insegurança e incapacidade estatal está ligada também a questão dos “Estados débeis” e os Estados Unidos. Um Estado que é incapaz de garantir a Segurança e os direitos de sua população é classificado como um Estado débil, e esse está passível de uma intervenção estrangeira (TOKATLIÁN, 2006 apud SILVA, 2014). É por esse motivo que os Estados Unidos acabam legitimando interferências na política interna de vários países para combater diversas ameaças, principalmente o terrorismo e o narcotráfico, quando na verdade a potência está em busca da garantia dos seus interesses estratégicos. Com o Paraguai não foi diferente, já que está posicionado entre os cinquenta Estados mais débeis do mundo (SILVA, 2014). A cooperação militar entre Estados Unidos e Paraguai ganhou força pelo discurso estadunidense de guerra às drogas, enfatizando que o Paraguai não teria condições de combater sozinho o narcotráfico. No entanto nem todos os países concordam com essa classificação de Estados débeis, a exemplo do Brasil que nega veementemente esses conceitos e discursa a favor da defesa da Soberania estatal. Para o Brasil essas intervenções estadunidenses em países como Colômbia e Paraguai acabam barrando os processos integrativos na região e deixando vulneráveis seus recursos estratégicos (SILVA, 2014).

Deve-se levar em conta também que o Partido Colorado soube aproveitar desse discurso estadunidense, e garantiu o apoio à potência hegemônica em troca de ajuda e investimentos. Trata-se assim de uma relação recíproca, em que as elites paraguaias podem usar da ameaça terrorista para combater os movimentos camponeses ao mesmo tempo em que aceita criar leis e medidas no âmbito da Segurança que estejam de acordo com os preceitos estadunidenses, garantindo um poder de intervenção à potência hegemônica (WINER, 2008).

Por isso, a terceira condicionante, mas não menos importante é a doméstica: a herança do “Stronato” e a influência dos partidos políticos, em especial o Partido Colorado. Apesar de o ditador Strossner ter sido membro do Partido Colorado, é inegável a importância que o mesmo teve nos direcionamentos do Partido, sendo considerado sua principal figura representativa. Nenhuma medida ou resolução tanto no âmbito externo como no âmbito interno era decidida ou implementada sem antes ter o aval do ditador (MENDONÇA, 2004). O período em que Strossner esteve no poder pode ser considerado o que mais as Forças Armadas obtiveram controle político no país. Como visto no capítulo anterior, a tríade Partido Colorado, Estado e Forças Armadas foi

responsável na construção do pensamento em Segurança e Defesa no país, principalmente para defender seus interesses, galgados na manutenção do seu *status quo*.

Com o apoio dos Estados Unidos, Stroessner conseguiu governar com tranquilidade no país até mesmo pelos olhos da comunidade internacional, afinal não seguia de fato as características de uma “ditadura convencional”, já que havia um suposto sistema pluripartidário que na verdade era formado apenas por apoiadores do ditador. Stroessner também soube aproveitar da Doutrina de Segurança Nacional para perseguir seus opositores, criando um ambiente interno repressivo tornando bem difícil a contestação do seu governo (SILVA, 2011).

As Forças Armadas e o congresso paraguaio ganharam então a “identidade” de seu principal líder, que fez questão de afastar dos cargos todos aqueles que faziam oposição e ainda redistribuiu toda organização dos quartéis garantindo que todas as medidas adotadas fossem tramitadas sem qualquer oposição. Ademais, promoveu diversas concessões a quem lhe garantisse lealdade, a exemplo de aquisição de terras por parte de empresários (SILVA, 2011). Dessa maneira, Mendonça (2004, p. 135) cita a criação da “burguesia fraudulenta”, essa formada em sua maioria pelos latifundiários ou militares de alta patente que buscavam apoiar o regime em troca de ter seus interesses defendidos. Assim, corrupção foi se tornando cada vez mais enraizada na política paraguaia, que até hoje sofre com essa prática.

O Stroessner ganhou tanta força no Paraguai que mesmo após a queda de Stroessner o País continuou a seguir a estrutura criada nesse período. É importante frisar que a queda do ditador não ocorreu somente pelos processos de redemocratização na região ou pela pressão do governo estadunidense, mas também por uma pressão interna do próprio Partido Colorado após uma “crescente fragmentação e aparição de uma facção ultrastroessnista” (SILVA, 2011, p. 46). O governo da “redemocratização” de Andrés Rodríguez – também do Partido Colorado – teve uma importante participação das Forças Armadas na condução política do país, deixando evidente que a herança do Stroessner ainda permanecia fortemente.

Em 1993, quando Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) foi eleito o novo presidente paraguaio, logo no começo do seu mandato, tornou-se alvo de uma tentativa de golpe do seu ex-general comandante das Forças Armadas, Lino Oviedo. Essa tentativa causou uma crise política no país, em que as Forças Armadas estavam divididas entre apoiar ou não o presidente. Diante de tudo isso, Hoffmann (2005) elucida a participação de Brasil, Argentina e Estados Unidos nessa crise. Apesar de o MERCOSUL ainda não ter a cláusula democrática, no início da década de

1990 a democracia passa a ser um valor de importância fulcral nos processos integrativos, e o fato de um novo golpe político no Paraguai poderia causar um mal-estar de preceitos internacionais. Dessa maneira:

Os ministros de Relações Exteriores, Guido di Tella (Argentina), Sebastião do Rego Barros (interino do Brasil) e Alvaro Ramos (Uruguai) se encontraram em Assunção para discutir a crise. No dia seguinte, Oviedo recebeu um telefonema do general brasileiro Zenildo Lucena, que havia sido seu instrutor, com um recado do presidente Fernando Henrique Cardoso de que, se houvesse um golpe, o Brasil implementaria severas sanções políticas e econômicas contra o Paraguai. Além dos Estados Unidos e dos governos dos Estados-partes do MERCOSUL, o Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, também anunciou imediatamente seu apoio ao governo de Wasmosy (HOFFMANN, 2005, p. 6).

O golpe político acabou por ser evitado, tendo como principal fator a interferência de Brasil, Argentina e Estados Unidos e, dessa maneira, Wasmosy permaneceu no poder. Esse episódio acabou por ser o momento-chave para criação de um importante protocolo intitulado de “Ushuaya- I”, que em seu Artigo 1º expressa que: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração” (MERCOSUL, [1998]), ou seja, qualquer país que faça parte do bloco tem que, obrigatoriamente, ser uma democracia. Essa mesma cláusula foi inspiração para a cláusula democrática da UNASUL, e que posteriormente foi usada como motivo da suspensão do Paraguai do MERCOSUL e da UNASUL em 2012.

Esse episódio na política interna paraguaia com a atuação das potências regionais e extrarregionais pode resumir o que foi analisado até agora: que tanto condicionantes externas como internas influenciaram historicamente nos direcionamentos da política externa do Paraguai em Defesa e Segurança, quiçá tendo também alguma influência na própria construção da identidade paraguaia.

3.2 Organização e estrutura da Defesa paraguaia: o que dizem os documentos?

Levando em conta o histórico analisado acima, é importante apresentar como as questões de Segurança e Defesa Nacional estão definidas e estruturadas no país. Essas estruturas permitem deixar mais claro o modo como o pensamento foi construído, demonstrado através dos seus documentos. Para Covarrubias (2005, p. 80 apud MEDEIROS FILHOS, 2010, p. 92): “a estrutura

militar de um país depende da modalidade estratégica adotada e esta, por sua vez, varia em função dos desafios e ameaças que o Estado enfrenta”. Além disso, o autor afirma que as estruturas relacionadas à Defesa podem ser divididas em cinco áreas de atuação: ameaças tradicionais, novas ameaças, projeção de poder, desenvolvimento nacional e Segurança pública. É importante frisar que cada país ordena suas forças de acordo com seus objetivos nacionais e políticos e, portanto, não há uma equidade entre essas cinco áreas.

O Paraguai reconhece em seus documentos que o fim da Guerra Fria e a vitória do capitalismo inauguraram uma nova ordem mundial, caracterizada pela globalização e a expansão das ameaças da Segurança estatal. Esses novos paradigmas pleitearam novas discussões acerca da Segurança interna e da Defesa. Em relação à América do Sul, o Paraguai reconhece a região como uma zona pacífica, mesmo com potenciais surgimentos de conflitos isolados. Para o país, a redução da desigualdade e das assimetrias se constituem como alguns dos principais desafios que a região precisa enfrentar, e para isso a integração e a cooperação são de suma importância. Especificamente no Cone Sul, o País reconhece o histórico de conflitos com seus vizinhos, no entanto declara que isso foi superado para que se abram os caminhos do desenvolvimento e fortalecimento da região como um todo (PARAGUAI, 1999a)⁷.

Posto isso, as questões de Segurança Nacional e Defesa estão divididas entre cinco principais componentes: o Presidente da República, o Congresso, o Conselho de Defesa Nacional, o Ministério da Defesa Nacional e as Forças Militares (figura 1) (PARAGUAI, 2013a, p. 125).

⁷ Veremos posteriormente que esse histórico de conflitos ainda reincide nas relações do Paraguai com Brasil e Argentina.

Figura 1 – Componentes do Sistema de Defesa no Paraguai



Fonte: Paraguai (2013a).

O Presidente da República é o comandante das Forças Armadas, e sua função não se restringe apenas em elaborar seu regulamento das Forças, mas também de definir como serão organizadas e distribuídas. Já o Conselho de Defesa Nacional é o principal órgão que assessoria o Presidente, sendo constituído pelos seguintes membros: Presidente, Ministro da Defesa, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Interior, oficial que exerce o mais alto Cargo das Forças Armadas, o Comandante das Forças Militares, um funcionário representando o Organismo de Inteligência e o Secretário permanente do Conselho de Defesa (DONADIO, 2016). As Forças Militares, de acordo com a lei nº 216, devem estar subordinadas ao poder estatal e tem a função de proteger a Soberania Nacional e as Autoridades legítimas. É importante frisar que a lei nº 216 deixa claro que os membros das Forças Armadas não podem estar filiados a nenhum partido político, nem mesmo exercer qualquer atividade de cunho político, situação oposta ao que ocorria na época do governo Strossner. O Congresso Nacional é responsável por aprovar as leis e, por fim, o Ministério da Defesa Nacional é o órgão ligado ao executivo e tem como função cumprir todos objetivos referentes à Defesa Nacional, além das funções administrativas das Forças Armadas.

Um dos primeiros documentos de Defesa elaborados pelo Paraguai foi a Política De Defesa Nacional, criada em 1999. Essa política tinha como objetivo demonstrar como a Defesa no país era estruturada e quais seriam as ações perante às novas ameaças. Além disso, entendia-se

que a elaboração desse documento permitia a prevenção e a resposta mais eficiente dos problemas para salvaguardar seus interesses nacionais.

A partir desse documento percebe-se a intenção de diferenciar as questões de Segurança e Defesa. Nele é dito que a Segurança é sensação e a garantia da inexistência de qualquer tipo de ameaça, tanto externa como interna, tornando essa sensação de bem-estar social o principal objetivo do Estado. Já a Defesa seriam as ações que visam alcançar esse estado de Segurança contra as ameaças externas. A Defesa militar cabe somente às Forças Armadas, enquanto a Defesa “de los intereses políticos, económicos, sicosociales y científico-tecnológicos del Estado está asignada a otros organismos públicos, dentro del marco constitucional y legal, bajo la dirección del Presidente de la República” (PARAGUAI, 1999a, p. 4) ou seja, a Defesa agora ganha características que vão além da área militar.

En este contexto, la Seguridad Integral de la República aparece como un FIN, y la Defensa Nacional como un conjunto de actividades que tienen por objeto AMPARAR, LIBRAR, y PROTEGER a la Nación en su conjunto de todo peligro, daño o riesgo, proveniente del exterior o el interior de la República (PARAGUAI, 1999a, p. 7).

Além desses objetivos acima, a Defesa Nacional também seria responsável por: a) garantir a Soberania Estatal; b) buscar a convivência pacífica com os outros Estados, principalmente os vizinhos; c) preservação da identidade-histórica do Estado; d) garantir a democracia no país bem como suas instituições; e) participação em missões de paz e f) incrementar o sistema de defesa civil em casos de desastre.

É importante frisar que essas políticas criadas em 1999 estariam em vigência até 2020, no entanto, em 2016 a Lei nº 1.337/99 em que “establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, ejecución y control tendientes a asegurar la defensa nacional” (PARAGUAI, 1999b, p. 1) e que foi inspiração para o documento foi alterada em algumas – e importantes – questões pelo até então presidente Horácio Cartes. A primeira delas está no Artigo 2º que aborda o conceito de Defesa: a antiga norma definia que a Defesa Nacional seriam ações exclusivas do Estado para enfrentar agressões externas. Na nova redação, os componentes da Defesa Nacional passam a atuar tanto em casos de agressões externas como também internas. Essa mudança está ligada ao crescimento do Exército do Povo Paraguaio (EPP) e dessa maneira o presidente deu poderes de polícia às Forças armadas. Essa medida foi bastante

criticada por alguns setores da sociedade, especialmente os movimentos camponeses, por estar dando brechas às Forças Armadas para atuarem na Segurança pública do país, lembrando o que foi feito em períodos anteriores seguindo as doutrinas estadunidenses (PARAGUAI, 2013b).

A segunda mudança veio no Artigo 3º, que aborda as condições para que a lei nº 1.337/99 seja cumprida. No texto de 1999 eram quatro condições para a efetiva implementação: Soberania, Independência, Integridade Territorial e Autoridades Legitimamente Constituídas. Com a alteração da lei em 2016 uma quinta condição foi adicionada: a defesa das Autoridades Legalmente Constituídas. Essa alteração busca garantir que essas Autoridades tenham o livre exercício de suas funções constitucionais e legais dando um maior poder, principalmente ao presidente, para exercer suas funções e implementar medidas mais facilmente (PARAGUAI, 2013b).

A terceira mudança é no artigo 56º que aborda a questão do Estado de exceção e os procedimentos tomados pelo presidente. No texto original cita que em situações extremas que afetem a Segurança Nacional, o presidente pode declarar Estado de exceção e convocar as Forças Armadas para atuarem dentro do território nacional. No entanto, com a alteração da lei em 2016 foi incluída a questão do terrorismo, abrindo espaço para que o presidente convoque o Estado de exceção em casos de terrorismo ou ameaças contra as autoridades legítimas. Mais uma vez fica claro como a questão do EPP ganhou notoriedade no país, em que supostamente um grupo guerrilheiro originado pela luta em prol da reforma agrária – sendo assim uma luta social – adquiriu a classificação de terroristas (PARAGUAI, 2013b).

Outra questão que chama atenção e consta no Livro Branco de Defesa, é o modo como o Paraguai aborda sua posição geoestratégica e a importância dos seus recursos naturais. A mediterraneidade para o Paraguai não é tratada como uma questão limitante, pelo contrário, o País entende que sua posição geográfica o torna um importante eixo estratégico. O país elucida que para muitos o fato de estar localizado entre dois grandes países como Brasil e Argentina o torna impossibilidade de desenvolver-se com autonomia, principalmente porque não tem onde escoar sua produção pelo mar, tornando-o um “prisioneiro geopolítico”. No entanto o País deixa claro que seu espaço aéreo é “livre” e pode ser um importante ponto de atenção e investimento. Dessa maneira, acaba rejeitando a ideia de prisioneiro geopolítico como uma desvantagem (PARAGUAI, 2013b).

Sendo considerado um pequeno país, o Paraguai entende a importância das Instituições Internacionais como organismos responsáveis pela garantia de cumprimento das normas internacionais e por dar um maior espaço para que países com uma condição menos desenvolvida possam ter uma menor dependência dos grandes países. Ademais, também reconhece que seus órgãos responsáveis pela Defesa Nacional se esforçam para criar políticas que possam contribuir com um ambiente mais harmônico e seguro na América do Sul, livre de ameaças, e para isso contam também com a cooperação dos Estados-membros da OEA e da UNASUL. Em caso de conflitos, essas duas Organizações podem atuar como mediadoras, ou mesmo encaminhar para uma solução no âmbito bilateral (PARAGUAI, 2013a).

Enquanto no âmbito econômico o Paraguai está situado em uma região com intenso fluxo comercial, rodoviário e hidroviário, tanto do próprio país como da região, resultando em uma interdependência que coloca o País como peça-chave do desenvolvimento nacional e regional, no campo da Segurança energética e Defesa o País também se reconhece como uma peça importante para a dinâmica regional. Essa posição estratégica fez com que adquirisse um importante papel nos interesses de cada um dos países que fazem fronteira, influenciando na elaboração de políticas de Segurança e Defesa pensadas estrategicamente.

A interdependência com seus vizinhos “obriga” que suas políticas tenham sucesso, pois há vários fatores que dependem disso. Dessa maneira, há de se criar um ambiente que transborde Segurança para com seus parceiros, para que possam cooperar ainda mais com o Paraguai e além poder fazer suas atividades sem que desperte velhas desconfianças. O Livro Branco cita o exemplo do roubo de cargas, demonstrando que se o Paraguai não criar um ambiente seguro, certamente os países vizinhos não optarão por utilizar suas rotas, trazendo prejuízos em diversas áreas comerciais e de logística (PARAGUAI, 2013a).

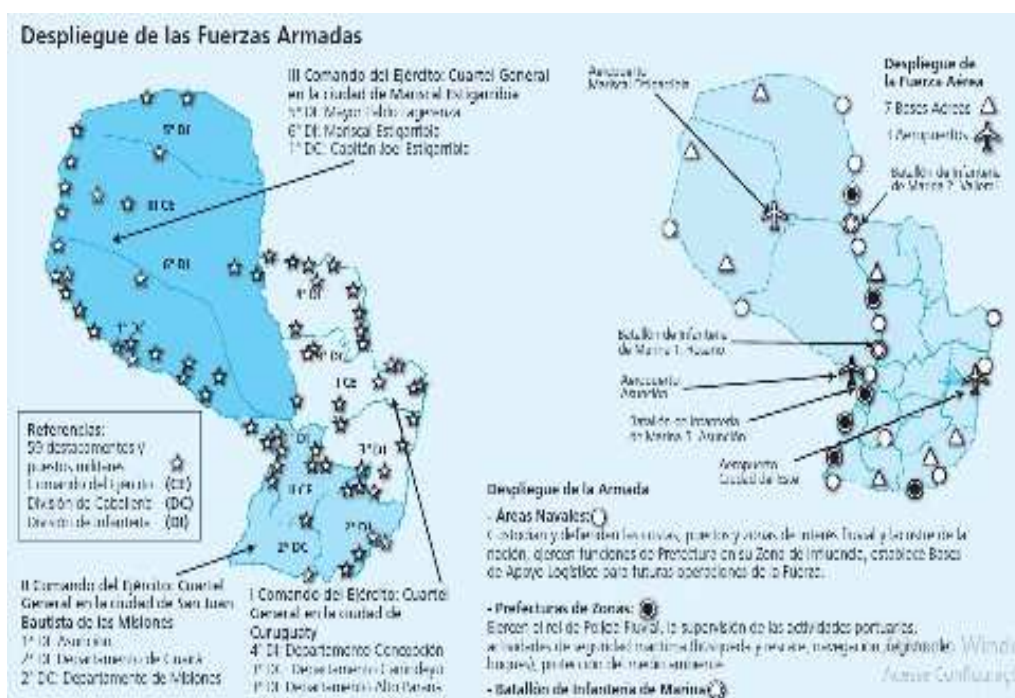
Aqui outro ponto chama atenção: o modo como os recursos naturais e econômicos do país é elucidado. Primeiramente, destaca-se por estar situado no texto intitulado as “Vantagens da posição estratégica do Paraguai”. O texto cita que conflitos no âmbito político podem surgir e muitos deles estão relacionados a questões econômicas, principalmente em relação ao acesso de recursos naturais. Ademais, rotas comerciais intracontinentais muitas vezes são obrigadas a passar pelo Paraguai por ser o melhor e mais rápido caminho. Adicionado a isso, reforça como importantes recursos tais como alimentos e hídricos são compartilhados com outros vizinhos, sendo os mais importantes deles as hidrelétricas. Esses diversos recursos e sua localização então

dão uma grande vantagem estratégica para o Paraguai e somente ele pode ser responsável pela Segurança e Defesa desses recursos estratégicos em território nacional (PARAGUAI, 2013a).

En el plano internacional, las grandes represas binacionales son factores vitales de la matriz energética de los países condóminos, Brasil y Argentina, y cualquier alteración o interrupción en el suministro eléctrico podría conducir al colapso de las industrias electrointensivas dependientes de ellas, así como gran malestar a la población civil consumidora. Por ello, se requiere integrar y perfeccionar mecanismos de seguridad cooperativa y colectiva entre los tres países, operadores del sistema de generación eléctrica a lo largo de los tramos compartidos del río Paraná (PARAGUAI, 2013a, p. 102).

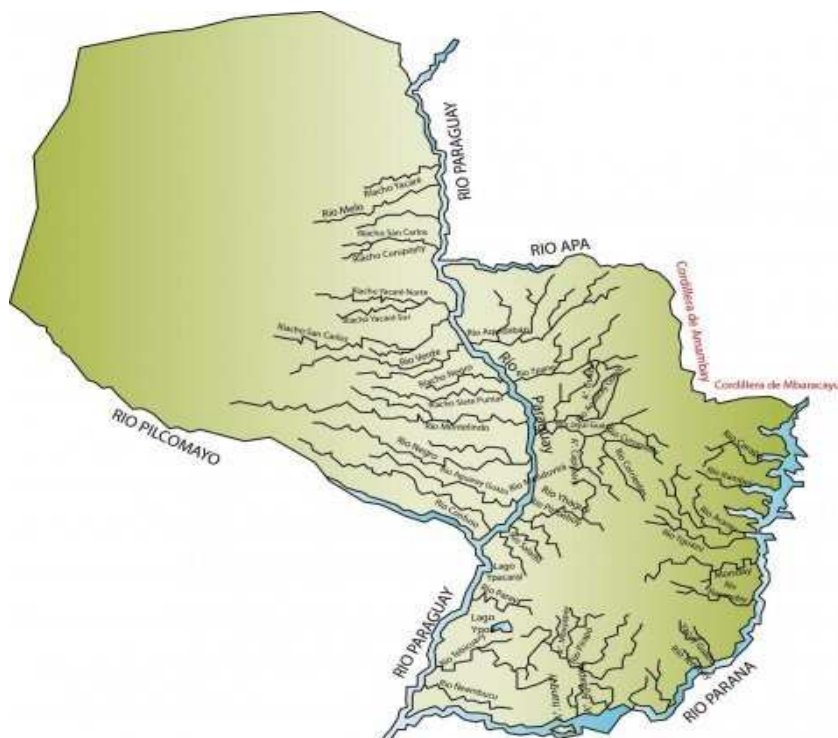
Levando em conta como o Paraguai aborda as questões de Segurança e defesa de seus recursos estratégicos, é interessante analisar as figuras 2 e 3.

Figura 2 – Estabelecimento das Forças Armadas no Paraguai



Fonte: Donadio (2016).

Figura 3 – Principais rios e seus afluentes no Paraguai



Fonte: Dalles (2013).

É notório como a distribuição das Forças Armadas no país está intrinsecamente ligada à percepção de ameaças e à busca pela defesa dos principais recursos naturais e energéticos. O que nos permite concluir que o Paraguai busca organizar estrategicamente suas Forças Armadas, de acordo com seus principais objetivos.

3.2.1 *Entorno estratégico paraguaio: percepções de ameaças e aliados*

Levando em conta como a estrutura militar no Paraguai é formada, é necessário também analisar o que o País entende como ameaça ou aliança, bem como identificar quem ou quais são e ainda quais seriam as soluções para enfrentá-las. Posto isso, o Paraguai considera como ameaça:

Una situación de probable ocurrencia de un hecho adverso que afecte un interés, generado por la voluntad de un adversario. Lo que fundamentalmente caracteriza a la amenaza es la percepción de que exista capacidad y voluntad de ocasionar daño. En el nivel más alto de la conducción del Estado, se refiere a daños a los intereses vitales y/o recursos estratégicos del país (PARAGUAI, 2013a, p. 57).

Além da definição de ameaça, o Livro Branco também cita a questão do “risco” e da “agressão”. Enquanto os riscos se referem a possíveis ocorrências que possam trazer algum dano aos recursos estratégicos do país podendo variar de acordo com o grau de vulnerabilidade estatal, a segunda é se trata da ação de fato e pode ser externa como interna, cabendo a cada Estado decidir como irá agir em caso de uma. Para o Paraguai, no exato momento em que uma agressão possa prejudicar algum interesse do país, os organismos de Defesa nacional precisam criar alguma ação para anular essa agressão (PARAGUAI, 2014).

Após a classificação, o Paraguai cita quais seriam as três grandes ameaças para o país: o terrorismo, o crime organizado, e a questão cibernética. Esses pontos são citados com destaque em seus documentos como algo que de fato poderia desestabilizar o país tanto nacionalmente como regionalmente. É importante frisar que a Segurança Cibernética é entendida como algo crucial, principalmente porque envolve informações estratégicas que se forem divulgadas podem colocar em risco todo o Estado e seus recursos estratégicos (PARAGUAI, 2013a)

Nas Diretivas de Defesa (2013) elucida que, com o advento da globalização e das novas tecnologias, tornou-se mais difícil combater essas novas ameaças, pois essas assumiram um caráter imprevisível e transnacional, e por isso admite que as diferenças tecnológicas entre os países da região no campo da Defesa acabam limitando ainda mais o combate a essas ameaças por falta de investimentos e recursos. Dessa maneira, somente com a cooperação de outros países, seja bilateralmente ou multilateralmente, através de órgãos como UNASUL e OEA, é possível estar preparado para enfrentá-las (PARAGUAI, 2013c).

Além disso, também demonstra como essas três questões estão interligadas, principalmente por causa de sua fronteira com Brasil, Argentina e Bolívia, local no qual grupo de guerrilheiros paraguaios (EPP E ACA) tem sua maior atuação e onde estão localizadas as duas usinas hidrelétricas, que para o país são seu maior empreendimento e potencial estratégico.

El terrorismo y el crimen organizado se constituyen a nivel mundial, como vías a todo acto violento, degradante e intimidatorio y que son empleados sin reservas o preocupación moral alguna. No son prácticas aisladas, recientes ni desorganizadas [...]. La lucha contra el terrorismo y el crimen organizado exige la más amplia cooperación internacional, no sólo para identificarlos, sino para cortar las fuentes de financiamiento e impedir las actividades públicas o clandestinas, que riñan con la moral y los principios elementales del Derecho Internacional Humanitario (PARAGUAI, 2013a, p. 4).

Em relação ao seu entorno, três pontos se destacam nos documentos: 1) sua condição geopolítica, que por vezes é taxada como algo que define suas ações; 2) a Segurança Energética com o elemento que interliga seus vizinhos de fronteira 3) e a relação ambígua com seus vizinhos, que por diversos momentos tem diferenças ideológicas. Como se percebe, as condicionantes acima elencadas continuam consideradas pelo Paraguai em seus documentos atuais de Defesa.

Em relação ao primeiro ponto, o Paraguai admite que a interferência em seus assuntos internos ou mesmo a ocupação de territórios através de guerras como a do Chaco, tornaram-se por diversas vezes motivos de crises políticas com seus vizinhos. A defesa da Soberania e de sua independência é algo crucial para o país. É nesse ponto que se aborda a questão geopolítica a qual o Paraguai estaria “destinado” e condicionado, por ser um país mediterrâneo. E isso nos leva ao segundo ponto, que é a Segurança Energética.

Consideradas elementos centrais do desenvolvimento paraguaio, as Usinas de Itaipu e Yacyretá são variáveis patentes da Segurança. Tendo sido criadas em um momento em que os três países eram regidos por ditaduras, os acordos em relação às empresas ainda são alvo de intensas críticas paraguaias, que acredita ter sido prejudicado por Brasil e Argentina, e por isso, considera até o momento como injusta a distribuição e o modo como a energia das usinas são vendidas. Admitindo que o caráter binacional das Usinas coloca os países em uma situação de dependência um do outro, o Paraguai deixa claro que essa dependência pode também ser considerada uma ameaça (PARAGUAI, 2013b), a partir do momento em que um desses se sinta prejudicado na relação.

Diante disso, fica evidente que as usinas constituem elemento crucial para a matriz energética não somente do Paraguai, também de Brasil e Argentina, que além de consumirem sua cota de energia do acordo, ainda compram da energia paraguaia que não é utilizada. Sendo assim, qualquer alteração ou interrupção do fornecimento de energia por parte do Paraguai poderia causar um colapso na matriz energética dos dois outros vizinhos, levando à paralisação tanto de empresas como também prejudicando a própria população civil, o que nos permite interpretar que o Paraguai novamente utiliza esses recursos como forma de barganha.

Ao contrário do que sustentam os paraguaios, as relações bilaterais não se caracterizam pela dependência unilateral, e sim por uma crescente interdependência: Itaipu é responsável pelo fornecimento de 17% da energia elétrica consumida no Brasil e o Paraguai abriga a terceira maior comunidade

brasileira no exterior (120-150 mil pessoas), sendo que os agricultores brasileiros são responsáveis por mais de 80% da soja produzida no Paraguai. As tensas relações agrárias repercutem, com frequência, diretamente na comunidade brasileira (ABDUL-HAK, 2013, p. 125).

No entanto, o país admite que apesar dos constantes desentendimentos, a necessidade de cooperação e construção de uma zona de paz, livre de conflitos deve ser o maior objetivo dos países. A construção de uma integração energética permite o desenvolvimento coletivo dos três países, diminuindo as assimetrias existentes e permitindo um maior diálogo em prol da Segurança energética na região. E por isso os esforços mútuos dos países “por estructurar y consolidar organismos supranacionales de diversos caracteres tales como UNASUR, MERCOSUR, CAN, CSD etc., que proporcionan ventajas estratégicas de representatividad regional y de cooperación para enfrentar amenazas comunes” (PARAGUAI, 2013a, p. 6) deve ser algo constantemente almejado.

Brasil e Argentina passam a tratar da questão energética com um maior grau de importância a partir de 2008, quando Fernando Lugo inicia diversos diálogos com os dois países em uma tentativa de solucionar os problemas das assimetrias existentes na distribuição de energia. Esses diálogos evoluíram com a assinatura de diversos acordos e a promessa de Brasil e Argentina que iriam rever os tratados e contribuir para o desenvolvimento paraguaio, através de uma distribuição mais equitativa da energia. No entanto, essas promessas não foram cumpridas em sua totalidade, o que deixou o Paraguai mais uma vez ressentido, principalmente quando Lugo saiu do poder e Federico Franco assumiu, discursando como “atitudes imperialistas” por parte dos seus dois maiores vizinhos.

Esse segundo ponto nos leva ao terceiro, acerca da ambiguidade das relações do Paraguai com seus vizinhos. Como visto acima, em diversos momentos podemos interpretar que o Paraguai tem seus vizinhos como uma possível ameaça aos seus interesses e seus recursos, ao mesmo tempo em que admite que a cooperação através do crescimento das relações bilaterais e o desenvolvimento de instituições regionais são o caminho para a diminuição das assimetrias e construção de uma zona de paz.

Esses aspectos da política paraguaia evidenciam como o país ainda tem um forte sentimento histórico para com seus vizinhos de fronteira. Tanto Brasil como Argentina e Bolívia estiveram envolvidos em grandes conflitos com o Paraguai, tendo o último carregado um sentimento de revanchismo que por vez ou outra sempre vem à tona, e é nesse momento que o

Paraguai trata sua dependência com os Estados Unidos como algo menos ameaçador do que sua relação com os países da região (WINER, 2008). Por outro lado, também não poderíamos relegar o fator político interno, que em se tratando de um partido que sempre nutriu simpatia com a potência hegemônica teve nas políticas securitárias estadunidenses suas maiores inspirações.

4 INFLEXÕES OU APENAS CONTINUIDADES? TENDÊNCIAS ESTRATÉGICAS DO PARAGUAI NOS GOVERNOS DE FERNANDO LUGO A HORÁCIO CARTES (2008-2016)

Levando-se em conta o capítulo anterior, passamos à análise de momentos nos quais é possível observar distintos movimentos da diplomacia e da Defesa do Paraguai. Aqueles movimentos distintos acontecem entre os governos de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), um membro do Partido Colorado que, de modo atípico na História da Política Exterior do Paraguai introduz importantes reconduções a serem aprofundadas por Fernando Lugo (2008-2012). E, posteriormente Horácio Cartes (2013-2018), que, a despeito de retomar a ênfase nas relações com os Estados Unidos, as revestiu de um verniz mais pragmático.

4.1 A evolução do pensamento em Segurança e Defesa no Paraguai: a importância do Governo Duarte Frutos (2003-2008)

Apesar do governo de Fernando Lugo (2008-2012) ser reconhecido como um dos mais progressistas da história do Paraguai, é imprescindível analisar como o governo de Nicanor Duarte Frutos, membro do Partido Colorado, foi responsável por implementar diversas medidas que mais tarde foram aprofundadas por Fernando Lugo. Ao iniciar o seu mandato em 2003, Nicanor Duarte assumiu um país que estava marcado por uma profunda crise social e política, com a perda da legitimidade das autoridades nacionais e a insatisfação da população com os escândalos de corrupção (WINER, 2008). Tendo em vista esse cenário e assumindo um perfil mais reformista que seus antecessores colorados, buscou então fazer diversas mudanças na política interna do país para tentar reverter a crise, e assim aproveitou para articular com diversos setores-chave, como os empresariais e os militares (LÓPEZ, 2012).

Além das mudanças internas, Nicanor Duarte também tinha como objetivo mudar a imagem internacional do Paraguai (ARCE, 2011) de pequeno país mediterrâneo e buscar um maior reconhecimento internacional, para chegar “na posição de importante exportador de energia elétrica mundial” (KFURI; LAMAS, 2007, p. 15). Sendo assim, em termos de política externa, o Paraguai buscou ampliar suas relações com países fora do eixo regional e Estados Unidos, imprimindo importantes parcerias com países do Oriente Médio, Ásia e Pacífico, como

por exemplo Taiwan⁸. Concomitantemente, o país declarava que o MERCOSUL poderia oferecer grandes oportunidades econômicas e funcionar como uma “ponte” para a sua inserção internacional. Ademais, o fortalecimento dos laços comerciais com os países da sua região eram fatores decisivos para o combate da pobreza e para o desenvolvimento do país (KFURI; LAMAS, 2007).

No entanto, apesar desses esforços, o governo de Nicanor Duarte não conseguiu reverter a grave crise social advinda, principalmente, da concentração de terra e do alto índice de desemprego. Mesmo dialogando com os diversos setores políticos, a elite política paraguaia, formada por grandes latifundiários, não estava interessada em ceder espaço para os pequenos produtores. Essa crise gerou uma violência generalizada e junto a ela, diversos protestos, principalmente por parte dos movimentos campesinos, que passaram a atuar veementemente na política do país e, à medida que a crise avançava, esses movimentos foram ganhando força e poder de atuação. O Congresso Democrático do Povo (CDP) é um claro exemplo disso. Segundo Winer (2008), o CDP surgiu por meio da união de diversos setores sociais e tem um objetivo: debater qual era a melhor forma de desenvolvimento para o Paraguai através de “estratégias anti-sistêmicas” (WINER, 2008, p. 5). O CDP defende uma democracia participativa, em que toda sociedade possa opinar acerca de seu desenvolvimento. Ademais, são declaradamente contra a corrupção, a impunidade e todo o projeto imperialista dos Estados Unidos.

Com o crescimento do CDP e o aumento dos protestos, as elites políticas sentiram-se ameaçadas e não tardou para que medidas repressivas fossem tomadas: uma intervenção militarizada respaldada na Lei nº 1337/99 de combate ao terrorismo. Como dito anteriormente, os movimentos sociais acabaram denunciando as diversas políticas securitárias desenvolvidas pelo governo, influenciadas pelo combate ao terrorismo (intensificado após o 11 de setembro), na qual esses membros, pelo simples fato de estarem protestando, poderiam ser considerados terroristas (WINER, 2008). Por um lado, essa militarização ajudava à elite local a controlar esses movimentos e por outro, também trazia vantagem aos Estados Unidos, já que era uma forma de aumentar a presença hegemônica no país e minar o avanço da integração regional.

⁸ É importante frisar que o Paraguai foi um dos primeiros e únicos países a priorizar uma aproximação com Taiwan em detrimento da China. Atualmente, com a inserção cada vez maior da presença chinesa na região, o Paraguai estabeleceu importante aproximação com a potência oriental. Outra parceria que também rendeu dividendos ao Paraguai foi com os países do Pacífico, em que posteriormente o país fará parte da chamada “Aliança do Pacífico” (GEDES, 2012).

Desde allí se dará comienzo a una serie de protestas y presentaciones judiciales ante organismos nacionales e internacionales denunciando las violaciones a los derechos humanos, momento en que se expone en el Parlamento guaraní el proyecto de ley antiterrorista exigido por la administración republicana Estadonidense, el cual es percibido por los movimientos como una habilitación legal para reprimirlos y criminalizar la protesta social (WINER, 2008, p. 4).

Aproveitando-se dessa aproximação e com a reorientação da política externa dos Estados Unidos e a criação da Estratégia de Segurança Nacional em 2002, o Paraguai enxergou uma oportunidade de voltar a ser peça-chave e receber novos investimentos advindos da potência hegemônica. Por causa das “novas ameaças”, o Paraguai voltou a assinar acordos militares com o país, o que teve seu auge entre 2003 e 2005, período em que praticamente dobrou o tamanho da presença de soldados estadunidenses em território paraguaio (SILVA, 2011). Ademais, “entre 2002 e 2006 foram realizados 59 cursos, exercícios militares e atividades conjuntas, financiadas e lideradas por funcionários militares que respondem ao Pentágono” (WINER, 2008, p. 30, tradução nossa).

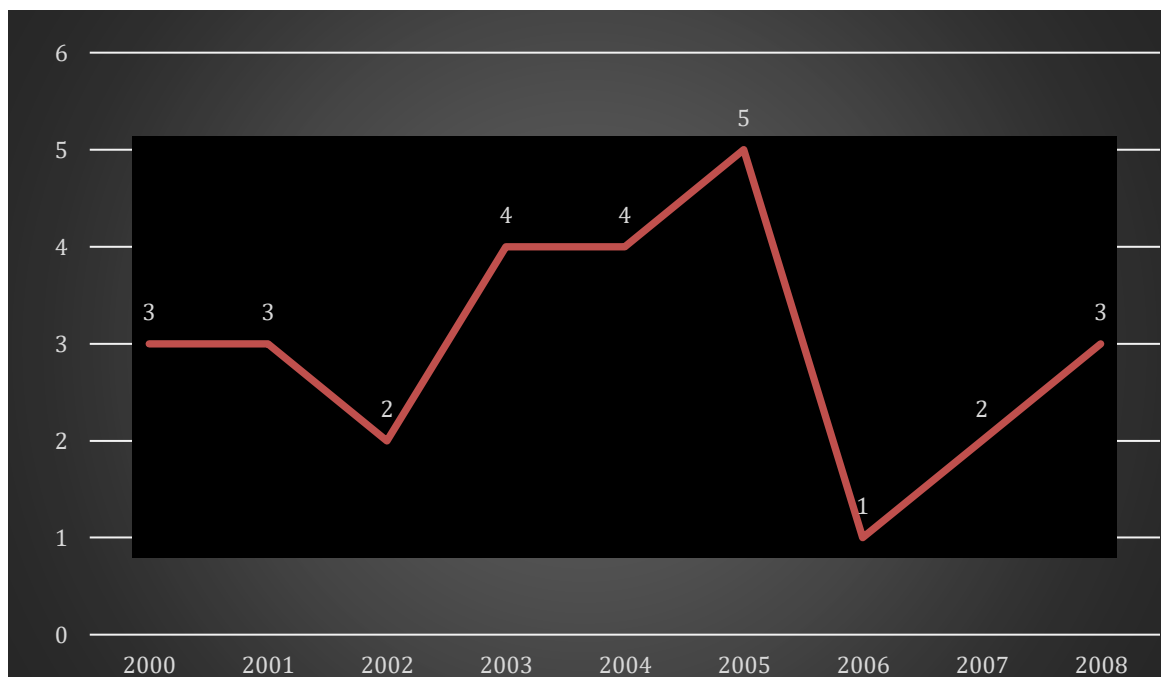
Isso tomou como justificativa o incremento da atividade do tráfico de drogas e o posterior surgimento de grupos armados, a exemplo do Exército do Povo Paraguaio, criado em 2005 como “um grupo insurgente, de orientação marxista-leninista, formado por radicais de esquerda e antigos militantes ligados ao Partido Pátria Livre. Prega bandeiras como a conquista do poder via revolução e a implantação de reforma agrária universal” (MAYMONE, 2015). O EPP ganhou maior força de atuação nas regiões de fronteira, criando assim um perigo iminente de Segurança, que para os Estados Unidos, não poderia ser dissuadido apenas pelo Paraguai. Caracterizado como um Estado fraco pelos Estados Unidos, o Paraguai, na concepção daqueles, é um Estado que demanda sua cooperação militar, assim como outros em similares condições, como elucidado na própria introdução da Estratégia de Segurança Nacional da potência hegemônica, a saber:

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, an corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders (ESTADOS UNIDOS, 2002, p. 4).

Dessa maneira, “a região da Tríplice Fronteira tornou-se o ponto focal das pressões americanas na área de Segurança” (AMARAL, 2008, p. 22), chamando atenção de Brasil e Argentina acerca dessa questão, principalmente após diversos rumores que uma base militar estadunidense seria instalada no Paraguai. Esse conflito na região da tríplice fronteira deu origem ao mecanismo 3 +1 (Paraguai, Brasil e Argentina + EUA), como forma de dialogar acerca dos problemas de Segurança na região. Vale ressaltar mais uma vez que Brasil e Argentina refutam a classificação de “Estados fracos ou débeis” e que a região seja alvo de terrorismo, como posto inicialmente pelos Estados Unidos.

Segundo Abdul-Hak (2013, p. 122): “o Paraguai, embora sensível às posições brasileiras, enfrentava a limitação de querer apresentar-se como um Estado cooperativo para assegurar a boa vontade dos EUA para projetos de cooperação bilateral”, e é por isso que nesse momento houve uma imensa influência estadunidense na Defesa do país. Isso fica claro com o gráfico abaixo, que demonstra como o início do governo de Nicanor Duarte escolhe os Estados Unidos como principal parceiro no âmbito da Defesa.

Gráfico 1 – Acordos em Segurança e Defesa Paraguai- Estados Unidos (2000-2008)

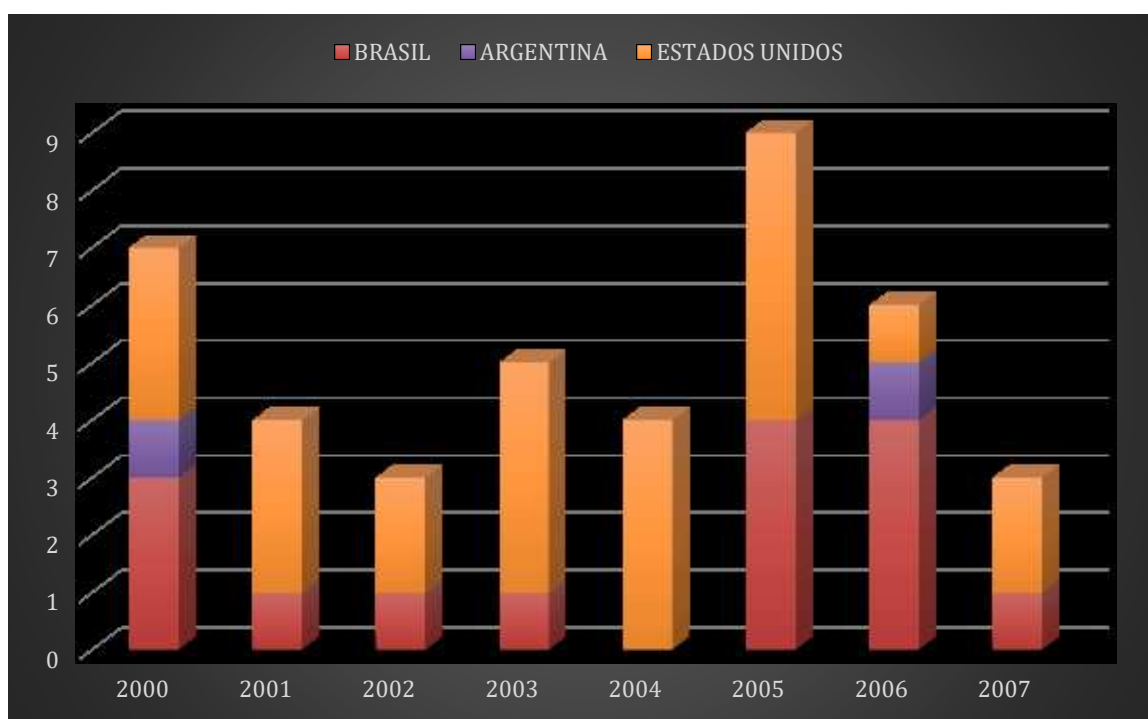


Fonte: MRE ([21--]b). Adaptado.

Também podemos observar no gráfico 1, que a partir de 2006 houve uma queda nos acordos entre Paraguai e Estados Unidos. Esse fato se deve a mudança na política externa

paraguiaia que passa a enxergar o Brasil como uma espécie de liderança capaz de promover o diálogo e a promoção da paz e da Segurança na região. O Paraguai temia que Venezuela e Bolívia (ABDUL-HAK, 2013), dois Estados que seguiam posições bolivarianas mais marcantes, defendendo à época, o fortalecimento da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), formassem um eixo capaz de interferir na política interna do Paraguai, e por isso sentiam a necessidade do Brasil, com sua posição menos rígida, tomar a frente nos processos integrativos da região. Apenas em 2006, quando houve a reaproximação, foram assinados 14 acordos bilaterais entre Brasil e Paraguai, sendo 4 quatro deles no âmbito da Defesa.

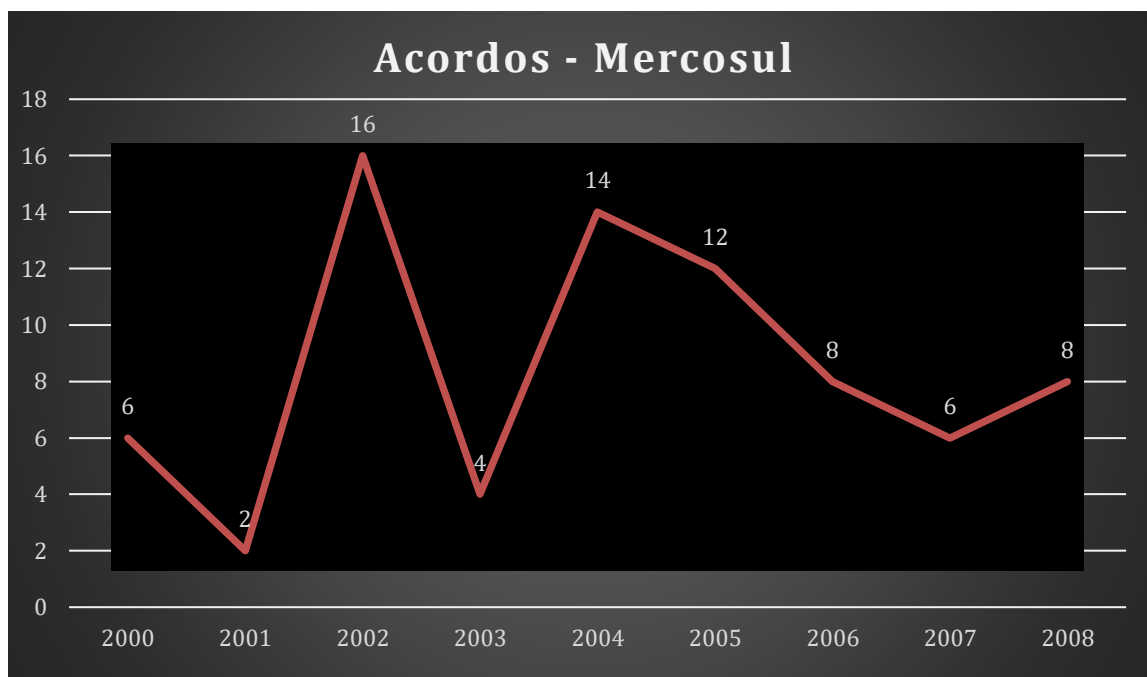
Gráfico 2 – Acordos em Segurança e Defesa – Paraguai, Argentina e Estados Unidos



Fonte: MRE ([21--]b). Adaptado.

Somados a esses, entre 2003 e 2008 foram assinados 52 acordos no âmbito multilateral, no bojo do MERCOSUL. Desses 52 acordos, cinco foram no âmbito na Segurança Regional e Energética. De fato, o Paraguai vinha cada vez mais se aproximando da região, sobretudo do Brasil, em detrimento de uma aproximação dos Estados Unidos.

Gráfico 3 – Acordos Multilaterais Paraguai-MERCOSUL



Fonte: MRE ([21--]b). Adaptado.

Porém, ao mesmo tempo em que se aproximava, também demandava diversas questões, a exemplo da alteração em alguns pontos do Tratado de Itaipu, a questão da dívida com o Tesouro Nacional e a Eletrobrás e ainda as assimetrias cada vez maiores no bojo do MERCOSUL (CARDOSO, 2010). Acerca desse último ponto, apesar da criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)⁹ em 2004 ter o Paraguai como o maior beneficiário do fundo com 48% (MERCOSUL, [21--]), o país se tornou cada vez mais dependente das duas maiores economias do bloco, aumentando as assimetrias já existentes. Já em relação ao Tratado de Itaipu, Nicanor Duarte não obteve grandes avanços, as negociações acabaram sendo aprofundadas apenas no governo de Lugo.

No final do governo, Nicanor Duarte enfrentava também uma crise social, marcada pelos vários protestos da população por uma mudança política. Apesar de tentar promover a democracia no âmbito internacional, internamente, seu governo sofria com a altíssima corrupção e o aumento da pobreza. Por todo esse contexto de lutas e injustiças, o Partido Colorado veio

⁹ O FOCEM “destina-se a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL, [21--]).

cada vez mais perdendo força, não conseguindo mais sustentar uma estrutura político-social no modelo puramente liberal, o que deu margem à eleição de Fernando Lugo.

4.2 **Fernando Lugo: a quebra da hegemonia colorada**

Com a perda cada vez maior de seus eleitores e a dificuldade em articular com outros partidos, não tardou para que o enfraquecimento do Partido Colorado pudesse abrir margem para um novo presidente de outra coalizão (VILLAGRA; DELGADILHO, 2012). Em entrevista ao jornal Brasil de fato, Lugo (2018) declarou que diversos membros do Partido Colorado não contavam com a derrota nas eleições de 2008, apesar do enfraquecimento do partido e das “dívidas sociais históricas” que acabaram dando força para outras coalizões.

O cenário político das eleições paraguaias em 2008 foi marcado por novas alianças, sobretudo de pequenos partidos de esquerda que nunca conseguiram ter poder de atuação no congresso e acabaram se unindo em amplas alianças (ESCOBAR, 2013) para apoiar a candidatura de Fernando Lugo na *Alianza Patriótica para el Cambio* (PAC). Essa aliança congregava diversos partidos políticos de diferentes ideologias (até mesmo opostas) a exemplo do Partido Liberal Radical Autêntico – partido representado por seu vice, Federico Franco – e o Revolucionário Febrista. Ademais, também contou com o apoio de movimentos sociais, sindicais e estudantis que formaram o “Bloque Social y Popular” (LÓPEZ, 2012). Essa ampla aliança só foi possível pela habilidade de articular com setores políticos ideologicamente opostos que Fernando Lugo possuía (VILLAGRA; DELGADILHO, 2012). Ainda é importante frisar que mesmo recebendo o apoio dos partidos de esquerda, foi acordado que as eleições para o congresso concorreriam de forma separada (ESCOBAR, 2013).

Fernando Lugo já era uma figura bastante conhecida no Paraguai, um ex-bispo de igreja católica, adepto da Teologia da Libertação, defendia reformas sociais e ideias mais progressistas (LUGO, 2018). Em sua campanha ganhou ainda mais popularidade ao trazer propostas de melhorias econômicas, sociais e políticas, em setores que eram considerados “chave” para o projeto de desenvolvimento paraguaio, tais como: “recuperación de la soberanía energética del Paraguay; Administración de una justicia libre y soberana; y Promoción de un crecimiento justo y equitativo, que erradique el hambre y la pobreza” (LÓPEZ, 2012, p. 213). Ademais, ainda se propôs a diminuir a dependência do país dos seus dois maiores vizinhos e romper com o “passado

da política externa pendular, que não levava em consideração a população, mas os ganhos de seus dirigentes (CARDOSO, 2010, p. 138).

Dessa maneira, em 20 de abril de 2008, com 40,9% dos votos, e após 62 anos de Partido Colorado na presidência do país, Fernando Lugo ganhava as eleições presidenciais no Paraguai. Para muitas pessoas essa eleição poderia ser caracterizada como a verdadeira transição democrática pós queda da ditadura de Stroessner, já que até então não houve uma alternância de poder (CARDOSO, 2010). Por outro lado, o Partido Colorado, apesar do enfraquecimento, ainda conseguiu a maioria na bancada parlamentar, e a coalização que apoiava Lugo, a Frente Guasu, das poucas cadeiras que conseguiu, a sua grande maioria pertenciam ao partido do vice, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA). Essa derrota no parlamento seria, posteriormente, decisiva para a saída de Fernando Lugo:

Apesar de ter vencido a eleição no Executivo e no Legislativo, a Aliança não conquistou a maioria no Congresso. Pelo contrário, a composição é bastante desfavorável. Das 125 cadeiras do parlamento, a coligação de Lugo conseguiu menos da metade: 48 (31 na Câmara dos Deputados e 17 no Senado). Dessas, 43 são de políticos do PLRA (29 na Câmara e 14 no Senado), o que deixou o governo muito dependente do partido, que tem um perfil mais conservador em relação aos outros integrantes da Aliança e, por ser muito fragmentado, tem dado um apoio frágil aos projetos do governo (CARDOSO, 2010, p. 151).

Regionalmente, essa “guinada à esquerda” não era uma particularidade do Paraguai, a maioria dos países da América do Sul eram governados por representantes de tendências mais esquerdistas, a exemplo do Brasil com Luiz Inácio Lula da Silva e da Argentina, com Cristina Elisabet Fernández de Kirchner. Essa confluência de governos levantou questões relacionadas a uma maior integração regional, que fosse além de projetos econômicos para áreas como política e democracia, Segurança, Defesa, entre outros. Ao se projetar como liderança regional e buscando diminuir a ingerência estadunidense na região, o Brasil acabou desempenhando um importante papel na evolução desses diálogos e tornou-se um dos idealizadores da UNASUL e posteriormente do Conselho de Defesa Sul-Americano.

4.2.1 *UNASUL, Conselho de Defesa e Paraguai: diálogos e aproximações*

A criação da UNASUL pode ser atribuída a uma série de fatores que, unidos, tornaram possível a institucionalização dessa grande Organização Regional. Desses fatores, a globalização,

o regionalismo pós hegemônico e os governos de esquerda assumem papel fulcral para a evolução dos processos integrativos na região. Essas três condicionantes ganharam força a partir do fim da Guerra Fria e o crescimento da globalização, somados à crise do modelo neoliberal na década de 1990. Como aponta Briceno Ruiz (2016), o regionalismo aberto começou a ser questionado com a crise econômica advinda do fracasso das medidas econômicas adotadas pelos países segundo a cartilha do Consenso de Washington. Esse regionalismo aberto deu então lugar ao chamado regionalismo pós-hegemônico, com a ascensão dos governos de tendências esquerdistas que mesmo tendo suas diferenças, rechaçavam as políticas hegemônicas estadunidenses e decidiram seguir um projeto de integração regional que buscasse uma maior autonomia da potência hegemônica e pudesse abranger os problemas da região. Somado a tudo isso, ainda a crise do modelo de Segurança hemisférico e coletivo (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

Dessa maneira, a evolução institucional que já vinha ocorrendo com o MERCOSUL evoluiu para a criação da UNASUL. A Organização teve seus primórdios em dezembro de 2004, com a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), em que todos os países da América do Sul faziam parte e tinha o objetivo de unir projetos regionais que o MERCOSUL e a Comunidade Andina desenvolviam. No ano seguinte, em setembro de 2005, os membros do bloco se reuniram mais uma vez e acordaram em criar uma agenda comum para toda a região. Em 2007 a CSN muda de nome e passa a chamar-se União das Nações Sul-Americanas (UNASUL, [21--]a). Por fim, em maio de 2008 foi aprovado seu Tratado Constitutivo¹⁰ que deixou claro quais seriam os objetivos:

Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR, 2011).

É digno de atenção o papel que o Brasil desempenhou para a consolidação da UNASUL. A atuação brasileira perante o conflito entre a Colômbia e a Venezuela acerca de questões de

¹⁰Embora tenha sido criado em 2008, o Tratado Constitutivo entra em vigor apenas em 11 de março de 2011 (UNASUL, [21--]b).

fronteira e atuação das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC)¹¹ nessa região se constituiu um dos passos mais emblemáticos para a resolução de conflitos através do diálogo e fomento da confiança entre os países. Tentando não envolver os Estados Unidos no conflito, o governo brasileiro buscou “empreender esforços de mediação a nível presidencial com outros países sul-americanos” (ABDUL-HAK, 2013, p. 142) o que lhe permitiu maior respaldo em termos regionais (FUCCILE; REZENDE, 2013).

Dessa maneira, discutiu-se a necessidade de no âmbito da UNASUL, existir um foro que reunisse os titulares das pastas de Defesa de todos os países da região (ABDUL-HAK, 2013). Posto isso, foi criado o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), que para Garcia (2013), tratava-se de um instrumento regional capaz de solucionar possíveis conflitos através do diálogo e da negociação e que “beneficiou-se da observação crítica do processo de constituição da União Europeia, que não pôde construir uma política de defesa continental própria, como consequência de sua associação a uma potência extrarregional: os Estados Unidos” (GARCIA, 2013, p. 303). Segundo o artigo 4º do seu Estatuto, seus objetivos são:

- a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial; b) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe; c) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008, p. 4).

Baseado nesses três objetivos gerais, podemos inferir que o CDS não é um órgão de caráter militar, mas uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa em harmonia com as disposições do Tratado Constitutivo da UNASUL” (UNASUL, 2008, p. 1, tradução nossa). Essas medidas visam fortalecer os países tanto regionalmente como mundialmente, dando maior respaldo em fóruns multilaterais de Defesa e auxiliando na identificação de ameaças. Seu principal objetivo então, seria tornar-se um órgão capaz de discutir temas estratégicos comuns em toda a região, que eventualmente poderia solucionar facilmente os

¹¹“O contexto político e estratégico regional foi subitamente alterado pelo ataque colombiano aos acampamentos das FARC em território equatoriano, próximo à região de Angostura, que resultou na morte de vinte e duas pessoas, inclusive o segundo no comando da guerrilha, Raul Reyes” (ABDUL-HAK, 2013, p. 142).

problemas que vulnerabilizam os países. (ABDUL-HAK, 2013). Em relação aos objetivos específicos, destacamos do Artigo 5º, dois, dos onze elencados:

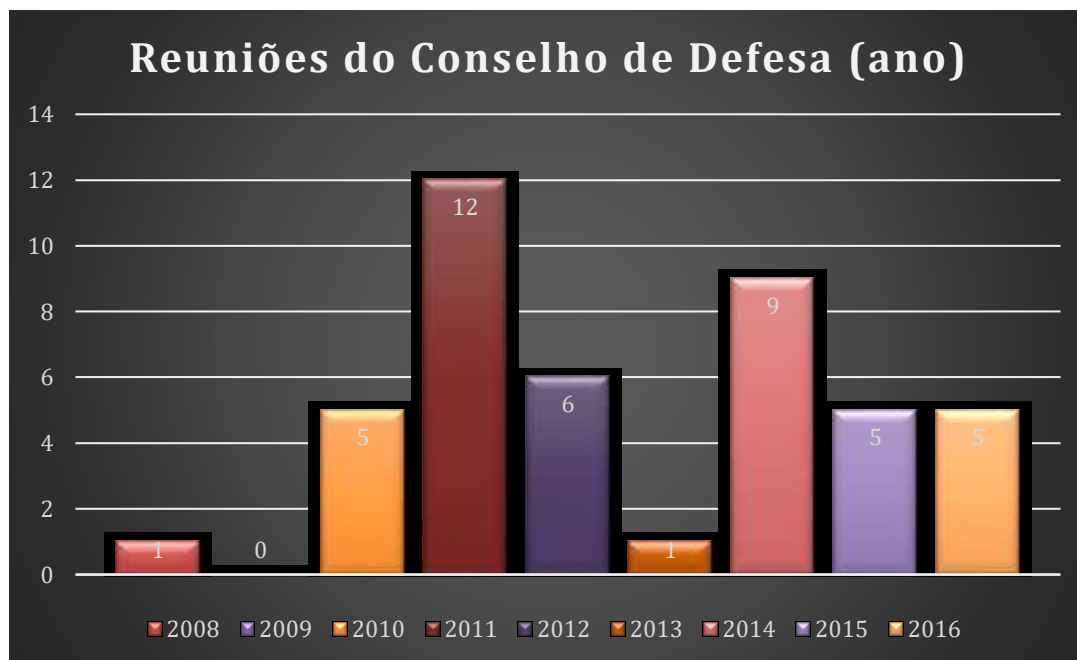
Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL; d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas da defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e o Caribe (UNASUL, 2008, p. 5).

Ademais, tanto a UNASUL como o Conselho servem de instrumento para criar uma barreira para intervenções externas, como por exemplo, a dos Estados Unidos e outras potências (MATHIEU; GUARNIZO, 2011), dando um caráter mais autônomo em suas decisões e criando políticas diferentes das disseminadas na Guerra Fria, e que até hoje são referências nas políticas de Defesa e Seguranças de vários países, dentre eles o Paraguai:

Ao conformar um espaço alternativo de diálogo e reflexão sobre temas da agenda de paz e Segurança da América do Sul, o CDS confere aos doze países sul-americanos, de maneira inédita, primazia na organização e administração dos termos da cooperação militar sub-regional. Esse esforço decorreu de uma reavaliação da forma de engajamento estratégico da América do Sul com outros complexos regionais no Hemisfério e, em particular, com a principal potência militar regional e mundial, os EUA (ABDUL-HAK, 2013, p. 5).

Entre 2008 e 2015, primeiro e último ano em que houve reuniões do CDS foram contabilizados quarenta e quatro encontros entre Presidentes, Ministros da Defesa, oficiais do exército, dentre outras pessoas responsáveis pela área de Defesa de cada Estado-membro. É possível inferir pelo gráfico 4, abaixo, que o governo Lugo foi o período em que o Paraguai participou mais ativamente da organização, especialmente no ano de 2011, quando importantes discussões acerca da Segurança e Defesa regional foram debatidas. Nota-se também que em 2013 houve uma brusca diminuição das reuniões, após a crise política com a suspensão do Paraguai do MERCOSUL e da UNASUL no governo de Federico Franco. A partir de 2014, já no governo de Horácio Cartes, acontecem mais reuniões que, no entanto, não foram capazes de levar a frente o projeto do Conselho, findando em 30/09/2016 com a última reunião.

Gráfico 4 – Reuniões do Conselho de Defesa



Fonte: Unasur ([21--]b). Adaptado.

Como dito acima, em 2011 o CDS teve o maior número de reuniões já registrado, e não por acaso, já que desde 2010 os países estavam empenhados em discutir planos de ações para fortalecer o Conselho de Defesa. Em 05/05/2010, no Equador, foram definidas “Medidas de fomento da confiança e segurança” buscando uma maior transparência da estrutura da Defesa de cada país. Essas medidas foram divididas em cinco grandes temas: 1) Intercâmbio de informação e transparência; 2) atividades intra e extrarregionais; 3) medidas no âmbito da Segurança; 4) Garantias e 5) Cumprimento e verificação. Ficou acordado que todo ano haveria uma reunião no dia 30 de outubro e nela os países deveriam apresentar sua estrutura de Defesa com esses cinco temas. Além disso, qualquer Estado está livre para solicitar qualquer tipo de informação acerca de alguma atividade desenvolvida por outro Estado (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2010a). Entretanto, mesmo com o avanço dessas medidas, alguns Estados, a exemplo da Colômbia, declararam estar preocupados com a divergência entre os membros do que seriam atividades de Segurança e atividades de Defesa. Nessa reunião ficou evidente como os países da América do Sul ainda têm dificuldade em distinguir esses conceitos, como abordado anteriormente.

Tendo em vista esse impasse, outras reuniões do CDS trataram a respeito da pluralidade de conceitos adotados pelos países. Inicialmente em 05/11/2010, foram discutidos os conceitos de “Segurança Multidimensional e Segurança Nacional” e se esses dois conceitos teriam significados similares. Algumas delegações¹² foram a favor dessa convergência e outras discordaram, afirmando que o conceito de Segurança é muito mais amplo que os temas de Defesa e, portanto, não poderiam ter o mesmo significado (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2010b). Em uma nova reunião no dia 08 de julho de 2011 discutiram mais uma vez essa temática. O objetivo maior da reunião era criar um protocolo de paz, Segurança e cooperação para a região, no entanto a delegação do Equador foi a primeira a se pronunciar e reiterou a questão da amplitude hemisférica do conceito de Segurança Multidimensional elucidando que a região deveria ter seus próprios mecanismos e arranjos de Segurança e Defesa que pudessem representar suas próprias particularidades. Sugeriu então o conceito de “Segurança cooperativa” já que era algo mais comum e ampliado. A delegação da Colômbia expressou sua preocupação a respeito dessas indefinições do conceito e lembrou da importância da Segurança em temas fulcrais no âmbito doméstico, como por exemplo os conflitos internos e o Narcotráfico.

A delegação da Venezuela então se pronunciou e concluiu que a definição desse conceito seria imprescindível para a criação do protocolo. Sugeriu então que a “Segurança é um fim, a paz é um meio e a cooperação é o mecanismo” (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2011a, p. 3). Para a Venezuela, a Segurança então seria a percepção de paz e tranquilidade mediante uma situação qualquer entre os países da Organização e que as medidas de confiança seriam fundamentais na construção dessa percepção. Ademais, definiu que a Segurança não seria um conceito “bruto” ou determinado, mas uma percepção de elementos objetivos, já que os Estados acabaram definindo as ameaças agora em questões como tráfico de armas, contrabando ou narcotráfico, fruto das “novas ameaças”. Isso acabaria prejudicando os Estados ao limitarem o que seriam questões de Segurança ou questões de Defesa. Por fim, sugeriu o termo “Segurança regional” como:

La situación que se alcanza mediante la confianza mutua producto de la activación de política de defensa comunes basadas en transparencia, equilibrio y cooperación para la preservación de la soberanía e independencia de los Estados y la consecución de la paz permanente en la región suramericana (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2011a, p. 3)

¹²O documento em nenhum momento deixa claro quais foram as delegações que se pronunciaram.

A respeito dessa questão das novas ameaças e da Segurança regional, nem todos os Estados concordaram com a Venezuela, a exemplo do Peru, Chile e Paraguai. Para esses países as questões classificadas como novas ameaças deveriam estar inclusas no conceito de Segurança Nacional. No entendimento paraguaio, a Segurança Nacional seria a percepção garantida que o Estado tem em relação a várias temáticas como paz social, integridade territorial, Segurança Cidadã, Soberania, entre outros. Ou seja, a Segurança Nacional estaria ligada ao ambiente interno e externo. Restou ao Brasil atuar como mediador nesse impasse, que sugeriu que os dois lados tinham importantes contribuições e assim deveria tentar definir o conceito que pudesse abarcar as duas linhas de pensamento (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2011a). Finalmente, em 06 de setembro de 2011, após uma série de discussões, os países definiram no âmbito da UNASUL e do CDS quais seriam as definições entre Segurança Regional e Defesa regional:

Seguridad Regional: Estado de situación libre de riesgos y amenazas de cualquier naturaleza, que los países de la región procuran alcanzar mediante la confianza mutua, producto de la implementación de políticas integrales orientadas a fortalecer la transparencia, cooperación, respecto irrestricto a los Derechos Humanos y a las instituciones democráticas, para la preservación de la soberanía, integridade territorial e independencia de los Estados y la consecución de la paz permanente en la región suramericana”; b) Defensa Regional: Em el marco de lo establecido en el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, la Defensa Regional se entiende como la serie de medidas, acciones, métodos o sistemas, que los Estados Nacionales de la Región Suramericana asumen y coordinan en forma de cooperación e interrelación, para alcanzar y mantener las condiciones de seguridad regional (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2011b).

Com a definição desses conceitos, foi possível progredir para outras discussões, como definir e classificar quais seriam os riscos e ameaças para a região. Para as ameaças regionais foi acordado que seriam enquadradas todas e quaisquer ações provocadas ou anunciadas com o interesse de afetar a Segurança Regional. Alguns países sugeriram então elencar alguns exemplos de ameaças, tais como grupos armados, crime organizado, guerra cibernética, projeção de poderes militares, etc (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2011b). É importante frisar que, assim como ocorreu nas reuniões anteriores, nem todos os Estados concordaram com todas as ameaças sugeridas. Já os riscos regionais seriam os fatores que poderiam afetar a Segurança Regional. Na reunião foram sugeridos dois: desastres naturais e limitada capacidade tecnológica e militar dos países (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2011b).

Novamente, nem todos os países concordaram com essas duas sugestões, mas optaram por seguir com esse protocolo.

Por fim, ainda cabe citar a reunião ocorrida em 16 de fevereiro de 2012 em que foi acordado a criação de uma instância de cooperação na área de Segurança pública no âmbito da UNASUL (CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO, 2012b). A criação dessa instância está relacionada à necessidade de inclusão do tema de crime organizado transnacional e Segurança Pública nas discussões da Organização, ou seja, que esses temas fossem tratados com um maior rigor e especialidade.

Após essa reunião em 2012 até a última em 2016, nenhuma outra debateu temáticas mais “sensíveis” à região, tornando os encontros cada vez mais técnicos. Não coincidentemente, essa tendência declinante é iniciada no mesmo ano do impeachment de Fernando Lugo no Paraguai, o qual abordaremos mais à frente.

Todas essas reuniões do CDS impactaram de alguma forma a política de Segurança e Defesa no Paraguai. Além da participação do país em quase todas as reuniões, também é possível notar que houve um crescimento no interesse das temáticas de Segurança e Defesa no país, como pode ser visto no quadro seguinte, em que a partir de 2008 os gastos em Defesa aumentaram cada vez mais, só declinando a partir de 2014, já no governo Horácio Cartes.

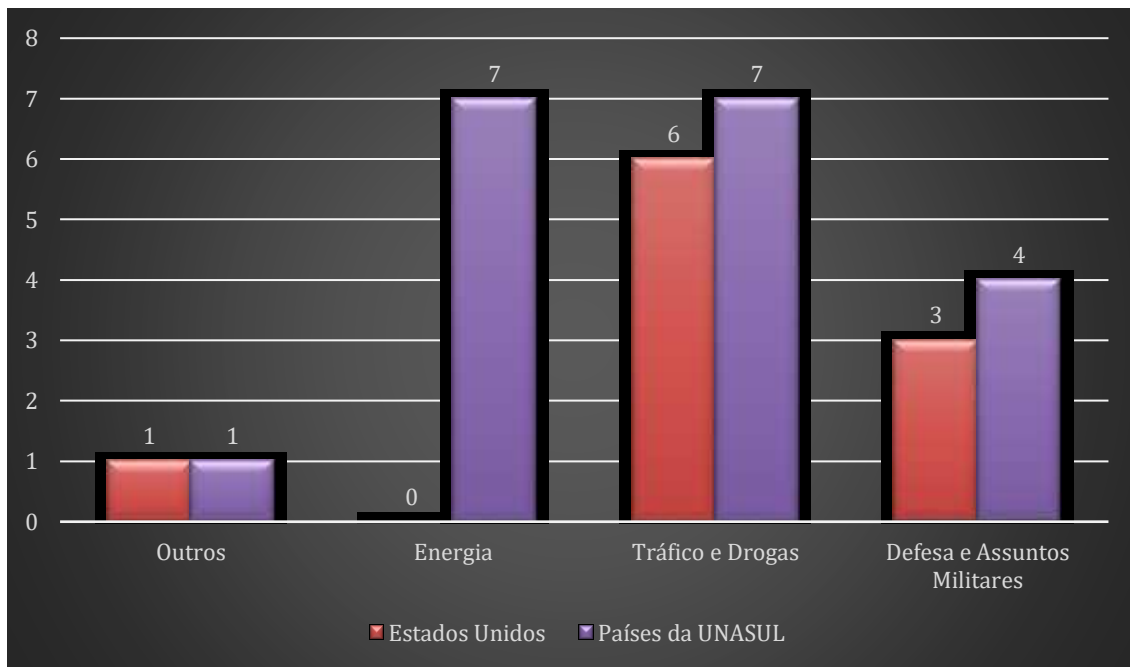
Quadro 1 – Gastos em Defesa – Paraguai (2008-2016)

El presupuesto			
Año	Presupuesto de defensa (en US\$)	Presupuesto del Estado (en US\$)	PBI (en US\$)
2008	149.580.691	5.097.897.861	12.076.000.000
2009	176.769.687	5.546.922.124	13.611.000.000
2010	227.582.002	7.611.749.604	17.311.000.000
2011	325.182.128	9.921.451.169	22.340.000.000
2012	430.850.307	11.200.038.518	27.363.000.000
2013	470.599.579	13.111.519.059	28.333.000.000
2014	440.752.612	12.772.499.394	29.550.000.000
2015	466.599.764	12.802.377.901	28.077.000.000
2016	357.154.910	11.742.199.541	26.804.000.000

Fonte: Donadio (2016).

Outro ponto que também chama atenção e pode ser analisado com mais tenacidade, são os acordos nas áreas de maior interesse do Paraguai em relação à Segurança e Defesa, como pode ser vislumbrada pelo gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Acordos em Segurança e Defesa do Paraguai por área (2008-2015)



Fonte: Unasur ([21--]b). Adaptado.

O que se pode ter como substrato desse gráfico é que a questão do tráfico e drogas assume como a maior ameaça para o Paraguai, corroborando com o que foi analisado no capítulo anterior, em que nos documentos de Defesa a questão do narcotráfico aparece recorrentemente como ameaça, muito por conta das fronteiras porosas em quase toda a extensão do país. O tráfico de armas também tem grande relevância nesse quesito. É importante frisar que até a criação do CDS, todos os acordos do Paraguai em questões de narcotráfico foram com os Estados Unidos, mudando esse cenário após o ano de 2008, como comprovado pelo gráfico acima.

Posto isso, apesar de o número de acordos com os Estados Unidos ainda serem significativos, também podemos presupor que o CDS é responsável por uma reaproximação do Paraguai com os países da região. Além das condicionantes externas, é de certo que a política interna paraguaia também tem sua significância para essa aproximação. Fernando Lugo deixou claro que o projeto de autonomia regional defendido pelo Brasil era também de seu interesse. Aliás, o Brasil se tornou um dos principais parceiros do Paraguai em praticamente todos os

âmbitos, seja político, econômico ou militar. Fernando Lugo nutria simpatia pelos governos de Lula (2002-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e soube aproveitar dessa parceria para negociar a questão de Itaipu a respeito dos créditos brasileiros decorrentes da usina e da questão da dívida do Paraguai com o Brasil (GEDES, 2010).

A negociação do Tratado de Itaipu envolveu diretamente os poderes executivos dos Estados, algo que não é muito comum, mas é justificável diante do projeto de integração regional que o Brasil estava idealizando. Sendo assim, também interessava ao Brasil manter a estabilidade política do seu vizinho. O gabinete do presidente Lula estava ciente que a crise política provocada pelo fracasso das políticas implementadas por Fernando Lugo poderia levar a um golpe de Estado e quiçá uma guerra civil no país, o que poderia acabar desembocando nos seus vizinhos de fronteira (CARDOSO, 2010). Ainda que se pese a participação direta do presidente Lula, Cardoso (2010) demonstra que as preferências domésticas também tornaram possível esse acordo. Segundo o autor, representantes dos poderes executivos de cada país se reuniram com o empresariado paulista, ou seja, com grupos de interesse privado, na Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) para consultar a respeito da viabilidade do acordo e tentar negociar quais seriam as condições. O governo brasileiro sabia que esse tipo de negociação sem a consulta do interesse privado poderia acarretar um mal-estar político.

Essa decisão do governo reverbera na questão das preferências de grupos privados que Milner (1997) aborda, e que analisado no primeiro capítulo. A negociação do Tratado de Itaipu demonstra como o poder Executivo, mesmo com um certo grau de autonomia, precisa levar em conta as preferências de grupos domésticos para poder se manter com estabilidade no poder. Em resumo, a política externa e a cooperação internacional são também influenciadas pelo legislativo e grupos de interesse, que exercem pressão no executivo para defender seus interesses em troca de apoio político. Ademais, ainda corrobora com a primeira e a segunda premissas defendidas por Moravisk (1997), em que os indivíduos agem racionalmente buscando seus interesses e preferências, e que estes representam apenas uma parcela da população. Ao fim das negociações, foi assinado um acordo intitulado de “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral” em 25 de julho de 2009 com 13 de 31 parágrafos relacionados à questão da Usina de Itaipu (FAUSTINO, 2013):

Neste caso, a partir do momento em que o presidente Lula decidiu que era importante aceitar as demandas paraguaias para garantir a estabilidade de Lugo,

passou a ser necessário definir quem arcaria com o gasto extra. Os empresários e a Eletrobras – como defendia o Ministério de Minas e Energia – tiveram os seus interesses atendidos. Depois de dez meses de negociação, os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram um acordo no dia 25 de julho de 2009 (CARDOSO, 2010, p. 163).

Assim como as relações no âmbito energético entre Paraguai e Brasil são caracterizadas ora pela cooperação ora pelo conflito, as relações no âmbito militar também são ambivalentes. O adensamento das relações militares a partir de 2006 pode ser atribuído a duas condicionantes: 1) internamente, tanto o presidente Lugo como as elites paraguaias deram prosseguimento ao apoio iniciado por Nicanor Duarte à liderança brasileira em detrimento da liderança venezuelana e 2) externamente, o Brasil procurou manter o Paraguai sob sua influência por receio que a militarização da Segurança no Paraguai acabasse transformando-o em uma “nova Colômbia” e aproximasse mais ainda dos Estados Unidos (ABDUL-HAK, 2013), minando a construção de identidade estratégica regional que o CDS vinha tentando alcançar.

Sendo assim, houve o aprofundamento de acordos já existentes, a exemplo da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira que atua no Paraguai desde a década de 1980 até os dias atuais (ABDUL-HAK, 2013). Também em 2010 o Brasil obteve autorização do governo paraguaio para inspecionar seu território através do uso de veículos aéreos não tripulados (VANT). O objetivo, segundo o governo brasileiro, era controlar as atividades ilícitas que ocorriam principalmente na fronteira entre os dois países (GEDES, 2010). Em outra ocasião, o até então ministro da Defesa paraguaia, Catalino Roy Ortiz, declarou que o fortalecimento das relações militares com o Brasil é de suma importância para o Paraguai, e apoiava a instalação de uma indústria bélica no Paraguai, em parceria com o Brasil (GEDES, 2011).

No entanto essa relação adquiriu o caráter ambivalente quando o Paraguai aumentou cada vez mais a dependência da ajuda militar brasileira, tendo em alguns momentos os militares paraguaios enxergavam com desconfianças as intenções do seu maior vizinho, principalmente quando o Brasil realizava exercícios na fronteira sem qualquer aviso (ABDUL-HAK, 2013).

Outro país que o Paraguai se reaproximou ao longo desses anos foi a Argentina, principalmente na área energética e nuclear. Dos sete acordos na área energética que podem ser vistos no gráfico 7, cinco deles foram com a Argentina, todos no ano de 2014. Apesar desse período já ter Horácio Cartes como presidente, foi a partir de esforços iniciados por Fernando Lugo que essa parceria foi aumentando gradativamente. Em 2014, após uma série de discussões a

respeito do plano nuclear argentino na cidade de Formosa¹³ o qual Paraguai, inicialmente se opunha (GEDES, 2014), tornou possível um acordo de cooperação para o uso pacífico de energia nuclear entre os dois países. Além de consultas técnicas, também foram acordadas visitas de delegações de cada país na área de execução do projeto e a cooperação mútua na regulamentação nuclear (PARAGUAI, 2014).

Esses acordos com Brasil e Argentina em temáticas classificadas como estratégicas para o Paraguai em seus documentos de Defesa deixam claro que os recursos naturais e energéticos do país também são de interesse das potências regionais e extrarregionais tornando o Paraguai um ente estratégico para projeção de poder. Apesar do âmbito militar o governo Lugo não poder ser considerado uma ruptura, é fato que foi responsável por melhorar as relações com o eixo regional. No entanto, essa aproximação acabou sendo interrompida em 2012, com a deposição de Fernando Lugo, dando lugar a uma crise política regional e pondo em xeque a efetividades da UNASUL e do CDS.

4.2.2 *UNASUL, MERCOSUL e Paraguai: o impeachment de Lugo e a volta dos ressentimentos históricos*

Quando iniciou seu mandato, Fernando Lugo se deparou com um Estado extremamente fragilizado, suas instituições estavam no poder de uma elite política com uma forte rede de clientelismo que exercia poder em todo o território paraguaio, reflexos da herança da ditadura de Strossner. Diante desse legislativo e dos grupos de interesse privado, dificilmente o executivo teria alguma autonomia para atuar (CARDOSO, 2010). Além das elites, a cúpula militar ainda exercia grande influência na política do país, e não olhava com bons olhos para o novo governo. Mesmo promovendo uma série de mudanças internas, chegando até mesmo a mudar a cúpula militar cinco vezes (ABDUL-HAK, 2013), e ainda conceder ministérios para grupos rivais de seu vice (CARDOSO, 2010) para diminuir seu poder de influência, já que Federico Franco também passou a conspirar contra o governo Lugo, era iminente que a força política de Fernando Lugo fracassasse e um novo golpe acontecesse. Como aponta Cardoso (2010, p. 152), “o descontentamento popular cria um clima politicamente instável” e o Partido Colorado soube

¹³A cidade de Formosa está situada na fronteira com o Paraguai.

aproveitar dessa insatisfação da população para levar adiante mais um golpe político na história paraguaia.

O não cumprimento das promessas de campanha, principalmente a questão da reforma agrária está diretamente ligado ao fato da pouca autonomia do presidente diante do legislativo, de maioria do Partido Colorado. Ou seja, as medidas que Lugo gostaria que implementassem em seu governo acabavam sendo barradas no congresso que não estava interessado em mudar a realidade social e econômica do país (CARDOSO, 2010).

Atendiendo a lo anterior, resulta fácil reconocer algunos de los elementos que se presentaron en la destitución de Fernando Lugo: a) una frágil coalición, indisciplinada y con intereses opuestos; b) un Congreso proactivo que activó la figura del juicio político tras muchas amenazas⁴ y; c) un cierto descontento o desencanto entre la sociedad, derivado de la corrupción y la tibia actuación gubernamental en torno a los problemas sociales y a la reforma agraria que se presentaron en su momento como los principales retos del gobierno (VILLAGRA; DELGADILHO, 2012, p. 5).

Esse não cumprimento serviu como brecha para uma possível destituição por mau desempenho de suas funções como presidente. Antes do processo oficial, Lugo já lidava com a iminência do golpe, já que diversas reuniões com partidos de oposição e até mesmo com membros do partido liberal – como seu próprio vice - que apoiaram Lugo nas eleições já estavam ocorrendo às escondidas (CARDOSO, 2010). O episódio que pôs em xeque seu governo foi o acidente em Curuguaty, em junho de 2012, quando houve um confronto entre as forças policiais paraguaias e alguns camponeses que estavam protestando contra a reintegração de posse de uma propriedade pertencente a um membro do Partido Colorado. Nesse confronto, a polícia, treinada pelo exército dos Estados Unidos, acabou se desentendendo na negociação com os líderes camponeses e houve um tiroteio, deixando um saldo de 17 mortos, sendo 6 policiais e 11 camponeses (SEVERO, 2017). Alegando o não cumprimento de suas funções, principalmente em manter a ordem no país, o Partido Colorado rapidamente votou para o impeachment de Fernando Lugo e em menos de três dias, sem sequer ter tido tempo para a defesa, houve a deposição e quem assume a presidência do país é seu vice, Franco.

A notícia da destituição de Lugo não foi bem recebida pelos outros países, sobretudo por Brasil e Argentina. A destituição foi considerada um golpe parlamentar e, como acordado pelo Tratado de Ushuaia I, só poderiam fazer parte do bloco países cujo regime fosse a democracia. Assim como em 1996, Brasil e Argentina interferiram na crise política paraguaia, dessa vez

tomando a decisão – em conjunto com os outros membros dos blocos – que o Paraguai estaria suspendendo da UNASUL e do MERCOSUL até que sua situação fosse regularizada. O Paraguai não concordou com a decisão e naquele momento os ressentimentos históricos para com seus dois maiores vizinhos voltaram, gerando uma crise política que colocaria à prova a efetividade das organizações regionais, sobretudo a UNASUL, em estabelecer uma zona de paz, segurança e cooperação, além do próprio fortalecimento da democracia (UNASUL, 2008).

Tendo em vista essa crise política e o ressentimento com as potências regionais, é notório que Federico Franco aproveitou para voltar a estreitar relações com os Estados Unidos, e buscar novas formas de inserção internacional, a exemplo do ingresso na Aliança do Pacífico (GEDES, 2012), bloco formado por Chile, Colômbia, México e Peru com fins comerciais. Concomitantemente, Federico Franco também declarou a existência de uma grande quantidade de petróleo na região do Chaco (GEDES, 2012), o que certamente acabou preocupando Brasil e Argentina com uma possível ingerência estadunidense em busca desse recurso estratégico.

Além do receio com uma nova intervenção dos Estados Unidos, Brasil e Argentina eram bastante criticados por não conseguirem resolver a crise política paraguaia, o que aumentou ainda mais com a entrada da Venezuela no MERCOSUL. O Paraguai não aceitava a decisão de suspensão do bloco pela cláusula democrática e pouco tempo depois a entrada da Venezuela no MERCOSUL, outro país que aos olhos do Paraguai, não era um governo democrático. Esse questionamento deixou evidente que Brasil e Argentina não se preocuparam com a situação política da Venezuela, mas no interesse estratégico da entrada desse país no MERCOSUL. Por outro lado, também declararam que assim que a situação do Paraguai fosse normalizada, ou seja, quando convocassem novas eleições e o novo presidente assumisse, as suspensões dos blocos seriam retiradas. E assim foi feito com a eleição de Horácio Cartes, em 2013.

4.3 A volta do Partido Colorado: Horácio Cartes (2013-2018)

A volta do Partido Colorado à presidência do Paraguai demonstra o quão poderoso ele é. Horácio Cartes pode ser considerado um exímio representante daquilo que o partido é composto: dono de grandes empresas situadas no Paraguai, na América do Sul e nos Estados Unidos, financiava campanhas políticas, banqueiro e conhecido por envolvimento em atividades ilícitas como contrabando de cigarros e narcotráfico (MOLINIER, 2015; VILLAGRA, 2015). A volta

dos colorados também representa a volta do projeto neoliberal de 1990, buscando um projeto político focado em capitais privados e investimentos estrangeiros que foi facilmente aceito também por seu congresso, já que mesmo os partidos de oposição como o Liberal, aprovam essas medidas neoliberais (VILLAGRA, 2015).

Com todo esse poder de autonomia político, não é de se admirar que Horácio Cartes foi responsável por idealizar modificações legislativas bastante polêmicas. A primeira delas, pouco mais de uma semana após ter assumido a presidência, foi a reforma da Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna de 1999, em que libera o presidente de declarar Estado de exceção e poder convocar as Forças Armadas sem a necessidade da aprovação do congresso (VILLAGRA, 2015). Como discutido no capítulo anterior, essa medida está intrínseca ao controle dos movimentos campesinos e do EPP na região Norte do país. Dessa maneira Horácio Cartes autorizou o exército a unir-se com as forças policiais, mas o que parecia ser uma medida paliativa acabou piorando ainda mais os conflitos sociais entre a população e as forças policiais (MOLINIER, 2015).

Uma segunda lei, meses depois da Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna, foi a Lei de Aliança Público-Privada (APP), em que o País passa por um profundo processo de privatização dos bens públicos e abre as empresas públicas para o capital privado. Certamente a lei foi feita em favorecimento da classe empresarial paraguaia que também teve seus interesses garantidos com a modificação dos decretos que regulamentam a Avaliação de Impacto Ambiental, dando margem para que a elite do agronegócio possa explorar ainda mais os recursos naturais do país (VILLAGRA, 2015).

No âmbito da Política Externa, com a situação normalizada, o Paraguai teve revogada a sua suspensão da UNASUL e do MERCOSUL, bem como retornou a dialogar com Brasil e Argentina. Mesmo com alguns atritos a respeito da questão energética, Brasil e Paraguai buscaram retomar projetos de cooperação em outras áreas, principalmente em infraestrutura e economia, enquanto com Argentina o Paraguai retomava o diálogo na questão energética e nuclear e assinava tratados na área de tráfico de drogas (GEDES, 2015).

Ao contrário dos governos anteriores, a reaproximação com a região implicou em um afastamento com os Estados Unidos. Horácio Cartes assume um perfil mais pragmático, e mesmo não assinando tantos acordos com os Estados Unidos, é inegável que a influência da potência hegemônica ainda se fazia presente, dessa vez por meio da aproximação com outro país adepto das políticas securitárias estadunidenses: a Colômbia. A partir de 2013, a Colômbia passa a

estreitar relações com o Paraguai na área militar, principalmente após rumores que membros do EPP estavam envolvidos com membros das FARC (GEDES, 2013). Somados ao envio de recursos, houve também exercícios militares conjuntos, e cursos de formação que os militares colombianos ministraram para os militares paraguaios.

Entre o eixo regional e o extrarregional, o que parece importar para o governo paraguaio é a consolidação dos projetos neoliberais, de interesse dos grupos políticos e privados do país, representado por uma pequena parcela da população, em detrimento de todo projeto social e desenvolvimentista encabeçado por Fernando Lugo, corroborando mais uma vez com as premissas apresentadas por Moravicsk (1997).

4.3.1 *A volta das tendências neoliberais na América do Sul: novas relações*

Se no contexto de governos da nova esquerda na América do Sul, o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai retomou ressentimentos e rivalidades históricas com Brasil e Argentina, a partir da retomada de governos de tendência neoliberal, formuladores de Políticas Externas voltadas ao *mainstream* internacional, tanto no Paraguai como em outros países da região, a exemplo de Mauricio Macri na Argentina, e Michel Temer em 2015, há uma maior reaproximação do Paraguai com esses dois países. Para Villagra (2015), essa abertura do mercado paraguaio aos mercados internacionais acabou aumentando ainda mais a dependência do pequeno país para com países de maior desenvolvimento como Brasil e Estados Unidos.

Tendo em vista que tanto Argentina, quanto Brasil passam a mudar seus posicionamentos perante a região, pode-se vislumbrar que também se mostrem distintos os interesses do Paraguai, principalmente no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL. Em 2015 o Paraguai assumiu a presidência do bloco declarando a pretensão de “elaborar y ejecutar un plan de acción para el perfeccionamiento del Mercosur comercial [...]. Luego insistió en que “el Mercosur debe retornar a sus orígenes y fortalecerse como bloque económico” (MOLINIER, 2015, p. 181), deixando claro que o foco do governo paraguaio se dará no âmbito econômico.

No entanto, mesmo com o empenho paraguaio em fortalecer o MERCOSUL e as relações comerciais com Brasil e Argentina, o conflito de interesses podem se concentrar em novos atores. Apesar de o Paraguai terminar aceitando a entrada da Venezuela no MERCOSUL, suas relações com aquele país são marcadas por constantes crises, a mais recente envolvendo a presidência pró-

tempore do MERCOSUL. O Uruguai, ao deixar a presidência do bloco, confirmou que a Venezuela assumiria o cargo (GEDES, 2016), o que acabou acarretando em uma série de conflitos com o Paraguai, Brasil e Argentina, pois, na concepção desses, “transmitir la presidencia temporal a un Estado que vemos que la situación cada día se está complicando (...) no coincide con la vocación democrática que creemos que están apegados” (GEDES, 2016). O Uruguai então passou por severas críticas por ser o único a apoiar a presidência da Venezuela no bloco (GEDES, 2016), tentando mediar essa crise que culminou na suspensão da Venezuela do MERCOSUL (FLECK, 2016).

Brasil e Argentina, que até pouco tempo eram parceiros da Venezuela, passaram a contestar sua liderança. Se por um lado o Uruguai, antes defensor da liderança brasileira, passa a apoiar a Venezuela e criticar o posicionamento do Brasil e da Argentina, por outro, o Paraguai aproximou-se dos dois últimos defendendo sua postura contra a presidência venezuelana do bloco. Nota-se, com isso, que as mudanças domésticas na Argentina e no Brasil agradam ao Partido Colorado, de Horácio Cartes, no Paraguai.

No entanto, Putnam vai mais além, para ele “a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma e nossas teorias ainda não desvendaram esse quebra-cabeça. É infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso” (PUTNAM, 2010, p. 1). Dessa maneira, o autor defende que devemos buscar teorias que equilibrem esses dois fatores, já que seria impossível isolar essas determinantes. Dito isso, podemos afirmar que, devido à influência desses partidos na vida política do Paraguai não se poderia isolar as condicionantes políticas internas da compreensão dos motivos do afastamento e/ou aproximação do Paraguai com os mecanismos regionais. Tampouco podemos excluir a influência de potências regionais e extrarregionais, seja pela disputa na balança de poder regional ou pela penetração de uma potência hegemônica (WALTZ, 2000) nos delineamentos da política externa desse país.

5 CONCLUSÃO

Esse trabalho é fruto de um esforço em demonstrar que os pequenos Estados também adquirem importância nas dinâmicas regionais de poder, tentando defender seus interesses ou mesmo buscando alguma autonomia frente às potências regionais e/ou hegemônicas. É necessário suprir a escassez de estudos nessa área, principalmente por causa da evolução nas discussões teóricas nas Relações Internacionais, abrangendo assim todos os atores que participam das relações de poder, mesmo aqueles que não possuem capacidade material para uma ação autônoma, mas que assumem importante papel nas disputas sistêmicas. Foi dessa maneira que a escolha do Paraguai enquanto elemento essencial, sobretudo no âmbito da Segurança e Defesa, para os estudos das relações internacionais na América do Sul, em especial o Cone Sul.

Buscou-se ao longo desse trabalho mudar a perspectiva de imagem de Estado Fraco que o Paraguai adquiriu, com inexpressiva economia e Forças Armadas, sempre à sombra do Brasil e da Argentina. A escolha de vertentes teóricas neorrealista e liberal é justificada enquanto objetivo de buscar entender quais constrangimentos estruturais e domésticos influenciaram na condução da política externa paraguaia em Segurança e Defesa, principalmente entre 2003 e 2016 e se alguma dessas variáveis se sobrepõe a outras.

Se pelo lado das abordagens neorrealistas o Paraguai tem que se associar com outras potências para adquirir maiores benefícios sistêmicos, pela parte liberal entendemos como a escolha desses parceiros pode ser realizada. Não só as capacidades materiais são tomadas em conta – apesar de serem determinantes –, mas também a ideologia do governo e as coalizões formadas internamente, bem como a história do país. Concluímos então que, ao se tratar do Paraguai, enquanto pequeno Estado, não há como isolar qual seria o aspecto mais preponderante em sua política externa, mas sim apenas uma junção de fatores internos e externos contemplaria a complexidade que se deve tratar a realidade paraguaia.

Na dinâmica entre o externo e o interno, foram analisadas as principais condicionantes da política externa em Segurança e Defesa no Paraguai. A primeira, sua posição geopolítica, que em um primeiro momento representou sua principal limitação de inserção internacional e dependência de Brasil e Argentina, no entanto, foi demonstrado que como *heartland* e Estado-tampão, o Paraguai tem um grande potencial energético aguçando a cobiça de dessas potências regionais bem como da potência hegemônica. Essa limitação acerca da extrema dependência

paraguaia, por questões geopolíticas, também tem relação com o fato do Paraguai ter o interesse em se relacionar com os Estados Unidos, como modo de forjar um diferencial estratégico para barganhar seus interesses com os países da região. Essa política iniciada desde o século XX, que teve como auge o período em que Stroessner esteve no poder, foi repetida por diversas vezes pelo país, variando o pêndulo entre os Estados Unidos e Brasil e Argentina e posteriormente entre os Estados Unidos e o MERCOSUL e UNASUL.

Até mesmo quando essa política perde sentido à medida que o Paraguai passa a ter uma relação positiva com a região, é possível notar como as raízes da política interna ainda inferem até os dias atuais no pequeno país, principalmente pelo fato das potências regionais ainda desenvolverem políticas que atraíam o Paraguai cientes que a estabilidade interna desse país ou a aproximação com os Estados Unidos seriam elementos desestabilizadores das políticas integracionistas na região. Essa constância está ligada à tríade composta por Stroessner – Partido Colorado, Estado e Forças Armadas – que inaugurou uma tomada de poder com base no domínio do partido em praticamente todos os âmbitos políticos, a exemplo do econômico, formado por uma elite política latifundiária, interessada em conter os movimentos camponeses em prol de seus interesses, seja também no militar, que nunca deixou de ser influente no âmbito político, orientando por diversas vezes na condução de uma política externa seguindo os moldes estadunidenses.

Esse ponto então seria a segunda condicionante analisada nesse trabalho: a política doméstica paraguaia, referentes à precariedade da democracia e a influência do Partido Colorado, que historicamente esteve no comando do país, direta ou indiretamente, nutrindo uma afinidade aos Estados Unidos, na tentativa de manutenção do *status quo*, o que acabou criando conflitos pontuais com os países da região, em especial, Brasil e Argentina, demonstrando assim que a política interna paraguaia influencia o modo como sua política externa é conduzida, principalmente a maneira como o Paraguai se relaciona com os eixos e com as instituições.

Em seguida, ao *modus operandi* paraguaio em lidar com a existência dos movimentos sociais e camponeses, demonstrando que o país ainda tem como inspiração na formulação de suas políticas de Segurança e Defesa a Guerra Fria, e, portanto, não consegue ter um consenso com as propostas formuladas pelo CDS, em torno de definições precisas sobre a atuação das Forças Armadas, inviabilizando assim a concretização das políticas propostas pelo CDS. É possível interpretar que as variadas definições dos conceitos de Segurança e Defesa acabaram

inviabilizando uma proposta regional mais eficiente no âmbito do CDS. Historicamente esses conceitos foram moldados pela política externa estadunidense, e mesmo quando os processos integrativos na região, encabeçados pelo Brasil, buscaram definir esses conceitos para enfim poder implementar medidas de fomento a confiança e transparência na região, se depararam com diferentes visões por parte de cada membro da UNASUL.

Um balanço entre sua relação histórica com Brasil e Argentina e seu relacionamento atual continua baseado em ressentimentos nutridos desde a Guerra do Paraguai como foi visto nos capítulos, principalmente em seus documentos de Defesa. Outras conclusões a partir da análise dos documentos e lei para Segurança e Defesa no país é que de fato as funções de polícia e Forças Armadas acabaram se cruzando ao longo dos anos. Primeiramente pelo motivo citado acima, a respeito da não definição dos conceitos de Segurança e Defesa e a permanente influência dos preceitos estadunidenses na condução dessas políticas. Por outro lado, também não se pode refutar a influência da política interna na elaboração dessas políticas, na medida em que os formuladores dessas políticas em sua maioria representam os Partidos Colorados e Liberal, ambos fazem parte de uma pequena parcela da população e por isso a elaboração dessas políticas estão atreladas à defesa de seus interesses. Isso acabou reverberando em uma crise social no país, com a emergência de movimentos sociais e camponeses denunciando essas redes de corrupção e políticas públicas que excluem a maior parte da população. É diante desse cenário que as classificações de ameaças e riscos internas estão atreladas a esses movimentos, classificados como “terrorismo”.

A partir de 2006, notamos uma evolução nos direcionamentos em Segurança e Defesa no Paraguai, através da assinatura de diversos acordos com Brasil, Argentina e com o restante da região, destacando-se agora uma nova parceria nas questões do tráfico de drogas, antes relacionadas somente com os Estados Unidos. O governo de Fernando Lugo representou uma quebra da hegemonia colorada na presidência do país, com ideias voltadas mais para centro-esquerda, Lugo ganhou popularidade entre os mais pobres prometendo resolver questões “sensíveis” ao país, como a Soberania Energética e a reforma agrária. A política externa nesse período também sofreu importantes mudanças, com por exemplo a assinatura de diversos acordos com outros países da UNASUL em detrimento dos Estados Unidos, e a evolução das negociações do Tratado de Itaipu com o Brasil, algo que sempre foi almejado pela população paraguaia.

Porém, uma nova mudança de diretrizes, advinda da queda de Fernando Lugo, mostrou que esforços de um primeiro governo não foram suficientes para guinar o posicionamento paraguaio para com a América do Sul, dados os fortes condicionantes arraigados nas classes dirigentes preponderantes, não satisfeitas com um governo de centro-esquerda. Com a volta do Partido Colorado à presidência, dessa vez com Horácio Cartes, o Paraguai retoma ao projeto neoliberal dos anos 1990, com a abertura do país ao capital estrangeiro e uma série de privatizações dos bens públicos. No âmbito da Segurança e Defesa, Horácio Cartes demonstrou o interesse em aprofundar ainda mais a “perseguição” aos movimentos camponeses, alterando uma lei – ao ver de muitos, algo inconstitucional – para poder declarar Estado de exceção sem necessitar da aprovação do Congresso. No âmbito externo, Horácio Cartes adotou uma postura mais pragmática em relação aos eixos, ao mesmo tempo em que assinou diversos acordos com a Colômbia, demonstrando interesse nos preceitos estadunidenses nesse âmbito, com o eixo regional também pode ser vislumbrado a retomada de importantes parcerias, sobretudo no âmbito do MERCOSUL.

Diante disso, o papel das instituições e a atuação dos países da região, em especial Brasil e Argentina, são de suma importância na inclusão do Paraguai em suas agendas de Segurança e Defesa, já que esforços repetitivos em dar voz ao Paraguai podem, com o passar do tempo, começar a dissolver as tradicionais rusgas e fortalecer os mecanismos integrativos em Segurança e Defesa da região. Como visto no decorrer do texto, os momentos em que Brasil e Argentina passaram a enxergar o Paraguai como um país importante na dinâmica regional, principalmente em termos energéticos, houve uma retomada positiva das relações do Paraguai com os outros dois, em detrimento de uma aproximação com os Estados Unidos.

Fica claro ao final desse trabalho a complexidade do desafio o qual nos propomos. Em primeiro lugar, por se tratar de um Estado pequeno, com grandes necessidades de desenvolvimento econômico e institucional. Com quase cinco décadas de governo militar ditatorial e com um impeachment em menos de 20 anos de transição democrática, não se pode dizer que é possível analisar a política externa paraguaia nos mesmos moldes que se pensa uma formulação dos Estados Unidos e Alemanha, por exemplo.

Além disso, a relação com os vizinhos é algo fundamental. Um país dependente de sua capacidade de exportação energética para Brasil e Argentina tem de sempre pensar em como caminha lado a lado desses gigantes, apesar dos mesmos já terem o vencido em guerra no

passado. Soma-se a isso, um país localizado no meio do continente, sendo fluxo de tráfico de drogas e de potencial instabilidade para os vizinhos. Essas são complexidades que tornam nosso esforço peculiar. Se o País parece de menor relevância ao se comparar com seus pares regionais, ao ampliar a análise e suas condicionantes e potencialidades, se nota o real valor do fruto da pesquisa e da necessidade de entender as dinâmicas de nossos vizinhos. Se um liliputiano sozinho não consegue controlar o Gulliver, ao menos terá a capacidade, se bem amarradas as cordas, de influenciar qual passo o gigante poderá tomar.

REFERÊNCIAS

- ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019.
- AGUILAR, S. L. C. Regimes militares e a Segurança nacional no Cone Sul. **Militares e Política**, [s.l.], n. 9, p. 64-82, 2011.
- ALISSON, G. T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. [s.l.]: Pearson, 1990.
- AMARAL, A. B. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de Segurança dos Estados Unidos**. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- AMARAL, A. B. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. 1. ed. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.
- ANDRADE, J. M. B.; BARROS, R. T. L. SOBREVIVENDO ENTRE GIGANTES: O PAPEL DO PARAGUAI NAS DINÂMICAS DE SEGURANÇA E DEFESA SUL-AMERICANAS. In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2017. Disponível em: http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499692992_ARQUIVO_Artigo_ABRI_Joana_Roberto.pdf. Acesso em 4 mai. 2019.
- ANDRADE, M. J. B. O Paraguai entre o eixo regional e o assimétrico: Apontamentos sobre seu papel na América do Sul. In: Encontro Nacional da ABED, 9., 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: ABED, 2016.
- ARCE, L. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, [s. l.], v. 6, n. 11, 2011.
- ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: IPRI UNB, 2002.
- AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- BANDEIRA, L. A. M. A Guerra do Chaco. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 162-197, 1998. DOI 10.1590/S0034-73291998000100008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 abr. 2019.
- BARNABÉ, I. R. Liderança compartilhada e defesa: um estudo sobre a Unasul. In: Congresso Internacional da Brazilian Studies Association, 12., 2014, Londres. **Anais [...]**. Londres: Brazilian Studies Association, 2014.

BONFIM, U. C. **Geopolítica**: Curso de política, estratégia e alta administração do exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2005.

BRICEÑO RUIZ, J. PROYECCIÓN, FRAGMENTACIÓN E JUSTAPOSICIÓN DE PROCESOS - REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO, RETORNO DO REGIONALISMO ABERTO: A ATUALIDADE DO REGIONALISMO NA AMERICA LATINA E NO CARIBE. **Conjuntura Internacional**, [s.l.], 2016. DOI 10.5752/P.1809-6182.2016v13n1p16. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/P.1809-6182.2016v13n1p16>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BUITRAGO, F. L. La Doctrina de Seguridad Nacional: materializacion dela Guerra Fria en América del Sur. **Revista de Estudios Sociales**, [s. l.], n. 15, p. 74-87, 2003. DOI 10.7440/res15.2003.05.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012. 576 p.

CARDOSO, G. R. **A Energia dos Vizinhos**: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CHIAVENATO, J. J. **Stroessner**: Retrato de uma ditadura. São Paulo: Editora brasiliense, 1980. 2. ed.

CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO. Acta de la I reunion extraordinária de la instancia ejecutiva del consejo de defensa suramericano. **Unasur**, Guayaquil, 2010a. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_PRIMER_A_REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_LA_INSTANCIA_EJECUTIVA_DEL_CONSEJO_D_E_DEFENSA_SURAMERICANO.pdf?noderef=27d5508f-3ba4-4436-b1c9-8177f15dae0d. Acesso em: 3 mai. 2019.

CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO. Acta de la III reunion extraordinária de la instancia ejecutiva del consejo de defensa suramericano. **Unasur**, Santiago, 2010b. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_DE_LA_PRE_SIDENCIA_TERCERA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_TRABAJO_ENCARGADO_DE_ELABORAR_EL_PROTOCOLO_DE_PAZ_SEGURIDAD_Y_COOPERACION_EN_LA_UNASUR.pdf?noderef=a45eba6d-be25-4079-95ce-1eb9f5aed64c. Acesso em: 3 mai. 2019.

CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO. ELEMENTOS COINCIDENTES DE LA MESA Nº 1. **Unasur**, Caracas, 2011a. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ELEMENTOS_COINCIDENTES_DE_LA_MESA_No_1_CONSTRUCCION_CONCEPTUAL_DE_LA_SEGURIDAD_Y_DEFENSA_REGIONAL.pdf?noderef=4b0a27da-1f13-4e82-8cc4-72f533818c98. Acesso em: 2 abr. 2019.

CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO. RELATORÍA DE LA MESA N° 1. **Unasur**, Caracas, 2011b. Disponível em: https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur.org/documents/content/RELATORIA_DE_LA_MESA_No_1_CONSTRUCCION_CONCEPTUAL_DE_LA_SEGURIDAD_Y_DEFENSA_REGIONAL.pdf?noderef=f1bff9bd-3eba-471d-8bf2-8cebf29bbd33. Acesso em: 3 abr. 2019.

CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO. RELATORÍA DE LA MESA N° 2. **Unasur**, Caracas, 2011c. Disponível em: https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur.org/documents/content/RELATORIA_DE_LA_MESA_No_2_CHARACTERIZACION_DE_LA_REALIDAD_EN_MATERIA_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA_REGIONAL_AMENAZAS_Y_RIESGOS.pdf?noderef=b963179f-a87b-418b-aed4-16137f6c8ce9. Acesso em: 3 abr. 2019.

COUTINHO, C. R. **RELAÇÕES TRIANGULARES E EM EIXO: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL, ARGENTINA E ESTADOS UNIDOS ENTRE 1990 E 2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DALLES, P. Hidrografía del Paraguay. **ABC**, 2013. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/escolar/hidrografia-del-paraguay-566610.html>. Acesso em: 5 abr. 2019.

DONADIO, M. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**: edición 2016. Buenos Aires: RESDAL, 2016.

DORATIOTO, F. **Relações Brasil-Paraguai: Afastamentos, tensões e reaproximação (1889-1954)**. Brasília: Funag, 2012.

ELMAN, M. F. The foreign policies of small states: Challenging neorealism in its own backyard. **British Journal of Political Science**, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 171-217, 1995. DOI 10.1017/S0007123400007146.

ESCOBAR, F. M. El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay. **Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales**, [s. l.], n. 2, p. 1-25, 2013.

ESPÓSITO NETO, T. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 3, 2012a. DOI 10.22456/2178-8839.31005.

ESPÓSITO NETO, T. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012c.

ESPÓSITO NETO, T. Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989. **Boletim Meridiano 47**, [s.l.], v. 13, n. 134, p. 11-18, 2012b.

ESTADOS UNIDOS. **The Nacional Strategy of the United States of America**. Washington Dc, 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

FAUSTINO, C. V. Itaipu, 30 Anos Depois: Subsídios para A Segurança Energética Brasileira e A Cooperação Sub-Regional na Bacia do Prata. **Revista Política Hoje**, [s.l.], v. 23, p. 113-128, 2013.

FERNANDES, L. A história paraguaia através dos romances históricos de Augusto Roa Bastos. *In: Congresso Internacional de História, 4., 2009. Anais [...], 2009. DOI 10.4025/4cih.pphuem.519.*

FLECK, I. Países do Mercosul assinam suspensão da Venezuela do bloco. **Folha**, 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/12/1837650-paises-do-mercosul-assinam-suspensao-da-venezuela-do-bloco.shtml>. Acesso em: 5 mar. 2019.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013. DOI 10.1590/S0102-85292013000100003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 mai. 2019.

GARCIA, M. A. Paraguai, Brasil e o Mercosul. **Revista de Política Externa**, [s.l.], v. 21, n. 3, 2013. Disponível em: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Marco-Aurelio-Garcia.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.

GEDES. Informe Mensual de Política Exterior Uruguaya. **Observatório de Política Exterior Paraguaya**, n. 13, 2016. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/>. Acesso em: 4 jan. 2019.

GEDES. Informe Paraguai nº 05 de 2012. **Observatório sul-americano de defesa e forças armadas**, [s.l.], n. 5, 2012. Disponível em: <http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Paraguai-Sul-Americano-5-2012.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

GEDES. Informe Paraguai nº 14 de 2013. **Observatório sul-americano de defesa e forças armadas**, [s.l.], n. 14, 2013. Disponível em: <http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Paraguai-Sul-Americano-14-2013.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

GEDES. Informe Paraguai nº 2 de 2010. **Observatório sul-americano de defesa e forças armadas**, [s.l.], n. 2, 2010. Disponível em: <http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Paraguai-Sul-Americano-3-2014.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

GEDES. Informe Paraguai nº 3 de 2015. **Observatório sul-americano de defesa e forças armadas**, [s.l.], n. 3, 2015. Disponível em: <http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Paraguai-Sul-Americano-3-2015.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

GEDES. Informe Paraguai nº 42 de 2011. **Observatório sul-americano de defesa e forças armadas**, [s.l.], n. 42, 2011. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Paraguai-42-2011.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

GEDES. Informe Paraguai nº 5 de 2014. **Observatório sul-americano de defesa e forças armadas**, [s.l.], n. 5, 2014. Disponível em: <http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Paraguai-Sul-Americano-3-2014.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

GRIECO, J. M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, [s.l.], v. 42, n. 3, p. 485-507, 1988. DOI 10.1017/S0020818300027715.

GRIECO, J. Understanding the problem of international cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realistic Theory. *In*: BALWIN, D. (ed.). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

HOFFMANN, A. R. Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai. **Cena Internacional**, [s. l.], n. 2, p. 83-92, 2005.

JAGUARIBE, H. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano (1987). *In*: JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 163-209.

KEOHANE, R. O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in Internatinal Politics. **International Organization**, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969. <https://doi.org/10.1017/S002081830003160X>

KEOHANE, R. O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. [s.l.]: Routledge, 2002. DOI 10.4324/9780203218174.

KEOHANE, R. O. The Big Influence of Small Allies. **Foreign Policy**, [s.l.], n. 2, p. 161-182, 1971. DOI 10.2307/1147864.

KFURI, R.; LAMAS, B. Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. **Observador online**, [s.l.], v. 2, n. 9, 2007.

KNUDSEN, O. F. Analysing Small-State Security: The Role of External Factors. *In*: BAUWENS, W.; CLESSE, A.; KNUDSEN, O. V. (ed.). **Small States and the Security Challenge in the New Europe**. [s.l.]: Brassey's, 1995.

LÓPEZ, M. Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativoelectoral. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**, [s. l.], v. 21, n. 2, 2012.

LUGO, F. Fernando Lugo: “O golpe do Paraguai foi contra a integração da América Latina”. [Entrevista cedida a] Vivian Neves Fernandes (ed.). **Brasil de Fato**, Assunção, 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/06/25/fernando-lugo-o-golpe-do-paraguai-foi-contra-a-integracao-da-america-latina/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

- MAAS, M. The elusive definition of the small state. **International Politics**, [s.l.], v. 46, n. 1, p. 65-83, 2009. DOI 10.1057/ip.2008.37.
- MACKINDER, H. J. The Geographical Pivot of History. **Geographical Journal**, [s. l.], v. 23, p. 421-444, 1904. DOI 10.2307/1775498.
- MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha?. **Desafios do desenvolvimento**, São Paulo, v. 72, 2012.
- MARTIN, L.; SIMMONS, B. A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. **International Organization**, [s. l.], v. 52, n. 4, 1998. DOI 10.1162/002081898550734.
- MARTINEZ, J. L. **Small States in the Global System**. [s.l.]: Slides, 2014. 63 slides, color. Disponível em: https://www.academia.edu/8211588/Small_states_An_introduction. Acesso em: 3 fev. 2019.
- MATHIEU, H.; GUARNIZO, C. N. (ed.). **ANUARIO DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**. Bogotá: Fescol, 2011. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>. Acesso em 24 mar. 2019.
- MAYMONE, G. Guerrilha executa cinco policiais e domina Estado paraguaio. **Correio do Estado**, 2015. Disponível em: <http://www.conesulnews.com.br/cidade/guerrilha-executa-cinco-policiais-e-domina-Estado-paraguaio/150002/>. Acesso em: 2 ago. 2018.
- MEARSHEIMER, J. J. Structural Realism. In: DUNNE, T.; KURKI M.; SMITH, S. (ed.). **International Relations Theories: Discipline and Diversity**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p.77-94. 1. ed.
- MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, [s.l.], v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994. DOI 10.2307/2539078.
- MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- MEDEIROS FILHO, O. Conselho de Defesa Sul-americano: demandas e agendas. In: Congresso Internacional Brazilian Studies Association (BRASA), 10., 2010, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, 2010.
- MENDONÇA, A. M. **A GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: INTERSEÇÃO DOS MUNDOS MILITAR E DIPLOMÁTICO EM UM PROJETO DE PODER**. 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- MERCOSUL. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). **Mercosul**, [21-]. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acesso em: 3 abr. 2019.

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia II. **Mercosul**, [1998]. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/40-normativa/tratados-e-protocolos/151-protocolo-de-ushuaia-ii>. Acesso em: 4 mar. 2019.

MERLE, M. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information**: Domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MOLINIER, L. PARAGUAY. EL RETORNO NEOLIBERAL. AVANCES Y TENSIONES DE UN PROYECTO MÁS DEPENDIENTE Y ESIGUAL. *In*: VILLAGRA, L. R. **NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA: CRISIS, TENDENCIAS Y ALTERNATIVAS**. Asunción: CLACSO, 2015.

MORAVCSIK, A. **Liberalism and International Relations Theory**. 1992. Working paper.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, [s.l.], v. 51, n. 4, 1997. DOI 10.1162/002081897550447.

MORAVCSIK, A. **The Choice for Europe**: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. New York: Cornell University Press, 1998.

MORGENTHAU, H. **A Política entre as Nações**: A Luta pelo Poder e pela Paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MRE. Paraguai. **Itamaraty**, [21--]b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/paraguai/pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

MRE. Tratados. **MRE**, [21--]a. Disponível em: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/Tratados.aspx. Acesso em: 5 abr. 2019.

NEUMANN, I. B.; GSTÖHL, S. Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations. **Centre for Small State Studies**, Islândia, n. 1, 2004. Working paper.

NYE JR, J. **Cooperação E Conflito Nas Relações Internacionais**. [s.l.]: Gente, 2009.

OEA. Quem somos. **OEA**, 2019. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. Acesso em: 3 out. 2018.

PARAGUAI. DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL. Ministério da Defesa, Assunção, 2013c. Disponível em: http://www.mdn.gov.py/application/files/1214/4242/5025/Directiva_de_Defensa_2013_-_2018.pdf. Acesso em: 2 mai. 2019.

PARAGUAI. Lei nº 1.337 de 1999. De defensa nacional y de seguridad interna el congreso de la nación paraguaya sanciona con fuerza de ley. Assunção, 1999b.

PARAGUAI. Lei nº 5.036 de 2013. Texto original de la Ley Nº 1.337/99. Nueva redacción dada por la Ley Nº. 5.036/13. Assunção, 2013b. Disponível em: <http://www.diputados.gov.py/plenaria/160914-SO/160914%20pdf/17.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

PARAGUAI. Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Secretaría técnica de planificación del desarrollo económico y social, Assunção, 2014. Disponível em: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

PARAGUAI. POLITICA DE DEFENSA NACIONAL 1.999 – 2020. Ministério da Defesa, Assunção, 1999a. Disponível em: http://www.mdn.gov.py/application/files/1114/4242/5025/Politica_de_Defensa.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.

PARAGUAI. PRIMER LIBRO BLANCO DEFENSA NACIONAL REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Ministério da Defesa, 2013a. Disponível em: <http://providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2016/02/2013-Libro-Blanco-de-la-Defensa.compressed.compressed.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.**, [s.l.], 2008, v. 51, n. 2, p.136-156. DOI 10.1590/S0034-73292008000200009.

PECEQUILO, C. S.; HAGE, J. A A. Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. **Meridiano 47**, [s.l.], 2007.

PECK, A. B.; CARNEIRO FILHO, C. P. A formação do estado-tampão e suas implicações no mundo contemporâneo. Porto Alegre: Editora Letral, 2014.

PIÑERO, M. T. Democracia y neoliberalismo en la región: Paraguay y el golpe. **Estudios**, [s.l.], n. 31, p. 103-113, 2014.

PUTNAM, R. D. DIPLOMACIA E POLÍTICA DOMÉSTICA: A LÓGICA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. DOI 10.1590/S0104-44782010000200010.

REZENDE, L. P. **Sobe e desce!** Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

RINALDI, P. N. A ASSIMETRIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: Uma análise comparativa do conceito para Aron, Bull e Waltz. **Revista de Iniciação Científica**, [s.l.], v. 14 n. 1, 2014.

RIVERA, E. J. V. Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. **Convergencia**, [s.l.], n. 27, 2002.

RODRIGUEZ, J. C. C. **Os efeitos de limitadas capacidades materiais na política externa de potências intermediárias do sistema internacional: o caso do Brasil.** 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.

ROLON, J. A. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa.** 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21317.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

SAINT-PIERRE, H. L. "Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011. DOI 10.1590/S0102-85292011000200006.

SEVERO, L. W. 5 anos do massacre de Curuguaty: paraguaios exigem libertação dos presos políticos. **Brasil De fato**, 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/06/09/5-anos-do-massacre-de-curuguaty-paraguaios-exigem-libertacao-dos-presos-politicos/>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SILVA, R. F. G. **Agenda de Segurança do Paraguai: desafios para a integração na América do Sul.** 2011. Trabalho de Conclusão (Curso de Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2011.

SILVA, R. F. G. O Paraguai como eixo da estratégia estadunidense no cone sul? Um estudo revisitando Ceceña & Motto (2005). *In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 8., 2014, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, 2014.

SILVA, R. R. M. A política externa do Uruguai no período recente: as teorias das relações internacionais e os dilemas de um Estado pequeno. *In: Congresso de Relações Internacionais*, 6., 2012, La Plata. **Anais [...]**, La Plata, 2012.

SOU um milagre. Intérprete: Padre Marcelo Rossi. Compositor: C. A. MOYSES. [s.l.: s.n.], [21--].

SOUZA, I. A. M. **Dom Quixote reencontra Sancho Pança: Relações Internacionais e Direito Internacional antes, durante e depois da Guerra Fria.** 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005. DOI 10.1590/S0102-85292006000100002.

TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M. CONTRIBUIÇÕES DO PROCESS-TRACING PARA OS MÉTODOS DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL. *In: Encontro Nacional da ABRI*, 5., 2015, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015.

TEIXEIRA JUNIOR, S. D. O Consenso de Washington. **Opera Mundi**, São Paulo, 2011.

TOLEDO, S. Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil durante os governos Lula-Lugo (2008-2012). *In: Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas*, 4., 2013, São Paulo. **Anais [...]**, São Paulo, 2013.

UNASUL. História. **Unasur** org, [21--]a. Disponível em: <https://www.unasursg.org/es/historia>. Acesso em: 2 abr. 2019.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas. **Unasul**, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.unasursg.org/documentos-normativos-unasur>. Acesso em: 25 mar. 2019.

UNASUR. Archivo digital de la Secretaría General de la UNASUR. **Unasur**, [21--]b. Disponível em: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>. Acesso em: 5 mai. 2019.

UNASUR. Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre compromisso com a democracia. **Itamaraty**, 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf. Acesso em: 2 mai. 2019.

VILLAGRA, C.; DELGADILLO, J. M. S. Las tenazas del patrimonialismo paraguayo: la crisis institucional de 2012 a la luz de las élites parlamentarias. **Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales**, [s. l.], n 1, 2012.

VILLAGRA, L. R. HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL NEOLIBERALISMO EN PARAGUAY. *In*: VILLAGRA, L. R. **NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA: CRISIS, TENDENCIAS Y ALTERNATIVAS**. Asunción: CLACSO, 2015.

VITAL, D. **The Inequality of States**. New York: Oxford University Press, 1967.

WALTZ, K. N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WINAND, E. **Diplomacia e Defesa na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002): História e conjuntura na análise das Relações com a Argentina**. 2010. Tese (Doutorado em História) – UNESP, Franca, São Paulo, 2010.

WINAND, E. *et al.* A Política externa do Paraguai e a vigência atual de suas principais condicionantes históricas. Um balanço de Lugo a Cartes. **Cadernos do Tempo Presente**, [s.l.], n. 24, 2016.

WINER, S. Las políticas de Seguridad y Defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político. **Esboços**, Santa Catarina, n. 20, 2008. DOI 10.5007/2175-7976.2008v15n20p67.

YEGROS, R. S.; BREZZO, L. M. **História das Relações Internacionais do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2013.