

## Paraguay-Brasil: De la dependencia al desafío del entendimiento

### Paraguay-Brazil: From dependence to the challenge of understanding

Luis Domingo Laino

#### RESUMEN

El objetivo de este artículo es el análisis de los aspectos que definieron la relación entre Paraguay y Brasil desde mediados del siglo pasado. El análisis se basa en sus antecedentes históricos, el marco geopolítico de la estrategia de “Marcha hacia el Oeste” y “Fronteras Vivas”, el proyecto binacional Itaipú y el aspecto vinculado a la tenencia de la tierra. Se considera el contexto del vínculo entre ambos países construido por regímenes militares autoritarios en el marco de la Guerra Fría. Este lazo de dependencia de Paraguay hacia Brasil ha determinado en gran medida el modelo económico paraguayo vigente hasta el día de hoy. Se considera que el cambio en la política exterior brasileña podría reflejarse en una relación bilateral más equitativa.

*Palabras Clave: integración económica, dependencia económica y política, “Marcha hacia el Oeste”, “Fronteras Vivas”, Itaipú*

#### ABSTRACT

The objective of this article is the analysis of the aspects that defined the relationship between Paraguay and Brazil since the middle of the last century. The analysis is based on its historical background, the geopolitical framework of the strategy of “Marcha hacia el Oeste” and “Fronteras Vivas”, the Itaipú binational project and the aspect linked to land tenure. The context of the link between the two countries built by authoritarian military regimes in the framework of the Cold War is considered. This bond of dependency of Paraguay towards Brazil has largely determined the Paraguayan economic model in force to this day. It is considered that the change in Brazilian foreign policy could be reflected in a more equitable bilateral relationship.

*Keywords: economic integration, economic and political dependence, “Marcha hacia el Oeste”, “Fronteras Vivas”, Itaipú*

Luis Domingo Laino

[ldlaino@chacoamericano.org](mailto:ldlaino@chacoamericano.org)

[orcid.org/0000-0003-2616-011X](https://orcid.org/0000-0003-2616-011X)

Fundación Manuel Gondra

PARAGUAY

#### COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Laino, L. D. (2023). Paraguay-Brasil: De la dependencia al desafío del entendimiento. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 30(2), 21-34 <https://doi.org/10.30972/rfce.3127141>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas  
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN  
1668-6365 (formato digital) por Facultad de  
Ciencias Económicas Universidad Nacional  
del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye  
bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución – No Comercial – Sin Obra  
Derivada 4.0 Internacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

Brasil cuenta con el 49% de la población de América del Sur, la mitad de su Producto Interno Bruto (PIB) y un gasto militar equivalente al resto de los demás países en conjunto (López, 2006). Debido a la magnitud de su economía, a su disponibilidad de recursos naturales y a su calidad de país limítrofe, Brasil es el principal socio comercial de Paraguay. En 2021 la participación de Brasil en el comercio global de Paraguay fue de 28%, siendo destino de 34% de las exportaciones paraguayas y origen de 24% de las importaciones (MH, 2022).

Sin embargo, el modelo económico basado en la estrecha relación con Brasil no ha permitido a Paraguay aprovechar la apertura comercial del Mercado Común del Sur (Mercosur) ni una inserción competitiva en los mercados internacionales. En relación a los recursos hidroenergéticos conjuntos, los gobiernos paraguayos no replantearon la cesión de los mismos, entregados a cambio de una mínima compensación (Masi, 2008).

La política exterior paraguaya centra los ejes del relacionamiento con Brasil en: (i) el fortalecimiento de la democracia; (ii) la complementación productiva; (iii) la integración energética y física; (iv) el desarrollo conjunto de recursos naturales; (v) la integración de las comunidades; y (vi) las cuestiones fronterizas y de seguridad (MRE, 2002).

La problemática de seguridad se centra en zonas fronterizas, particularmente en la zona de las Tres Fronteras, y en cuanto a la integración física actualmente se construyen dos nuevos puentes entre ambos países. El punto más relevante que hace a la integración física y al desarrollo conjunto de recursos ha sido el proyecto binacional Itaipú. Esta represa hidroeléctrica situada en el río Paraná es propiedad de Paraguay y Brasil en partes iguales y se originó en un Tratado firmado en 1973.

En 2019 en un acto en Itaipú, el exmilitar y entonces presidente brasileño Jair Bolsonaro expresó: “Había un estadista que sabía perfectamente que su país, Paraguay, solo podría seguir progresando si tuviese energía, entonces, aquí también, mi homenaje al general Alfredo Stroessner”. Participó también el entonces presidente paraguayo Mario Abdo Benítez, hijo de quien fuera un cercano colaborador de Stroessner. El Expresidente brasileño brindó este discurso al elogiar las acciones referentes a Itaipú del régimen militar brasileño de fines de 1960 y principios de 1970 (BBC, 2019).

Pero este homenaje no fue la única expresión de la administración Bolsonaro sobre las dictaduras militares y la acción geopolítica brasileña. En 2022 el entonces ministro de Economía, Paulo Guedes, afirmó: “Paraguay se convirtió prácticamente en un estado brasileño con cero impuestos, creció, se enriqueció porque se beneficia de la escala brasileña exportando a Brasil” (Abc, 2022). Ante esta declaración pública, la Cancillería paraguaya señaló que “lamenta las expresiones desafortunadas de un alto funcionario del Gobierno brasileño” (UH, 2022a).

De hecho, con Bolsonaro la reivindicación de los regímenes militares se convirtió en un asunto oficial. En marzo de 2022 su administración celebró un aniversario más del Golpe de Estado que en 1964 derrocó al presidente João Goulart y dio inicio al régimen militar que duraría hasta 1985. En una nota leída en los cuarteles el ministro de Defensa, el general Walter Braga Netto, manifestó

que el “Movimiento de 1964” fue un reflejo de “las ansias y las aspiraciones de la población de la época” ([UH, 2022b](#)).

Los homenajes a Stroessner, quien encabezó un gobierno autoritario y represivo que duró más de tres décadas, y a los gobiernos militares brasileños de la misma tendencia, se enmarcan en lo que se dio en llamar la restauración conservadora en América Latina ([Vázquez, 2020](#)). Esta apología pretende desconocer los alcances que tuvo el vínculo entre estos regímenes y la inequidad con respecto a los beneficios de la hidroeléctrica Itaipú para Paraguay.

El neoconservadurismo restableció una latente visión de dependencia por parte de Paraguay con respecto a su vecino. Esta posición se evidenció en la firma a fines de 2019 de la llamada “Acta Secreta” por parte de los gobiernos de Bolsonaro y Abdo. Mediante este acuerdo se pretendió entregar el negocio hidroeléctrico perteneciente al Estado paraguayo a una empresa privada brasileña ligada al propio Bolsonaro ([Abc, 2020a](#)). El descubrimiento de este hecho estuvo muy cerca de ocasionar la destitución del Presidente y del Vicepresidente paraguayos vía juicio político del Poder Legislativo.

Seguido a este escándalo de la política exterior paraguaya, en 2021 la Contraloría General del país dio a conocer una auditoría realizada a la deuda de Itaipú. La auditoría expone irregularidades que se efectuaron en beneficio de Brasil y a costa de perjuicios para Paraguay. Se demostró que, en transgresión al Tratado y a solicitud de Brasil, Itaipú aplicó tarifas por debajo del costo generando una deuda ilegal estimada en 4.193 millones de dólares ([CGR, 2021](#)).

Si bien la inequidad en Itaipú viene siendo denunciada desde la negociación del Tratado que le dio origen, la Contraloría de Paraguay se constituyó en la única institución oficial que planteó la cuestión. Según el escritor paraguayo [Alfredo Boccia \(2021\)](#) desde los años setenta “expertos nacionales y extranjeros venían señalando que buena parte de nuestros negociadores habían actuado como traidores a la patria, siendo cómplices de las aspiraciones del Brasil”.

En 1973 en el debate sobre la aprobación del Tratado de Itaipú en la Cámara de Diputados de Paraguay, el entonces legislador Domingo Laino, al igual que otros referentes paraguayos, advertía que el instrumento no permite a Paraguay negociar su excedente de energía en otros mercados y afirmaba que Argentina, Bolivia y Uruguay podrían consumir la energía paraguaya pagando precios más favorables ([PLRA, 2019](#)).

Con la victoria de Luiz Inácio Lula Da Silva en las elecciones presidenciales brasileñas de 2022 se verifica una salida del aislacionismo bolsonarista y un regreso de Brasil como actor clave a nivel regional e internacional. En 2023, al poco tiempo de asumir su nuevo mandato, el presidente Lula declaró que regresó para mejorar la política externa de Brasil, para que el país pueda compartir su crecimiento como forma de garantizar la paz y para fortalecer el Mercosur ([UH, 2023](#)).

Lula afirmó que Brasil “tiene que compartir su crecimiento económico con el de sus socios. No es posible imaginar a un país rico cercado por países pobres”. Y agregó que su país “tiene la responsabilidad de hacer que los otros países crezcan junto con nosotros para vivir en un continente de paz y de tranquilidad, y nunca más repetir un gesto ignorante de una guerra entre hermanos”, refiriéndose a la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay ([UH, 2023](#)).

Considerando el cambio que se vislumbra en la política exterior brasileña y el constante desarrollo de la relación Paraguay-Brasil, este trabajo se propone analizar aspectos en los que se

basa el vínculo entre ambas naciones. Se analizan así sus antecedentes históricos, el marco geopolítico de la estrategia global de “Marcha hacia el Oeste” y “Fronteras Vivas”, el proyecto binacional Itaipú y el aspecto vinculado a la tenencia de la tierra.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde su independencia en 1811 Paraguay se mantuvo cautamente aislado y sorteó la acción expansionista tanto argentina como brasileña en varias ocasiones. En sus primeros años de independencia bajo el Gobierno de José Gaspar de Francia, el aislamiento del país fue resultado de la confrontación entre el proyecto político paraguayo y los intereses de los gobiernos de la región ([Soto y Cantero, 2021](#)).

Culminada la era de Francia con su fallecimiento en 1840, el Congreso General instauró un Gobierno Consular y tomó la decisión de dar por terminada la política de aislamiento. En 1844 el Congreso aprobó la primera Constitución y eligió a Carlos Antonio López como Presidente de la República. En ese mismo año, el Imperio de Brasil reconoció la independencia de Paraguay ([Scavone y Brezzo, 2010](#)).

Posteriormente, cuestiones de límites y navegación afectaron negativamente las relaciones con Brasil. De acuerdo al historiador paraguayo [Efraím Cardozo \(1994\)](#) al fallecer López en 1862 dejó un consejo a su hijo y sucesor Francisco Solano López: “Hay muchas cuestiones pendientes a ventilarse, pero no trate de resolverlas con la espada, sino con la pluma, principalmente con el Brasil”, lo que evidencia los problemas que existían con el país vecino.

Para el mariscal Solano López el equilibrio en el Río de la Plata era de interés nacional. Esta doctrina fue asumida como consecuencia de la intervención argentina en Uruguay en 1863. Sucesos posteriores llevaron a la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. Esta Alianza fue conformada por Argentina, Brasil y Uruguay mediante un “Tratado Secreto” firmado en 1865, en el cual se propusieron derrocar a López y se adjudicaron de antemano extensos territorios paraguayos ([Cardozo, 1994](#)).

La guerra de la Triple Alianza finalizó en 1870 cuando tropas brasileñas mataron al mariscal López el primero de marzo, fecha que Paraguay conmemora como “Día de los Héroes”. Si bien esta guerra significó el desmantelamiento del Estado paraguayo independiente, la resistencia de López permitió la existencia del país como República siquiera formal ([Pavetti, 2011](#)). Paraguay quedó devastado y ocupado militarmente bajo la tutela de Brasil y Argentina, siendo mayor la dependencia económica de Argentina por su control portuario del Río de la Plata.

La segunda confrontación internacional se dio con Bolivia entre 1932 y 1935 por la posesión de la región del Chaco. Paraguay logró vencer en esta contienda y evitar un nuevo desmembramiento de su territorio ([Silvera, 2011](#)). A nivel interno, a la victoria paraguaya siguió una etapa de predominio militar en la vida política del país y la toma del poder por parte de Stroessner en 1954, punto de partida de una etapa que culminaría en 1989.

### 3. LOS REGÍMENES MILITARES Y LAS FRONTERAS VIVAS

En las décadas de 1960 y 1970 el gobierno militar de Brasil definió sus metas geopolíticas con base en la estrategia de “Marcha hacia el Oeste” y los conceptos de “Fronteras Sensibles”, “Fronteras Móviles” o “Fronteras Vivas”. Este planteamiento venía siendo desarrollado por estrategias militares brasileños desde décadas atrás e interpreta las fronteras como líneas dinámicas que pueden avanzar sobre el lado más débil.

La geopolítica de Brasil en América del Sur con énfasis en el antagonismo entre las cuencas del Río Amazonas y del Río de la Plata fue inicialmente planteada por el teniente coronel brasileño Mario Travassos en 1931. [Travassos \(1978\)](#) indica que la oposición entre ambas cuencas se resolvería en torno al control del “Triángulo económico” Cochabamba-Sucre-Santa Cruz. Plantea que Brasil dispone de capacidad de atracción en la costa y de estímulos de dos países mediterráneos (Paraguay y Bolivia) que naturalmente reaccionan contra la fuerza centrípeta del Plata. El Sur de Mato Grosso, prolongando los territorios de San Pablo y Paraná, representa la fuerza de penetración.

Por su parte, el general brasileño Golbery do Couto e Silva, continuador del pensamiento de Travassos, señala que para expresar su liderazgo en Sudamérica y a nivel internacional Brasil debe estar: (i) suficientemente articulado al interior; (ii) efectivamente integrado; (iii) expandido en su extenso territorio, y (iv) debe manifestar control sobre sus fronteras. Desde un punto de vista continental, Couto e Silva planteó su enfoque en función a una asociación con Estados Unidos de América, donde Brasil ofrece seguridad en América del Sur y el país norteamericano se constituye en excelente socio comercial ([Romero et al., 2012](#)).

El régimen militar brasileño se estableció en 1964, cuando el presidente Joao Goulart fue derrocado mediante un Golpe de Estado. [Prieto y Guerra \(1991\)](#) afirman que Goulart, vicepresidente de Janio Quadros, había asumido la Presidencia tras la renuncia de éste a pesar de que sectores de la oligarquía pretendieron forzar el nombramiento de otro sustituto. Entre otras medidas, Goulart elevó los salarios obreros, anunció una reforma agraria, aumentó impuestos a los grandes capitales y dispuso el control de las inversiones extranjeras.

Estados Unidos y Paraguay celebraron el Golpe de Estado y reconocieron al Gobierno militar del general Humberto Castelo Branco. Estados Unidos estrechó desde entonces lazos económicos y de seguridad con el régimen militar brasileño y fortaleció los vínculos con el régimen paraguayo. La convergencia de intereses estratégicos de los tres países se basó en un imperativo común de seguridad: “El Anticomunismo” ([Mora y Cooney, 2009](#)), en el marco ideológico de la “Doctrina de la Seguridad Nacional” impulsada por Estados Unidos en las Américas.

El Gobierno militar brasileño derogó las limitaciones al capital extranjero propiciando la interconexión de los monopolios criollos con las transnacionales y la de ambos con las empresas del Estado, que era propietario de un tercio de las mayores y mejores industrias del país. Estas relaciones permitieron que en una década la industria incrementara su producción a más del doble, en el llamado “Milagro Económico” o “Revolución Militar Brasileña” ([Prieto, 2009](#)).

En el marco de este crecimiento económico, la acción geopolítica brasileña sustentada en los planteamientos de Travassos y Couto e Silva tuvo particular incidencia en Paraguay, cuyo

Gobierno incluso fomentó la expansión de intereses brasileños dentro de su territorio para lograr su afianzamiento en el poder. [Laino \(1977\)](#) afirma que, si bien el expansionismo brasileño afectó a los territorios de sus vecinos sudamericanos, las fronteras de Paraguay fueron particularmente sensibles y de una penetración sistemática y de fácil acceso.

#### 4. STROESSNER Y EL BRASIL

En 1969 el general Emilio Garrastazú Medici fue designado Presidente de Brasil. Garrastazú Medici implementó una política exterior basada en que a mayor desarrollo correspondía mayor capacidad de decisión a nivel internacional. Brasil pasó así de un alineamiento automático a las políticas de Estados Unidos a un alineamiento cualificado con más autonomía y peso regional en sintonía con la doctrina del entonces presidente estadounidense Richard Nixon, que delegó mayor responsabilidad al país sudamericano por la seguridad del Cono Sur ([PLRA, 2019](#)).

Desde sus primeros años en el poder, Stroessner había tomado la decisión de romper la hegemonía que ostentaba Argentina con respecto a Paraguay y a su comercio exterior. Esta medida habría sido acelerada luego del derrocamiento del general Juan Domingo Perón en 1955 y la protección que le concedió Paraguay con la animadversión del nuevo Gobierno argentino ([Farina y Boccia, 2010](#)).

En este contexto, [Neto \(2012\)](#) señala que los ejes de la política exterior de Stroessner fueron: (i) mantener buenas relaciones con Estados Unidos, de forma a conseguir recursos externos y apoyo político que lo legitime; (ii) favorecer el acercamiento a Brasil para atraer inversiones y debilitar la influencia argentina; y (iii) mantener relaciones maduras con Argentina, de forma a compensar la fuerte influencia brasileña.

El régimen de Stroessner se acercaba solamente a países con los que compartía afinidades ideológicas, simpatías personales o que eran condescendientes con las arbitrariedades que cometía contra los Derechos Humanos. De esta forma, Paraguay se situó en el ámbito de gravitación de Brasil con la complacencia de la Cancillería y del Consejo de Seguridad Nacional brasileños, cuyos intereses geopolíticos y geoestratégicos compitieron casi siempre con los de Argentina ([Salum, 2003](#)).

La decisión del régimen paraguayo fue establecer un modelo de desarrollo en dependencia de Brasil, concepción que se repetía en el modelo adoptado por el Gobierno militar brasileño con respecto a su propio desarrollo vinculado a Estados Unidos. Está visto que las relaciones entre Estados Unidos y Brasil se estrecharon luego del derrocamiento de Goulart.

Se podría afirmar de este modo que el Gobierno paraguayo se alineó con Brasil aceptando el enfoque geopolítico formulado por Couto e Silva. En palabras del mismo, solamente las “superpotencias pueden sustraerse de este inexorable determinismo exterior, los demás, y sobre todo los subdesarrollados, deben reconocer consciente y lúcidamente esta situación de interdependencia y sólo a partir de ella pueden proyectar su futuro histórico” ([Sanguinetti, 1972](#)).

Durante el régimen de Stroessner las instituciones oficiales paraguayas, financieras o de otra índole, cooperaron activamente para que la ocupación de capitales brasileños se extienda y se afirme. Los más destacados representantes del Gobierno no ocultaban este propósito y las

estadísticas confirmaban la existencia de un plan común tendiente a extender el dominio brasileño (Laino, 1977).

Si bien la influencia de Brasil tuvo su auge con Stroessner, Edgar Ynsfrán, quien fue su ministro del Interior, indica que la política exterior paraguaya empezó a girar levemente hacia el Este a partir de la visita a Asunción del presidente brasileño Getulio Vargas en 1941 (Ynsfrán, 2012). Farina y Boccia (2010) afirman que en 1945 el Gobierno de Vargas entregó al entonces presidente paraguayo general Higinio Morínigo el proyecto de la ruta que conectaría ambos países, y señalan que posteriormente el Gobierno de Juscelino Kubitschek prosiguió la ayuda a Paraguay.

## 5. EL PROYECTO BINACIONAL ITAIPÚ

El auge económico asociado a la “Revolución Militar Brasileña” quedó truncado con la crisis petrolera de 1973, situación que evidenció la vulnerabilidad energética de Brasil y el vital interés en lo que sería el proyecto Itaipú (PLRA, 2019).

La represa hidroeléctrica Itaipú fue el proyecto más significativo de la expansión brasileña hacia Paraguay y configuró una cadena de dependencia económica y política de Brasil. En 1973 el entonces canciller paraguayo Raúl Sapena Pastor declaró que se iniciaba “una nueva etapa en la historia de nuestras negociaciones” y que con la creación de Itaipú “es indudable que no podemos tener diferencia en adelante entre Brasil y el Paraguay. Es indudable también que el desarrollo paraguayo tiene que ir asociado al desarrollo de esa pujante nación” (Laino, 1977).

No obstante, en lo que fue el contexto previo a las negociaciones sobre Itaipú, tropas brasileñas traspasaron límites fronterizos y se instalaron en una zona indiscutiblemente paraguaya, donde se ubicaban los Saltos del Guairá. Esta acción provocó momentos de intensa agitación en las relaciones bilaterales entre 1965 y 1966 (Cardozo, 1971). Esta acción apuntaba a la intención brasileña de implementar el proyecto hidroeléctrico unilateralmente o condicionarlo.

Estuvo asociado a este conflicto un hecho que reveló la tutela estadounidense. Ante la intervención de Estados Unidos, en 1965 el presidente Castelo Branco envió a Asunción a Couto e Silva, entonces experto del Gobierno en Planeamiento Estratégico, quien comunicó que Brasil accedería a construir la hidroeléctrica al Sur de los Saltos del Guairá con lo cual el conflicto de límites se superaría al quedar inundada la zona (Abc, 2020b).

Al respecto, de acuerdo a Espósito (2013) durante los más tensos episodios relacionados al conflicto limítrofe se ejecutó una “Diplomacia militar paralela” desde la misión militar de la Embajada de Brasil en Asunción. Algunos militares brasileños, entre ellos Couto e Silva, habrían tenido contacto directo con altos funcionarios del Gobierno paraguayo e inclusive con el propio Stroessner.

Finalmente, en 1966 se realizó una reunión intercancelerías en Foz de Iguazú luego de la cual se anunció que Brasil consentía en la desocupación militar de la zona y se firmó el Acta de Foz de Iguazú, que es la base del Tratado de Itaipú. Este hecho fue presentado como una victoria diplomática paraguaya sin tenerse en cuenta que no se había abordado el motivo del atropello (Cardozo, 1971). El Acta estableció que la energía a ser producida en el límite en conflicto sería dividida en partes iguales, pero en caso de que uno no consuma la totalidad de lo que le corresponde

y el otro lo requiera, éste tendrá el derecho de preferencia para utilizarla. Brasil se aseguró así la casi totalidad de la energía a ser producida.

## 6. LA INEQUIDAD EN ITAIPÚ

Mediante la relación de dependencia establecida entre Paraguay y Brasil, el régimen de Stroessner recibió apoyo brasileño para su estabilidad y continuidad en el poder. [Laino \(1977\)](#) afirma que este apoyo estaba asociado a una “contrapartida”: el Gobierno brasileño obtuvo por parte del paraguay la aceptación de sus condiciones para la construcción de Itaipú y un convenio de préstamo con la estatal brasileña Eletrobras, que eran favorables a los intereses de Brasil.

Por una parte, existe una ponderación positiva del efecto macroeconómico de la construcción de Itaipú para Paraguay. [Weber \(2008\)](#) señala que entre las décadas de 1970 y 2010, Paraguay aprovechó las condiciones que se presentaron con el Tratado de Itaipú, que el autor define como favorable en el sentido de los compromisos financieros. Señala que Paraguay utilizó los recursos generados para reducir drásticamente la desigualdad que existía con relación a sus vecinos más avanzados, tanto en infraestructura como en calidad de vida.

Por otra parte, [Canese \(2011\)](#) afirma que el Tratado de Itaipú impuso un modelo de integración energética geopolítica bajo tutela de los dos grandes países vecinos, esto considerando la reacción argentina con el proyecto de la represa binacional Yacyretá, desarrollado junto a Paraguay aguas abajo de Itaipú. Asevera que este modelo de dependencia es puesto en cuestionamiento recién con la llegada a la Presidencia de Paraguay de Fernando Lugo en 2008.

De hecho, en 2009 se concretó un Acuerdo entre los presidentes de Paraguay, Fernando Lugo, y de Brasil, Lula Da Silva, que posibilitó a Paraguay la construcción de una línea de transmisión de 500 kV, el aumento de la compensación por cesión de energía y la aceptación de que el país pueda exportar su excedente energético a partir de 2023. [Brítez y Numan \(2010\)](#) señalan que la apertura de la dirección política del Partido de los Trabajadores, cuyo líder es Lula Da Silva, permitió iniciar el proceso de diálogo que culminó con el Acuerdo Presidencial de 2009.

En cuanto a las condiciones del Tratado de Itaipú, desde la década de 1970 se han dado numerosos cuestionamientos a lo pactado por los regímenes militares. De acuerdo a estimaciones, el valor del excedente energético de Paraguay era a mediados de la década de 2000 de entre 1.230 y 3.080 millones de dólares por año, montos varias veces superior a lo efectivamente recibido ([Canese, 2006](#)). Otros estudios estiman que la compensación justa por la exportación de electricidad al mercado brasileño era de 900 millones de dólares por año, y que con una reducción de la abultada deuda de la binacional se elevaba a 1.300 millones de dólares ([CEBH, 2010](#)).

Una proyección macroeconómica pondera el efecto que podría haber tenido el ingreso de estos recursos por un periodo de seis años. Se proyecta que los niveles de inversión podrían haberse incrementado hasta 27% del PIB y que, a través de una mayor industrialización, importaciones de bienes de capital y exportaciones de mayor valor agregado habrían aumentado las exportaciones totales a un ritmo anual de hasta 20%. Se demuestra la trascendencia de obtener estos recursos para la economía paraguaya, que requiere de inversión para dinamizar su crecimiento, crear empleos y aumentar el gasto social ([Laino, 2020](#)).

En este mismo sentido, el economista estadounidense Jeffrey Sachs concluyó que Paraguay ha sido dramáticamente subcompensado por sus exportaciones de electricidad. Afirma que, si bien para una valoración más precisa no pudo tener acceso al precio mayorista en Brasil, que sería la alternativa al precio de la electricidad de Itaipú, se sospecha que una contabilización de los costos y precios demostrarían que durante décadas Brasil pagó significativamente mal a Paraguay (Sachs, 2019). De igual manera, mediante datos a los que Sachs no tuvo acceso, Carter (2018) calcula que el ingreso no percibido por Paraguay en el periodo 1985-2016 asciende a 75.400 millones de dólares.

Resumiendo el rol político y económico del proyecto Itaipú en la década del setenta, Vuyk et al. (2021) señalan: (i) fortalecimiento y legitimación de las dictaduras militares; (ii) apaciguamiento de la crisis social; (iii) estrechamiento de la alianza entre la burguesía local y los capitales extranjeros, principalmente de Estados Unidos y Brasil; (iv) expansión de los monopolios: empresas constructoras, comercio y servicios vinculados; (v) incremento del capital financiero internacional: endeudamiento de Paraguay y Brasil; y (vi) ampliación del control de la tierra por el capital brasileño: “Marcha hacia el Oeste”.

## 7. LA PENETRACIÓN FRONTERIZA

En el marco de la geopolítica de “Marcha hacia el Oeste” y “Fronteras Vivas” la penetración fronteriza fue otra “contrapartida” del apoyo brasileño al régimen de Stroessner. Esta expansión sistemática por parte de capitalistas brasileños afectó a la soberanía territorial de Paraguay, cuyo Gobierno permaneció impasible ante la situación de su frontera, con lo que pasaron a manos brasileñas riquezas forestales, cafetales, yerbales y aserraderos (Laino, 1977).

Farina y Boccia (2010) afirman que el propio Instituto de Bienestar Rural, creado por el Gobierno de Stroessner en 1963, estableció las condiciones para que la frontera Este de Paraguay fuera invadida por brasileños que compraron grandes latifundios a precio vil. Señalan igualmente que los colonos paraguayos, desprovistos de apoyo técnico y sin condiciones para la producción empresarial, se fueron empobreciendo y vendiendo sus tierras a los brasileños, sumándose luego al gran número de campesinos sin tierra o pobladores de los suburbios asunceños.

El notable incremento de la extranjerización de la frontera paraguaya en las décadas de 1960 y 1970 se evidenciaba a fines de los setenta. Las unidades productivas de la frontera paraguaya se orientaron hacia plantas procesadoras ubicadas en Brasil, en un proceso de integración a la economía brasileña en el que ni siquiera los rendimientos en divisas eran asimilados por el sistema financiero paraguayo (Laino, 1977).

Casi cinco décadas después, en 2017 más del 14% de los propietarios agrícolas de Paraguay eran de nacionalidad brasileña. En la lista de los cien mayores poseedores de tierras había 16 empresas y latifundistas de capital brasileño, cuyas propiedades sumaban aproximadamente 500.000 hectáreas destinadas al agronegocio. De igual modo, en los departamentos fronterizos de Alto Paraná y Canindeyú más del 50% del territorio era de brasileños, y en otros departamentos poseían entre 15% y 35% de las extensiones (ATL, 2017).

Es de destacar el considerable poder político y económico acumulado por los productores brasileños en Paraguay. Estos grupos cuentan con gran parte de las tierras más prósperas para la

siembra de soja, algunas incluso entregadas ilegalmente por el régimen de Stroessner. Además, se benefician del pago mínimo de impuestos y forman parte de las asociaciones gremiales más poderosas y conservadoras del país (Lambert, 2011).

Con respecto a la seguridad de las fronteras, Zibecki (2012) resalta el avance brasileño sobre territorio paraguayo como facilitador del contrabando ante la falta de control fronterizo por parte de Paraguay. Afirma que este proceso diluye las fronteras a favor del país más poderoso y fragiliza aún más al país más débil, que tendrá cada vez menos instrumentos y capacidades para defenderse y controlar sus riquezas.

Posiblemente la única reacción ante la penetración fronteriza fue la sanción de una Ley de Seguridad Fronteriza por parte del Congreso de Paraguay en 2005, tras un debate sobre el conflicto social entre campesinos paraguayos sin tierra y terratenientes brasileños. La norma prohíbe a extranjeros la compra de tierras en una franja de cincuenta kilómetros paralelos a la frontera, pero sólo contempla las nuevas compras y hace excepciones (Heduvan, 2020).

## 8. CONSIDERACIONES FINALES

Desde el giro geopolítico dado por el régimen de Stroessner se generó una abierta política de dependencia de Brasil por parte de Paraguay. Esta relación se basó en la estrategia geopolítica brasileña de “Marcha hacia el Oeste” y “Fronteras vivas”, imperante en las décadas de 1960 y 1970.

Este vínculo tuvo como contrapartida el apoyo del Gobierno militar brasileño a Stroessner para su permanencia en el poder y en beneficio de los sectores políticos económicos afines a su régimen. El Comando Militar brasileño compartía con el régimen paraguayo el autoritarismo represivo y se alineaba estratégicamente al Gobierno de los Estados Unidos de América en el marco ideológico de la “Doctrina de la Seguridad Nacional”.

Con la llegada al Gobierno de Brasil de Bolsonaro fue reanimada esta latente relación de dependencia. De hecho, la estructura de la economía paraguaya está aún basada en la venta exclusiva a Brasil de la energía eléctrica producida conjuntamente en la binacional Itaipú, la expansión de la frontera agrícola por parte de capitalistas brasileños y el comercio de triangulación establecido en las fronteras.

Se vislumbra un cambio en la política exterior brasileña luego del retorno al poder de Lula Da Silva. De acuerdo a declaraciones del presidente Lula este cambio se reflejará en una revitalización del Mercosur y en una relación más equitativa con Paraguay. Cabe resaltar que en 2009 durante el anterior mandato de Lula se llegó a un Acuerdo que posibilitó a Paraguay la construcción de una línea de transmisión, el aumento de la compensación por su excedente energético y la posibilidad de exportarlo.

Se presenta así una crucial oportunidad de replantear la relación Paraguay-Brasil hacia un entendimiento de mutuo provecho, destacándose en este sentido la renegociación en Itaipú, la industrialización complementaria, la integración económica y el fortalecimiento del Mercosur.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Terra e Liberdade (ATL). (2017). *De olho no Paraguai*. Observatório Rural De Olho Nos Ruralistas. Brasil. [www.deolhonosruralistas.com.br/deolhonoparaguai/](http://www.deolhonosruralistas.com.br/deolhonoparaguai/)

BBC Mundo. British Broadcasting Corporation (BBC). (2019). *El polémico homenaje de Jair Bolsonaro al gobernante de facto de Paraguay Alfredo Stroessner*. [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47381262](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47381262)

Boccia, A. (2021). *El mayor fraude de la historia paraguaya*. Diario Última Hora. Paraguay. [www.ultimahora.com/el-mayor-fraude-la-historia-paraguaya-n2952646.html](http://www.ultimahora.com/el-mayor-fraude-la-historia-paraguaya-n2952646.html)

Brítez, E. y Numan, J. (2010). *El Paraguay Actual. 2da. Parte 1998-2010*. Colección La Gran Historia del Paraguay, N° 15. Editorial El Lector. Asunción, Paraguay.

Canese, R. (2006). *La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay*. Centro de Investigaciones de Energía, Ambiente y Sociedad (Sinergias). Paraguay.

Canese, R. (2011). *La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay en el marco de Políticas de Estado de Energía*. 6ta. Edición. Centro de Investigación de Energía, Ambiente y Sociedad. Editorial El Ombligo del Mundo. Paraguay.

Cardozo, E. (1971). *Ayer y hoy*. Compendio de artículos publicados en 1967 en “El Radical”. Talleres Gráficos de la Escuela Técnica Salesiana. Paraguay.

Cardozo, E. (1994). *Breve historia del Paraguay*. Editorial: El Lector. Paraguay.

Carter, M. (2018). *La riqueza energética perdida del Paraguay*. Forfeited Energy Wealth. Paraguay.

Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CEBH). (2010). *Presentaciones*. Paraguay.

Contraloría General de la República del Paraguay (CGR). (2021). *Informe Final. Examen especial a la deuda de la entidad binacional Itaipú*. Paraguay.

Diario Abc Color (Abc). (2020a). *A un año de la firma del “Acta Secreta”*. Paraguay. <https://www.abc.com.py/edicionimpresa/economia/2020/05/24/a-un-ano-de-la-firma-del-acta-secreta/>

Diario Abc Color (Abc). (2020b). *Itaipú fue la salida política a una grave crisis con Brasil*. Paraguay. [www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/01/12/itaipu-fue-la-salida-politica-a-una-grave-crisis-con-brasil/](http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/01/12/itaipu-fue-la-salida-politica-a-una-grave-crisis-con-brasil/)

Diario Abc Color (Abc). (2022). *Ministro del Brasil dice que Paraguay se convirtió en un estado brasileño*. Paraguay. [www.abc.com.py/nacionales/2022/03/19/ministro-del-brasil-dice-que-paraguay-se-convirtio-en-un-estado-brasileno/](http://www.abc.com.py/nacionales/2022/03/19/ministro-del-brasil-dice-que-paraguay-se-convirtio-en-un-estado-brasileno/)

Diario Última Hora (UH). (2022a). *Cancillería lamenta expresiones de ministro brasileño que dijo que Paraguay es un estado de Brasil*. Paraguay. [www.ultimahora.com/cancilleria-lamenta-expresiones-ministro-brasileno-que-dijo-que-paraguay-es-un-estado-brasil-n2992183.html](http://www.ultimahora.com/cancilleria-lamenta-expresiones-ministro-brasileno-que-dijo-que-paraguay-es-un-estado-brasil-n2992183.html)

Diario Última Hora (UH). (2022b). *El gobierno de Bolsonaro celebra un nuevo aniversario del golpe de 1964*. Paraguay. [www.ultimahora.com/el-gobierno-bolsonaro-celebra-un-nuevo-aniversario-del-golpe-1964-n2994142.html](http://www.ultimahora.com/el-gobierno-bolsonaro-celebra-un-nuevo-aniversario-del-golpe-1964-n2994142.html)

Diario Última Hora (UH). (2023). *Lula dice que Brasil será respetuoso con Paraguay en negociaciones de Itaipú*. Paraguay. <https://www.ultimahora.com/lula-dice-que-brasil-sera-respetuoso-paraguay-negociaciones-itaipu-n3053258.html>

Espósito Neto, T. (2013). *As relações Brasil-Paraguai: Do litígio da fronteira brasileiro-paraguaia (1962) à ata das cataratas (1966)*. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. Vol. 7. N° 1. Brasil.

Farina, B., y Boccia, A. (2010). *El Paraguay bajo el Stronismo 1954-1989*. Colección La Gran Historia del Paraguay, N° 13. Editorial: El Lector. Asunción, Paraguay.

Heduvan, J. (2020). *Paraguay, política exterior e integración regional. Un recorrido hacia la contemporaneidad*. Intercontinental Editora: Paraguay.

Laino, L. D. (1977). *Paraguay: Fronteras y penetración brasileña*. Primera Edición. Ediciones Cerro Corá. Paraguay.

Laino, L. D. (2020). *Paraguay: Integración Energética y Desarrollo*. En Canese, Ricardo (Ed.), *Itaipú, Deuda, Soberanía e Integración*. Jerovia y Fundación Rosa Luxemburgo. Paraguay.

Lambert, P. (2011). *Dancing between superpowers: Ideology, pragmatism, and drift in Paraguayan foreign policy*. *Latin American Foreign Policies*. Palgrave Macmillan. Estados Unidos de América.

López Belloso, R. (2006). *Haití: Contradicciones del lejano y del cercano Norte*. Brecha. Uruguay.

Masi, F. (2008). *Paraguay-Brasil: La necesidad de un nuevo trato*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Paraguay. <http://www.cadep.org.py/2008/12/paraguay-brasil-la-necesidad-de-un-nuevo-trato/>

Ministerio de Hacienda (MH). (2022). Boletín de comercio exterior 1994-2021. Dirección de Integración, Departamento de Estrategias Comerciales e Integración. Paraguay.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). (2002). *Política exterior del Paraguay para el siglo XXI. Bases y lineamientos*. Documento elaborado en el marco del Proyecto PAR/99/012 entre el MRE y el PNUD. Paraguay.

Mora, F., y Cooney, J. (2009). *El Paraguay y Estados Unidos*. Intercontinental Editora. Paraguay.

Neto, T. (2012). Os eixos da política externa do Paraguai de 1954 a 1989. *Meridiano 47 Journal of Global Studies*. Vol. 13(134). Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília. Brasil.

Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). (2019). *50 años del Tratado de Itaipú. Propuesta de la mesa energética del PLRA*. AGR Servicios Gráficos. Paraguay.

Pavetti, R. (2011). *Gobiernos de los López. Guerra contra la Triple Alianza*. Tomo V. Páginas de Nuestra Historia 1811-2011. Occidente Editorial. Paraguay.

Prieto, A. (2009). *Evolución de América Latina contemporánea. De la Revolución Cubana a la actualidad*. Colección Tesis. Editorial de Ciencias Sociales. Cuba.

Prieto, A. y Guerra, S. (1991). *Breve historia del Brasil*. Editora Política. Cuba.

Romero, M., Peña, R., y González, P. (2012). Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión. *Política y Cultura*. N° 37. México.

Sachs, J. (2019). *Leveraging Paraguay's hydropower for sustainable economic development. Final Report*. Columbia Center on Sustainable Investment. Estados Unidos de América.

Salum Flecha, A. (2003). *Historia diplomática del Paraguay*. Sexta edición. Intercontinental Editora. Paraguay.

Sanguinetti, J. E. (1972). Geopolítica de la cuenca del Plata. *Revista Estrategia*. N° 19-20.

Scavone Yegros, R., y Brezzo, L. (2010). *Historia de las relaciones internacionales del Paraguay*. Colección La Gran Historia del Paraguay, N° 19. Editorial: El Lector. Asunción.

Silvera de Piris, C. (2011). *El Chaco. Territorio en Guerra*. Tomo VIII. Páginas de Nuestra Historia 1811-2011. Occidente Editorial. Paraguay.

Soto, A. y Cantero, B. (2021). *El intento de asesinar al Supremo*. Colección Conspiraciones y Política. Grupo Editorial Atlas. Paraguay.

Travassos, M. (1978). *Proyección continental del Brasil*. El Cid Editor. México.

Ynsfrán, E. (2012). *Un giro geopolítico. El milagro de una ciudad*. Editorial Litocolor. Paraguay.

Vázquez Salazar, C. (2020). La restauración conservadora en América Latina. *Tla-Melaua, Revista de Ciencias Sociales. Nueva Época*, Año 14, N° 48. México.

Vuyk, C., Achucarro, G., y Costa, S. (2021). *Itaipú 2023: Oportunidad histórica para el desarrollo*. Campaña Itaipú Ñane Mba'e. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Paraguay. <https://ddhh2021.codehupy.org.py/itaipu-2023-oportunidad-historica-para-el-desarrollo/#post-838-footnote-18>

Weber, W. E. (2008). *Itaipú e o Paraguai. O renascer de uma nação*. AGR Servicios Gráficos. Paraguay.

Zibechi, R. (2012). *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Primera Edición. Ediciones Desde Abajo. Colombia.

## CURRICULUM VITAE

### Luis Domingo Laino

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Máster en Economía por la American University, Washington DC. Licenciado en Economía por la Universidad Católica de Asunción, Paraguay. Desempeñó funciones en la Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay y como Profesor de Economía. Fue Encargado de Negocios de Paraguay en Portugal y Embajador ante Cuba, Haití y República Dominicana. Actualmente es asesor de empresas e investigador del Centro de Investigación del Chaco Americano de la Fundación Manuel Gondra, Paraguay.

 <https://orcid.org/0000-0003-2616-011X>

[ldlaino@chacoamericano.org](mailto:ldlaino@chacoamericano.org)