

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PROYECTO DE REFORMULACION DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

DE LA

CAUCILLERIA PARAGUAYA

Tesis para obtener el grado  
de Licenciado en Relaciones  
Internacionales.

Alberto Villagra Plata

Mayo de 1968

A la memoria de mi padre:

Juan Bautista Villagra

A mi madre:

Angela Teresa Plata de Villagra

A mi esposa:

Dra. Silvia Beristáin de Villagra

## INTRODUCCION

La intención de este trabajo es la de presentar un estudio interpretativo de la realidad política y económica del Paraguay, vinculada a la estructura administrativa del aparato institucional encargado de la ejecución de la política exterior de su gobierno. / Con este fin, partiremos de la hipótesis de que la política exterior es uno de los instrumentos para el logro del desarrollo económico y social de la nación paraguaya.

De esta manera, al principio tuvimos que hacer un análisis histórico, como premisa fundamental para el conocimiento de la evolución de la nacionalidad paraguaya, relacionada a aquellos acontecimientos internacionales que determinaron la situación actual de ese país. Seguidamente realizamos algunas observaciones acerca de la situación geográfica y geopolítica (recursos naturales y socio-políticos), territorios, población, los aspectos económicos y sus necesidades, que llevaron a la búsqueda de la integración latinoamericana como medio para coadyuvar en el desarrollo nacional.

La obtención de los objetivos propuestos, sólo será posible mediante el desempeño eficiente de aquellas instituciones ligadas al aparato gubernamental paraguayo. Su evolución histórica, así como el análisis del funcionamiento del organismo ejecutor de los objetivos señalados, nos llevaron a la conclusión de que existen numerosos problemas que impiden su pleno desenvolvimiento.

Con el ánimo de ir al encuentro de esa respuesta, presentamos el proyecto de reformulación de la Cancillería paraguaya, manifestada como una necesidad cuya satisfacción a corto plazo se impone como un argumento positivo para el logro de los objetivos de su política exterior.

Nuestros agradecimientos más sinceros al Dr. Ray Mauro Marini, profesor de la Cátedra de Historia Diplomática de la América Latina, 1900 a 1945, de el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, -- quien fungió como asesor durante la elaboración de la tesis; al catedrático Horio Jaguaribe, profesor visitante de la misma Institución, por sus valiosas sugerencias para la investigación del presente trabajo; al Dr. Juan Piate, ex-Embajador del Paraguay acreditado ante el Gobierno de los Estados Unidos de América en Washington, D.C.; a los directores y empleados de la -- Hispanic Foundation, dependiente de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América, con sede en la capital norteamericana; a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos del -- Brasil (Palacio de Itamarati, Rio de Janeiro) y los directores y profesores del Instituto Rio Branco del mismo país.

Entre las Instituciones son de especial mención El Colegio de México, sus autoridades, personal administrativo, cuerpo de profesores y empleados de la Biblioteca de dicha elevada casa de estudios. Al Programa -- de Intercambio de Profesores y Becas de la Organización de Estados Americanos, y a la Fundación Leo. S. Rowe de ese organismo internacional.

Finalmente a, Eliseo Silva y señora, Dr. Manuel Moreno y familia, al Dr. Carlos A. Saldivar Sub-Secretario de Estado en la cartera de Relaciones Exteriores del gobierno paraguayo, a la familia Moreno Sánchez y la señorita Marcela J. Torrecillas.

El autor asume responsabilidad total por errores u omisiones que -- se hayan incurrido en la investigación y redacción del trabajo.

México, D.F., abril de 1968.

I N D I C E

Pág.

**Introducción.**

<b>CAPITULO I</b>	- Evolución histórica de la nacionalidad paraguaya	1
	Epoa Colonial . . . . .	2
	La Independencia . . . . .	6
	Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) . . . . .	11
	Guerra del Chaco (1932-1935) . . . . .	13
	Consecuencias . . . . .	15
<b>CAPITULO II</b>	- El Paraguay Actual . . . . .	24
	Situación geográfica y geopolítica . . . . .	24
	Territorios, población y recursos . . . . .	27
	Aspectos económicos y sociales . . . . .	29
	Necesidad de Comercio Exterior; coyuntura regional; Integración; ALALC; comercio creciente . . . . .	45
<b>CAPITULO III</b>	- Evolución de las Instituciones vinculadas a la política exterior del Paraguay hasta nuestros días y análisis de su Cancillería . . . . .	58
	El Reglamento de 1903 . . . . .	59
	Los objetivos de la política exterior paraguaya contemporánea . . . . .	64
	Estructura actual de la Cancillería: Reglamentos de 1946 y 1954 . . . . .	66
	Otros órganos que participan en la definición y ejecución de la política exterior paraguaya. . . . .	75
<b>CAPITULO IV</b>	- Algunos factores que impiden el pleno funcionamiento de la Administración Pública paraguaya . . . . .	85
	El caso específico del Ministerio de Relaciones Exteriores . . . . .	89
	Proyecto de Reformulación de la estructura administrativa de su Cancillería . . . . .	94

<u>APENDICE I</u>	- Breve referencia a las recientes reformas de las Cancillerías de Itamarati (Brasil) y de Tlatelolco (México) . . . . .	101
<u>APENDICE II</u>	- Mapas, estadísticas y organigramas . . . . .	109
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	- . . . . .	110

## CAPITULO I:

Evolución histórica de la nacionalidad paraguaya.

Epoca Colonial.

La Independencia.

Guerra de la Triple Alianza (1865-1870)

Guerra del Chaco (1932-1935)

Consecuencias.

ENCLAVADO EN EL CORAZÓN DE LA AMÉRICA DEL SUR SE HALLA EL PARAGUAY, rodeado por Argentina y Brasil —dos de los mayores países latinoamericanos— y Bolivia, compañero de infortunios en la pesada carga de la mediterraneidad continental. Con una población que acaba de sobrepasar los dos millones de habitantes, distribuidos en una superficie reducida de 406,570 kilómetros cuadrados, el único pueblo bilingüe de América Latina, el Paraguay del Siglo Veinte, es una muestra del destino manifiesto a la inversa.

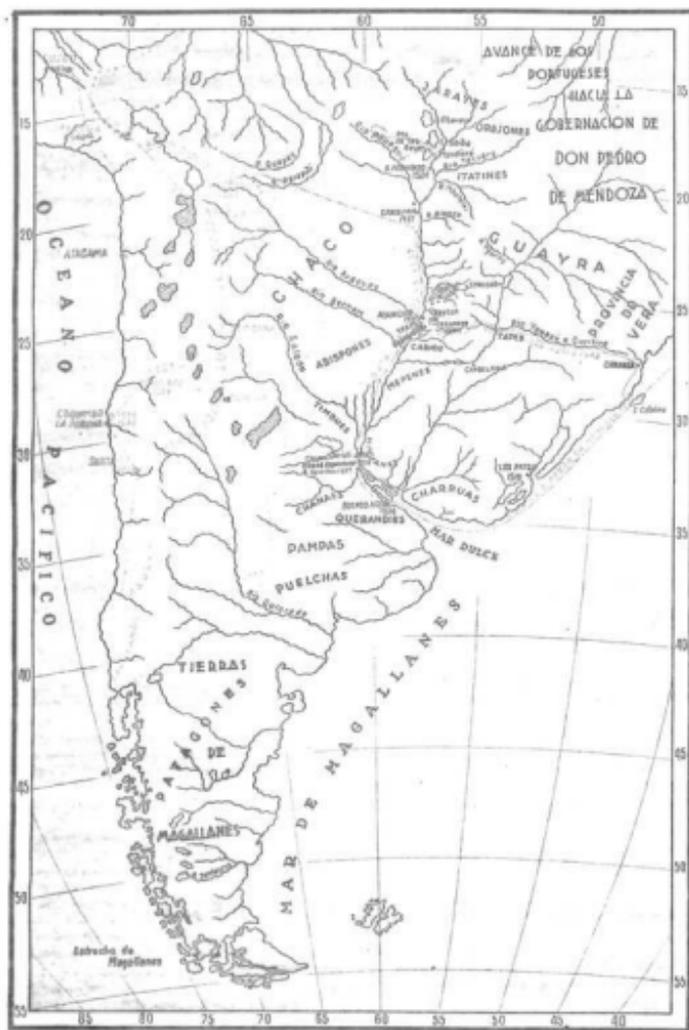
Descubierto en la primera mitad del Siglo XVI y colonizado por grupos ibéricos, se constituyó en uno de los principales polos de expansión política, económica, religiosa y cultural de la Corona de Castilla. Su capital, Asunción, fundada en 1537 por Juan de Salazar y Espinosa, se convirtió en asiento de la Provincia Gigante de las Indias. A 430 años de su fundación, Asunción sigue siendo el núcleo político-administrativo, cultural y económico del país, donde se hallan asentados los tres poderes del Estado paraguayo, que emergió a la vida independiente en las jornadas del 14 y 15 de mayo de 1811.

La organización del Estado paraguayo estuvo condicionada a las presiones políticas, y con frecuencia militares y económicas, que actuaron sobre él desde el exterior, y a la situación mediterránea del país, que creó el estilo de sus movimientos defensivos de política exterior.

En la primera fase de la colonización, en el aspecto económico la actividad minera prevalecía en el área española, mientras que, en el área

MAPA N° 6— Expediciones de lado del Río de Solís: D. Pedro de Mendoza (1535) D. Juan de Ayolas (1536); Primer Gobierno de Irala (1539) y D. Alvar Núñez; su Gobierno (1542 - 1544).

Expediciones de lado de Cuzco: D. Diego de Almagro vino a Chile y fundó a Copiapó y Coquimbo en 1535; D. Pedro de Ansures fundó a Charcas en 1539,



y D. Pedro de Valdivia fundó a Santiago de Chile en 1541, y a La Serena, en 1544. Fundaciones de D. Pedro de Mendoza: Buenos Aires, Corpus Christi y Buena Esperanza, en 1536; de Juan de Ayolas: Puerto La Candelaria, en 1537; de Juan de Salazar: la Asunción, en 1537; y de Domingo de Irala: Teresañ, Atyrá, Tobatí, Areguá, Ypané, Guarambaré, Itá, Yaguarón, Tabapy y Candelaria.

portuguesa la actividad era eminentemente agrícola<sup>1</sup>.

La fundación del puerto de Asunción, llevada a cabo siguiendo instrucciones de Madrid, obedeció a razones económicas y de estrategia defensiva de la Corona Española. Por un lado, en lo económico, Asunción fundada como polo secundario de la colonización ibérica, se erigió como fuente de abastecimiento y aprovisionamiento para otras zonas de expansión. Por el otro, Asunción, creada como bastión defensivo ante los avances de guaraníes y bandeirantes procedentes del Brasil, se constituiría posteriormente en la muralla que hiciera frente a la agresiva expansión portuguesa, que se desvivía por aumentar su esfera de influencia<sup>2</sup>.

Amparo y reparo de la Conquista ibérica, la Provincia Gigante de las Indias, con sede en Asunción, se proyectó en forma sucesiva en la fundación de otras ciudades: Ontiveros (1543), Santa Cruz de la Sierra (1560), Santa Fé (1573), Ciudad Serapina de San Salvador (1574), Buenos Aires (1580), Concepción del Bermejo (1586) y Villarica del Espíritu Santo. Asunción, erigida primitivamente como centro de conquista en el Río de la Plata, de secundaria importancia en la división político-administrativa de la Corona española, siguió siendo el principal baluarte defensivo ante las pretensiones imperialistas luso-brasileñas<sup>3</sup>.

Secundando a la colonización ibérica y en un afán de expansión evangelizadora, surgieron las Misiones Jesuíticas, que se establecieron en la Provincia del Guairá, organizando reducciones o pueblos de indios en la región. La fundación de las Misiones Guaraníticas, hecha efectiva en los primeros años del Siglo XVII, adquiere importancia económica por un lado, por ser el elemento fundamental de la colonización española en esa parte del continente, y política por el otro, por ser uno de los principales factores de plasmación de la nacionalidad guaraní.

Como factor de importancia económico-política de la colonización castellana en el Río de la Plata, las Misiones llegaron a constituirse por sus características peculiares, en el pivote del desarrollo económico de la región, e incluso a superar a los propios españoles radicados en el área platina. Su papel en la plasmación del pueblo paraguayo como unidad independiente, notadamente diferenciada de las demás naciones que rompieron el yugo

MAPA N° 9—La provincia del Paraguay Gigante—Fundaciones: de Santa Fe (1573), S. Salvador (1574), Villa Rica (1576), Santiago de Jerez (1580), Buenos Aires (1580), Concepción del Bermejo (1586) y Corrientes (1588)—El círculo del radio de 100 leguas de la Asunción y ruta de Hernandarias a la Patagonia (1597 - 1599 y 1602 - 1609).



Fundaciones de lado de Cuzco: En Tucumán: Esteco (1567), Córdoba (1573), Salta (1582), La Rioja (1591) y Jujui (1592); En Cuyo: San Luis (1596), y en la zona de la Audiencia de Charcas: Tarija (1571), Cochabamba (1572) y Oruro (1590).

español, lo veremos posteriormente, en el desarrollo del proceso de formación del Estado paraguayo<sup>4</sup>.

En un plano más amplio, la dependencia político-administrativa del Perú —donde la actividad minera jugaba un papel preponderante y que coadyuvó al desarrollo del Perú de los primeros tiempos— que fue extendiéndose en la medida del proceso expansionista español, imposibilitaba a España, el control sobre la vastedad de sus dominios.

La actividad minera colonial y el régimen de monopolio del comercio obligaron, pues, al gobierno de Madrid a adoptar un sistema de convoyes conocido como el de "las dos flotas", que ligaban la metrópoli con el Caribe y el Perú, pasando por Panamá. El Callao era el único centro distribuidor. Pero el desarrollo de la ganadería y la creación consiguiente de mercaderías, cuyo sobrestado, hace caer para el Alto Perú la subordinación al virreinato de Lima<sup>5</sup>.

La habilitación de Buenos Aires como puerto sanciona un hecho geográfico ineludible, que le daba preeminencia sobre una vastísima área del interior continental. Soárez sostiene que "la apreciación derivada de condiciones que imponía la realidad, no podría ser detenida por imposiciones de orden político. A partir de ahí, Buenos Aires, disputará a Lima, no sólo un papel individualista, sino la preeminencia sobre vastas zonas del interior, cuyos límites al norte, abarcaba al Paraguay y al propio Alto Perú". Como consecuencia, Soárez menciona que "el comercio en estas condiciones era mucho más fácil que aquel que se hacía por la vía Lima-Callao<sup>6</sup>".

El extraordinario desarrollo de la ganadería y las condiciones geográficas, que permitían y que facilitaban la penetración remontando los ríos, hizo destacar a la zona platina, que se tornó por la extrema especialización de la zona minera, en abastecedora de una variedad de mercaderías, que iban desde productos alimenticios hasta aquellas "útiles", según el concepto fisiocrata en que el oro era la materia prima fundamental. Poco a poco, la metrópoli siente la necesidad de una nueva repartición administrativa que atienda los cambios operados en el sur del continente. Las necesidades imperativas hicieron que la antigua gobernación del Río de la Plata, creada en 1617 y subordinada al virreinato del Perú, fuera substituida por la provincia de Bue-

nes Aires, que comprende desde su creación la Banda Oriental, antes el jacui, el Gran Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fé, la Patagonia y, más adelante, las Misiones Jesuíticas de los ríos Paraná y Uruguay<sup>1</sup>.

La expansión del puerto bonaerense y su evidente atracción impulsaron la creación en 1776 del virreinato del Río de la Plata, reorganizado en - 1782 a base de ocho intendencias: Buenos Aires, Paraguay, Mendoza, Tucumán, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, La Plata, y Potosí<sup>2</sup>. Esta nueva entidad abarcó así aquellas zonas estrechamente ligadas a los ríos platinos y - - otras zonas en que los tucúes las habían tomado tributarias de Buenos Aires, como la antigua Provincia de Cuyo, hasta entonces dependiente de la Capitanía de Chile. También se sumaron la antigua Provincia de Córdoba, la Provincia del Guairá, que comprendía al Paraguay y antes dependía de Lima, las regiones de Santa Cruz de la Sierra, Potosí y Charcas, que constituirían más tarde Bolivia y que tradicionalmente dependían del virreinato del Perú<sup>2</sup>.

Características contradictorias rodeaban, pues, a la organización político-administrativa del Paraguay colonial del Siglo XVIII. Por un lado, - los españoles detentaban el poder político, como conquistadores del suelo guaraní, y, por el otro, las Misiones Jesuíticas, dueñas del poder económico e independientes de toda autoridad que no fuera su orden, prosperaron a pasos agigantados hasta la expulsión de los misioneros en 1776. Este era el panorama doméstico. En el panorama de las relaciones internacionales, y debido a motivaciones geográficas, la política defensiva de la Provincia, que en su primera etapa, sirvió de muralla a la expansión portuguesa, encerrado ahora - entre sus ríos, único pulmón de su comercio exterior, comenzó a defenderse en la voz de las ambiciones de anexión del gobierno de Buenos Aires.

Olvidado casi de la Corona y alejado de las grandes rutas comerciales y, como corolario, de los problemas internos de la Provincia guaraní, en lo referente a la diversificación de los poderes político y económico, surge el primer intento libertario de la América colonial con la Revolución de los Comercios de 1723. La Revolución Comercial de 1723 constituyó por así decirlo el primer grito de libertad en América, anterior a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos e inclusive antes que la comuna de París lanzara su mensaje humanista en 1789. La efervescencia de este brote popular fue tal que se prolongó por más de dos décadas, hasta que los líderes del movimiento

fueron enjuiciados.

Indudablemente que la proximidad que Buenos Aires comenzaba a adquirir sobre una vasta extensión continental, permitió que en la Provincia guaraní, hijo pródigo de la Corona española, pudieran germinar los anhelos libertarios que eran dirigidos directamente al núcleo de poder más cercano, el puerto bonaerense, que además detentaba el monopolio de las vías fluviales y por el cual se enriquecía indirectamente.

En esta atmósfera de importancia ascensional, Buenos Aires, a principios del Siglo XIX, rompe el yugo español, el 25 de mayo de 1810, formándose de inmediato un triunvirato integrado por Cornelio Saavedra como Presidente de la Junta y teniendo a Mariano Heron y Manuel Belgrano como vocales. Deshechos de continuar con el régimen heredado del Imperio español, Belgrano encabezó inmediatamente una expedición al Paraguay, con el pretendido intento de anexión al gobierno de Buenos Aires.

El fracaso de la invasión argentina, llevada a cabo en los campos de batalla de Paraguari y Tacuari, trajo consecuencias políticas para la nación guaraní<sup>10</sup>.

El nuevo Estado que rompió con el yugo español en los días 14 y 15 de mayo de 1811, encabezado por el Teniente Coronel Fulgencio Yegros, el Capitán Pedro Juan Caballero y el Alférez Vicente Ignacio Iturbe, afirmó la raíz democrática de todo poder legítimo, pero no se preocupó de estructurar un estado dentro de los moldes de la Constitución norteamericana, ni se entusiasmó por los principios de la Revolución Francesa, pese a la familiaridad de algunos de los próceres con la literatura de la Enciclopedia. Según el Dr. González, "inf más bien a buscar modelos que imitar en la Roma republicana, pero conservando la estructura financiera, administrativa y jurídica del Imperio español, en todo aquello en que no dañaba o debilitaba la vitalidad autóctona"<sup>11</sup>. Posteriormente, los sucesivos gobernantes paraguayos buscarán empíricamente los medios para dotar al país de los recursos suficientes para la defensa de la integridad y la soberanía de la nación guaraní.

En esta parte del continente, la defensa de la colonia contra los apetitos luso-brasileños en la primera fase de la conquista y, posteriormente,

ante las ambiciones anexionistas del Gobierno de Buenos Aires, cincelaron con caracteres indelebles la política exterior del Paraguay colonial. Como Estado independiente, dicha constante siguió permaneciendo inalterable, como objetivo de varios gobiernos posteriores, pudiéndose agregar que la búsqueda de una salida para el comercio exterior constituye la segunda constante, que se prolongará hasta esta segunda mitad del Siglo XX.

El proceso de emancipación de las colonias españolas sorprendió a la Provincia del Paraguay en una etapa avanzada de su evolución social y con los elementos constitutivos propios de una nación.<sup>12</sup>

La Revolución de Independencia extinguió para siempre el dominio español y, manteniendo la estructura heredada de la Colonia, procuró transformarla sin violencias, sin conmociones sociales ni políticas, en la creencia de que pudiera servir con eficiencia a los nuevos fines de la sociedad. Imitando los modelos políticos de la Roma Republicana, "se instituyó el Primer Consulado en octubre de 1813, sancionado en el Congreso por aclamación". En su virtud "fueron investidos Fulgencio Yegres y José Gaspar Rodríguez de Francia en calidad de 'Cónsules de la República del Paraguay', con la obligación de cuidar por la conservación, seguridad y defensa de la República, con toda la vigilancia, esmero y actividad que exigen las presentes circunstancias".<sup>13</sup> De este modo, quedaba proclamada la República, la primera en Sudamérica, y se creaba un nuevo sistema de gobierno.

El Primer Consulado, siguiendo con la política defensiva frente a los deseos de anexión de Buenos Aires, rehusó el envío de diputados paraguayos a la Asamblea reunida en la capital bonaerense por un lado, y por el otro, se negó temporalmente a proveer de hombres y recursos a dicho gobierno, esgrimiendo como razón la imposibilidad de presentarse con la dignidad que correspondía al Estado paraguayo. Como consecuencia de la negativa guaraní, Buenos Aires respondió con la creación de nuevos impuestos a la yerba y el tabaco —provenientes del Paraguay. Fracasada en la guerra militar y en la lid diplomática, Buenos Aires recurría a la guerra económica para someter a la nación

paraguaya.

*En que sentido fue revolucionaria*

Ante esta coyuntura, en Asunción, el Congreso nacional sancionó, en fecha 3 de octubre de 1814, la creación del poder personal en manos de un Dictador. El objetivo principal de esta dictadura fue defender la soberanía del país de todo poder extraño. Esta preocupación, impidiéndoles formalizar tratados de comercio con los demás estados, condujo al doctor Francia a comerciar con particulares de los dos países vecinos en forma precaria, imponiendo al país un sistema de autoabastecimiento. "El Estado usufructuaba el monopolio de la yerba, la soda y el tabaco, principales renglones de las exportaciones paraguayas. La prosperidad bajo la dirección estatal, fue el elemento distintivo de la agricultura y la ganadería. Cansado el país, el dictador lo organizó con el objetivo de abastecerse a sí mismo, como una condición esencial para sostener la efectividad de su independencia"<sup>14</sup>.

*Matilde Bonzler*

La Dictadura del doctor Francia "— que tuvo por característica fundamental la consolidación de la independencia política— no provocó, ni quiso, ni aceptó, el aislamiento del Paraguay; fue el resultado de ese aislamiento y el instrumento de la resistencia a muerte contra él"<sup>15</sup>. Varios documentos de esa época atestiguan la incesante protesta del dictador Francia por el encierro al que fue sometido el Paraguay. En resumen, la dictadura revolucionaria del doctor Francia, fue "un poder conservador creado para defender una cultura y una fuerza civilizadora porque impidió el degüello de hermanos, las procripciones en masa, como las que padeció la República Argentina. Fue una dictadura de tipo romano, que el pueblo instituyó para afrontar y vencer una de las terribles crisis de su historia. Estuvo al servicio de la libertad, que primero tenía que ser exterior, es decir manifestarse en la independencia efectiva de toda potencia extranjera, y luego interna"<sup>16</sup>.

Las características heredadas de la colonización jesuítica, en el aspecto socio-económico, y el avance del mestizaje que había dejado incluído el acervo cultural de los guaraníes, permitieron que en la República del Paraguay siguiese ininterrumpidamente la creación de instituciones peculiares, que la diferenciaban notablemente de sus demás vecinos platinos. Tras la breve anarquía que siguió a la muerte del dictador Francia, surgió el Segundo Consulado, instituido por el Congreso, que inauguró sus sesiones el 12 de mayo de 1841.

*No haber con mi*  
*busco relevar la*  
*transferencia*  
*prebenda*  
*de pago*  
*institución*

Por esta época, la producción de excedentes, que no hallaban colocación en el mercado interno por su tamaño reducido, llevó al Consulado a gestionar dos tratados provisionales, indispensables para el comercio siquiera con la región más próxima. De este modo se firma con Corrientes un convenio de límites, para asegurar la defensa y tranquilidad del país <sup>17</sup>.

En fecha 13 de marzo de 1844, y poniendo fin al Segundo Consulado, el Congreso promulgó dos leyes de suma importancia para el proceso político-administrativo del país:

a) La Ley que establece la Administración Política de la República de la República del Paraguay, equívoca constitucional con el cual se organizaron, por primera vez, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobierno, de Hacienda y de Guerra y Marina.

b) La Constitución para la República, con el cual surgió el sistema presidencialista y la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división meramente nominal, ya que de hecho el ejercicio del poder quedaba en manos del Presidente de la República. El período presidencial fue fijado en cuatro años, pudiendo ser reelegido el presidente por otro período más <sup>18</sup>.

A partir de esta fecha, políticamente, se inicia una nueva era para la República del Paraguay.

La característica esencial del nuevo Estado fue su empeño en crear la sociedad científica, es decir sentar las bases para un cierto desarrollo del país, mediante, la importación de tecnologías más avanzadas procedentes de países europeos. La utilización de dichas tecnologías fue dirigida hacia el incipiente sector industrial de tipo artesanal, que comenzó a florecer en esa época. Con este fin, se gestionó la venida de científicos y técnicos, que muy pronto comenzaron a aplicar sus conocimientos en la tierra guaraní.

El objetivo del presidente electo, Don Carlos Antonio López, era "desarrollar al máximo el poderío de la nación, lo cual era apremiante, y en ese sentido buscó crear amistades afirmadas en intereses mundiales, para que una vez superado el ciclo de anarquía de la vecindad, nadie volviera a encorralar a la República" <sup>19</sup>. En un intento de romper las barreras geográficas que habían

reducido al país a la mediterraneidad, se concluyeron tratados con los Estados Unidos y las grandes potencias europeas.

Por esta época, el Poder Fuerte sigue, en lo que respecta a los monopolios del Estado, casi la misma política que el régimen anterior y se organizaron las finanzas dictándose la primera ley monetaria. Victor A. González señala que "en seguida se crean industrias como los arsenales y las fundiciones de hierro, se fomenta la inmigración, se gestionan la venta de técnicos extranjeros, inaugurándose uno de los primeros ferrocarriles de América<sup>20</sup>. - Con la construcción de caminos dirigidos hacia los mercados más próximos y la fundación de la marina mercante nacional, con vapores construidos en los astilleros paraguayos, que transportaron hacia adentro y fuera del país gran parte de la producción interna, el Paraguay inicia sus relaciones con economías más avanzadas.

La obtención de la libertad de navegación por los ríos Paraná y de la Plata permitió el extraordinario auge del comercio internacional, ayudado por el reconocimiento de la independencia paraguaya por el Imperio brasileño, que a la vez se convirtió en portavoz para que las demás naciones europeas y americanas reconocieran al país como independiente. Esta libertad de navegación fue obtenida mediante el Tratado con Corrientes de 1844. Basado en su peculiar estructura económica, en que el Estado paraguayo seguía siendo el mayor propietario de América, respaldado en su propia flota que unía Asunción con puertos europeos, la nación que se había desarrollado rápidamente durante el gobierno anterior, irrumpía en el escenario platino, superando a las demás naciones vecinas, que se desangraban en luchas fratricidas<sup>21</sup>.

La búsqueda de una salida para el comercio de excedentes de productos paraguayos, intentando rebasar el reducido mercado interno para una producción de expansión, se afirmará entonces como la tendencia dominante de la diplomacia paraguaya<sup>22</sup>.

Así, con el reconocimiento de la independencia paraguaya por la Confederación argentina y el Estado de Buenos Aires, inmediatamente se llegan a idénticos acuerdos con los representantes de Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Cerdeña. Por estos tratados, dichas naciones reconocían la independencia guaraní y el río Paraguay quedaba abierto a la navegación internacional.

Corría el año 1853 y el Paraguay iniciaba efectivamente su vinculación al mercado mundial, siendo la yerba mate, su principal artículo de exportación, sobre el cual el Paraguay tenía en el mercado americano una especie de monopolio, exportándose también maderas, tabaco, cigarros, cueros y naranjas. Como reflejo del activo comercio llevado a cabo por el país, Cardoso observa que "en el año y medio transcurrido desde junio de 1851 hasta fines de 1852, el movimiento del puerto de Asunción no pasó de 120 goletas de 40 a 80 toneladas, mismo que siguió en aumento siendo de 403 buques en 1861"<sup>23</sup>.

El comercio de exportación marcó el siguiente cuadros

TABLA DE COMERCIO INTERNACIONAL

<u>Años</u>	<u>Exportación</u>	<u>Importación</u>
1851	341.616 pesos	230.917 Pesos
1853	690.480 "	407.688 "
1855	1.006.900 "	431.835 "
1857	1.700.722 "	1.074.639 "
1858	1.205.819 "	1.539.648 " <sup>24</sup>

Esta tabla demuestra gráficamente la tendencia del sector externo de la economía paraguaya, en la cual se registró una duplicación en los rubros de importación y exportación en el año 1853, en relación al monto de dos años antes. Para el año 1855, las exportaciones aumentaron casi en un 45%, mientras que el aumento en las importaciones para el mismo año fue insignificante. A partir de 1857, se empieza a notar un aumento extraordinario —casi del 100%— en las importaciones, principalmente de ciertos artículos elaborados, necesarios para la construcción de buques, así como la compra de armas e implementos destinados a las fundiciones de hierro locales. El gobierno trataba de este modo de dotar al país de los recursos suficientes para sostener efectivamente la soberanía e independencia basada en un incipiente desarrollo económico.

En el aspecto social, se verificó la llegada de los primeros inmigrantes durante la época del Poder Fuerte. Colonos casi en su totalidad europeos comenzaron a poblar el territorio<sup>25</sup>.

La inmigración procedente de países europeos trajo consigo una consi-

Definición de la Cultura, Sr. Solano López

ble evolución de las costumbres. Notó el aislamiento forzoso de años anteriores, la sociedad paraguaya asimiló muy pronto la cultura proveniente de los más afamados centros europeos<sup>26</sup>.

Resumiendo, tenemos que el gobierno de Asunción se caracterizó por una política exterior defensiva frente al imperio luso-brasileño durante la época colonial. La lucha contra los deseos expansionistas de Buenos Aires, se relajaron los últimos días de esa época. Poco conflicto con sucesivos gobiernos benemeritos, ha seguido casi ininterrumpidamente con ciertas variantes, hasta principios de la segunda mitad del Siglo XIX. A partir de esta época, la política exterior paraguaya adquiere una nueva tónica con la búsqueda de la expansión económica hacia el exterior.

Su objetivo era rebasar el obstáculo más serio que se oponía a su desarrollo: la estrechez de su mercado interno. Fortalecidos estos objetivos con la llegada de inmigrantes, técnicos científicos y máquinas necesarias para apuntalar el desarrollo, el gobierno intentó cierta participación en el orden platino, aprovechando la coyuntura favorable de un creciente comercio con el exterior. Este intento de la expansión económica exterior del Paraguay fue frustrado como resultado de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), que tuvo por consecuencia directa la pérdida en términos de oportunidad, para que el Paraguay pudiese lograr su desarrollo económico y social<sup>27</sup>.

*Muchas más de un nota al pie p. 28*

Cerro Corá —batalla donde pereció el Mariscal Francisco Solano López, el 10. de marzo de 1870— cerró una etapa de la historia paraguaya y abrió otra. A partir de entonces el país, tras el intento del período 1851-1860, frustrado por la infausta política internacional de los demás estados platinos, va a adquirir un nuevo status en el sistema económico mundial. Como consecuencia de la victoria aliada, el régimen de poder patriarcal, complementado por el capitalismo de Estado imperante en el país hasta 1870, sucumbió ante el avance del laissez faire anglo-sajón que, apoyado en la alianza brasileño-argentina, había llegado a someter al único país latinoamericano que, —

con características propias y particulares, desarrollara un sistema económico-político diferente a los demás países latinoamericanos.

Empujada por intereses ingleses, la victoria argentino-brasilera selló definitivamente el enclaustramiento de la nación guaraní, que de este modo quedó confinada a sus ríos internacionales como única vía de comunicación con el exterior. El dominio argentino de ambas orillas del río Paraná cortó las aspiraciones paraguayas de lograr un desarrollo mayor, económico-político, mediante una intensificación del intercambio con aquellas economías más avanzadas.

Terminado el conflicto con la Triple Alianza, la población paraguaya quedó reducida a mujeres, niños y ancianos, que componían el 90% del total de un país enteramente desorganizado, casi aniquilado. Se planteó inmediatamente la necesidad de dictar una nueva carta orgánica para la República, conforme a los principios del liberalismo, doctrina de general aceptación en aquel tiempo entre los intelectuales de Europa y América. Ello se cristalizó en la Constitución de 1870.

Como parte de la vida institucional, aparecieron partidos políticos definidos, que perduran hasta nuestros días:

a) la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) de raíces auténticamente nacionales, y

b) el Partido Liberal (Azul), de matiz conservador, si lo comparamos con algunos partidos políticos de esa denominación, que existen actualmente en Argentina, Colombia y Perú.

Desde el punto de vista económico, la Guerra de la Triple Alianza trajo además diversas consecuencias. Una de ellas fue la destrucción del sistema monetario nacional, que estableció la libre circulación de la moneda de los vencedores. Este hecho prevalecerá hasta 1940, fecha en que el Paraguay vuelve a tener una moneda propia. Otra consecuencia importante fue el cambio sufrido por el régimen de tenencia de la tierra. Desaparecida la riqueza pública y privada, los primeros gobiernos carecieron de recursos para subvenir a las más urgentes necesidades fiscales. En sus esfuerzos para reorganizar

la administración pública, los sucesivos gobernantes paraguayos tuvieron que recurrir a la venta de las extensas tierras fiscales. Esto trajo por consecuencia el desplazamiento de la tenencia del suelo en favor de las grandes — compañías extranjeras, principalmente inglesas, que, a través de mediadores argentinos y brasileños, adquirieron grandes áreas fundiarias en el Chaco y el Alto Paraná. Con ello aparecen los grandes latifundios de la zona, característica que permanece hasta nuestros días. Al mismo tiempo, se forma una oligarquía estrechamente vinculada a intereses foráneos.

Por otra parte, los escasos sobrevivientes paraguayos, mediante un extraordinario esfuerzo mancomunado del hombre y la mujer, levantaron nuevamente la agricultura, que era la principal fuente de ocupación, dedicándose especialmente al auto-abastecimiento. Fue fundamentalmente, como lo es en la actualidad, la familia quien trabajó la tierra, sin utilizar mano de obra asalariada, recurriendo a la "minga", a la ayuda mutua, en los casos de necesidad.

Desde este momento, la interrelación del "flujo de capital" y el — "flujo de poder" originó la entrada del país al proceso de integración a las economías centrales, que tuvo por consecuencia última la dependencia directa de economías más avanzadas. Caracterizada por su lento desarrollo económico, en el tablero del juego interno del poder entre las clases sociales comienza a notarse que éstas —con el correr del tiempo— son directamente afectadas por las decisiones de los grupos que, a partir de este instante, controlan — el sector dinámico de la economía: la agropecuaria relacionada al sector — externo<sup>29</sup>.

La aparición de movimientos políticos liberales caracterizaron, en el terreno político, una larga anarquía, en la que varios grupos o facciones se disputaron el poder hasta 1932, fecha de iniciación de la Guerra del — Chaco<sup>30</sup>.

En los 62 años que van del término de la Guerra de la Triple Alianza

al comienzo de la Guerra del Chaco, se verificó una recuperación de la actividad económica con bases fundamentalmente internas, sin logros importantes en materia de comercio exterior, de modo que la depresión mundial de 1929 no afectó el desarrollo económico nacional. A pesar de esto, el país hubiera seguido su proceso de recuperación, expandiéndose lentamente de acuerdo con su mercado interno reducido, si no hubiera sobrevenido la Guerra del Chaco<sup>32</sup>.

El Paraguay no tenía motivos para enfrentarse a Bolivia en el terreno de la lucha armada. La única cuestión que tenía por dilucidar con ella — según tiene Cecilio Bies — "era la divisoria occidental en la línea del meridiano — 63° oeste de Greenwich aproximadamente"<sup>32</sup>. Sin embargo, intereses mucho más grandes que los propios beligerantes habían movido los resortes para la contienda chaqueña<sup>33</sup>. *Cuales ?*

Entre los antecedentes de dicha contienda, observamos que tanto Bolivia como Paraguay atrevíanse por períodos críticos históricos, siendo muy frecuentes las asonadas y revueltas militares. Bolivia por una parte, había podido suprimir temporalmente de su panorama político las asonadas militares, pero ya se hallaban en germen las reivindicaciones obreras y campesinas que, tras las luchas de 1943 y 1946, llevaron al triunfo de la Revolución de 1952. En el Paraguay, por el otro lado, "el régimen de anarquía imperante en el país se agudizó con la Guerra Civil de 1921 a 1924, del cual comenzaba a recuperarse cuando se inicia en 1932 el conflicto boliviano-paraguayo. Este último país se hallaba inerte ante la política del gobierno pacífico, de ocupación de los territorios desiertos, mediante la creación de fortines a lo largo del Pilcomayo"<sup>34</sup>.

Comprobado el avance boliviano, el Paraguay a su vez completó la ocupación militar del Chaco en afán defensivo. Así comenzó, en la selva chaqueña, una carrera de fortines, de la cual tarde o temprano debían resultar los choques, de ambos bandos. Con victorias y derrotas, el ejército paraguayo, que pasó a la ofensiva, llegó al oeste hasta los límites del mismo chaco guaraní. Hacia el noreste, aproximadamente hasta la antigua divisoria austral de Chiquitos. Siendo el frente de batalla aquellas históricas fronteras, en la Conferencia de Paz, reunida en Buenos Aires, bajo los auspicios de 6 naciones — Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Perú y el Uruguay — los representantes de Bolivia y Paraguay firmaron el protocolo de junio de 1935 y de

como de fuego el mismo mes<sup>35</sup>.

Importantes consecuencias políticas y económicas se derivaron de la contienda chaqueña. En el primer aspecto, la defensa del territorio nacional, elemento primario de la política exterior paraguaya, reaparecía en la tercera década de nuestro siglo como la tendencia dominante de la diplomacia del gobierno de Amalio. Siguiendo con este aspecto, después de la Guerra, el 17 de febrero de 1936, el ejército, con el apoyo del cuadro de oficiales no licenciados, derriba al gobierno liberal. Por un Acta Plebiscitaria se derogó la Constitución de 1870 y se disolvió el Parlamento. Como Presidente Provisional fue nombrado el Coronel Rafael Franco<sup>36</sup>.

Así, irrumpe en el escenario político del país un nuevo grupo, las fuerzas armadas, que, con el correr del tiempo, asumirá un papel preponderante en la conducción de los quehaceres políticos y económicos de la nación. — La preponderancia de las fuerzas armadas, heredadas de la defensa territorial y de la soberanía nacional, caracterizarán, con matices de poder patriarcal, el panorama de posguerra.

En el ámbito doméstico, y como consecuencia de la guerra del Chaco, se produce la homogeneidad nacional, mediante la integración del chaco paraguayo al proceso de desarrollo económico. Como resultados positivos, podemos observar los siguientes: el pueblo paraguayo ocupó el Chaco, vivió en él, luchó por su soberanía, triunfó y se reconstruyó. El campesino que se incorporó masivamente al ejército conoció las ciudades en época de licencia, cambió de ambiente y vivió nuevas formas de vida. De esto, surgieron algunos hechos importantes:

- a) la Guerra determinó la ocupación efectiva del Chaco;
- b) el campesino, después de haber cumplido con sus deberes militares y conocido un nuevo ambiente de vida, se sintió atraído por la Capital, acelerando en consecuencia el proceso de urbanización a costa de la despoblación rural —elemento negativo de la contienda— dejando al campo sin sus elementos necesarios, y
- c) ante el aumento de la semi-urbanización, se amplió en algo el mercado monetario interior.

El aspecto negativo de mayor trascendencia, en el plano económico, - lo constituyó el estancamiento —por segunda vez en su historia— del desarrollo nacional. Por supuesto que esta interrupción del proceso de desarrollo vegetativo del país no adquirió los caracteres catastróficos de aquella - de 1870.

Por último, en la posguerra se hizo evidente la necesidad de la integración del territorio nacional, a lo cual se abocaron los sucesivos gobiernos en turno. De 1940 en adelante, se empezaron a echar las bases tendientes a un futuro desarrollo económico. Las comunicaciones eran tan difíciles que la superficie realmente ocupada no era superior a los 5.000 kilómetros cuadrados. No existían prácticamente caminos. Sólo había dos vías de comunicación: los ríos más importantes y el ferrocarril. En consecuencia la actividad agropecuaria se hacía sólo en sus zonas de influencia<sup>17</sup>.

En materia de política exterior, la fijación definitiva de los límites con Bolivia cierra la última etapa de defensa del territorio paraguayo. - El Paraguay del Siglo XX, echadas las bases de la integración nacional, entró en la etapa de la búsqueda del desarrollo económico, una vez superada la revolución de 1947. Dicha revolución, iniciada en marzo, finalizó con la victoria de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) que, del lado del gobierno, enfrentó a los partidos Liberal, Febrerista, Comunista y miembros disidentes de las fuerzas armadas. El campesinado paraguayo, que dió su apoyo substancial al Partido Colorado, comienza a jugar un papel de mayor importancia en las lides políticas del pueblo guaraní.

No habia dicho que hab  
una gran transformación como  
la expresada en P.9.

## NOTAS

- 1) "En lo referente a los antecedentes de la colonización existía gran distancia entre las áreas de expansión española y de expansión portuguesa. La española estaba dirigida para el Caribe y el Pacífico y la portuguesa para el Atlántico. El centro de gravedad del área española era el Perú; la zona secundaria era el Paraguay. En el área portuguesa, su centro de gravedad era Pernambuco y el área secundaria, San Vicente". Wernock Sodré, Formacao Histórica de ... p.228.
- 2) "Los bandeirantes y paulistas procedían metódicamente con el objeto de transgredir la raya de Tordesillas y desbrozar el camino de la diplomacia para imponer en los Tratados, como condición indispensable, la ocupación para el derecho de dominio sobre un territorio, y respaldar así las conquistas, con el principio del uti possidetis actuali o la fórmula del triunfo de la fuerza bruta sobre el valor moral del derecho". Machuca - Martínez, Marcelino, Mapas Históricos ... p.29.
- 3) Al respecto Machuca Martínez sostiene que la Provincia Gigante de los días, sufre desmembraciones que irán reduciendo al gobierno de la Asunción la primera desmembración tiene lugar en 1545, con la creación de Nueva Andalucía; la segunda, en 1548; con la fundación de Santa Cruz de la Sierra, Loreto y Trinidad, se produce el tercer despojo; la cuarta cuando el Rey Felipe III, extiende la Cédula Real del 16 de diciembre de 1617, haciendo efectiva la partición del Paraguay en dos Gobernaciones: la de Buenos Aires y la del Guairá. El primer paso para la quinta desmembración se da cuando Fernando VI firma el Tratado de Madrid del 13 de Enero de 1750, consumado en 1777 con el tristemente célebre Tratado de San Ildefonso. Al convertirse en Intendencia, en 1782, la Provincia sufre el sexto despojo. Op.cit., p.19. Véase Mapas del Apéndice II.
- 4) "Normas de rígida disciplina gobernaron la organización de los pueblos de las Misiones. Bajo ellas encontraron los indios un notable bienestar material, conseguido a expensas de una entrega absoluta en el orden espiritual. sometidos al gobierno espiritual del sacerdote, encargado del aspecto religioso de la reducción por una parte, los indios eran, por la otra, controlados por el cura, encargado de la dirección de los trabajos, de almacenar los frutos, y de cuidar de todo aquello que tuviera relación con las compras y ventas, tarea en la que le ayudaba el cura compañero". Martínez Mandiata, Marcos, "El Imperio Jesuítico y ... pp.277-305.
- 5) Wernock Sodré, Op.cit., p.230.
- 6) Ibid., p.232.
- 7) Ibid., p.233.
- 8) Ibid., p.234.
- 9) Ibid., p.230
- 10) "En principio se pudo notar claramente una gran confusión y tendencias contradictorias en la opinión pública. Por un lado, se conspiraba activa-

mente, por el otro se hacían preparativos de defensa del régimen anarquizado mortalmente. Se distinguieron tres corrientes antinacionales, que cho-caban entre sí. En primer término el núcleo poco numeroso, pero selecto de los españoles que se constituyeron en el Cabildo, jurando odio eterno a Buenos Aires, y se proponían aplastar el movimiento libertario. Contaban con el apoyo de parte del viejo patriado paraguayo, y de reputados militares nacionales, que defendían con el régimen español sus privilegios económicos y sociales. En el otro extremo estaban los positivistas, ocultos dirigidos por el asesor del Gobernador..... estos buscaban la cesación del poder español y la sujeción de la Provincia a la Junta de Buenos Aires.

La gran masa de la opinión que estuvo capitaneada por la joven oficialidad de Tacuarí y Paraguari, quería la cesación del viejo régimen, al mismo tiempo que un entendimiento con Buenos Aires. No atinaba a encontrar la fórmula que conciliase su deseo de unión con Buenos Aires, con su voluntad de conquistar la libertad de la patria". Cardoso, Urafin, - El Paraguay ... citado por Ballesteros y Beretta, Antonio, Historia de América ..., p.3.

- 11) "El Paraguay Independiente fue desde el primer momento sensible a las realidades geográficas. Por eso el nuevo Estado buscó soluciones económicas a su mediterraneidad: pagó por la supresión de los puertos preci- sos que enriquecían al Gobierno de Buenos Aires, y de las gabelas que abrumaban sus productos en las tierras del sur; aceptó formar parte de una Confederación continental, pero rechazó cualquiera forma de dependencia de Buenos Aires ..... la terrible tarea de mantener la Independencia, de salvar a la República, de no cambiar unas cadenas por otras ...". Gonsfles, Natalicio, Geografía del ..., p.622.
- 12) "Los conquistadores españoles radicados desde 1537 a orillas del río Pa- raguay, en unión con los guaraníes originaron, a través de los años, un pueblo homogéneo y numeroso, trabajador y valiente que sabía lo que el - Paraguay fundador de ciudades significó en la civilización del Rio de - la Plata, se enorgullecía de su ascendencia hispánica, y poseía una ro- busta conciencia nacional". Cardoso, Urafin, Op.cit., p.1
- 13) Cardoso, Op.cit., p.1
- 14) "El Dictador impuso normas para que el país produjera todo aquello de - que se abastecía en la Provincia del Sur, señalando a cada región la - cantidad y especie de los cultivos. El Paraguay no necesitó de los ce- reales y algodón que introducía de Corrientes y Santa Fé. El Estado - convertido en el principal propietario como resultado de las confisco- ciones, daba trabajo en las estancias de la patria, y en sus manufactu- ras a muchos ciudadanos. El Paraguay produjo todas las materias primas esenciales para su subsistencia. Para desarrollar su industrialización hacían falta artesanos y el Dictador apeló al terror cuando fue necesar- io a fin de desportar las innatas aptitudes de sus compatriotas" Gons- fles, Víctor A.; Aspectos socio-económicos ..., p.4.
- 15) Gonsfles, Natalicio, Op.cit., p.623.
- 16) "Lo que desconcierta y contribuye al extravío de los juicios es que ese mito duró cuarenta años y se manifestó no en épicas batallas sino en - el cierre de los ríos, en la piratería fluvial, en el secuestro de los

productos del país acorralado, en una hostilidad distante pero implacable. Buenos Aires para abatir la independencia nacional, persiguió el comercio paraguayo, secuestró sus barcos, con las mercaderías que llevaban e impidió la llegada de los que provenían de Europa, y la nación, que carecía de poderío suficiente para replicar a estas agresiones se replegó sobre sí misma y redujo su comercio de exportación, por Itapúa, cruzando las Misiones hoy argentinas, que hasta 1876 formaron parte integrante del patrimonio territorial del Paraguay". González, Natalicio, Op.cit., p.625.

- 17) "Por los tratados con Corrientes el gobierno paraguayo no se proponía tomar partido en la guerra contra Rosas, ni menos desconocer la unidad de la Confederación argentina, cuyos derechos fueron salvados. Sólo buscaba abrir puertas al comercio del Paraguay. Para encasillar se dio un reglamento de Aduanas y disposiciones para la navegación, la que no podía realizarse sino hasta Pilar". Cardoso, Efraín, Op.cit., p.84.
- 18) Ibid., p.96
- 19) Ibid., p.98
- 20) González, Victor A., Op.cit., p.6
- 21) Ya en 1852, Urquiza, vencedor de Caseros, había roto el cerco que Rosas había impuesto anteriormente al Paraguay. Martínez Bordaberry, Marcos, -- Viabilidad de una guerra ..., p.18
- 22) "El 14 de septiembre de 1852, al anunciar su desaparición el periódico "El Paraguayo Independiente" fundado para defender los derechos del Paraguay frente al afán de conquista de Buenos Aires, al despedirse de sus lectores decía "Nuestro papel concluye con este número y al cerrarlo tan apenas la íntima complacencia de felicitar a nuestros compatriotas por la consecución de los tres grandes objetivos de la República: --el reconocimiento de la Independencia de la República --el acuerdo definitivo de límites con la Confederación Argentina --y la libre navegación de nuestro pabellón por el río Paraná y sus afluentes". "El Paraguayo Independiente", 14 de setiembre de 1852, cita de por Efraín Cardoso, Op.cit., p.100.
- 23) Ibid., p.146
- 24) Ibid., p.147
- 25) La corriente inmigratoria que se había iniciado durante la época del poder fuerte fue posteriormente obstaculizada por campañas de desprestigio mantenidas en el exterior; sumada a la posición mediterránea del país, ello hizo que la emigración europea se canalizara hacia el Brasil y los países del Plata. En los países vecinos, a pesar del régimen de marginación imperante, hubo una gran explosión demográfica en contraste con la escasa población del Paraguay. Gracias a las corrientes inmigratorias, los primeros acrecentaron su población y pudieron poblar sus vastos territorios. La inmigración procedente de países europeos en su mayoría, también trajo consigo el capital necesario que comenzó a fluir en grandes cantidades a esos dos polos del desarrollo económico de América Latina. En el Brasil la formación de una élite ligada a los intereses europeos, facilitó enormemente la industrialización del país.

26) "El regreso del General López de Europa significó también cambios diversos en la vida social del país. De su viaje trajo gustos distinguidos y costumbres sociales que revolucionaron la tranquila rutina colonial de la sociedad paraguaya. La sociedad en contacto con el mundo civilizado, después de tantos años de forzoso aislamiento, aunque desgajada de sus raudos y representativos elementos, se reconstruyó rápidamente con un sentido democrático muy peculiar manifestado en los bailes populares, con que se conmemoraban los grandes acontecimientos y donde concurrían obligatoriamente las encopetadas familias que lucían elegantes trajes importados de París junto a las famosas "guyus-verd" descalzas y vestidas al estilo popular y a las mujeres del mercado, y de servicio, bailando todos los sonos de la misma música, bajo la mirada y vigilancia del presidente y su familia. El mismo espíritu igualitario fue inminente en las reuniones teatrales aunque no con agrado de todos". Cardoso, Rraña, Op. cit., p.149.

27) López había designado sucesor a su hijo Francisco Solano con el objeto principal de evitar algún brote de anarquía después de su desaparición, como había sucedido tras la muerte del doctor Francia. Joven oficial formado en las cortes napoleónicas, Solano López asumió la presidencia en 1862. A su llegada al poder problemas candentes como la delimitación definitiva de fronteras con los países vecinos, discusiones y debates sobre la libre navegación de los ríos constituyeron los negros nubarrones que se cernían en el horizonte de las relaciones internacionales del Río de la Plata. La Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) en la que pelearon el Brasil, la Argentina de Mitre y el Uruguay de Venancio Flores contra Paraguay ha sido llamada "guerra iniqua". Se ha dicho así mismo que la guerra duró sólo un año. Lo que siguió después fue la destrucción del Paraguay.

Sánchez Quell al referirse a los antecedentes de la Guerra de la Triple Alianza, sostiene "fueron tantos los factores que intervinieron y los acontecimientos que se desarrollaron en el Río de la Plata durante la presidencia de Solano López, originando la guerra que a grosso modo se podría sintetizar así:

-problemas del sur; luchas internas argentinas debido al dominio del puerto de Buenos Aires sobre todo el litoral cubriendo un vastísimo territorio.

-deseos de Buenos Aires de anexionar las provincias litorales y al Paraguay a las exigencias de los intereses ingleses.

-problema del norte; la cuestión de límites con el Brasil al cual aún no se había hallado solución.

-revolución de Flores e incitación de los blancos en el Uruguay.

-intervención del Paraguay; a) pedido de explicaciones a la Argentina;

b) mediación en el conflicto argentino-uruguayo; c) mediación en el

conflicto brasileño-uruguayo; d) protesta ante el Brasil; e) ruptura de relaciones con el Brasil; f) declaración de guerra a la Argentina.

-actitud neutralista de Uruguay.

-el tratado secreto de la triple alianza".

Para Pelham Horton Box citado por Sánchez Quell, la razón de dicha contienda estriba en lo siguiente: "Se buscará en vano, alguna norma diréctris en la diplomacia brasileña; la determinación de lo que constituirían los verdaderos límites entre los Imperios coloniales de España y Portugal en el Nuevo Mundo, en el uti possidetis, en otro cualquiera. A riesgo de caer en un cierto cinismo, acaso podría decirse que hay un principio central en todas las interminables discusiones; el de adquirir más territorios por cualquier medio y con la aplicación de cualquier principio o sofisma". Sánchez Quell, Ripólit, La Diplomacia Paraguaya .... n.187.

- 28) "Sobre ese inmenso oasis y montón de ruinas, se perpetró la primera —  
 —denunciación del Paraguay independiente, reduciendo de este modo los —  
 —marcos geográficos del país. Dicha denuncia en cifras de hoy sig-  
 —nificarían:  
 —territorio usurpado por el Brasil — 62 385 Km2.  
 —territorio usurpado por la Argentina — 94 090 Km2.  
 —pérdida total de territorios — 156 415 Km2." González, Natalicio, —  
Geografía del ..., p.618.

- 29) Según el doctor Ray Mauro Marini "La expansión de las economías centro-  
 —les industrializadas —de Inglaterra, y luego de los Estados Unidos—  
 —encontró, por lo tanto situaciones nacionales ya constituidas por efec-  
 —to de la expansión colonial que le había precedido. Sociológicamente,  
 —desde este período la dinámica de las economías y de las sociedades re-  
 —cien formadas se presenta a la vez como refleja y autóctona —como cen-  
 —trífuga y como contrípeta— en la medida en que la expansión externa en-  
 —cuentra situaciones nacionales que posibilitan distintos tipos de alian-  
 —za, de resistencias y de tensión.  
 —Por otro lado, el proceso mismo de expansión de los países centrales ha  
 —proseguido y variado históricamente, según las características domina-  
 —tes del sistema económico: el capitalismo competitivo del Siglo XIX —  
 —de supremacía inglesa— ha seguido el capitalismo monopolístico, de pro-  
 —dominio norteamericano, — del Siglo XX. Este, si en el comienzo mantuvo  
 —los rasgos del antiguo tipo de expansión predominantemente comercial y  
 —financiero, luego se ha transformado en varios sentidos hasta tomarse  
 —un capitalismo de expansión industrial con sus correlativas consecuen-  
 —cias político-sociales.  
 —Parecería por lo tanto, que el tipo de vinculación al mercado mundial —  
 —de las economías nacionales se produce diversamente según el modo de su  
 —integración y según las características de su fase colonial. Serán dife-  
 —rentes el modo y las posibilidades de desarrollo de una nación que se  
 —vincula al sector exportador internacional con un producto de alto con-  
 —sumo en el período del capitalismo competitivo o en el período del capi-  
 —talismo monopolístico; de igual modo, serán diversas las posibilidades de  
 —integración nacional, es decir de organización de un aparato político-  
 —administrativo interno que pueda proponer y ejecutar una "política na-  
 —cional" y las oportunidades de formación de un mercado interno en aque-  
 —llos países cuya vinculación colonial se basó en los productos agríco-  
 —las que regularon mano de obra abundante y lograron ser dirigidos por  
 —productores coloniales nativos, o las posibilidades de países que fue-  
 —ron más bien "colonias de explotación" que "colonias de población". Ade-  
 —más la propia base física de la economía, como ejemplo, el tipo y las  
 —posibilidades de ocupación de la tierra, o el tipo de riqueza mineral  
 —disponible, van a interferir sobre la forma y las consecuencias de la  
 —vinculación al mercado mundial posterior al período de formación nacional.  
 —Las dimensiones esenciales de la dependencia del mercado mundial van a  
 —reflejarse sobre las condiciones de integración del sistema económico —  
 —y del sistema político o como se les podría llamar 'flujo de capital' y  
 —del 'flujo de poder'.

A partir de esas características distintas es posible definir algunas —  
 —situaciones nacionales de subdesarrollo, que fundamentalmente se encuadran  
 —en los siguientes aspectos: según el grado de predominio y de  
 —vinculación al mercado interno o externo (desarrollo hacia dentro y de-  
 —sarrollo hacia afuera) según el tipo de control de la economía (empre-

presas controladas nacionalmente o empresas controladas por centros externos de decisión); según las características del sistema económico universal en el momento de la integración de la economía de las nuevas naciones al mercado mundial (capitalismo competitivo o capitalismo monopolístico) y, last but not least según el tipo de arreglo estructural que la diferenciación del sistema social y del sistema económico (vinculación económica al mercado mundial sin autonomía nacional de decisiones o con autonomía)". De acuerdo con las características anteriormente expresadas acerca de la evolución político-económica del Paraguay hasta 1870, el sistema imperante en el país, demostró que ninguno de los dos modelos de la tipología — aplicada a los demás países latinoamericanos podía contener exactamente a aquella existente en el Paraguay. Marini, Ruy Mauro, Causas y Consecuencias del ..., Artículo Inédito.

- 30) "En setenta años de vida constitucional —afirma César Romeo Acosta— de 1870 a 1940 hubo en el Paraguay 31 subversiones del orden legal;

De 1870 a 1879	hubo	8	subversiones
De 1880 a 1889	"	3	"
De 1890 a 1899	"	2	"
De 1900 a 1909	"	6	"
De 1910 a 1922	"	7	"
De 1922 a 1932	"	2	"
De 1932 a 1940	"	3	"

"... Romeo Acosta, César, Dios Afuera

de ..., p.6.

- 31) "No repuesto aún en cuanto a recursos humanos, el Paraguay volvió a entrar en guerra por tres años. El desarrollo económico quedó nuevamente contenido. El stock ganadero al igual que la exportación de carne bajaron drásticamente destinándose fundamentalmente la producción agropecuaria al consumo de guerra". Secretaria de ... lex. Plan Bienal ..., p.36.
- 32) Manuel Domínguez en su libro "El Chaco Boreal fue, es y será del Paraguay" tras un análisis detallado de la cuestión de límites con Bolivia, llega a dos conclusiones:
- 1o.- Siete reyes y diez virreyes signaron capitulaciones, Cédulas y convenciones en que afirmaban irrevocables parenterios, como el Chaco, era del Paraguay. Esos siete reyes y diez virreyes nunca dijeron que el Chaco es de la Provincia de Charcas.
- 2o.- El Paraguay fundó en el Chaco 15 reducciones y 15 fortines, desde 1591 hasta 1876 —como lo demuestran los mapas adjuntos— aquellas reducciones y estos fortines daban al Paraguay el señorío sobre el Chaco". Domínguez, Manuel, El Chaco Boreal ..., p.56
- 33) "En el diario argentino 'La Nación', de 4 de junio de 1934 se lee esta noticia cablegráfica. \*Washington, 3 (Associated Press) El Senador Ruy Long anunció ayer que hará caso omiso de la carta del ministro boliviano, señor Finot, en la cual dominante las declaraciones que hizo él ante el Senado de que la empresa Standard Oil promovió la Guerra del Chaco y que el Paraguay es una víctima de las pretensiones de conquista de Bolivia. Sin embargo dió a entender que pedirá que una Comisión del Senado investigue el asunto. El senador dijo, entre otras cosas, lo siguiente: 'En este caso, el señor Finot no es más que un acalarado. En la Standard Oil lo que ha promovido la guerra y quiere tratar con sus directores. Si el encargado de un surtidor de nafta de la Standard Oil se hubiese escrito la

carta, no le haría caso por la misma razón. Quiero tratar con el persona-  
je principal'. A esto replicó el señor Pinot: 'Quiero que me conteste a  
mí, pues deseo que el mundo conozca los antecedentes del plan paraguayo -  
de conquista. Si los cargos formulados por el senador Long, de que la - -  
Standard Oil, corrompió al gobierno de Bolivia incitándolo a ir a la gue-  
rra, contra el Paraguay no se demuestran, habrá una revolución en Bolivia  
y el gobierno caerá'. Más tarde Mr. Long dijo: 'Supongo que la carta fue  
escrita en las oficinas de la Standard Oil. No contestaré a Pinot, pero  
plantearé el asunto ante el Senado, para exigir una investigación judi-  
cial'.

Mr. Long ha estado justo, pero ha olvidado añadir que el Paraguay ha sido  
igualmente expuesto a la guerra por la Royal Dutch". Haroff, Tristán, - -  
La Tragedia del Altiplano ..., p.161.

- 34) Domínguez, Manuel, Op.cit., p.36
- 35) En su disputa con Bolivia "como desenlace de una guerra victoriosa, el Pa-  
raguay perdió 51 111 Km2." de este modo se llega a la segunda Desmembra-  
ción del Paraguay Independiente, que en un proceso de empobrecimiento,-  
se debilita y se reduce. González, Natalicio, Op.cit., p.615.
- 36) "Este movimiento contó inicialmente con el apoyo caluroso de las masas po-  
pulares y renacieron las esperanzas de acabar con las oligarquías nacio-  
nales y extranjeras que habían venido explotando al país. Sin embargo eg-  
ta revolución popular se frustró al no poder hallar un cause ideológico.  
En el corto lapso de su existencia, el gobierno nacido del golpe de febrer-  
o -que luego dió origen a un tercer partido político- el partido febrer-  
ista ó verde- fundó la Facultad de Ciencias Económicas, el Departamento  
de Trabajo, y la Dirección de Tierras y Colonias para auspiciar la Refor-  
ma Agraria". Martínez Mandiata, Marcos, Viabilidad de ..., p.21.
- 37) "La concentración de la población en Asunción era pues un imperativo de  
orden geopolítico, la pequeña propiedad agrícola; su consecuencia, y se -  
presentaba imperativamente la urgencia política de integrar al país.  
El sistema monetario fue restituido en 1944 y en 1952 se creó el Banco -  
Central del Paraguay". Secretaría de ... Op.cit., p.37

CAPITULO II:

EL PARAGUAY ACTUAL.

Situación geográfica y geopolítica.

Territorio, población y recursos.

Aspectos económicos y sociales.

Necesidad de comercio exterior:

Coyuntura regional; integración;

ALALC; Comercio creciente.

UBICADO EN EL CORAZÓN DE LA REGIÓN MERIDIONAL DE AMÉRICA, comprendido entre las latitudes 19°18' y 27°30' sur y longitudes 54°19' y 62°38' oeste del meridiano de Greenwich, el Paraguay limita al norte con Bolivia y Brasil, con este último y Argentina al este, al oeste con Bolivia y al sur con la República Argentina. El río Paraguay cruza el país de norte a sur y le divide en dos áreas definidas: la oriental, región muy fértil que ocupa alrededor del 40% de la superficie del país y concentra la mayor parte de la actividad económica nacional, y la occidental (el Chaco), compuesta principalmente por llanos aluviales y extensas áreas pantanosas; en esta última zona, las fuentes de ingreso de mayor importancia son la ganadería y los bosques.

Según Tirado Sulsona, "la zona oriental abarca más de 150.000 Km<sup>2</sup>. los cuales son divididos en las siguientes series o sub-series: Asunción, Caaguazú, Independencia, Alto Paraná, Caapuquí, Itaty, Fenciero, Pilar, Carmen, Itapúa, valles y llanos".

En la serie Asunción, que abarca más de 62.000 Km<sup>2</sup>, los suelos de areniscas presentan un matiz rojo claro o grisáceo; otros son de color pardo rojizo o rojo y una tercera variedad, también colorada y gruesa invita a toda índole de cultivos, inclusive de árboles frutales; esta tierra llamó la atención de Bonpland, que señaló su existencia en Misiones y Villarricos. Sorprendido por su extrema fertilidad, Bonpland se preguntaba si no sería idéntica a la tierra roja de Vueta de Abajo, en la isla de Cuba, que produce el tabaco más estimado de La Habana; esta observación de Bonpland es muy acertada, ya que en ambos países el suelo arable es idéntico y las diferencias que pueda ofrecer desde el punto de vista de la fertilidad dependen exclusivamente de las materias -

orgánicas que contienen<sup>2</sup>. La tierra roja de Paraguay es eminentemente favorable al cultivo del tabaco que adquiere sobre este suelo un perfume muy especial. Y no es sólo el tabaco el que prospera; también los cereales, el café y el algodón crecen fácilmente y se puede asegurar que ella constituye el terreno agrícola por excelencia del país.

La serie Encarnación se extiende sobre 6.000 Km<sup>2</sup>, con suelo fino arenoso, siempre húmedo permite el crecimiento de diferentes variedades de plantas. Su color rojo vivo le da carácter.

La serie Independencia abarca 16.000 Km<sup>2</sup>. de tierra fría; su color gris o pardo claro delata en cierto modo su escasa fertilidad.

La serie Alto Paraná de 33.000 Km<sup>2</sup>. forma un manto ondulado sobre profundas masas arcillosas. Es de color rojo oscuro y muy fértil. La serie Encarnación es la más reducida ya que su extensión alcanza sólo a 600 Km<sup>2</sup>.

La serie Itaty, dominando sobre 14.000 Km<sup>2</sup>, por sus características propias es más apta para campos de pastores que para explotación agrícola.

La serie Pilar, de unos 9.000 Km<sup>2</sup>., ocupa el triángulo formado por los ríos Paraguay y Paraná al sur de Humaitá. Una capa arcillosa e impermeable contribuye a formar en esa comarca vastos pantanos. Podrían prosperar en ellos inmensos cultivos de arroz.

La serie Carmen, extendida sobre 3.000 Km<sup>2</sup>., abarca tierras sumamente fértiles, donde una agricultura racionalizada puede dar altos rendimientos.

Por su composición química, de material calizo en abundante cantidad, se vinculan entre sí la serie Encarnación, de más de 5.000 Km<sup>2</sup>, y la serie Napoquí, no mayor de 3.500 Km<sup>2</sup>..

Por último la serie de valles y llanos, generalmente plana, de 24.000 Km<sup>2</sup>., es sumamente apta para el cultivo de arroz.

La región occidental o Chaco es un inmenso llano aluvional, con leve declive desde los contrafuertes andinos hasta el río Paraguay y cuya elevación

nieva es de 130 mts. sobre el nivel del mar. Siguiendo a Tiro de Sulzona, observamos que la tierra chacaña corresponde al tchernosián o chernosen, palabra rusa que designa la tierra negra de Ucrania, formada en un clima débilmente frío, es decir, de precipitación pluvial algo deficiente (que no excede de los 500 mm.). También señala la existencia de suelos podsolizados (de la palabra rusa podsol significa literalmente como ceniza) - finos y arenosos, de color gris, que aparecen en los bosques más antiguos de la región. Estas características conforman a la serie Puerto Sastra - que ocupa 22.230 Km<sup>2</sup>.

Las series Mariscal (66.690 Km<sup>2</sup>) y Campanero (34.580 Km<sup>2</sup>) se hallan formados por materiales finos de aluvión. La serie Cerro Ledá - (37.150 Km<sup>2</sup>), anegadiza y pantanosa, contrasta con la serie Jesuitas - (19.760 Km<sup>2</sup>), rica en materias alcalinas. Estas series integran el Alto Chaco, y unos suelos bajos e inestables, que permanecen bajo agua cuando los Andes, al deshelarse, arrojan sobre ellos sus grandes avenidas y que se extienden sobre 66.690 Km<sup>2</sup>, forman la serie Bajo Chaco.

El sistema hidrográfico general del Paraguay integra la inmensa cuenca del Plata. Se divide en dos grandes sistemas fluviales: el del río Paraguay y el del Paraná. El río Paraguay tiene 2.550 Km. de longitud. Nace en el Estado de Mato Grosso (Brasil) y se encuentra con el río Paraná, cubriendo una inmensa cuenca. Sus afluentes principales de la margen derecha son Verde, Aguaray, Monte Lindo, Confuso y Pilocoyá. Los de la margen izquierda son Apa, Aquidabán, Ipaó, Jofú, Salado y Tetyuary.

El río Paraná tiene 4.700 Km. de longitud y nace en el estado del mismo nombre en el Brasil. Sus principales afluentes de la margen derecha son Acaray, Monday, Itambay, y Tacuarí. En la margen izquierda, en cuéntase el Iguazú, que próximo a su desembocadura, forma las famosas cascadas del mismo nombre.

Por otro lado, prácticamente en el Paraguay no existen montañas de gran altitud. Sus principales sistemas orográficos son las Cordilleras de Amambay y la de Mbaracayú, que se encuentran al noreste del país y que le sirven de límites con el Brasil. También existe la cordillera de San Joaquín, que se desprende del macizo del Mbaracayú y se dirige en

dirección suroeste, atravesando en diagonal casi toda la región oriental. En la zona del Guairú se encuentra el cerro más elevado del Paraguay, cuya altura no es superior a los mil metros sobre el nivel del mar. La Cordillera de Altos se desprende de la Cordillera de San Joaquín y sus últimas estribaciones sacren en las márgenes del río Paraguay. Paralela al río — Apa, existe una cordillera aislada, denominada de las Siete Puntas.

*Closius*

Aunque en la parte norte atraviesa el trópico de Capricornio, el Paraguay goza de un clima continental sub-tropical en la mayor extensión de su territorio. La temperatura media anual es de 22.5° centígrados, con variaciones de una zona a otra, disminuyendo gradualmente de norte a sur. La temperatura media anual de la ciudad de Asunción es de 21.8° centígrados y en todo el país pueden presentarse máximas superiores a 40° centígrados y mínimas inferiores a 2° centígrados. Con un promedio de 21° centígrados como referencia, existen dos temporadas en el país: la primera, de una duración de ocho meses de tiempo cálido, y la segunda, de cuatro meses de tiempo templado. El promedio anual de lluvias decrece de este a oeste, donde 1900 mm. a 500 mm. Dicho régimen es sumamente favorable para la agricultura.

Si bien en términos de superficie Paraguay ocupa el noveno lugar entre los países de América Latina, su población, estimada en más de 2.000.000 de habitantes en 1967, hace que, desde el punto de vista demográfico, no sea sino el décimo séptimo de los países de la región. El Paraguay es uno de los países de menor densidad poblacional de América Latina, 5 habitantes por Km<sup>2</sup>. en 1965. El 58% del territorio nacional está prácticamente despoblado. Por un lado la región occidental, con una densidad de solamente 0.4 habitantes por Km<sup>2</sup>. En contraste, la región oriental tiene áreas minifundarias, donde la densidad demográfica es relativamente alta (85 habitantes por Km<sup>2</sup>. en el Departamento Central y 38 habitantes por Km<sup>2</sup>. en el Departamento de las Cordilleras)<sup>3</sup>.

La población del Paraguay, según su composición por edades, presenta las características de país joven en proceso de rápido crecimiento demográfico. Así es como alrededor del 47% de la población es menor de 15 años de edad, el 48% tiene entre 15 y 59 años de edad y solamente el 5.8% se halla por encima de los 60 años. Estos indicadores son elocuentes para demostrar que la estructura demográfica del país es muy joven y que los requerimientos que exige el sistema económico son mayores en términos de oportunidades y de servicios que ofrecen mayor seguridad social.

En 1965, existían alrededor de 1.022.000 personas comprendidas entre 15 y 64 años de edad, incluidas las mujeres, que podrían considerarse como población económicamente activa, representando el 50% del total. La estructura joven de la población origina una baja proporción de la población ocupada, que para dicho año fue del 33.1%.

*64% Rural*  
Del 33.1% de la población económicamente activa el 64.4% es rural, debido a la estructura eminentemente agropecuaria del país.

La tasa de crecimiento anual de la población total en el período 1950/60 fue del 2.58% anual acumulativo, mientras que, para el período 1960/70, la tasa estimada de crecimiento se halla a un nivel de 3.1% anual.

#### CRECIMIENTO DE LA POBLACION

<u>Años</u>	<u>Población (miles)</u>
1950	1.355
1960	1.751
1970	2.379 <sup>5</sup>

En la región occidental vive cerca del 96% del total de la población. La capital con sus alrededores, formando un óvalo cuyo radio mayor es de 200 Km., aproximadamente, contiene el 65% de la población total. El resto de la población urbana se distribuye en ciudades menores de 20.000 habitantes.

#### DISTRIBUCION

<u>Años</u>	<u>Asunción y resto urbano</u>	<u>Zona rural</u>	<u>Total</u>
1960	35.6%	64.4%	100.00%
1965	36.1%	63.9%	100.00%
1970	36.8%	63.2%	100.00%

La tasa de crecimiento de la población, en el período 1960/70, clasificada con ubicación en Asunción y el interior del país, fue como sigue:

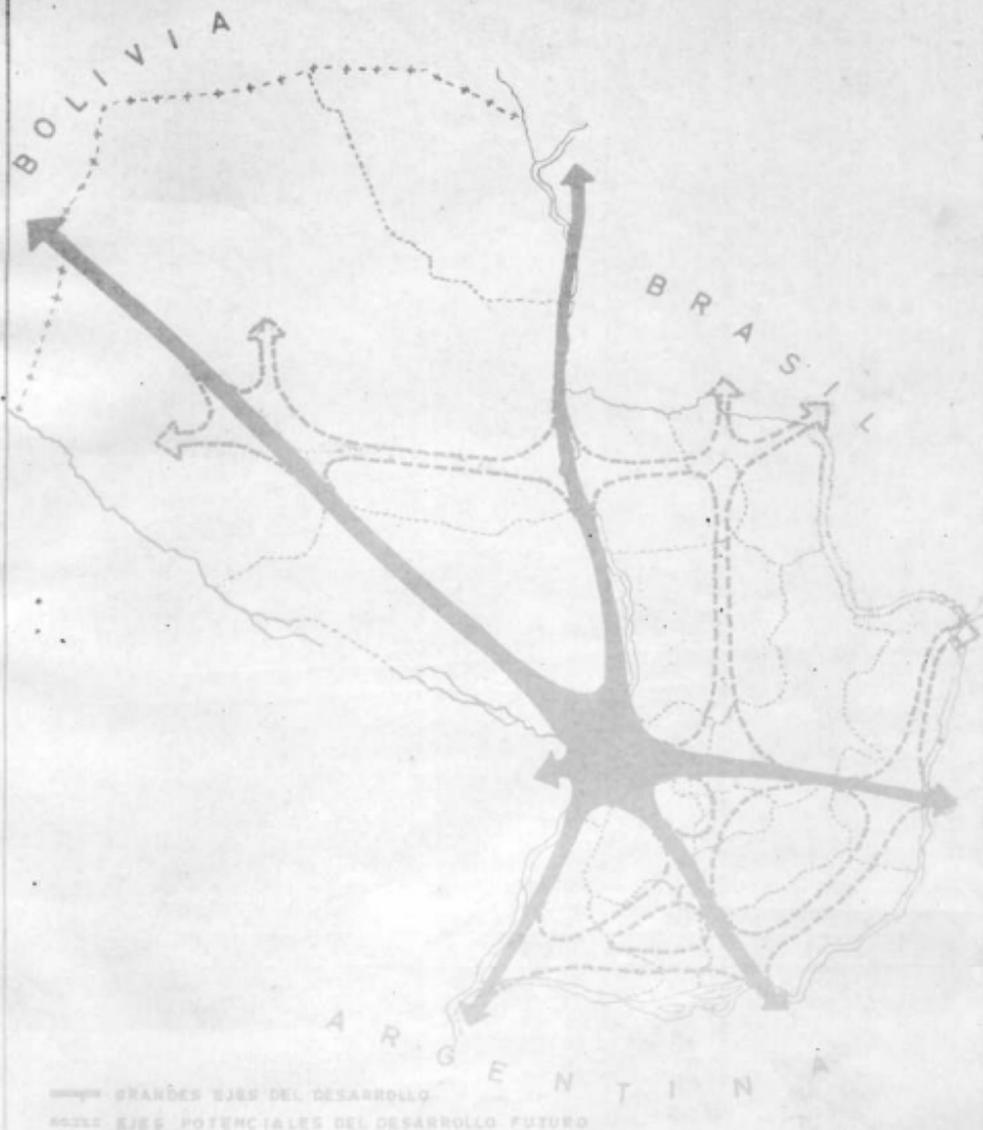
<u>Período</u>	<u>Asunción</u>	<u>Interior</u>
1960/65	3.80%	2.77%
1965/70	4.97%	2.97% I.

Se nota que la tasa de crecimiento de la población tiene un ritmo más acelerado en Asunción que en el interior del país, explicado por la migración del campo a la ciudad. Además, dentro de estos indicadores no se halla contemplada la emigración de varios miles de paraguayos que, por razones económicas, abandonan el país para radicarse en los países limítrofes, ya sea en forma temporal o permanente. Esas emigraciones obedecen al hecho de que tradicionalmente una cantidad apreciable de obreros agrícolas se trasladan temporalmente a la Argentina para el levantamiento de las cosechas<sup>8</sup>. En resumen, se puede concluir que el espacio geográfico disponible permite albergar mayor cantidad de población, pero que, en su distribución actual, ésta presenta un desequilibrio de origen estructural.

Los recursos conocidos de Paraguay consisten casi exclusivamente en tierras agrícolas y de pastoreo, y recursos forestales. La actividad agropecuaria fue y es dominante, y tuvo su mercado fundamentalmente en el interior del país, con posibilidades limitadas debido a la escasa población y al predominio de la tendencia al autoabastecimiento. Dificultades de transporte, carencia de explotaciones minerales y falta de conexiones comerciales, propias del aislamiento geográfico y político, no le permitieron acrecentar su participación en los mercados externos. Es por lo que la salida hacia el estuario platino, mirando a una mayor participación en los mercados externos, ha tendido a constituirse en el objetivo dominante de la política exterior paraguaya en la post-guerra.

La característica del desarrollo general de la economía paraguaya se refleja en su lento crecimiento. La deficiente utilización de los recursos no

REPUBLICA del PARAGUAY  
EJES DEL DESARROLLO PARAGUAYO



110 *no es posible creer que se va a imponer*  
*de nuevo* La desregulación de la economía que co-  
incide en la competitividad  
turales y de la mano de obra, como así mismo la escasa capitalización del sistema, determinan una baja productividad. Los sectores principales (agropecuaria, forestal e industrial), que generan el 52% del producto interno bruto sobre los cuales descansa gran parte de la movilización de las actividades económicas del país, no constituyen fuentes de atracción para las inversiones en relación a otros sectores, por su larga rentabilidad por unidad de recursos utilizados<sup>2</sup>. De allí surge una elocuente explicación de la rigidez de la oferta de los sectores productivos, cuando las condiciones del mercado —interno o externo— presentan situaciones favorables en la magnitud de la demanda y en los precios. Además de estas limitaciones internas, el desarrollo económico paraguayo se halla dificultado por las fluctuaciones persistentes que se verifican en su mercado externo.

La fuerte dependencia de la economía paraguaya con respecto a los precios internacionales de sus productos agrícolas de exportación ha determinado una constante inestabilidad en la situación de la balanza de pagos, de acuerdo con las oscilaciones del mercado externo. En 1961, la balanza de pagos registró un superávit de US\$ 3 millones, en contraste con un déficit de igual magnitud en 1960 (esta mejora se debió a un aumento del 20% en el valor de las exportaciones). Sin embargo, en 1962, la posición de la balanza de pagos acusó nuevamente un deterioro, ocasionado por el descenso de los precios de los productos agrícolas y por un movimiento de salida de capitales, que se agudizó en el segundo semestre del año<sup>10</sup>.

Los gastos públicos cubren principalmente el costo de las funciones administrativas del gobierno. Durante los últimos años, algo más del 40% del total de los ingresos públicos se ha canalizado hacia la defensa nacional y al Ministerio de Gobierno, alrededor de un 35% ha sido destinado a la operación de los demás rubros gubernativos, mientras que del 25% restante (que puede ser considerado como contribución más directa al desarrollo económico y social) la parte más importante se ha destinado a Educación y Salubridad (entre el 17% y el 20% del total de gastos)<sup>11</sup>.

Las actividades del sector agrícola, ganadero y forestal son preponderantes en el cuadro productivo y social y constituyen el triángulo fundamental sobre el cual descansa gran parte de la actividad económica del país. Su

importancia relativa se mide tanto por su aporte al producto bruto, como así mismo por su utilización de los recursos productivos. En tal sentido, su participación relativa en el conjunto de las actividades económicas representó - el 37% en 1961, 36.6% en 1965 y, en la producción de bienes, el 66.4% para ese mismo año<sup>12</sup>.

Características manifiestas diferencian a la agricultura, ganadería y a la explotación forestal en el tipo de organización productiva, por su estructura de empleo, nivel de productividad y distribución de ingresos<sup>13</sup>.

El régimen de tenencia demuestra una defectuosa distribución de la propiedad. De las 161.000 explotaciones agropecuarias censadas en 1961, se pudo anotar, la siguiente distribución:

Propietarios	43%
Arrendatarios	12%
Ocupantes precarios	<u>45%</u>
Total	100%

En lo que se refiere a la superficie habida en cada clase de tenencia, 15 millones de hectáreas, que representan el 87.4% del total pertenecen a los propietarios, 4.8% corresponden a los arrendatarios y 7.8% a los ocupantes. También en cuanto al tamaño de las explotaciones, se puede apreciar que un grupo minoritario posee las áreas de mayor productividad. En 1956, el 1.4% del número total de explotaciones, con superficies que variaban de 1.000 a 20.000 hectáreas, detentaba el 89% de la superficie total censada. En cambio, el 96.6% del número de explotaciones disponía de tan sólo el 11% de la superficie total<sup>14</sup>.

En la agricultura, predomina la explotación familiar, siendo prácticamente inexistente la empresa agrícola. Dentro de esas pequeñas propiedades se dan dos características fundamentales:

a) el no aprovechamiento total de la superficie; y b) la diversificación de la producción. La ausencia de fluctuaciones marcadas en la economía como resultado de este doble fenómeno en este sector, nos servirá para comprender mejor el funcionamiento del mercado interno paraguayo, que analizaremos

Cuadro N° 2

PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

## Estructura Sectorial del Producto

(Por ciento respecto a su valor y precio constante de 1962)

CONCEPTO	1961	1962	1963	1964	1965
Agricultura	21,4	21,6	22,5	21,5	21,3
Ganadería	11,7	11,8	11,3	11,5	11,4
silvicultura	3,8	3,7	3,5	3,5	3,8
Caza y Pesca	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Minería	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Industria	16,5	15,8	15,8	15,8	15,7
Construcciones	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4
Producción de Bienes	55,7	55,3	55,7	55,0	54,9
Electricidad	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Agua y Servicio Sanitario	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Transportes y Comunicaciones	3,8	3,7	3,8	4,0	3,8
Servicios Básicos	4,5	4,4	4,5	4,8	4,4
Comercio y Finanzas	21,7	23,0	22,2	21,9	22,6
Gobierno	4,2	4,0	4,0	4,2	4,4
Vivienda	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4
Otros Servicios	10,3	9,8	10,1	10,6	10,3
Producción de Servicios	39,8	40,3	39,8	40,2	40,7
Producto Geográfico Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaborado en la Dirección de Programación General con datos del Banco Central.  
 Secretaría Técnica de Planificación.  
 Banco Interamericano de Desarrollo.

# Mercedo interno

nos posteriormente.

El no aprovechamiento total del fran, aún en las pequeñas propiedades, parece deberse a dos factores interrelacionados: a) la carencia de implementos modernos para el trabajo agrícola, y b) la ausencia de mano de obra asalariada, que hace que resulte antieconómico la explotación de determinadas superficies, dado que dicha explotación está basada fundamentalmente en el trabajo de la familia<sup>15</sup>.

La otra característica fundamental mencionada es la diversificación de la producción en cada pequeña unidad de explotación. Esta va relacionada íntimamente con la anterior. Así tenemos que al campesino monoprodutor le resulta mucho más difícil vender bien su única cosecha que al productor diversificado. Como consecuencia, la diversificación viene a ser la respuesta a la inseguridad que el poder de compra existente establece para los productos agropecuarios.

Ahora bien, el hecho de que la aspiración del campesino a obtener mayores ingresos no pudo materializarse, contribuyó a limitar su capacidad productiva, y aunque produce buena parte de lo que consume y que sus ventas se realicen en un medio rural de mínima importancia, hace que la mayor parte del sistema sea impermeable a las fluctuaciones del mercado interno<sup>16</sup>. Estos argumentos explican también la relativa estabilidad de las exportaciones y su diversificación.

En resumen, podemos decir que una gran parte de la agricultura mantiene una explotación familiar, sin aplicación de muchas técnicas, con falta de capital, agravada por problemas de carácter institucional.

En la ganadería, predomina el sistema extensivo de la explotación; los ingresos de los propietarios son altos, y estos desarrollan sus actividades con personal de muy baja remuneración. Los dueños --como en otros países latinoamericanos-- normalmente no viven en la explotación y transfieren los beneficios obtenidos de la misma a otros sectores de la economía. Por regla general, no se preocupan por la introducción de tecnología moderna y mantienen un sistema de explotación natural, sin cualquier racionalización.

La eficiencia y la productividad de la ganadería se halla a niveles inferiores a las de otros países del cono sur del continente. La tasa de extracción es del 12-13% y la producción de carne por cabeza de existencia es de sólo 19-20 kilos<sup>17</sup>. Confirmando lo expresado anteriormente, hallamos que el ganado vacuno, principal componente del capital ganadero del país, ha tenido una evolución del 1% anual acumulativo durante el último decenio, aunque en el período 1961/65 el ritmo de crecimiento fuera mayor que en el quinquenio anterior. El ganado porcino tuvo un crecimiento del 7.1% anual en el período 1956/65, y las aves de sólo 2.5% anual.

La explotación forestal es completamente extractiva. Su participación en el producto bruto, en 1965, fue del 3.8%, y la productividad por hectárea es de 1.964 dólares. Dentro de la estructura de oferta del sector, la producción forestal representa cerca del 8% y su nivel de crecimiento se mantuvo estacionario en el último quinquenio. La demanda interna es relativamente pequeña y la oferta está ligada más bien a las expectativas del comercio exterior<sup>18</sup>.

En este renglón, la madera es un producto que, debido a su volumen y peso, tiene mucha incidencia en el costo del transporte. Tratándose de la situación mediterránea del Paraguay, que forzosamente debe exportar con un costo adicional por fletes, esto frena su participación en los mercados de los países vecinos.

En resumen, una agricultura de tipo familiar con predominante características de auto-consumo y de baja productividad; una explotación ganadera extensiva, con baja capitalización, y una explotación forestal anti-económica, son los aspectos principales que definen las causas del lento crecimiento del sector.

Partiendo del análisis del sector agropecuario y forestal seguidamente estudiaremos el mercado interno paraguayo, en el que el sector industrial tiene una participación reducida pero su importancia aumenta considerablemente

como parte integrante del comercio exterior paraguayo.

El primer elemento del mercado interno tiene estrecha relación con el sector agropecuario y forestal que está representado por la abundancia de tierras potencial, y empieza a incorporarse a la economía en estos últimos años, por lo tanto, la limitación económica del área real acompañada de los factores históricos mencionados, explica el predominio de la pequeña explotación agrícola en las zonas antiguas, y de las grandes extensiones ganaderas y madereras de las nuevas áreas de producción<sup>19</sup>. El segundo elemento, la falta de explotación de recursos independientes de la agricultura, determina la monotonía sectorial de la economía nacional y liga el tamaño y dinámica del mercado a la agricultura y a las industrias conexas.

Tomando en cuenta lo expresado anteriormente, acerca de las características y consecuencias de la producción agrícola, sumadas a la escasa población general del país, y la baja proporción de mano de obra asalariada del sector industrial, hallamos que la reducción del mercado monetario del país conduce al tercer elemento, o sea la estrechez del mercado interno<sup>20</sup>.

El cuarto elemento está constituido por los problemas que presentan los mercados externos próximos al país, combinados con el aislamiento técnico y cultural, los altos costos de transportes al exterior y la ausencia de una política adecuada a la promoción de exportaciones, determinando el predominio del mercado interno en la economía nacional<sup>21</sup>.

Estos hechos fundamentales hacen derivar la economía hacia el crecimiento vegetativo y poco fluctuante del mercado interno, volviendo la estrechez de ese mercado un elemento limitante de primera importancia<sup>22</sup>.

Ante este problema estructural de la economía paraguaya, el ingreso generado por las exportaciones surge como el factor más importante que pudiera haber acelerado la expansión del mercado interno. Sin embargo, aunque las exportaciones del período 1960/61 muestran una expansión mayor, el país, como miembro de la periferia económica, enfrenta el problema de la baja de los precios de los productos de exportación y la importancia creciente de las remesas de fondos al exterior, ya que son las empresas con capital extranjero las más dinámicas en este campo.

## Cuadro Nº 3

PRODUCTO E INGRESO POR HABITANTE

(En guaraníes y dólares constantes de 1962)

AÑOS	Población miles de habitant.	Producto Nacional bruto (1)	Ingreso Nacional neto (2)	(3) <u>Produc. p habit.</u>		<u>Ingreso p habit(4)</u>	
				₡ 62	U. S. S. 62 (5)	₡ 62	U. S. S. 6 (5)
1961	1.801	42.733	40.162	23.727	188	22.300	177
1962	1.854	45.144	42.562	24.350	193	22.957	182
1963	1.910	46.207	43.835	24.192	192	22.950	182
1964	1.969	47.678	46.057	24.214	192	23.391	186
1965	2.030	50.739	49.084	24.995	198	24.179	192

FUENTES: Elaborado por la Dirección de Programación General.  
Secretaría Técnica de Planificación.

1) A precio de mercado

2) Al costo de factores

3) Nacional Bruto, a precio de mercado

4) Nacional Neto, al costo de factores

5) 1 U. S. S. 126 ₡

p.33 2º Plan Bienal.

*Plan Industrial 64 del Campesino*

Esta situación ha condicionado fuertemente la evolución del sector industrial de la economía paraguaya. El grado de industrialización del Paraguay es uno de los más bajos de América Latina, a juzgar por los niveles de producción media en términos de su aporte al producto bruto, así como a la ocupación y productividad. La mano de obra ocupada por el sector manufacturero, representa el 15% de la población económicamente activa, con un 46% en el estrato fabril y un 54% en el estrato artesanal<sup>23</sup>.

Existen en el país tres sistemas de producción manufacturera, con características totalmente diferentes: la artesanía rural y doméstica, la artesanía de tipo urbano y la industria fabril organizada.

La industria fabril comprende un reducido número de empresas de crecimiento dinámico, que producen para la exportación determinados bienes de consumo interno. Son tecnológicamente más avanzadas, eficientes en su producción y relativamente modernas.

*Análisis de Industrias*

Las industrias pequeñas y medianas tienen baja productividad, ocupan en conjunto gran cantidad de mano de obra y producen esencialmente para el mercado interno. Dentro de la artesanía de tipo urbano se incluyen los pequeños talleres de trabajadores independientes, que satisfacen un tipo especial de demanda, generalmente artículos que, por su naturaleza, se fabrican en escala reducida<sup>24</sup>.

Finalmente, la artesanía rural constituye una actividad complementaria de la población campesina y tiene poco significado económico.

La participación del sector industrial en la formación del producto geográfico bruto no ha sufrido variaciones significativas en el período 1961/65, manteniéndose en el tercer lugar de importancia relativa, con 16% respecto al total. El producto bruto industrial se genera un 78% en el estrato fabril y un 22% en el artesanal. Por otro lado, la tasa de crecimiento del producto industrial en el período 1961/61 fue del 3.1% anual, acumulativo, habiéndose registrado incrementos importantes en los dos últimos años.

Las actividades industriales más importantes están constituidas por cinco grandes grupos principales que, en su conjunto, proporcionaron gran par

*mt-cob*

*mt-cob*

*Coni Code bajo*

parte del valor agregado industrial:

RAMAS INDUSTRIALES

	<u>1961</u>		<u>1965</u>
	<u>Por ciento</u>		<u>Por ciento</u>
Alimentos	<u>34.0</u>	=====	32.0
Productos Químicos	<u>14.0</u>	=====	13.0
Textiles	<u>10.0</u>	=====	10.0
Tabaco	<u>6.0</u>	=====	7.0
Bebidas	<u>7.0</u>	=====	7.0
	<u>71.0</u>		<u>69.0</u>
			<u>25.</u>

Los productos más dinámicos en su crecimiento, en el periodo 1961/65, fueron los de la carne, harina de trigo, azúcar, aceites comestibles y palma to, dentro de la industria alimenticia. En la rama de productos químicos fueron el tanino, aceites industriales, y esenciales, jabón, pinturas, fósforos, emvasamiento de oxígeno, los productos farmacéuticos y otros, que tuvieron un crecimiento del 2.7% anual, en 1961/65.

En la composición de la oferta global manufacturera, en el mismo periodo, la producción nacional representó aproximadamente el 80% de la oferta global y la de origen importado, el 20%. El crecimiento de la oferta global fue del 4.2% anual acumulativo, para el mismo periodo<sup>26</sup>. Un promedio del 18% de la producción nacional fue destinado a la exportación, habiendo alcanzado una tasa de crecimiento del 12% anual.

La estructura de la producción nacional destinada al mercado interno, en 1965, se distribuyó como sigue:

Consumo final	70%
Bienes Intermedios	20%
Bienes de Capital	10%
	<u>100%</u>

*20*

En el periodo 1961/65 se registraron significativamente cambios estructurales en la composición de la demanda interna y el origen de los bienes

destinados a satisfacer dicha demanda; así, por ejemplo, la demanda de bienes de consumo e intermedios ha disminuido en importancia relativa a expensas de la demanda de bienes de capital y combustibles<sup>27</sup>.

Debido a la estrecha relación con el rango de importaciones, y adhiriéndonos un poco a nuestro tema, señalaremos que la demanda de bienes de capital del Paraguay representa el 19% de la demanda total y es abastecida en un 63% con bienes importados; se observa un aumento constante de la demanda de este tipo de bienes, cuya sustitución parece imposible a corto plazo. La demanda de bienes intermedios representa el 18.5% del total, siendo abastecidas en su mayor parte por la industria nacional.

En cuanto a los insumos industriales, provienen fundamentalmente del sector agropecuario y forestal. La materia prima nacional representa el 70% y el resto es importado. El 60% de los insumos nacionales proviene del sector primario, de los cuales el sector agrícola suministra más del 50% y el resto es proporcionado por la ganadería y el sector forestal. Las materias primas semielaboradas representan alrededor del 40% de los insumos nacionales de origen local. Sobre los otros insumos es importante destacar que, tratándose de energía eléctrica, los combustibles y lubricantes son de alto costo y constituyen un freno a la expansión de muchas actividades industriales<sup>28</sup>.

Los desequilibrios periódicos en la oferta de insumos primarios de origen agropecuario, la falta de capital operativo y la estrechez del mercado interno plantean difíciles problemas en la ocupación de la capacidad instalada, especialmente en las industrias pequeñas. El promedio de utilización oscila entre 50 y 70% en las industrias de aceites, refinerías y demotadoras de algodón. El tamaño del mercado y el bajo ingreso predominante en grandes sectores de la población urbana y rural no ofrecen, por otra parte, los incentivos para modernizar la producción fabril.

Sin embargo, existen ciertos rubros industriales, sobre todo alimentos y tejidos de algodón, que podrían ser sustituidos parcialmente. El mismo hecho de no disponer de recursos básicos, para establecer industrias de carácter estratégico, dificulta la creación de economías externas, lo cual impide mejorar la calidad del producto, disminuir los costos de producción y sentar las condiciones para aumentar la exportación de productos industriales. La -

*No hay empresa  
nada de proyectos*

ausencia de una clase empresarial dinámica, la falta de proyectos específicos y el escaso aprovechamiento de la potencialidad del país, son los aspectos que se traducen en una inoperante política de promoción industrial.

Del sector externo, analizaremos en primer término la exportación, dado que es el elemento principal que proporciona poder de compra externo y adquiere enorme importancia para el desenvolvimiento económico del país. Debido a que el Paraguay necesita importar casi todo el equipo de capital, gran parte de los insumos e incluso una buena proporción de bienes de consumo, su comercio exterior constituye uno de los sectores básicos de su economía.

A diferencia de otras economías periféricas, el comercio exterior no llegó a desempeñar en el Paraguay el papel estratégico e inductor del crecimiento, aún en el período anterior a la década de los treinta, cuando se evidenciaba un espectacular auge de las exportaciones de los países vecinos. Ésto se debió a causas históricas y estructurales, tales como:

- 1) la posición mediterránea del país;
- 2) la falta de una política agresiva de expansión del comercio exterior, que no se ha podido llevar a cabo por la estrecha dependencia de sectores oficiales y grandes capitales, ligados a intereses de empresas extranjeras;
- 3) la vecindad con países más potentes, pero con características de recursos materiales y productivos muy similares, que le impidieron aprovechar en escala más notoria esos mercados, mediante la complementación;
- 4) el hecho de que los pocos renglones de exportación importantes son manejados por empresas extranjeras, que no benefician al país con reinversiones, diversificación y difusión de actividades, a más de su dependencia a las condiciones de los mercados del Río de la Plata, y los de la costa atlántica.

La escala de producción resultó, pues, tanto en el mercado interno -

# Quebracho y Carne

como en el externo de un nivel no óptimo, que pudiera asegurar eficiencia, calidad, competitividad y bajo costo, creándose de este modo un círculo vicioso y dependiente para el comercio exterior. En su evolución, hallamos que no se ha registrado un cambio de trascendencia que pudiera alterar sus características de estancamiento, casi de insensibilidad, incluso a acontecimientos de profundas repercusiones económicas, como la crisis de 1929 y la misma segunda Guerra Mundial. Solamente sucesos internos, como la Guerra del Chaco y la Guerra Civil de 1947, causaron sensibles bajas en el volumen de exportación.

Dentro del análisis de los productos paraguayos de exportación, hallamos que la exportación del extracto de quebracho y de productos de la carne, manejada por empresas extranjeras, ha sido de las más dinámicas. Este tipo de producto cobró auge a partir de la Primera Guerra Mundial, pero fue especialmente en el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial cuando comenzó a constituir para el país una fuente poderosa de ingresos en divisas<sup>30</sup>.

Las exportaciones paraguayas de los demás productos tuvieron su principal mercado en el Río de la Plata. La proporción más importante se destinó a la Argentina, por cuya razón el comercio exterior del Paraguay prácticamente estaba determinado por las condiciones de la demanda de ese país. Esta situación agregada al hecho de que varios rubros de exportación se producen con empresas de capital argentino (yerba mate, extracto de quebracho, gran parte de exportaciones madereras, algunas fibras y aceites), cuya producción se adaptaba y regulaba de acuerdo con las necesidades y deseos de ese mercado platino, determinó la dependencia económica del comercio paraguayo de su similar porteño. Con el predominio del mercado platense sobre el guaraní, el comercio internacional paraguayo —dependiente del bienestar— siguió débilmente vinculado a las economías centrales a través de un eslabón vigoroso y fuerte, constituido por la economía de Buenos Aires<sup>31</sup>.

Es importante subrayar esta subdependencia producida dentro de la referencia económica que, a partir de 1948, se amplió al campo político. En efecto, mediante la alianza de ciertos gobernantes paraguayos con el peronismo, la ideología política que orientó este régimen predominó hasta 1954 en tierras guaraníes. La caída del gobierno del Dr. Federico Chávez, en 1953, y el derrocamiento de Perón, en 1955, permitieron que tanto la política como la economía paraguaya pudieran orientarse hacia un mayor acercamiento con el - -

Brasil, a fin de disminuir la influencia banerense.

Con relación al producto geográfico bruto, en 1950/64 las exportaciones se mantuvieron casi absolutamente constantes, siendo que, en 1950, representaron el 16.5%, en 1956 bajaron al 15.5% y, en 1962, permanecieron casi en el mismo nivel, 15.6%. En 1964 llegaron al 17%<sup>32</sup>.

Por otro lado, algunos bienes primarios como el maíz, semillas para uso industrial, el tabaco y frutas fueron exportados en mayores cantidades, señalando así un auge bastante considerable en los últimos años y originando un cambio en la composición de las exportaciones<sup>33</sup>.

EXPORTACIONES POR SECTORES

	<u>1950</u>	<u>1956</u>
Sector agrícola	31% del total	19%
Sector forestal	28%	32%
Sector Industrial	24%	21.9%
Sector ganadero	12%	18%
Sector de productos de casa y minoría	3%	-- 34.

La composición del mercado externo paraguayo en el renglón de exportaciones fue la siguiente:

<u>Composición</u>	<u>1950</u>	<u>1964</u>
Argentina	37.6%	23%
Estados Unidos	20.2%	24%
Inglaterra	10.4%	13%
Uruguay	6.7%	--
Alemania	4.0%	--
Holanda	5.0%	--
Brasil	--	8% 35.

Según los principales productos y las áreas económicas adonde se destinaron las exportaciones paraguayas, la distribución es como sigue:

Valor de quantum a precios de 1962 de los principales productos de Exportación.

(En miles de U.S.S.)

CONCEPTO	1961	1962	1963	1964	1965
1.- Producto de la carne	8.813	7.474	10.342	10.140	12.740
2.- Maderas en Hollo	4.740	4.841	3.774	5.307	6.937
3.- Maderas aserradas y vigas	2.086	1.819	1.208	1.651	2.045
4.- Yerba Mate	1.392	920	1.091	1.455	1.783
5.- Fibras de algodón	1.768	2.469	3.144	3.429	3.834
6.- Extracto de quebracho	2.634	2.530	3.022	2.791	2.423
7.- Aceites vegetales	1.739	2.330	3.468	3.337	2.911
8.- Aceites esenciales	1.050	1.078	1.321	1.509	1.273
9.- Cueros vacunos	1.969	1.687	1.757	1.706	1.894
10.- Tabaco	1.532	3.091	2.607	3.288	3.830
11.- Frutos en general	189	309	263	231	283
12.- Maíz	316	250	147	278	235
13.- Tortas y expellers	232	353	270	420	404
14.- Otros	4.208	4.316	6.487	6.048	5.865
Total general según Registro aduanero	32.662	33.467	37.901	41.586	46.457

FUENTE: Elaborado por la Dirección de Comercio Exterior de la Secretaría Técnica de Planificación con datos del Banco Central.

1) Productos de la carne:	45.5%	para Estados Unidos	
	8.0%	para el Mercado Común Europeo	
	46.0%	otras áreas (estos productos no se exportaron dentro de la ALALC)	
2) Maderas en rollo y - - aserradas:	99.4%	Para ALALC	
3) Aceites industriales:	34.0%	para ALALC	
	10.0%	para Estados Unidos	
	6.0%	al Mercado Común Europeo	
4) Yerba mate:	100.0%	a la ALALC, de los cuales el	
	96.0%	a la Argentina	36.

Del análisis efectuado tenemos que el valor de las exportaciones en el período 1950/64, con punto de comparación de los precios de 1957, resulta que las variaciones registradas en los años anteriores a dicha fecha fueron sustancialmente favorables. Evaluando los efectos de precios en términos globales, hasta 1957, se tiene una ganancia promedio anual de 580 millones de guaraníes. Sin embargo, en el período 1957/64, el resultado del movimiento de precios estuvo muy por debajo de 1957, salvo para los productos como la carne, cueros - vacunos y ciertas frutas. Por la rápida caída de sus precios, de 2.026 millones de guaraníes en exportaciones globales de "Bienes", es decir, un promedio anual del orden de 165 millones de guaraníes durante el lapso 1950/64.

En resumen, tenemos que las exportaciones globales de bienes en términos de cantidad tuvieron un crecimiento del orden del 4.6% anual, mientras que, en términos de valor monetario, fue apenas del 1% acumulativo anual<sup>37</sup>.

Como conclusión se puede decir que la poca o ninguna reacción del comercio exportador fue debido a que:

1) A excepción del extracto de quebracho y de la carne elaborada, - la escala de exportación fue motivada por otros productos de volumen muy pequeño que no permitió, de acuerdo con los mecanismos necesarios de organización de mercados, asegurar precios, influir y competir suficientemente;

2) la pequeña magnitud del volumen de las operaciones y la automatización de los exportadores no pudieron establecer un sistema eficiente de organización y disminuir sus costos;

3) todos los productos de exportación son de origen agropecuario y se producen en escala muy pequeña, a raíz del régimen de explotación familiar de la tierra, sistema predominante en el Paraguay;

4) se produjeron dificultades de transporte fluvial y su alto costo impidió que el Paraguay pudiera participar en los Mercados Internacionales en condiciones ventajosas;

5) la variabilidad de la demanda de los productos primarios, dada su elasticidad de ingreso, es bastante baja.

6) falta de una política más audaz para el comercio exterior, debido a la enorme influencia ejercida por aquellos empresarios comprometidos con el extranjero, así como una sana política económica sostenida por el Estado.

En lo que se relaciona al renglón importaciones, el análisis histórico revela que el Paraguay importa la casi totalidad de los equipos de capital o de producción, una gran proporción de materias primas para uso en industria fabril, e incluso, bienes de consumo, y del mismo modo que las exportaciones, tienen un papel de gran importancia en el desenvolvimiento de la Economía. — En 1950, las importaciones globales de bienes representaron el 8.8% del P.G.B., a precios de mercado. Para 1957 subieron a 11.5% y en 1964 llegaron al 13.1%.

La oferta global de importaciones, en términos reales, representó según el informe del Ier. Plan Bicenial 1965/66 el siguiente aumento:

1950	-	8.1%
1956	-	10.3%
1964	-	12.8%

Paraguay, semejante en mucho a otros países de la periferia, demostró su gran tendencia a importar dado que, en 1964 hubo un incremento de 88.2%

**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES  
DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS.**  
(% respecto al valor quantum 1962)

P R O D U C T O S	1961	1965
Varios	24%	18%
Fibra de algodón	5%	8%
Maderas aserradas y vigas	6%	4%
Extracto de quebracho	8%	5%
Aceites oleaginosos	5%	6%
Tabacos	5%	8%
Otros	5%	8%
Maderas en Rollos	15%	15%
Productos de la carne	27%	28%
	100%	100%

**ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES**  
Según valor de quantum a precio de 1962  
(% según el total de cada año)

	1961	1965
Otros	6%	2%
Industrial	18%	17%
Forestal	21%	19%
Ganadería	34%	32%
Agrícola	21%	30%
	100%	100%

FUENTE: 2º Plan Bienal, Secretaría Técnica de Planificación.  
p. 84

en relación a 1950. La demanda de alimentos, insumos intermedios y bienes de capital, como afirmáramos anteriormente al referirnos a la producción doméstica del país, contribuyó notablemente para el extraordinario aumento de las importaciones paraguayas<sup>40</sup>.

<u>COMPOSICION</u>	<u>IMPORTACIONES GLOBALES</u>	
	<u>1956</u>	<u>1964</u>
Bienes de Capital	29.8%	37%
Bienes de Consumo	16.5%	22%
Bienes Intermedios	24.3%	21%
Combustibles y lubricantes	10.0%	11%
Otros	19.4%	9%

Ahora bien, "clasificando los bienes de capital importados de acuerdo con su uso final, en la actividad industrial, tenemos la siguiente situación:

<u>1956</u>	<u>1964</u>	
7.2%	8.1%	actividad industrial
9.0%	4.1%	actividad agropecuaria
1.8%	- -	útiles en general
9.7%	15.3%	transportes y comunicaciones
25.0%	4.1%	construcciones
2.8%	- -	usos diversos" <sup>42</sup> .

En cuanto a la composición de las importaciones paraguayas por países proveedores, hallamos:

<u>PAISES</u>	<u>1950</u>	<u>1956</u>	<u>1962</u>
Argentina	27.8%	28.7%	14.7%
Estados Unidos	18.6%	13.4%	31.4%
Inglaterra	9.6%	7.6%	7.5%
Uruguay	7.1%	7.3%	1.9%
Alemania Occidental	6.7%	3.9%	13.8%
Antillas Neerlandesas	6.0%	10.2%	6.9%
Otros	24.2%	28.7%	23.8%

*Por Quié Combes Mr. C. U. 2*

La evolución de esta estructura, en el período 1956/62, produjo tal cambio que, a fines del 62, el país compró de la Argentina apenas el 15% de sus importaciones, habiendo sido ésta al ocurrencia de dicho lapso su principal proveedora.

*Contrabando*

Aquí es necesario subrayar que existe un comercio fronterizo no registrado, que alcanza una gran magnitud y que, a pesar de no contar con la aprobación del sector oficial, es favorecido por la acción de algunos funcionarios. Por este medio, el contrabando va minando paulatinamente a la industria nacional y tiende progresivamente a la sustitución de los productos del país, por aquellos provenientes de países fronterizos.

Las importaciones paraguayas en lo referente a áreas económicas, -- provienen fundamentalmente de la ALALC y de la Comunidad Económica Europea, dividiéndose del siguiente modo:

*Merc Com - E*

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

Años		
1950	—	60.8%
1956	—	40.2%
1964	—	16.3%

*44*

Esta gran disminución se debió a que Paraguay importó trigo de los Estados Unidos de América en vez de la Argentina, como lo venía haciendo.

MERCADO COMUN EUROPEO

1950	15.6%
1962	19.3%

Las importaciones fueron bienes de capital y productos intermedios de la Comunidad Económica Europea, y de bienes de consumo y materias primas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. De los demás países se importaron tejidos y artículos eléctricos (Japón y Yugoslavia), metales y manufacturas (Inglaterra) y papeles, maquinarias y motores para usos industriales (Suecia).

La evolución de los precios del mercado internacional, tanto en lo referente a las materias primas como en lo que respecta a los bienes manufacturados, nos demuestra que ha habido un saldo desfavorable para la economía de un país periférico como lo es el Paraguay. Con el coeficiente de importación, que ha venido aumentando rápidamente desde 1950, cuando representaba el 4% del ingreso nacional bruto, y siendo el coeficiente de exportación en términos monetarios del 1% acumulativo anual, se revela la tendencia al desequilibrio de la balanza comercial<sup>45</sup>. Tomando en cuenta que el ritmo de crecimiento de importaciones alcanzó el 5.6% anual, el de la exportación en términos de cantidad el 4.2% y el del ingreso nacional del 3.17%, llegamos a la conclusión que el Paraguay, como país periférico, no tuvo una política de importaciones que se adaptara al recurso de su capacidad exportadora lo que determinó una situación de endeudamiento y dependencia de aquellas economías centrales.

Esta característica, común a casi todos los países en vía de desarrollo, adquiere en el Paraguay matices singulares, que, tras el análisis que hemos efectuado, nos permite afirmar que los productos importados sustituyen progresivamente a los nacionales, lo que provoca un considerable retraso en el proceso de sustitución de importaciones, que muchos países subdesarrollados, particularmente de América Latina, han venido realizando últimamente. Esta característica hará que el Paraguay sea clasificado, según los estudios del EII, CEPAL, OEA y la ALPRO, como país de menor desarrollo relativo, situación compartida con Bolivia y Ecuador.

El déficit de la balanza comercial venía compensándose con entradas netas de capital, bajo forma de empréstitos y, en otros casos, con reservas monetarias. Así es, que a las importaciones de bienes, se le agregan los pagos a factores extranjeros y el rubro "servicios". Reducidos los ingresos nacionales por idénticos conceptos, vemos que el país va disminuyendo en su capacidad de compra, lo cual reduce en una disminución de su capacidad de negociación externa. Así, por imperio de sus necesidades económicas, la política exterior del gobierno se encaminó a la búsqueda de mayores mercados externos. El Paraguay apoyó decididamente la formación de una zona de libre comercio que, mediante un proceso gradual de liberación del intercambio comercial, pudiera llegar a la fórmula del mercado común, meta lejana del proceso de integración latinoamericana.

Correspondiendo a estos objetivos, el Paraguay participó en todas las reuniones y gestiones previas que permitieron llegar a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en febrero de 1960. Conjuntamente con Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay, formó parte del grupo de siete países fundadores de la ALALC, organismo internacional que, posteriormente, recibió en su seno a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. El postulado de la integración Latinoamericana fue consagrado constitucionalmente en el Art. 9 de su Carta Magna jurada en el año de 1967.

Los países centroamericanos, por otro lado, y como expresión de un anhelo de unión que ha sido más fuerte entre ellos que en América Latina en general, emprendieron hace diez años, con ayuda de la CEPAL y otros organismos de las Naciones Unidas, una larga serie de trabajos destinados a permitir la efectuar una estrecha integración de sus economías, a base del libre comercio, de la especialización industrial y de la coordinación de sus programas de desarrollo económico. En esa región tan fragmentada, cobran aún más fuerza los argumentos favorables a la integración, pues por sí sola cada país centroamericano difícilmente lograría efectuar los cambios estructurales, y en particular, promover el desarrollo industrial necesario para elevar substancialmente su nivel de vida.

Fueron diversas las razones que llevaron al proceso de integración de las economías latinoamericanas. Como lo afirma Víctor L. Urquidí: "El desarrollo económico y social de toda América Latina, por razones históricas, por afinidad étnica, por motivos políticos y por conveniencia económica, debería verse como un proceso de integración de sus naciones componentes, un borrar de las fronteras económicas, culturales y sociales y tal vez algún día de las políticas. Del sueño a la realidad hay un siglo y medio de desunión y de esfuerzos muy comprensibles en la fusión de todas las naciones o varias de ellas en una sola. Al mismo tiempo el desconvolviemiento de las economías ha sido divergente, orientada cada una por separado hacia el comercio mundial, integrada cada una más bien en la economía de los países industriales que vigila cada con el resto de América Latina"<sup>46</sup>.

"Las corrientes de comercio y las inversiones extranjeras tendieron,

por lo menos hasta la Primera Guerra Mundial, a hacer de la economía latinoamericana un complemento de la europea y la norteamericana, o mejor dicho, - una veintena de complementos más o menos paralelos, desconectados unos de los otros<sup>47</sup>. "Mientras la mayor parte de la producción fue de carácter primario - alimentos y materias primas - las posibilidades de una integración económica latinoamericana se limitaban a las permitidas por diferencias de clima y a necesidades ocasionales de algún producto mineral no presente en todos los países. Pero la tendencia a la industrialización, manifestada durante los primeros cuarenta años de este siglo y, con gran intensidad, a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha planteado posibilidades totalmente nuevas. Al mismo tiempo la economía mundial ha dejado de ejercer una demanda tan activa como antes sobre los productos primarios exportables de América Latina. Esta circunstancia, unida a las fluctuaciones de los mercados y al deterioro de la relación de precios del intercambio, así como a la corriente relativamente escasa de capitales del exterior, ha obligado a limitar el gasto en importaciones y, en particular, a seleccionar de entre éstas sólo los más esenciales y sustituir los demás por producción interna. De esta manera, a través de las medidas tomadas por los gobiernos, la situación y la perspectiva limitada de los balances de pagos han estimulado el desarrollo industrial, necesario a su vez para absorber los crecientes traslados de población de las zonas rurales a las ciudades<sup>48</sup>.

El desarrollo industrial ha tropesado en América Latina con diversos obstáculos, siendo el más importante la falta de mercado<sup>49</sup>. Así como algunos países latinoamericanos se han ido industrializando, dentro de los confines de sus fronteras económicas y políticas, se han ido alcanzando situaciones en que cada vez ha sido más difícil rebasar la etapa consistente en satisfacer con producción nacional la demanda interna de bienes manufacturados de consumo, para adentrarse en la de producir bienes intermedios y equipo, cuya escala de producción suele ser de gran magnitud y requiere por lo tanto un mercado amplio. Otros países, los de menor desarrollo relativo, Paraguay, Bolivia y Ecuador, "de escasa población y nivel de vida bajo, no han podido realizar con facilidad ni siquiera la sustitución de las importaciones de bienes de consumo más corrientes. En todas estas situaciones, la insuficiencia del mercado proviene no sólo de la dimensión misma de los países, de su población total, sino de la estructura social, en particular la gran desigualdad del ingreso, y de la propia estructura económica y ocupacional, lo que determinó que

la mayoría de la población se dedicara a tipos de agricultura de bajos rendimientos que no permiten consumir sino lo más esencial para la subsistencia. - En una palabra, la falta de desarrollo es en sí, la limitación más grande a que hace frente la industrialización en América Latina<sup>50</sup>. A la industrialización, Celso Furtado agrega el problema institucional, y lo enfoca del siguiente modo:

"América Latina se ve, actualmente, frente a la necesidad ineludible de tener que introducir profundas modificaciones en su marco institucional para abrirse el camino del desarrollo. Estas modificaciones tendrán que orientarse en tres direcciones: a) en el sentido de evitar que la propia tecnología venga a promover la concentración del ingreso y a deformar la aplicación de los recursos productivos, reduciendo la eficiencia del sistema económico; b) en el sentido de ampliar las dimensiones actuales y potenciales de los mercados a través de esquemas de integración económica dentro de la región, y - - c) tendiendo a influir en la propia orientación del progreso tecnológico, en función de los requerimientos específicos de la presente fase del proceso de desarrollo de las economías regionales y de modernización de las estructuras sociales.

Es fácil inferir, por lo tanto, que en América Latina el desarrollo no podrá ser una simple resultante de las fuerzas que operan espontáneamente en los mercados. Sólo la acción consciente y deliberada de órganos centrales de decisión podrá llevar adelante ese desarrollo<sup>51</sup>.

Y añade: "En las difíciles condiciones que enfrenta actualmente en América Latina, el desarrollo económico requiere una actitud cooperativa de grandes masas de población y la participación activa de importantes sectores de esa población. Por esta razón las tareas más difíciles son las de carácter político y no técnico. Se deberá realizar una difícil acción política y esto sólo será posible apoyándose en los actuales centros de poder político nacional. Al contrario de lo que se pretende hacer creer, el principio de nacionalidad es vital en la actual fase del desarrollo latinoamericano. Toda auténtica política de desarrollo extrae su fuerza de un conjunto de juicios de valor en los cuales están amalgamados los ideales de una colectividad. Y si una colectividad no dispone de órganos políticos capacita

dos para interpretar sus legítimas aspiraciones no está preparada -- para emprender las tareas de desarrollo. De esa manera, el principio de la nacionalidad es hoy, más más que en el pasado, de extraordinaria funcionalidad. Toda medida que se toma en el sentido de debilitar a los Estados latinoamericanos como centros políticos capaces de interpretar las aspiraciones nacionales y aglutinar las poblaciones alrededor de ideales comunes tendrá como resultado limitar -- las posibilidades de desarrollo de la región<sup>52</sup>.

Partiendo de la premisa de que la integración es el requisito fundamental para asegurar y acelerar el desarrollo económico de América Latina, -- convencimiento al que han llegado los cuatro organismos más directamente involucrados en el proceso, la CEPAL, el BID, la SIRCA, y la ALALC, nos referiremos al proceso que llevó a la formación del organismo vector de la integración regional latinoamericana: la ALALC.

En una trayectoria de intentos y de frustraciones de los países latinoamericanos, se han venido realizando una serie de esfuerzos tanto para reafirmar el viejo anhelo de la integración así como para llevar a cabo las reformas estructurales que cada vez se hacen más imperativas. En esta trayectoria se hallan la Operación Panamericana, que fue el primer ensayo de confrontar -- en forma cooperativa las necesidades y las posibilidades del desarrollo económico; el Acta de Bogotá, que llevó al plano de la acción multilateral la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo, y por último la Carta de Punta del Este, que plasmó con criterio regional y sistematizado las aspiraciones en materia de financiamiento, planificación, integración y reforma estructural, como medios de asegurar el logro de una tasa de crecimiento sostenida y autosuficiente como para elevar satisfactoriamente los niveles de vida. Esto es en cuanto a la acción en el propio ámbito latinoamericano.

En lo tocante a la acción frente al resto del mundo y en especial -- frente a los países industrializados, por el aporte actual y potencial que resulta de la actitud integracionista asumida por países latinoamericanos en la reunión de Brasilia y de Alta Gracia, surgió el sólido bloque de los países -- en desarrollo, que les permitió presentar un frente común en la reciente conferencia de Cinebra sobre Comercio y Desarrollo.<sup>53</sup> Esta conferencia trajo por resultado que los países subdesarrollados pueden esperar una mejor posi-

ción en la distribución de beneficios del mercado mundial.

Destacados estudiosos contemporáneos, como Aldo Ferrer, Rómulo de Almeida, Helio Jaguaribe, Joseph Craxwald, Raymond Hitenell, Ben T. Moore y Felipe Herrera, subrayan que el nivel actual de desarrollo económico-social de la América Latina condiciona la integración regional. Dicha integración "no es un fin en sí, ni un resultado automático al que necesariamente han de llegar los países de la región. Lo que busca es lograr el desarrollo regional en el más corto plazo posible. Por lo tanto, el objetivo de la integración de América Latina debe ser el de alcanzar en los próximos quince años - mediante un esfuerzo deliberado y programado, condiciones de desarrollo sustentado de la región que aseguren a todos los pueblos latinoamericanos, hacia fines del siglo, los niveles económico-sociales que hacen posible la tecnología contemporánea". Analizando el probable proceso que seguiría la integración latinoamericana, señalan que "deberá realizarse en un medio y dentro de condiciones que difieran sensiblemente de la experiencia realizada durante la integración de las naciones continentales que se han formado en la actualidad: Europa Occidental, Estados Unidos y la Unión Soviética. Dos son las características que diferencian a los países latinoamericanos de aquellos de Europa Occidental:

a) un estado de subdesarrollo generalizado con algunos islotes más avanzados, contrasta con las condiciones en que se hallaba Europa Occidental en los momentos de firmarse el tratado de Roma; ahí, la excepción estaba constituida por algunos bolsones un poco más atrasados;

b) otra característica latinoamericana es que se trata de una región en la que el proceso de cambio se halla frenado por la resistencia de algunos sectores o grupos de intereses mientras que Estados Unidos pudo realizar tempranamente su Mercado Común gracias a la movilidad horizontal y vertical de factores y a la existencia de una frontera económica que se extendía rápidamente hacia las tierras vírgenes del oeste; por último, nuestra integración deberá hacerse esencialmente dentro de los moldes políticos de la democracia occidental, aún cuando no estén aquellos debidamente fijados y se hallan sujetos a embates regresivos, en lo cual difiere de la integración en el área soviética, realizada bajo un régimen de economía centralmente planificada.

En el plano económico, continúa predominando en América Latina el tipo tradicional de relación con el mundo exterior: exportación de productos primarios e importación de manufacturas de diverso grado de complejidad técnica.

Las siguientes "características coinciden en el ámbito de cada economía nacional:

a) escasa integración horizontal, principalmente en dos aspectos: -- inadecuada organización de los mercados nacionales, caracterizados por una deficiente interacción entre los sectores rurales y urbanos, ya sea por falta de medios de comunicación o debilidad y dispersión de la demanda por un lado, y existencia de regiones desvinculadas del resto del país, o en un estado de subdesarrollo crónico, frente a unos pocos núcleos de alto y dinámico grado de desarrollo, por el otro lado;

b) escasa integración vertical, con la consecuente dependencia respecto al abastecimiento exterior en bienes de capital y otros productos de insumo industrial;

c) atraso tecnológico relativo al de los grandes centros industriales, lo que impone al desarrollo latinoamericano la necesidad de dar un -- "salto" de una etapa de subdesarrollo a otra de desarrollo superior, que los países industriales alcanzaron en el curso de casi dos siglos<sup>56</sup>.

El paso inicial definitivo, dentro de todas las tratativas y gestiones que llevarán a la integración comercial, sectorial y fronteriza, financiera y cultural, fue dado con la DECLARACION DE LOS PRESIDENTES DE AMERICA que, reunidos en Punta del Este, Uruguay --del 12 al 14 de abril de 1967-- suscribieron la creación del Mercado Común Latinoamericano a partir de 1970. El -- Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del -- Mercado Común Centroamericano, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas.

Dentro del panorama latinoamericano el esfuerzo tendiente, a la cooperación e integración de los países que forman parte de la cuenca del Plata --Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay, ha cristalizado en el Pro--

yecto de Tratado de la Cuenca del Plata, presentado por la Cancillería de --  
Asunción, el 31 de enero de 1968 a sus similares de los países vecinos.

El artículo 2, de ese proyecto señala las finalidades del Tratado que  
ya enorme importancia para el Paraguay, radica, en el intento por "promover --  
facilidades para la navegación fluvial ... y por el establecimiento de nuevos  
puertos y mejoramiento de los ya existentes con el propósito de que puedan --  
ser utilizados en forma más eficiente por los países de la Cuenca y, en espe-  
cial, por aquellos que se encuentran en situaciones de mediterraneidad; inte-  
gración y desarrollo del transporte y de las comunicaciones... constitución --  
de poliductos para la distribución del petróleo y sus derivados... interconec-  
ción de los países de la Cuenca a través de un sistema moderno de telecomuni-  
caciones;..."y finalmente, "complementación económica subregional, especial-  
mente de zonas fronterizas"<sup>57</sup>.

De esta manera, ante la enunciación de un proyecto de integración --  
platina, surge la necesidad para el Paraguay del ejercicio de una política ex-  
terior consciente y activa y, por lo tanto, la vitalización y perfeccionamiento  
del aparato institucional exigido para su cumplimiento. Por ello, el análisis  
de la política exterior paraguaya y del instrumental vinculado a su ejercicio  
será objeto de nuestro estudio en el próximo capítulo.

No se podría  
cambiar las estructuras  
en lugar de la reforma a la  
Cancillería? Informe según  
este momento?

**EJES DEL DESARROLLO PARAGUAYO  
COMO INTEGRANTE DEL CONO SUR**



N O T A S

- 1) Tirado Sulsona cit., por Natalicio González, Geografía del ..., p.30.
- 2) González, Natalicio, Op.cit., p.33.
- 3) Banco Interamericano de Desarrollo, Reformas Institucionales y ..., p.209
- 4) Secretaría Técnica de Planificación de ... 1er. Plan Bicenial ..., p.42.
- 5) CORA, Comisión del Censo de las Américas, cit. en 2º Plan Bicenial..., Secretaría Técnica de Planificación de ..., p.42.
- 6) Secretaría Técnica de Planificación de ..., 1er. Plan Bicenial ..., p.46.
- 7) Ibid., p.49
- 8) Esto sucedía hacia fines de la década de los cincuenta pero a partir de - 1963, el Instituto de Bienestar Rural se empezó en la ejecución de un pro- gram destinado a intensificar la repatriación de paraguayos residentes - en los países vecinos. Ibid., p.26.
- 9) Banco Interamericano de Desarrollo, Reformas ..., p.290. Véase apéndice II.
- 10) Ibid., p.293
- 11) Véase el Apéndice II.
- 12) Secretaría Técnica de ..., 2º Plan Bicenial ..., p.39.
- 13) "La diferencia de productividad de cada una de las ramas del sector, de- pende del nivel de recursos naturales utilizados, de la mano de obra em- pleada, de los bienes de capital disponibles, de la capacidad de organi- zación empresarial y de las facilidades institucionales existentes.

Sectores

Dólares

	<u>1961</u>	<u>1965</u>
Agricultura	80.0	84.0
Cordería	545.0	570.0
Forestal	164.0	169.0."

- 14) Secretaría Técnica de Planificación con datos del Banco Central del Para- guay. Estadísticas ...
- 15) Secretaría Técnica de Planificación ..., 1er. Plan Bicenial ..., p.52.
- 16) El CIAP ha señalado que "Los rendimientos medios por unidades de superfi- cie se han mantenido relativamente estancados en varios rubros tradicion- les durante los últimos veinte años, a excepción del arroz, caña de azú- car, cebolla, maíz, papa, tung y algunos otros". "Al respecto y ante esta situación, el Gobierno ha tomado medidas concretas para mejorar la situa- ción en términos de asistencia técnica y de créditos para la capitaliza-

ción. Así tenemos que en 1956 había 1 tractor para 312 explotaciones, en 1961 había 1 tractor para 132 explotaciones, en 1965 hubo 1 tractor para 89 explotaciones". Organización de ..., CIAP, Sub-Comité sobre Paraguay ..., p.29

- 17) "Por su parte la tasa de procreo es de 30 a 35% y la tasa de mortalidad varía de 6 a 7% en el ganado vacuno, siendo superior en las otras especies - esto se debe a la deficiente alimentación y a las enfermedades y plagas. - Solamente para el ganado bovino se estima que la pérdida provocada por la fiebre aftosa, tuberculosis, parasitosis y brucelosis representan anualmente el 42% del valor bruto de la producción". Organización de ..., CIAP, Op.cit., p.32.
- 18) "Las exportaciones se realizan principalmente en rollos que en 1965 representaron el 88% del volumen total". Secretaría Técnica ..., 2o. Plan - Bional ..., p. 43. Véase Apéndice II.
- 19) "El predominio de la pequeña explotación agrícola determina la estructura familiar de explotación de tierra y prácticamente sin mano de obra asalariada. La mano de obra asalariada se encuentra marcadamente concentrada en las explotaciones ganaderas y forestales de importancia. El número de propietarios es sustancialmente mayor que el de los realmente asalariados, excluyendo por lo tanto, 'los mingueros'". Secretaría Técnica ..., Op.cit., p.46.
- 20) "Por la baja proporción de mano de obra asalariada se nota que generalmente la diferencia entre agricultura e industria se tiene siendo la industria en muchos casos, la prolongación del proceso agropecuario, la economía tiene una masa urbana pequeña, ligada a los empleos públicos, comercio y servicios personales. A estos hechos, debe agregarse la escasa población general que de por sí establece límites al mercado interno. Por ello la industria está comprendida entre dos estrechos barrerando una ligazón casi única con los recursos agropecuarios y forestales, que limita su campo de acción; la otra, la estrechez del mercado interno que impide la sustitución significativa de importaciones en base a insumos no agrícolas importantes". Organización de ..., CIAP ..., Sub-Comité Sobre ..., p.12.
- 21) "Si bien el mercado interno es muy pequeño no exige sin embargo gran eficiencia empresarial, precios muy competitivos, ni una protección especial, pues los mismos costos de transporte que frenan las posibilidades de exportación, constituyen de por sí un arancel para los productos básicos que se demandan al nivel de los ingresos del país". Organización de ... CIAP ..., Op.cit., p.13.
- 22) "Además existen otros elementos que condicionan el lento crecimiento del mercado y debemos distinguir: a) el mercado interno no monetario que es alrededor de un 15% de la demanda total, sólo crece con el aumento de la población agropecuaria o sea aproximadamente 2.4% anual en el período 1950-62; b) el mercado interno monetario es también pequeño y de lento crecimiento. Influyen el proceso de urbanización, la demanda gubernamental y el ingreso generado por las exportaciones. La población urbana crece en un 2.8% (1950-60) y la población total crece 2.5%. El incremento de la productividad en la producción para el mercado interno, ha crecido también muy lentamente pues necesariamente está relacionado, con la estrechez del

mercado y en cuasi-autosuficiente". Secretaría Técnica ... 2o. Plan Biennial ... , p.9.

- 23) Los establecimientos industriales que operan en el país son en su mayor parte de tipo artesanal. Aun entre los calificados dentro del estrato fabril predominan las empresas pequeñas, cuyas características son bastante similares a la propia artesanía. "En 1963, el 96.6% del total de establecimientos censados ocupaba de 30 a 90 trabajadores y aportó solamente el 31.8% a la producción fabril dando empleo al 60% del total de personas ocupadas en el sector. Las empresas de mayor tamaño, que cuentan con más de 150 trabajadores, alcanzan alrededor de 40 establecimientos industriales y representan el 1% del total de establecimientos fabriles, incluyendo la artesanía urbana. Por lo general, existe en la estructura industrial del país un fuerte predominio de industrias pequeñas. La mayor parte de los establecimientos fabriles se hallan ubicados en Asunción y sus alrededores. El 94% de la producción fabril se halla concentrada en sólo seis departamentos, dentro de los cuales el Departamento Central (incluida la capital) concentra la producción del 72% de las industrias existentes". Secretaría Técnica ... 1er. Plan Biennial ... , p.54.
- 24) Secretaría Técnica ... 2o. Plan Biennial ... , p.46.
- 25) Ibid., p. 47
- 26) Ibid., p. 51
- 27) "El principal rubro de la demanda interna lo componen los bienes de consumo que representan el 85% del total, con un lento ritmo de crecimiento del 2.2% anual, habiendo disminuido en 5% su importancia relativa. El tipo de demanda que tuvo una expansión dinámica fue la de bienes de consumo duradero de origen externo". Organización de ... CIAP. Sub-Comité sobre ... , p.35.
- 28) La capacidad instalada del sector industrial creció en el período 1961/65 en 3.6%, habiéndose manifestado con mayor énfasis la renovación de maquinaria y equipos y la instalación de plantas nuevas con el siguiente orden de importancia en las ramas de: alimentos, maderas, bebidas, textiles, productos químicos y otros. En el aspecto relacionado con el financiamiento, en los últimos años se han mejorado sustancialmente los créditos bancarios de tipo comercial y los préstamos para inversiones. En este mismo rubro, durante el período 1961/65 las líneas de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo para el sector industrial, administradas por el Banco Nacional de Fomento, han alcanzado un monto de 250 millones de guaraníes y los préstamos acordados por el BID y el Gobierno Federal de Alemania, más los ingresos propios del Banco Nacional de Fomento, ascendieron a un total de 529 millones de guaraníes. Secretaría Técnica de ... 2o. Plan Biennial ... , p. 54.
- 29) Secretaría Técnica... 2o. Plan Biennial ... , p.55.
- 30) "La Guerra de Corea (1951-1952), que estimuló la exportación de los países periféricos, provocó en Paraguay un efecto diferente, no habiendo ninguna reacción favorable en la exportación del país. Por el contrario, en esa época se registró un considerable descenso. El volumen de esta exporta-

ción se ha incrementado en forma sostenida a partir de ese período, con la sola excepción de los años 1952-1955 en que se redujo considerablemente. Su magnitud ha estado siempre determinada por la producción interna de bovinos y como la actividad ganadera se desarrolló en forma rutinaria, su expansión nunca fue posible en escala considerable". Ibid., p.39

- 31) El transporte de los productos hasta 1962 casi estaba totalmente manejado y monopolizado por empresarios de ese país.
- 32) "La insensibilidad de las exportaciones paraguayas relacionadas con las de otros países latinoamericanos puede señalarse durante el período 1951/54, durante el cual, las primeras se mantuvieron estacionarias mientras que estas últimas se incrementaron sustancialmente. Significa pues que la evolución de ambas fue similar y vegetativa siendo la tasa de incremento anual del 3.17% y 4.6% para el producto y las exportaciones respectivamente.  
Años 1959/56 índice de 100 en 1950, pasó a 102 en 1956.  
Años 1957/64 índice de 100 en 1956, pasó a 143 en 1964.  
Vale decir que la tasa de incremento fue lograda exclusivamente con aumentos a partir del año 1957, debido principalmente al dinamismo en la venta de carne y una incorporación más amplia a los mercados de ultramar, fundamentalmente los Estados Unidos". Ibid., p.56.
- 33) "Los productos con algún proceso industrial en 1950 representaron alrededor del 60%, en 1962 bajaron a 50%. Esta baja fue debida a la disminución que experimentó la fibra de algodón". Organización de ... CIAP, Sub-Comité sobre el ..., p.16.
- 34) Según estadísticas del Banco Central del Paraguay el resumen de exportaciones fue el siguiente:
- |       |     |
|-------|-----|
| 1956: | 100 |
| 1962: | 139 |
- Banco Central del ... Estadísticas ..., p.44.
- 35) Ibid., p.45
- 36) Ibid., p.46
- 37) El índice de los términos del intercambio registra un deterioro durante estos años a excepción de los años 1955 y 1958, año en que, el índice estuvo sobre la base de 1957 de 100. Secretaría Técnica ... 2o. Plan Bienal ..., p. 72
- 38) Ibid., p.75
- 39) Secretaría Técnica ... 1er. Plan Bienal..., p.75
- 40) "En la oferta global interna, las importaciones de manufacturas de origen extranjero han aumentado su participación, pasando de 20 a 22% para los años 1961/65. La exportación de bienes manufacturados fue el elemento dinámico de la producción industrial". Organización de ... CIAP, Op.cit., p.19.
- 41) Ibid., p.20

- 42) Secretaría Técnica ... 2o. Plan Bienal ..., p.79.
- 43) Ibid., p. 80
- 44) Ibid., p. 91
- 45) Ibid., p. 92
- 46) Urquidí Víctor L., Viabilidad Económica ..., p. 125.
- 47) Urquidí Víctor L., Op.cit., p.126
- 48) Ibid., p. 127
- 49) Banco Interamericano ... La Integración ..., p.9.
- 50) Urquidí Víctor L., Op.cit., p.127.
- 51) Furtado, Celso, Subdesarrollo y Estancamiento en ..., p.54.
- 52) Furtado, Celso, Op.cit., p.56
- 53) La reunión de Brasilia fue celebrada bajo los auspicios de la CEPAL y la de Alta Gracia, bajo los de la OEA.
- 54) Banco Interamericano ... La Integración ..., p.16.
- 55) Ibid., p.18
- 56) Ibid., p.25
- 57) Diario "Patria" Encillería dió a conocer importante documento, 31 de --  
enero de 1968, Asunción ..., p.1.

CAPITULO III: Evolución de las instituciones vinculadas a la política exterior del Paraguay hasta nuestros días y — análisis de su Cancillería.

El Reglamento de 1903.

Los objetivos de la política exterior paraguaya con temporánea.

Estructura actual de la Cancillería:

Reglamentos de 1946 y 1954.

Otros órganos que participan en la definición y ejecución de su política exterior.

LA CONSTITUCION DE 1870, IMPUESTA AL PAIS por la alianza argentino-brasileña, fue la lápida que puso fin al régimen nacionalista independiente, imperante desde 1811, e implantó en el Paraguay el sistema democrático liberal en boga en las Constituciones escritas de las demás naciones americanas. Esto trajo por consecuencia una descentralización de los núcleos de decisión gubernamental e inicia una época de fortalecimiento de aquellas instituciones creadas anteriormente, así como de formulación, creación y puesta en marcha de nuevas instituciones, que se adecuaron a las necesidades del país. — En dicho año se creó el Ministerio del Interior, y posteriormente, se formularon reformas al Ministerio de Hacienda y al de Guerra y Marina, que luego se transformarían en el Ministerio de Defensa Nacional.

En el aspecto institucional, en 1903 se formula el primer Reglamento Interno para el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargo de velar por los intereses del país en su política exterior. Aunque confuso en sus delineamientos, dicho Reglamento expresa fielmente la adecuación del Ministerio de Relaciones Exteriores como instrumento efectivo de los objetivos que el gobierno guaraní pretendía alcanzar en dicha época.

La política exterior del Paraguay de principios del Siglo XX, estaba reducida exclusivamente a las relaciones con aquellos países que iniciaban su proceso de industrialización, —países de la zona del Río de la Plata— y, —

*Que precede a inmigración europea?*

con los cuales se verificó un intercambio económico que permitió el resurgimiento de la economía nacional. Dicho resurgimiento planteó la necesidad del fortalecimiento de la estructura jurídico-administrativa, a partir de la década de los treinta<sup>2</sup>.

Por el Reglamento de 1903, el Ministerio de Relaciones Exteriores comprendía el Departamento de Relaciones Exteriores y la Colonización, adscrito a dicho Ministerio por Ley del 25 de julio de 1888. La Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores fue organizada en las siguientes secciones: a) Gabinete del Ministro, b) Consulados y asuntos económicos y c) Colonización e Inmigración. Por el artículo 2, las tres secciones se subdividían del siguiente modo: la del Gabinete del Ministro con el Gabinete del Ministro propiamente dicho, Protocolo, Oficina y Habitación, Archivo y Biblioteca del Ministerio; la de Consulados y Asuntos económicos, en Subsecretaría, Información y Propaganda y Traducción; la de Colonización e Inmigración, en Subsecretaría de Inmigración, Colonización, Publicaciones y canjes e Inspección de Colonias<sup>3</sup>. Esta especificación de funciones, dentro del ámbito del Ministerio, permitió que todo lo referente al contacto exterior necesario para promover la reconstrucción nacional fuera canalizado a través de una sola institución.

De particular interés, por reflejar una realidad de las relaciones internacionales del Paraguay —confirmación de lo que expresáramos anteriormente— es el artículo del reglamento que se refiere a las funciones de la tercera sección o sea la sección de la Colonización e Inmigración. Por esta fecha, comenzaba a afluir la inmigración europea, que traía consigo tanto capital como una cierta tecnología y, a fin de gestionar, preparar, ubicar y conceder todas las facilidades necesarias a los grupos de inmigrantes, se encargaron dichas funciones a esa sección del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>4</sup>.

En cuanto a las funciones administrativas del Ministerio, el capítulo IV, la sección se refiere al Protocolo, en los artículos 8o. y 9o. a las que corresponden a la oficina y habitación. El artículo 10o. al Archivo y Biblioteca, siendo los artículos 11 y 12 dedicados al servicio de Traducción e Información y Propaganda. El artículo 13 se refiere al servicio

de Inmigración que, por sus especificaciones de hecho, cumplía funciones propias de un moderno ministerio de Inmigración<sup>2</sup>. De la distribución, clasificación y delimitación de funciones del personal están especificadas en los artículos 3, 4 y 5 <sup>6</sup>.

En la parte V, capítulo final del Reglamento, se habla de varias disposiciones, de entre las cuales entremosamos los artículos 19 y 20. Por el primero de ellos, queremos subrayar que recién a partir de esa fecha se hace obligatoria la calidad de ciudadano paraguayo para ingresar como funcionario o empleado del Ministerio<sup>7</sup>. El artículo 20 se refiere a la calificación del personal para la Cancillería y hallamos que "en adelante y hasta nueva disposición los empleados que se nombren para dicho Ministerio deberán reunir los requisitos siguientes: para el cargo de Oficial Mayor de Relaciones Exteriores, el título de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales con excepción de los que hubieron desempeñado igual cargo o ejercido anteriormente funciones diplomáticas o de Secretarios de Legación, para los jefes encargados de las reparticiones de la misma dependencia se exigirá competencia probada en Derecho Internacional, Derecho Público, Constitucional y Administrativo que se acreditará por certificado de la autoridad competente o por medio de un examen especial a más del diploma de bachiller en Ciencias y Letras, que se exigirá indistintamente a todos los demás empleados cualquiera que sea su categoría y repartición o dependencia. Para ejercer el cargo de traductor se requiere además, título de traductor público<sup>8</sup>.

La Constitución de 1870 estuvo en boga hasta fines de la Guerra del Chaco, siendo posteriormente abolida, por Decreto, en 1940, instituyéndose una nueva carta política para la nación. Por la nueva Constitución se fortalecieron los poderes del presidente de la República, a quien, además de las atribuciones establecidas en 1870, se le facultaba para disolver el Parlamento y dictar decretos-leyes. Se creaba un Consejo de Estado, asesor del Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo estaría a cargo de una Cámara de Representantes, y se aseguraba la independencia del Poder Judicial. Los derechos

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

---

DECRETO  
DE  
Organización  
y  
Reglamento



ASUNCIÓN

—  
Imprenta «El País»—Villa Rica, Azopardo

—  
1904

## ORGANIZACIÓN

1903.

### Ministerio de Relaciones Exteriores

*Asunción, 26 de Diciembre de 1903*

Siendo necesario dotar al Departamento de Relaciones Exteriores, al que se halla adscrita la Colonización por Ley de 25 de Julio de 1888, de una organización y régimen internos convenientes para el mejor servicio público;

*El Presidente de la República*

DECRETA:

### CAPÍTULO I

#### Organización General

Art. 1º La Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores comprenderá las siguientes secciones: (a) Gabinete del Ministro, (b) Consulados y asuntos económicos y (c) Colonización é Inmigración.

Art. 2º Cada una de estas secciones tendrá como Director uno de los Oficiales Mayores que serán sus Jefes inmediatos, teniendo á su cargo las reparticiones siguientes: la de Gabinete del Ministro, Gabinete del Ministro, Protocolo, Oficina y Habitación, Archivo y Biblioteca del Ministerio.

La de Consulados y Asuntos económicos: Sub-Secretaría, informaciones y propaganda y traducción.

La de Colonización é Inmigración: Sub-Secretaría, inmigración, colonización, publicaciones y canjes é Inspección de Colonias.

Art. 3º Actuarán con el Oficial Mayor, encargado de la primera sección, el Oficial 1º, Oficial 2º, Archivero, Escribiente, Calígrafo 1º y un Auxiliar.

Art. 4º Actuarán con el Oficial Mayor, encargado de la segunda sección, el Traductor, el Escribiente Calígrafo 2º un Escribiente y el Auxiliar de Inmigración.

Art. 5º El Oficial 1º encargado de Colonización, el Inspector de Colonias, el Auxiliar de Colonización é Inmigración, el Auxiliar de Canjes, estarán bajo la dirección inmediata del Oficial Mayor, en-

cargado de la tercera sección— Estarán igualmente bajo la misma dependencia todos los empleados del Hotel de Inmigrantes y los Comisarios de Colonias.

## CAPÍTULO II

### Atribuciones generales á las tres secciones

Art. 6º Cada uno de los Oficiales Mayores tendrán las atribuciones y deberes siguientes:

1º Recibir personalmente la correspondencia de sus respectivas secciones, abrirla y darle dirección.

2º Reunir los antecedentes necesarios para el completo conocimiento de los asuntos en despacho.

3º Recibir los pedidos de conferencias para los asuntos de su respectivo negociado.

4º Redactar las comunicaciones, licitaciones y contratos y encargarse de las escrituraciones en los asuntos que les conciernan.

5º Preparar los proyectos, decretos, reglamentos, instrucciones, mensajes y demás documentos relativos á su dependencia.

Art. 26. El empleado que se exceda en su licencia ó falta al servicio sin ella, incurrirá en un descuento de su haber igual al doble del que debiera corresponderle en el día ó días de ausencia, sin perjuicio de las medidas ulteriores á que su falta diere lugar.

Art. 27. Es especialmente prohibido á los empleados:

1º Concurrir al servicio con retardo ó ausentarse de la Oficina sin la autorización debida so pena de ser considerado como inasistente el que faltare á esta prohibición.

2º Recibir visitas para asuntos que no sean del servicio, interrumpirlo ó distraer en otros asuntos las horas destinadas al mismo.

3º Hacer conocer resolución ó comunicación alguna sin autorización del Oficial Mayor respectivo.

4º Verificar cualquier acto, dentro ó fuera de la Oficina que pueda ser perjudicial al servicio ó buen nombre de la repartición.

5º Dejar abandonados los papeles, documentos ó libros de la Oficina, de cualquier clase que fueren ó abiertos los armarios y archivos á su cargo.

Art. 28. El ministro podrá ordenar la retención de su haber al

empleado que no ejecute dentro del término que se le señale los trabajos ordenados con carácter de urgentes y con determinación de plazo, ó aquellos que deba ejecutar permanentemente en periodos señalados. La retención subsistirá mientras dure la causa que la motiva.

Art. 29. Incurrirá en pérdida de su cargo el empleado insubordinado ó remiso en el cumplimiento de sus obligaciones, ó que, á sabiendas, produzca informes falsos ó datos inexactos en las diligencias respectivas, sin perjuicio de las acciones civiles y criminales á que hubiere lugar.

Art. 30. Notifíquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

ESCURRA  
ANTOLIN IRLA

y garantías individuales eran mantenidas, con limitaciones encaminadas a impedir que los intereses privados dominasen sobre el "interés general de la nación Paraguaya"<sup>2</sup>. Se garantizaba la propiedad privada, debiendo ser fijados su contenido y límites de acuerdo con su función social. Se estipulaba que - el Estado regularía la vida económica nacional<sup>10</sup>. La ciudadanía estaba obligada perentoriamente a ejercer su derecho electoral, dado que la abstención electoral implicaba la pérdida de ciudadanía activa<sup>11</sup>.

Como resultado de la implantación de un nuevo régimen constitucional a partir de 1940, se consolidaron dentro de la estructura administrativa del gobierno aquellas instituciones ya existentes y se crearon nuevas<sup>12</sup>. En ese proceso, se realizó un intento de reformulación de la Cancillería paraguaya, - en 1941, el cual no prosperó hasta seis años más tarde, cuando se verificó -- una efectiva transformación de dicho órgano. Posteriormente, en 1954, y -- "con el propósito de obtener mayor eficiencia en la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto", se introdujeron reformas indispensables en el aspecto interno, "a fin de capacitar a dicha Secretaría de Estado para el desarrollo de una política acorde con las tendencias de la época"<sup>13</sup>.

Respecto a las relaciones internacionales del Paraguay iniciado el - segundo conflicto mundial, el país mantuvo su posición de estrecha relación - con las potencias del Eje hasta febrero de 1945 en que les declaró la guerra, actitud seguida por Chile y Argentina en el mismo año.

Con la firma de la Declaración de las Naciones Unidas (1945), el Acta de Chapultepec y la Carta de las mismas Naciones Unidas el Paraguay volvía a participar activamente en el escenario de la política mundial, tras su retiro (1934) de la extinta Sociedad de Naciones.

Baja la situación geopolítica de la nación guaraní y su proximidad - con la República Argentina, una de las características fundamentales de este período fueron los intentos de interferencia en los asuntos internos del gobierno de Asunción por parte del régimen peronista. Estos intentos abarcaron a los países del Plata, y otros de Sudamérica. Una atmósfera de levantamientos y golpes de Estado en el ámbito interno -- en el período 1948/49 la Presidencia del país, cambió de mano seis veces, habiendo uno que sólo duró en el poder quince días -- tuvo por consecuencia la falta de continuidad en la polí

*Falta de Continuidad en la política externa*

ción externa. Durante este lapso de dos años, cualquiera que tomase las riendas del poder, inmediatamente enviaba su misión a la capital argentina, con el objeto de obtener el beneplácito del régimen peronista. De esta manera, se consolidaba, en el aspecto político, cierta dependencia de la nación guaraní de su similar argentina.

Este predominio político-argentino tenía sus raíces en factores económicos. El principal grupo sostenedor del régimen paraguayo era el sector dinámico de su economía —el sector agropecuario exportador— cuya dependencia y fidelidad anterior a los intereses y dictados de Buenos Aires, alimentaron la creación de una situación caracterizada por la dependencia directa de la economía paraguaya del mercado argentino. De este modo, el mercado paraguayo, sin romper su vinculación con el mercado mundial, se hallaba ligado a las economías centrales a través del mercado bonaerense, originando de este modo una situación de sub-dependencia dentro de la periferia económica.

A partir de 1948, en que el Paraguay firmó en Bogotá la Carta de la Organización de los Estados Americanos, se intensifican los vínculos diplomáticos, políticos y culturales, con diversos países europeos y americanos. — Desde 1952, se estrechan las relaciones particularmente con Brasil y Chile, con el fin de romper con la supremacía que últimamente venía ejerciendo la Argentina sobre el país. Con el objeto de hacer de la política exterior un instrumento eficaz para la consecución del desarrollo económico, el Paraguay, — dos años antes, había solicitado y obtenido ayuda financiera y asistencia técnica en forma continua, de aquellos organismos internacionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas a través de sus diversos órganos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, e individualmente, con países como Los Estados Unidos, España, Alemania Occidental y el Japón.

Mediante la ayuda internacional, le fue posible acrecentar la flota mercante del Estado, terminar los casinos de carácter internacional y aumentar las facilidades para la aviación y otros medios de comunicación. La razón básica para ello fue llevar a cabo el objetivo de la salida de los productos paraguayos hacia los mercados mundiales, lo que implicaba también allanar las dificultades internacionales que caracterizan este período y que podemos clasificar en dos categorías principales: primero, la interferencia de neocio-

1967

nes vecinas en sus asuntos internos; y segundo, los problemas por asegurar la libertad de comercio y navegación, a través de los ríos internacionales. La situación mediterránea de la República del Paraguay y, por consiguiente, su dependencia de la nación poseedora del litoral fluvial común, la Argentina, llevaron a la transición y gestión por el cumplimiento de acuerdos seculares y de reconocimiento universal, como lo es aquel acerca de la libre navegación de los ríos internacionales.

Los diferentes acuerdos firmados con los gobiernos de Perón y Frondizi no tuvieron los resultados esperados hasta principios de 1967, cuando, en abril, se llegó al Tratado de Libre Navegación por los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata, que se ratificó con la visita del jefe del ejecutivo paraguayo a Buenos Aires, a mediados de dicho año. En relación al Brasil, la concesión de un puerto franco en Paranaguá, sobre el litoral atlántico, llevó a la terminación de la ruta internacional que une a ambos países. A pesar de los diferentes acuerdos de asistencia técnica e intercambio cultural, así como acuerdos económicos bilaterales, que provocaron encuentros personales del gobernante paraguayo con los presidentes Eubitschek, Quadros, y Goulart, surgió una fricción fronteriza, con motivo del desalindamiento de límites en relación al Salto del Guairá. Esta fue debidamente solucionada en la entrevista del mandatario paraguayo Alfredo Stroessner y su similar brasileño, Mariscal Costa e Silva, que tuvo lugar en Uberaba (Brasil), a principios de 1967.

El año de 1967 marca el inicio de una nueva etapa en la historia paraguaya. La concreción de diferentes tratados y acuerdos con los países vecinos, en materia de política exterior, tuvo su punto de partida en la nueva Constitución nacional, que rige la vida política del país a partir del 25 de agosto de 1967. Esta Constitución, que dejó sin efecto la de 1940, tiene las siguientes características: en su reforma fundamental instituye el sistema bicameral con la creación de la Cámara de Senadores. En relación a la política exterior paraguaya, el Senado tiene como atribuciones exclusivas "iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la defensa nacional, a la ratificación de tratados, convenios o acuerdos internacionales, a las expropiaciones... prestar acuerdo para la designación de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios del servicio exterior de la República... autorizar el envío de misiones militares paraguayas permanentes al exterior o la admisión de extranjeras en el país". Siguiendo con las reformas señalaremos que "los idio

mas nacionales de la República son el español y el guaraní, siendo de uso oficial el español<sup>15</sup>. Por el art. 9 "la República admite los principios del Derecho Internacional; condena la guerra de agresión y de conquista y toda forma de colonialismo e imperialismo; aspira a vivir en paz con todas las Naciones y a mantener con ellas relaciones de amistad, culturales y de comercio, - sobre la base de la igualdad jurídica, la no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos"<sup>16</sup>. En el aspecto político señala la que para la estructuración política y administrativa de la República, el territorio nacional se divide en Departamentos. La ley establecerá las autoridades delegadas del Poder Ejecutivo para el gobierno departamental, sus funciones y atribuciones. Además especifica que la Capital de la República es independiente de todo territorio departamental. Dentro de la enumeración de los derechos sociales económicos y políticos es interesante destacar que el art. 122 "reconoce el derecho de sufragio político a favor de cualquier persona que por motivo o delito político sea objeto de persecución o se encuentre en peligro de serlo"<sup>17</sup>. De gran importancia es el hecho de que la Constitución consagra la Reforma Agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Es significativo el hecho de que por primera vez aparece la Reforma Agraria como postulado constitucional, lo cual permite avizorar mejores posibilidades para el mejoramiento efectivo de la economía agrícola del país.

Dentro del panorama político regional, la visita del presidente boliviano, René Barrientos Ortuño, efectuada a la capital paraguaya el pasado 14 de mayo de 1967, afirmó lo que la revista The Economist, en su edición para América Latina del 26 de enero de 1968, señalara en los siguientes términos: "La creciente madurez política del Paraguay se refleja en la intensidad de la actual campaña para las elecciones de mayo de este año. Las heridas políticas del pasado van cicatrizando poco a poco y parece que se están tomando medidas para democratizar al país. Por ejemplo, la nueva constitución garantiza las libertades civiles y los derechos políticos... paulatinamente, el mundo - e incluso el propio presidente Frei que se ha erigido en el campeón de la democracia latinoamericana le reconoce un cierto mérito a la estabilidad política lograda por Stroessner aunque, por desgracia, el desarrollo económico paraguayo va camino de estancarse"<sup>18</sup>.

La política exterior paraguaya, en cuanto instrumento para el desarrollo -

*Algun principio de los*

económico y social, fue subrayada con mayor vigor en la pasada reunión de Presidentes en Punta del Este, Uruguay, que se llevó a cabo del 12 al 14 de abril de 1967. En esa oportunidad, el gobernante paraguayo destacó lo siguiente: "Acompañamos decididamente el propósito de la integración de Latinoamérica. Es obvio afirmar la urgencia de desarrollar más aceleradamente las economías de América Latina expandir y mejorar la educación popular, estimular el aprendizaje científico y avanzar en la tecnología... coordinar programas de integración física llevando a ejecución proyectos multinacionales de infraestructura para mejorar sustancialmente las condiciones de la vida rural y procurar una más alta eficiencia y productividad agropecuaria... la integración económica de América Latina es un medio colectivo para acelerar el desarrollo e impulsar la eficiencia y la productividad..."<sup>12</sup>

Habiendo visto someramente los objetivos de la política exterior paraguaya cabe preguntarnos: ¿Cuáles son los instrumentos con que cuenta el gobierno guaraní para llevar a cabo dicha política? ¿Es ese instrumental capaz de atender a los objetivos propuestos?

Como respuesta, tendríamos que la Administración Pública es uno de los elementos de que se vale el gobierno para cumplir las finalidades del Estado. Dichas notas, señaladas por la teoría política como la defensa, la tarea educativa, la simple acción policial o el complejo campo del desarrollo, entre otras, debería cumplirse a través de una organización pública administrativa, cuya factibilidad y viabilidad permitan el logro de los objetivos anteriormente citados. Los objetivos de la política exterior interesan, pues, a los organismos que tienen directa relación con su ejecución. Con este fin, ahora estudiaremos la Cancillería paraguaya, según los reglamentos de los años 1946 y 1954 y la situación que guarda actualmente dicho órgano, para posteriormente hacerlo con aquellas instituciones que, formando parte de la estructura orgánica de la Administración Pública paraguaya, tienen, ya sea directa o indirectamente, alguna participación en el proceso ejecutivo de la política exterior.

Como habíamos señalado anteriormente, aunque prosperó el intento de reformulación de la cancillería paraguaya, iniciado en el año 1941, no fue hasta 1946, en que, por Decreto-Ley No. 14.757, se estableció un nuevo reglamento interno. La terminación de la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento de las Naciones Unidas determinaron la reestructuración interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. "Exigencias del mejor servicio y debido al creciente desarrollo de las vinculaciones internacionales, tanto en el orden material como en el espiritual", llevaron a la aplicación de reformas y ampliaciones de la Cancillería, sustituyendo al decreto de fecha 24 de abril de 1941<sup>20</sup>.

Basándonos en ambos reglamentos, tenemos que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se halla dividido del siguiente modo:

- a) El Gabinete del Ministro;
- b) La Subsecretaría de Estado;
- c) La Dirección General;
- d) Los Departamentos;
- e) Las Secciones;
- f) La Comisión Nacional Demarcadora de Límites;
- g) El Tribunal de Calificaciones y Disciplina;
- h) La Comisión Asesora y,
- i) La Comisión de Cooperación Intelectual.

Los Departamentos fueron divididos en:

- 1) Política y Culto;
- 2) Organismos, Tratados y Actos Internacionales;
- 3) Económicos;
- 4) Ceremonial;
- 5) Consular y Legalizaciones;
- 6) Administrativo y
- 7) Personal.

Las secciones responden a la siguiente organización:

- 1) Criptográfica y Correspondencia Telegráfica;
- 2) Recepción y Expedición;
- 3) Biblioteca, Archivo y Propaganda.

El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto está distribuido de la siguiente manera:

**1.- En Relaciones Exteriores:**

- a) el personal del cuadro permanente del servicio exterior de la nación;
- b) el personal administrativo y técnico-profesional;
- c) el personal de servicio; y

**2.- En Culto:**

El personal del clero, incluso el administrativo y de servicio que de él dependen.

En cuanto a la clasificación jerárquica del servicio exterior paraguayo, es la siguiente:

- a) Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios;
- b) Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios;
- c) Consejeros de Embajadas, y Cónsules Generales de Primera Clase;
- d) Consejeros de Legaciones, y Cónsules de Segunda Clase;
- e) Secretarios de Primera Clase, y Cónsules de Primera Clase;
- f) Secretarios de Segunda Clase, y Cónsules de Primera Clase;
- g) Adictos y Vice-Cónsules.

En lo que respecta a la edad requerida para el ingreso al Ministerio, se impone la mayoría de treinta años para los funcionarios de las dos primeras jerarquías y, para los demás, sólo se requiere la mayoría de edad.

El art. 8 no refiere al ingreso a la carrera diplomática especificándose que el mismo se hará por el cargo de secretario de legación de 2a. clase siendo condición necesaria el poseer título de bachiller como grado mínimo y la edad de 22 años.

La representación militar y naval en el servicio diplomático está especificada en el artículo 4. La representación diplomática por los jefes de misión ante uno o más países, está referida en el art. 7<sup>o</sup>.

Otros artículos mencionan que la provisión de vacancias por riguroso escalafón y el nombramiento de los Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, así como los Encargados de Negocios, Consejeros de Legación y demás funcionarios diplomáticos y consulares, se harán los primeros de acuerdo a las respectivas disposiciones constitucionales, y por el Poder Ejecutivo los segundos.

La formación de un Tribunal de Calificaciones y Disciplina y la rotación y traslado de los funcionarios, así como la especificación de los deberes y atribuciones de dichos funcionarios, son tratados en otros artículos.

Los arts. 35 al 42 hablan de la exención del impuesto al ausentismo y la conservación del domicilio en el país para los efectos legales y políticos, así como de las franquicias de derechos aduaneros al regreso al país de los funcionarios adscritos al servicio exterior. La prestación de cuatro años de servicios continuos en el extranjero permitirá el goce de vacaciones en el país, por un término de tres meses con goce de sueldo.

La prohibición de participación de los funcionarios en polémicas, publicaciones diarias o periodísticas sobre asuntos de carácter político y, de participar en empresas ante el país que ejerza sus funciones, así como la inhabilitación para ejercer ocupaciones particulares de índole comercial o profesional, con excepción de los funcionarios consulares Ad-Honorem, constituye otro de los artículos del capítulo de Prohibiciones.

Más adelante se especifican las funciones de los encargados de negocios ad-interim, de los consejeros, los secretarios de legación, adictos -

civiles y comerciales, agregados militares, y al juramento de los funcionarios del servicio exterior paraguayo, que comprende además todo lo referente a la estabilidad del personal, renuncia y penas disciplinarias. La declaración de disponibilidad limita dicho plazo a sólo un año<sup>22</sup>.

La presentación de una memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, conteniendo las cuestiones relativas a la política exterior, datos estadísticos y las informaciones que permitan apreciar la labor desarrollada en las distintas secciones del Ministerio, agencias diplomáticas y consulares, constituye el art. 100.

Por el art. 101 se afirma la organización de una Comisión asesora del Ministerio. Dicha Comisión estará compuesta por representantes del mismo Ministerio y de aquellos designados por Hacienda, Agricultura, Industria y Comercio, y Banco de la República.

La Comisión de Cooperación Intelectual, versión antigua de lo que en el presente es la Comisión Nacional de Becas y constituida por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto e Instrucción Pública, de la Universidad Nacional y de otras instituciones culturales y científicas es el art. 102. En los tres artículos siguientes se habla de la formación de Comités de Comercio con el fin primordial de facilitar el intercambio comercial - así como la edición periódica de un Boletín del Ministerio.

En relación a la división estructural del Ministerio hallamos que los ocho departamentos mencionados anteriormente, están subdivididos a su vez del siguiente modo: a) El Departamento de Política y Culto, que comprende tres divisiones:

- 1) División América;
- 2) División Europa, Asia, África y Oceanía;
- 3) División Culto.

Las dos primeras divisiones, de carácter geográfico, cumplen las funciones de controlaría, programación y evaluación de la política llevada a cabo por las distintas misiones diplomáticas y consulares del Paraguay en el exterior. A la División Culto corresponde convocar ordenadamente y sobre bases

sólidas la colaboración y ayuda oficial a la religión del Estado a fin de que la misma pueda obtener un mayor y mejor desenvolvimiento y asegurar el éxito de sus cometidos, sus funciones son las siguientes: la estadística completa de sacerdotes, templos y órdenes religiosas existentes en el país, referidas principalmente a la religión católica así como del registro de los colegios, conventos y monasterios y la nómina de reformatorios, Casas de Salud, Hospitales, Sanatorios, que fueran atendidos por religiosos. Igual procedimiento se sigue con las diferentes religiones existentes en el país<sup>23</sup>.

b) El Departamento de Organismos, Tratados y Asuntos Internacionales, que comprende las siguientes divisiones:

- 1) División Organismos Internacionales;
- 2) División Tratados y,
- 3) División Actos Internacionales.

Las funciones de la División Organismos Internacionales son las de encargarse de las relaciones del Gobierno con instituciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. La División de Tratados está encargada de la Guarda, custodia o conservación de los Tratados, Protocolos, Acuerdos, Notas Reversales firmados por el Paraguay. Esta división además redacta los mensajes dirigidos a la Cámara de Representantes de la Nación o al Consejo de Estado pidiendo la ratificación, aprobación o adhesión a los instrumentos suscritos por el Paraguay<sup>24</sup>.

La División Actos Internacionales tiene por obligación mantener al día "el estado de ejecución" por parte del Paraguay de las conclusiones de los Congresos, Conferencias, así como llevar una Agenda de las futuras Conferencias y Congresos. Consideramos de fundamental importancia señalar que esta división, así como el Departamento de Política y Culto, son los encargados de definir la posición paraguaya a cada uno de los temas y proyectos que deben ser presentados.

Además, corresponde a esta División estudiar, la participación y constitución de las Representaciones o Delegaciones del Paraguay a las Conferencias, Reuniones, Actos Internacionales en general que no sean desarrollados por organismos internacionales. A este fin requiere el concurso de las demás

reparticiones del Ministerio o estatales; proyecta en colaboración con el Departamento de Política y Culto y de la Asesoría Jurídica los textos de Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos que deban ser suscritos por la República y por último, vigila el cumplimiento de aquellos Tratados y Convenios en que se halla comprometido el país.

c) El Departamento Administrativo, que lleva la contabilidad del Ministerio, de acuerdo con las leyes financieras y administrativas y el presupuesto general de gastos y recursos de la Nación. Prepara las nóminas de los funcionarios y empleados del Ministerio, gestiona el pago de cuotas y obtención de divisas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones con los Organismos Internacionales. Formula anualmente el inventario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que comprende la Cancillería Nacional y todas las Representaciones diplomáticas y consulares en el exterior.

d) El Departamento del Personal, que comprende dos divisiones:

- a) la División Servicio de Cancillería, y
- b) la División Servicio Exterior.

A la División Servicio de Cancillería corresponde la atención de todo lo relativo al "Escalafón de los funcionarios Diplomáticos" que presten servicio en el exterior o en la Cancillería, además promueve los nombramientos para llenar vacancias, sugerir ascensos, traslados y el pedido de sanciones para el personal.

La División Servicio Exterior está encargada de llevar el control de todos los funcionarios diplomáticos destacados en el exterior, fechas de nombramiento, presentación de cartas credenciales, permisos y vacaciones. También llevar el control de todas las franquicias pedidas en el exterior por funcionarios paraguayos y aquellas solicitadas por los mismos cuando retornan al país.

Finalmente, corresponde al Departamento, reclutar y mantener el servicio de traductores, calígrafos y taquígrafos. Cumple la función de Secretaría de la Cancillería "mientras no sea especialmente creada esta oficina". Expide los Pasaportes Diplomáticos y oficiales que llevan la firma del Sub-Secretario

cretario de Estado.

e) El Departamento del Ceremonial, que interviene en los asuntos relativos al Ceremonial y etiqueta, así como en los actos oficiales que por su naturaleza le corresponden al Ministerio. Está a cargo de los trámites de franquicias y liberaciones solicitadas por las Representaciones Diplomáticas extranjeras, prepara las Cartas Credenciales, Poderes y Cartas de Retiro de los representantes nacionales en el exterior.

La preparación, distribución de invitaciones, y la organización de las ceremonias, banquetes y fiestas de la Presidencia de la República así como del Ministerio de Relaciones Exteriores y actúa como órgano de consulta en los actos oficiales de las demás reparticiones de Estado. En breves palabras, es el departamento encargado de las relaciones diplomáticas del Ministerio.

f) El Departamento Económico, que comprende dos divisiones:

- a) la División América;
- b) la División Europa, Asia, Africa y Oceanía.

Corresponde a este Departamento el estudio y la promoción del comercio internacional del Paraguay. Interviene en la preparación y negociación de Tratados, Convenios comerciales así como también la correspondiente denuncia y modificación de los mismos. Estudia los factores de concurrencia comercial y económica internacional, la política sobre inmigración y colonización, la promoción, modificación o derogación de Leyes, Decretos, Reglamentos e Instrucciones relativas al comercio internacional referidas principalmente a aranceles Aduaneros y Consulares; mantiene la más estrecha colaboración con el Banco Central del Paraguay y demás reparticiones para el fomento del Comercio y la economía. También vigila el cumplimiento de los informes de carácter económico remitidos por los Consejeros y Agregados Comerciales así como su estudio, clasificación y archivo.

La expedición, coordinación, modificación de las instrucciones de carácter económico a las Misiones Diplomáticas y Consulares y relativa a propaganda e investigación científica.

c) El Departamento Consular y Localizaciones, al cual corresponde todo lo concerniente al Servicio Consular de la República en el exterior; interpretar las leyes y reglamentos referentes a tarifas aduaneras, facturas, documentos consulares proyectando las soluciones que correspondan, preparar la expedición de Cartas Patentes de los Agentes Consulares del Paraguay de Exoneratur y reconocimiento de los agentes consulares extranjeros en el país.

Del capítulo XII se desprenden las funciones de la Sección, Recepción y Expedición que, como su nombre lo indica, lleva la recepción, anotación, distribución interna de los expedientes como también la expedición de toda correspondencia, impreso, nota originada en el Ministerio, la recepción y remisión de las valijas diplomáticas con el control correspondiente.

Las funciones de la Sección Biblioteca, Archivo y Propaganda están incluidas en los arts. 55 al 58, inclusive, destacándose la clasificación, custodia, conservación de los libros, impresos, mapas que obran en el Ministerio, y el intercambio de folletos con otras publicaciones del extranjero con el fin de ampliar la existencia de la misma. La elaboración de una lista mensual de las publicaciones recibidas y la evacuación de consultas y pedidos de información sobre bibliografía nacional. La clasificación, custodia y conservación de la correspondencia y documentos del servicio exterior de la República.

El capítulo XIV destaca que la Comisión Nacional Demarcadora de Límites se regirá por reglamento propio. Aquí queremos subrayar que en esta Comisión Nacional se hallan representadas las fuerzas Armadas del país, organismo encargado de la defensa del territorio nacional. Sucesivos decretos del Poder Ejecutivo llevaron a la modificación, reestructuración y ampliación de esta Comisión que culminó con el Decreto No. 14.600 del 10 de noviembre de 1965 por el cual el "Consejo Nacional Asesor de Límites" fue integrado por juristas y especialistas en relaciones internacionales así como por oficiales del ejército y la marina. La defensa de la nación, que constituye uno de los postulados básicos de la política exterior paraguaya, aunque variara en importancia en algunos momentos de la historia del pueblo guaraní, no por eso ha dejado de estar presente en la estructura institucional del Estado paraguayo. El cumplimiento de dicho postulado a lo largo de su historia ha sido posible mediante la conversión funcional de dos instituciones encargadas de la custo-

dia de la integridad territorial en los planos jurídico-político y estratégico-militar. El Consejo Nacional Asesor de Límites mediante la integración mixta —de miembros de las Fuerzas Armadas que reciben instrucciones directas del Comandante en Jefe que es a su vez el mismo Presidente de la República, y funcionarios ligados al Ministerio de Relaciones Exteriores— cumple con ese objetivo<sup>26</sup>.

Prosiguiendo con el estudio de la Cancillería observamos que posteriormente a 1954, dos hechos importantes señalan el cambiante proceso que ha seguido ese Ministerio en la última década:

1) la modificación en cuanto a la estructura y denominación del Ministerio, en lo que respecta a la segunda función que le fuere conferida por el Decreto No. 3.546 del año 1954. En efecto, después de esta fecha, la función Culto pasó a depender del Ministerio de Educación que, de este modo, fiscaliza en forma integral todo lo concerniente a la educación oficial y privada en la República del Paraguay. Su importancia radica en:

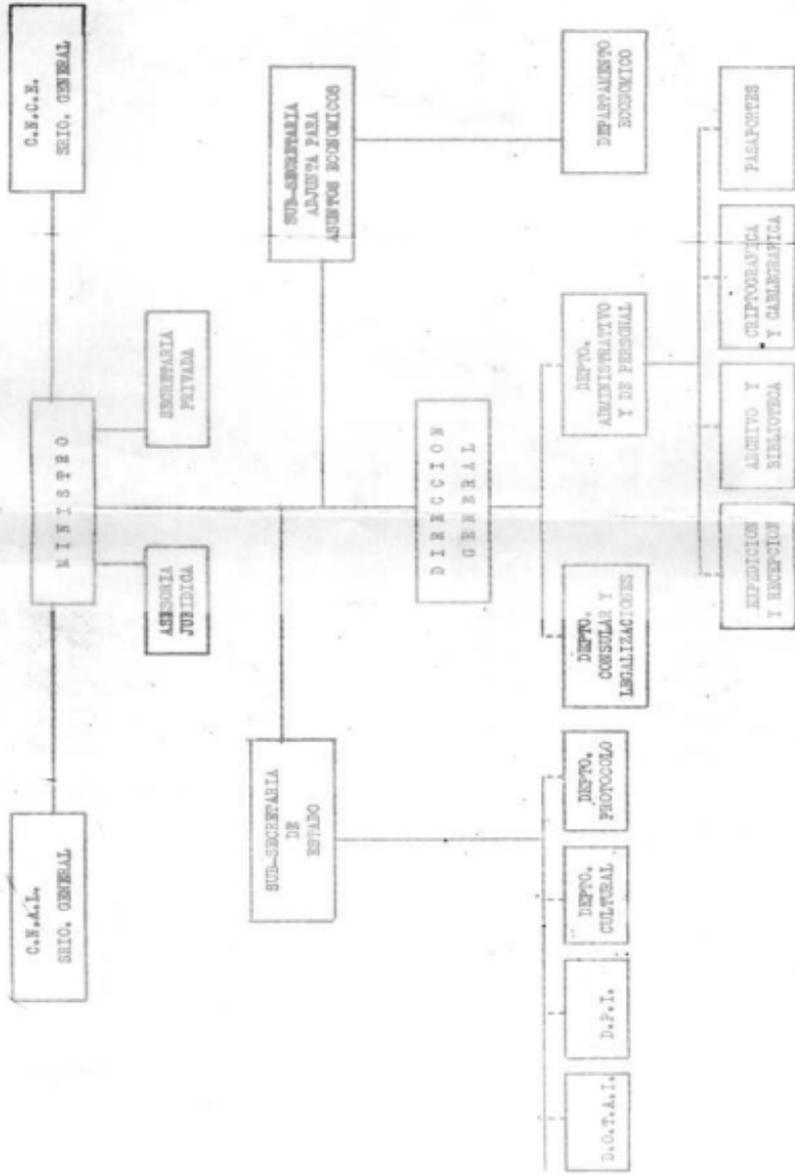
a) Desde el punto de vista presupuestario, por la reducción que significa que el rubro Culto pasara a depender del Ministerio de Educación.

b) Por la especialización de funciones que ha determinado esa modificación. En adelante el Ministerio de Relaciones Exteriores fungirá únicamente en todo lo concerniente a las relaciones internacionales del país.

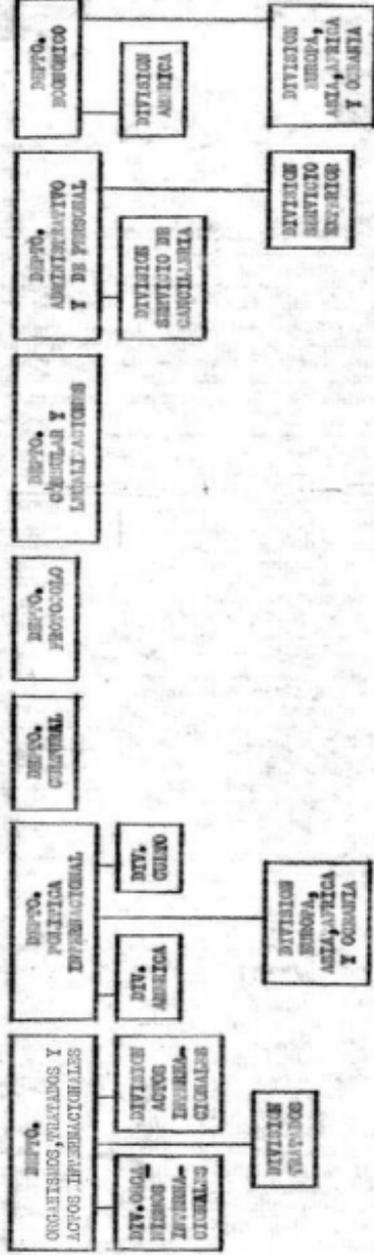
2) la creación del Consejo Nacional de Comercio Exterior, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la finalidad básica de asesorar al Gobierno nacional en la promoción y orientación del comercio internacional. La existencia de dicho Consejo, que data del 8 de junio de 1962, se completó con la creación de una segunda Sub-Secretaría de Estado en la cartera de Relaciones Exteriores: la Sub-Secretaría Adjunta para Asuntos Económicos, que comenzó a funcionar en 1964.

El Consejo Nacional de Comercio Exterior creado con el objetivo señalado anteriormente "debe además revisar todos los tratados, convenios y acuerdos internacionales bilaterales que tenga suscritos y que deba concluir el país; conducir la política comercial internacional dentro de la ALALC, en las

ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA CANCELERIA PARAGUAYA



## ORGANIGRAMA ACTUAL DE LA SECRETARIA ADMINISTRATIVA CASCELLERIA PARLAMENTARIA (Actual Departmental)



relaciones con los mercados comunes y cualquier otra forma de integración económica regional; y crear condiciones que estimulen las corrientes de intercambio comercial con el exterior y el desarrollo del país<sup>27</sup>.

La integración político-económica del país, iniciada a partir de 1940 y acelerada en la década de los cincuenta, planteó la necesidad de crear nuevas instituciones que se vincularan estrechamente a dicho proceso. Fue así como se fundó el Banco Central del Paraguay en 1952, organismo que durante casi dos lustros fue el encargado de crear y mantener las condiciones financieras y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional. La reestructuración del antiguo esquema constitucional, mediante un proceso dinámico que permitiera la incorporación paraguaya al mercado regional latinoamericano, a fin de formar una macroeconomía latinoamericana, trajo por consecuencia la creación de varias instituciones,<sup>28</sup>.

Seguidamente haremos el análisis y estudio de aquellas instituciones que, ligadas al aparato institucional encargado de la política exterior paraguaya, forman parte de aquel proceso cuyo avance positivo, en el aspecto constitucional, ha sido la derogación de la Constitución de 1940 y su sustitución por la de 1967.

En orden de importancia estas instituciones son:

1) La Sub-Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República que tiene como objetivos:

a) efectuar un diagnóstico de la realidad económica y social del país;

b) diseñar las metas generales de desarrollo y elaborar los programas y proyectos que permitan satisfacerlas;

c) asesorar al Consejo Nacional de Coordinación Económica en el

establecimiento de la política económica y su planeación;

d) evaluar el funcionamiento de la Administración Central y --  
Descentralizada;

e) velar por que los planes de desarrollo e inversión sean debi-  
damente ejecutados por las diversas reparticiones públicas<sup>29</sup>.

2) El Banco Nacional de Fomento, creado por Decreto-Ley No. 281 en  
marzo de 1961, tiene los siguientes objetivos:

a) promover la formación de empresas agrícolas, ganaderas, fo-  
restales e industriales, destinadas a aumentar la producción nacional;

b) conceder préstamos a corto y mediano plazo a pequeños agricul-  
tores, granjeros e industriales y,

c) favorecer el desarrollo intensivo de la economía, promovien-  
do y financiando progresos generales, proyectos específicos de fomento de la -  
agricultura, la ganadería, la avicultura, la industria y el comercio.

Después de seis años de su creación, es posible concluir que fue acor-  
tado el establecimiento de un organismo que asistiera a la actividad producti-  
va agrícola e industrial de grandes sectores de la población económicamente ag-  
tiva que, por no poder ofrecer las garantías que tradicionalmente exige la ban-  
ca y no contar con la asistencia técnica que necesitaba para el estudio y elab-  
oración de proyectos de producción, quedaban hasta entonces marginados de la -  
ayuda estatal<sup>30</sup>. Las consecuencias que ya empiezan a notarse son las de que -  
el Paraguay ha aumentado considerablemente su volumen de exportación, como lo  
reflejan las estadísticas anteriormente mencionadas. Por otra parte, la expo-  
riencia ganada ha permitido al BNF lograr la eficacia administrativa que nece-  
sitaba para desempeñar adecuadamente la prestación del servicio de crédito so-  
cial; la continuidad y ampliación de las líneas de crédito del Banco Interam-  
ericano de Desarrollo y de otros bancos extranjeros, facilitaron el aumento de  
pequeños agricultores y exportadores beneficiados.

Además de esas consideraciones mencionadas, y en relación a la ejecu-  
ción de los objetivos de política exterior, es interesante subrayar la impor-  
tancia que ha adquirido esta institución. A fin de satisfacer una real necesi-

dad institucional, el B.N.F. creó, en 1965, el Gabinete Técnico de Proyectos y la Oficina ALALC, destinada el primero, a preparar y evaluar proyectos de inversión, de modo a facilitar la ejecución de los planes y programas de desarrollo general; y, la segunda, a estudiar los mercados actuales y potenciales abiertos para el Paraguay en la zona de la ALALC, el tratamiento aduanero y tarifario dado a los productos paraguayos y la compilación orgánica de todos los trabajos existentes, en materia de desarrollo industrial y su complementación dentro de esa zona comercial<sup>31</sup>.

3) El Banco Central del Paraguay sigue en importancia a su similar de Fomento. Los fines del Banco que, por mucho tiempo, fuera el órgano que asesoraba a los altos cuerpos político-económicos encargados de las decisiones de nivel nacional y gubernamental, están expresados en el art. 3 de su ley orgánica No. 5.130<sup>32</sup>.

Tendrá las siguientes orientaciones: en el orden interno (art.4) — "el Banco deberá adaptar los medios de pago y la política de crédito al desarrollo de las actividades productivas y prevenir todo exceso inflacionario o especulativo perjudicial a los intereses de la nación; promover la liquidez y solvencia del sistema bancario y una distribución adecuada del crédito conforme a los intereses generales de la economía, financiera y fiscal del gobierno con la política monetaria y de crédito del banco y actuar como banquero, consejero y agente financiero del gobierno"<sup>33</sup>.

En el orden internacional (art.5), "el Banco deberá mantener el valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional de conformidad con el régimen establecido en la ley monetaria; acumular suficientes reservas monetarias internacionales para preservar al país de presiones monetarias indebidas y capacitar al Banco para moderar, mediante una adecuada política monetaria y de crédito, los efectos perjudiciales de las fluctuaciones de la balanza de pagos del país sobre el medio circulante el crédito y las actividades económicas en general; utilizar la política monetaria y de crédito para mantener o restablecer el equilibrio económico internacional del país y la posición competitiva de los productos nacionales en los mercados interno o externo. Intervenir en la contratación o concesión de empréstitos extraordinarios en el exterior, y en general, en la regulación de los movimientos anormales de capital entre el Paraguay y el extranjero a fin de prevenir perturbaciones immed

series en el mercado interno<sup>34</sup>.

4) El Ministerio de Industria y Comercio creado en 1950, que tiene las siguientes funciones: "Presentar la producción industrial mediante la instalación de nuevos establecimientos y el mejoramiento de los existentes; facilitar la distribución, circulación y consumo de los bienes de origen nacional y extranjero y promover el incremento del comercio interno e internacional"<sup>35</sup>.

5) El Ministerio de Hacienda, de cuyas funciones destacamos aquellas que corresponden a la Subsecretaría de Estado y que son:

a) estudiar los problemas de carácter económico-financieros de la Nación y proponer soluciones;

b) supervisar el cumplimiento de las leyes de organización financiera y administrativa;

c) ejercer el control sobre todas las reparticiones y oficinas dependientes del Ministerio, y sobre entes autárquicos vinculados al Ministerio;

d) intervenir en la preparación del anteproyecto del Presupuesto General de Gastos de la Nación".

La importancia ascendiente de este Ministerio tuvo su correlario con el establecimiento de una nueva estructura orgánica del Presupuesto Nacional mediante la adopción de la técnica del "Presupuesto por Programas y Actividades". El objeto fundamental de ese programa fue por un lado, "tratar de poner término a la anarquía reinante en la Administración Pública Paraguaya, y por el otro, planificar de una manera más racional, la actividad financiera estatal, y de presentarla en forma fidedigna por medio de programas de operación y de capital"<sup>36</sup>.

Es enorme la contribución técnica y política que significa la incorporación al régimen jurídico de un país, de una técnica que, además de mejorar la racionalidad de las acciones de la Administración Central y Descentralizada, permite al Gobierno tomar la distribución de los costos.

6) La Administración Nacional de Navegación y Puertos (A.N.N.P.) que

*Principios fundamentales*

con su creación aportó a la política exterior paraguaya la realidad de una de sus funciones que se refleja en el hecho "de mantener la navegabilidad de los ríos en cualquier época del año para las embarcaciones de tráfico fluvial marítimo", además de tener por objeto principal "mejorar la administración y organización de los puertos de la República" que beneficiaba directamente al conjunto del sector externo<sup>37</sup>.

7) La Flota Mercante del Estado (FLOMER) que por la aprobación de su nueva Carta Orgánica por el Poder Ejecutivo —Decreto Ley No. 408 del 15 de febrero de 1966— le fue concedida la calidad jurídica de institución autónoma, y la misión de "prestar el servicio público de transporte fluvial y marítimo entre los puertos de la República y entre éstos y los del exterior"<sup>38</sup>. La creación de la FLOMER ha sido uno de los logros de más alto valor del gobierno paraguayo dado que por este medio permite que el intercambio comercial del Paraguay con el exterior pueda facilitarse enormemente mediante la reducción de aquellos fletes astronómicos resultado del monopolio de empresarios argentinos por más de tres décadas. Actualmente buques paraguayos mantienen activo tráfico entre Asunción y los puertos del Río de la Plata, así como también con puertos como Baltimore y Rotterdam.

Como conclusión de este capítulo haremos una evaluación crítica del aparato institucional del gobierno paraguayo, vinculado a las necesidades del desarrollo económico y social.

Partiendo de la premisa fundamental de que la política exterior es uno de los instrumentos para el desarrollo económico y social de la nación guaraní, hallamos que la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social alcanzó su plena justificación como órgano básico de la economía paraguaya con la aprobación, por parte del Consejo Nacional de Coordinación Económica, en 5 de julio de 1965, del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el bienio 1965/66, presentado por esta Secretaría Técnica. Por dicho Plan, se programaron las metas de los sectores económicos y sociales del país, lo que representó el primer intento de compatibilización —

de las decisiones y creaciones de coordinación de algunos mecanismos de la Administración Pública, especialmente del gobierno central, con la finalidad de mejorar la racionalidad, la operatividad y la productividad del comportamiento administrativo y financiero del sector público.

La acción planificada a nivel de las relaciones internacionales, -- efectuada por el gobierno a través de la Secretaría Técnica de Planificación, descansa fundamentalmente en la Cancillería y en el Ministerio de Industria y Comercio, el Banco Nacional de Fomento y el Banco Central del Paraguay. A cargo de contralor del intercambio comercial, nacional e internacional, se halla el Consejo Nacional de Coordinación Económica, máxima institución del aparato gubernamental paraguayo. La acción planificadora estatal, dentro del esquema político liberal, se realiza a través de dicho Consejo, que funge como contralor de los entes oficiales y privados relacionados a la economía paraguaya.

Con partes de un mismo cuerpo, la FLORES y la AENP también tienen -- directa relación con el comercio exterior, siendo su participación de considerable importancia. Finalmente, el Ministerio de Hacienda, como órgano fundamental para el funcionamiento del aparato institucional, mantiene la vinculación financiera y administrativa necesaria con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para el eficiente desempeño de las Misiones diplomáticas del país en el exterior.

La respuesta a la pregunta que hicieramos en lo referente a la viabilidad del instrumental que pudiera atender a los objetivos propuestos, nos -- conduce, a través del análisis efectuado, a la conclusión de que el aparato -- institucional existente en el Paraguay se halla condicionado efectivamente para cumplir con los objetivos enunciados. Pero, a pesar de que las bases están echadas, aún falta que el organismo centralizador y catalizador de las relaciones de la nación con el exterior, pueda adecuarse a las necesidades económicas y socio-políticas reales del país.

La complejidad de la estructura institucional paraguaya es un factor limitante que, sumado a otros elementos que señalaremos en el capítulo IV, impide el pleno desempeño del aparato estatal paraguayo vinculado con la ejecución de su política exterior.

## NOTAS

- 1) En el Paraguay se inició el proceso institucional con la "Ley que estableció la Administración Política del año 1844, con la creación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobierno, de Hacienda y Guerra y Marina sentó las bases para la estructuración y funcionamiento de la nación - como tal". Cardoso, Efraim, El Paraguay..., cit. por Ballesteros y Bergtta, Historia de ..., p.32
- 2) Como respuesta a las necesidades económicas del país se crearon los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, del Departamento del Trabajo y de la Dirección General de Tierras y Colonias para suscribir la Reforma Agraria durante el año 1936. Martínez Mandiata, Viabilidad de una Guayana ..., p.25.
- 3) Ministerio de Relaciones Exteriores, Reglamento ... p. 2.
- 4) "Corresponde especialmente a la tercera sección 1o.) el estudio y aplicación de las leyes, disposiciones y sistemas de inmigración y colonización y la independencia de los mismos servicios. 2o.) el estudio de las reformas requeridas en las mismas materias y de los medios de atender más eficientemente dichos servicios. 3o.) la tramitación de los asuntos sobre pases de inmigrantes y de repatriación. 4o.) Transporte, alojamientos, etc. 5o.) la tramitación y estudio de los asuntos coloniales sobre explotación, delimitación, subdivisión, rescisión, permutas y propuestas para colonización. 6o.) el despacho y escrituración de expedientes sobre títulos de propiedad de los colonos de los diversos centros coloniales habitados. 7o.) la confección de memoriales para las informaciones referentes a las colonias. 8o.) la organización del Archivo de las escrituras y documentos relativos a las tierras destinadas para colonias". Ministerio de Relaciones Exteriores, Reglamento ..., p.5.
- 5) "1o.) La visita, inspección y desembarco de inmigrantes y sus equipajes. 2o.) Su alojamiento y alimentación conforme a la ley de la materia. 3o.) La higiene y servicios médicos de los mismos. 4o.) Las gestiones para su colocación e internación. 5o.) El estudio de la inmigración de sus clases y condiciones, de sus ventajas e inconvenientes particulares y de su fomento. 6o.) La anotación y estadística y cuadros demostrativos de la inmigración y repatriación, con expresión de la edad, número, procedencia, nacionalidad, estado, profesión, capital o bienes disponibles, destino, radiación ulterior, etc. Ministerio de Relaciones ... Op.cit., p.17.
- 6) "Actuarán con el Oficial Mayor encargado de la primera sección el Oficial 1o., Oficial 2o., Archivero, Escribiente, Calígrafo 1o. y un auxiliar... - Actuarán con el Oficial Mayor encargado de la Segunda Sección, el Traductor, el Escribiente, Calígrafo, un escribiente y el auxiliar de inmigración... Por el art. 5 "El Oficial 1o. encargado de Colonización, el Inspector de Colonias, el Auxiliar de Colonización e Inmigración, el Auxiliar de Canjes, estarán bajo la dirección inmediata del Oficial Mayor encargado de la Tercera Sección. Estarán igualmente bajo la misma dependencia todos los empleados del Hotel de Inmigrantes y los Comisarios de Colonias, Ministerio de Relaciones ... Op.cit., p.5

- 7) Ministerio de Relaciones, Op.cit. p.19
- 8) Ibid., p.20
- 9) Constitución Nacional de 1940.
- 10) Ibid.
- 11) Según el Dr. González, "la Constitución de 1940, proscribió de las circunstancias históricas, invita al fascismo en el momento de su muerte y contraería al espíritu nacional. En 26 artículos se enumeran los derechos, obligaciones y garantías de los habitantes de la República, con la seguridad de que, aquellos como éstos pueden ser derogados, o anulados, mediante decretos reglamentarios" y añade "en 18 artículos formula un conjunto de principios vagos, cuyo fin primordial consiste en prestigiar la dictadura vistiéndola de falsas galas. 'La igualdad es la base de la carga pública'; 'queda proscrita la explotación del hombre por el hombre'; 'el Estado regirá la vida económica nacional'. Además así y allí, fórmulas de esta índole inconexas sin ninguna vinculación con el sistema despótico rígidamente organizado" González, Natalicio, Geografía del ..., p.654.
- 12) Con la promulgación de la Constitución de 1940 el país prosigue el proceso de institucionalización con la creación del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (1940), del Ministerio de Educación y del Instituto de Provisión Social en el año 1943, de la Flota Mercante del Estado (FLM) (1945), del Ministerio de Justicia y Trabajo y de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO) en 1948. Esta institución fue resultado de la expropiación de los bienes de la Compañía Americana de Teléfonos y de la Administración Nacional de Teléfonos (ANT) que anteriormente dependiera del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (julio 2 de 1947).  
En 1950 se crearon la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Industria y Comercio. En ese mismo año y con deseos de unificar a la ANTELCO y la ANDE se creó la Dirección General de Empresas Públicas de Transportes, Telecomunicaciones y Electricidad. Escuela Paraguaya ... Manual del Gobierno...
- 13) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Reglamento Interno ..., p.3.
- 14) Sub-Secretaría de Informaciones y Cultura ... La Nueva Constitución ..., p.31.
- 15) Sub-Secretaría de Informaciones ... Op.cit., art. 5, p.6
- 16) Ibid., art. 9, p.6
- 17) Ibid., art. 122, p.25.
- 18) Las razones que da dicho artículo para ese estancamiento son las siguientes: "La poca densidad de población del Paraguay al igual que en otros países latinoamericanos, encarece las inversiones de infraestructura y rebaja la rentabilidad. Posiblemente el obstáculo más insuperable para el desarrollo sea lo exiguo del mercado nacional y la inseguridad de que adolecen las exportaciones paraguayas en el exterior". En relación a la integro-

ción económica latinoamericana, proyecto que desde sus orígenes contó con la adhesión paraguaya, como expresamos anteriormente, la citada revista añade que "las concesiones de tipo unilateral al Paraguay, en su condición de 'país de menor desarrollo relativo', no han servido de gran cosa ante las medidas administrativas tomadas por sus vecinos para dificultar sus exportaciones". The Economist, Edición para América Latina, 26-3-1968. -- p.16.

- 19) El Dña. Suplemento de la Sección de Testimonios y Documentos No. 19, Texto Integro de los Discursos de los Presidentes ... No. 19, p.14.
- 20) Ministerio de Relaciones Exteriores, Reglamento Interno., p.35
- 21) Ibid., p.36
- 22) Ibid., p.46
- 23) Ibid., p.14
- 24) Ibid., p.17
- 25) Ibid., p.23
- 26) Sub-Secretaría de Informaciones ... Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la República y Comandante ... a la Honorable Cámara de Representantes ... , p.XIII.
- 27) Secretaría Técnica ... 2o. Plan Bienal ... , p.134.
- 28) La Dirección General de Juntas Vecinales y la Administración Paraguaya de -- Alcoholes se fundan en 1951. En 1952 se crea el Banco Central del Paraguay y la Administración Nacional de Aeropuertos Civiles (ANAC). Posteriormente en 1956, por Decreto-Ley se crea el Ministerio sin Cartera que tiene a su cargo la atención del Programa político del Gobierno. Escuela Paraguaya de ... Manual del Gobierno ...
- 29) Secretaría Técnica ... Op.cit., p.133.
- 30) Ibid., p.139
- 31) Ibid., p.129
- 32) Maldonado Silvio, El Paraguay ... , p.28
- 33) Maldonado Silvio, Op.cit., p.29
- 34) Secretaría Técnica ... 1er. Plan Bienal... , p.19
- 35) La Ley No. 904 promulgada en 1963, especificó las facultades concedidas al Ministerio de Industria y Comercio siendo esas:  
"a) Dirigir la política económica del país y coordinar su acción con otros organismos oficiales, a fin de encausar los factores actuales de la producción y prever sus posibilidades futuras;  
b) Impulsar planes de desarrollo industrial y comercial, ya sea promoviendo o protegiendo ambas actividades, ya evaluando los recursos disponibles y fomentando el aprovechamiento de los mismos;

c) Realizar toda clase de estudios técnicos con fines de desarrollo económico; velar por el aprovechamiento adecuado de las materias primas; coordinar y publicar los datos que puedan orientar a los inversionistas y productores, y ejercer aquellas funciones de control que competen al Estado, cuya representación reterdrá en el seno de los entes autárquicos; y

d) otorgar y proteger las patentes de invención, las marcas de fábricas y de comercio, los modelos y diseños industriales, y los nombres y lemas comerciales". Escuela Paraguaya de ..., Manual del Gobierno Paraguayo ... p.3.

36) Secretaría Técnica de ... 2o. Plan Bienal..., p.140

37) Ibid., p.140

38) Ibid., p.141

#### CAPITULO IV:

Algunos factores que impiden el pleno funcionamiento de la Administración Pública paraguaya.

El caso específico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Proyecto de reformulación de la estructura administrativa de su Cancillería.

IMPULSAR UNA POLÍTICA PLANEADA DE DESARROLLO ECONOMICO requiere indudablemente una serie de ajustes en todo el aparato administrativo del país, con el objeto de adecuarlo a los fines de la preparación y ejecución de un plan integrado de desarrollo económico y social, así como a su control y evaluación. Por lo demás, el mejoramiento en la organización y sistema de trabajo de la administración pública es, en verdad, tarea a la que resulta necesario prestar atención, aún si se la considera desvinculada de un proceso de planeamiento; pero considerarla como parte integrante de un proceso de este índole, tiene la ventaja de que los problemas administrativos pueden abordarse dentro de un marco general de referencia concreto y objetivo.

El sector público ha asumido en el Paraguay responsabilidades muy amplias, tanto por la dilatada esfera de acción en que le corresponde actuar, como porque está llamada a desempeñar el más importante papel dinámico para impulsar el desarrollo del conjunto de la economía nacional. El éxito de esta tarea y la forma adecuada de enfrentar esas responsabilidades depende, en buena medida, de la eficiencia que logre alcanzar la administración pública.

Cuanto más severas son las dificultades que enfrenta un país, - - cuanto más exigua sea sus recursos, y en general cuanto más bajo es su grado de desarrollo, tanto más necesario resulta contar con una administración eficiente y bien organizada, que facilite la obtención de los mejores resultados posibles con los escasos recursos de que se disponga. Desafortunadamente, un grado insuficiente de desarrollo generalmente se refleja también en una administración débil y defectuosa; hay menor disponibilidad de personal calificado; la pobreza de los recursos fiscales no permite mantener un nivel adecuado de remuneraciones, ni dotar a los organismos correspondientes

de los recursos materiales imprescindibles para la buena ejecución de las funciones que les son propias. Se trata, en suma, de uno más de esos círculos viciosos que caracterizan el subdesarrollo y que sólo pueden romperse merced a esfuerzos arduos y bien encaminados.

La administración pública paraguaya no ha constituido ni constituye — hasta ahora una excepción a ese cuadro general. A los defectos tradicionales, se ha tratado de remediar con la fundación de la Escuela de Administración Pública, de reciente creación, que permitió la incorporación de nuevas promociones de profesionales y técnicos — lo que se ha acentuado últimamente — con el programa de repatriación a cargo del Instituto de Bienestar Rural.

Una norma considerable de la administración pública guaraní se debió a la Guerra Civil de 1947, por el proceso natural de abandono de sus funciones por parte de numerosos profesionales y técnicos, que estaban directa o — indirectamente vinculados a los sectores sociales afectados por los cambios estructurales iniciados en ese entonces. Pero, en el fondo, no son seguramente los factores de orden político los que más cuentan en el problema, sino los de índole económica, derivados de la insuficiencia de recursos de que dispone el sector público.

La escasez de recursos fiscales se traduce, en primer término, en un bajo nivel de remuneraciones para los funcionarios de la administración pública. No sería de extrañar que, si se dispusiera de una buena base de información estadística sobre la distribución del ingreso nacional entre los distintos grupos sociales, se concluiría que uno de los más afectados ha sido precisamente el sector de empleados públicos. Como quiera que sea, es un hecho que el nivel absoluto de remuneraciones, aún para cargos de alta responsabilidad administrativa, es muy exiguo, y ello constituye el principal elemento de estímulo a la emigración en busca de oportunidades de empleo en el sector privado o al mantenimiento simultáneo de dos o más ocupaciones que debieran ser compatibles. Es también ese un factor que, en muchos casos, empuja hacia la deshonestidad, la ineficiencia y la falta de interés en una mejor capacitación para el buen desempeño de las funciones.

A lo anterior se suma otro factor, cuya causa de fondo radica también en la pobreza de los recursos fiscales y cuya magnitud y alcances se han apre-



ciado objetivamente en los trabajos recientes, encaminados a presentar el Presupuesto General en forma de presupuesto por programas. Estos, presentados por varias dependencias ministeriales exigían recursos presupuestarios que excedían en mucho a las posibilidades de asignación de medios financieros, teniendo en cuenta los obstáculos de los ingresos de que podrán disponerse para la próxima gestión. La disminución del número de programas propuestos, para ajustarse a la asignación presupuestaria correspondiente, habría tropezado con la rigidez impuesta por la necesidad de mantener los niveles actuales de ocupación y por lo menos conservar los ya bajos niveles de remuneración. No queda otra alternativa que disminuir las asignaciones destinadas a adquisiciones y otros gastos, distintos de las remuneraciones, que se consideraban necesarios para el cumplimiento de los programas. Pero esto significaba introducir un elemento que, por definición, conspira contra la eficiencia administrativa; en efecto no se puede esperar eficiencia en el cumplimiento de determinadas funciones si, para su ejecución, no se dispone de los medios materiales imprescindibles. La rigidez que inevitablemente fue adquiriendo la administración pública forzó, en cierta medida, la búsqueda de mecanismos complementarios, destinados a atender los aspectos de mayor urgencia, cuya contribución ha sido sin duda importante, pero que, al mismo tiempo, han ido dando origen a duplicación de funciones, excesiva descentralización de algunos aspectos vinculados principalmente con la inversión pública, y debilitamiento de dependencias que deberían desempeñar un papel de mayor importancia.

Los defectos fundamentales de la administración pública paraguaya se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) la estructura de la administración pública no es orgánica, es decir, no existe un esquema armónico de entidades en los distintos niveles del gobierno;
- 2) los gobiernos municipales y departamentales son débiles, y carecen de recursos y atribuciones suficientes para impulsar el desarrollo regional;
- 3) las empresas públicas confrontan graves problemas financieros y de organización, que van en detrimento de su eficiencia y, en algunos casos agudizan la desfavorable situación económica del país;

4) No existe una distribución funcional adecuada de atribuciones - entre los Ministerios, lo que produce superposición de acciones y el consiguiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

Otro de los problemas importantes es en lo que respecta al personal. Su selección, calificación, ascenso y remuneraciones exigen una inmediata solución. En cuanto a la selección del personal, no siempre se exigen adecuados requisitos de ingreso, resultando posteriormente que los funcionarios no poseen los conocimientos indispensables para desempeñar en forma eficiente su labor. Desde luego, estos requisitos deben establecerse en función del puesto para el cual se selecciona el personal, con el fin de ubicar el hombre - - adecuado en el cargo apropiado. El ingreso de los funcionarios públicos, fundamentalmente en aquellos antes de gran importancia como el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda, el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores, y otros que requieran la especialidad, debe realizarse conforme a una selección rigurosa de los mismos y evitar, desde todo punto de vista, el ingreso por presiones personales de amistad o de partidos políticos.

Es necesario crear la oficina central de personal, que se encargue - en forma principal de lograr la incorporación a la administración pública, en general, del personal más apto, midiendo, mediante "tests" y consultas técnicas, las características propias de cada candidato. Esta oficina, deberá mantener un registro especial de los postulantes seleccionados, con el fin de - - destinarlos a los cargos para los cuales posean mejores condiciones. Además, deberá corresponderle la organización de programas en directa dependencia de la Escuela de Administración Pública, novel institución que está realizando un titánico esfuerzo para proveer de los conocimientos indispensables a aquellos funcionarios que han gan do conocimiento sólo mediante su experiencia adquirida con el correr de los años. Esta práctica sancionará en lo posible la - - costumbre perniciosa de la rutina, mediante la creación de incentivos que permitan la adecuación de los conocimientos adquiridos para el desempeño de nuevas funciones. Esto se traducirá en un dinamismo que, en lo referente al Ministerio de Relaciones Exteriores, dará una nueva concepción de ciertas prácticas anticuadas. La necesidad de una reformulación administrativa de la Cancillería se presenta en estas circunstancias en una coyuntura extremadamente favorable.

Dentro del esquema estructural de la Administración Pública paraguaya, el Ministerio de Relaciones Exteriores presenta las siguientes fallas:

- a) existe duplicación de funciones debido a que dos Divisiones -- a modo de ejemplo -- cumplen idénticas funciones, en virtud de la falta de especificaciones; la División Organismos Internacionales y la de Actos Internacionales;
- b) los procedimientos administrativos, en general, se caracterizan por ser engorrosos y de trámite dilatorio;
- c) no hay una clara delimitación entre los organismos asesores y los de línea, lo que acentúa la propensión a la rutina, al empirismo, a las acciones poco planificadas y a las improvisaciones fáciles. Este defecto es notorio en cuanto al Servicio Exterior, que, debería recibir instrucciones periódicas procedentes de la Cancillería, más la práctica últimamente ha demostrado -- que la escasa o casi ninguna conexión permanente con el organismo central impide la formulación de políticas adecuadas -- cuando las circunstancias así lo requieran;
- d) la estructura de la Cancillería no es orgánica, es decir, no existe un esquema arrojado para el funcionamiento adecuado de la misma;
- e) los sistemas y procedimientos de trabajo en uso en las distintas dependencias, la mayor parte de las cuales fueron establecidas -- hace considerable tiempo, casi tres lustros para ser más exactos, -- nos llevan a la conclusión de que la obsolescencia es un factor gravitante para el desenvolvimiento ineficiente de dicho órgano estatal;
- f) el estudio lento y a destiempo de las líneas de acción a seguir en las pláticas económicas, sociales, de asistencia y salud pública, y en lo referente a la participación paraguaya a Congresos

y Conferencias de índole técnica y científica, es resultado de la situación anteriormente descrita. Estos hechos son posibles de observar en aquellas representaciones diplomáticas y consulares que, careciendo de importancia estratégica para las necesidades de la política exterior, están caracterizadas por un dejo administrativo que gravita en el pobre desempeño de las mismas. La falta de continuidad en los envíos de las valijas diplomáticas a estas Misiones, mismo indispensable para mantener la vinculación con los órganos centrales, es un síntoma alarmante de esta situación. Su solución resulta, pues, de imperiosa necesidad para que el funcionamiento de las mismas tengan al menos un nivel normal, dado que es comprensible que la propia estrechez financiera del país impida el desempeño correcto de ciertas Misiones en el exterior;

- g) en relación al personal de este Ministerio, que actualmente - cuenta con una visión parcialmente jurídica y legalista, adolece del elemento técnico necesario para el funcionamiento dinámico de la misma. El número muy reducido de economistas, la falta de estadígrafos y asesores de aquellas ramas profesionales eminentemente técnicas, como ejecutivos de planeación, ingenieros para obras de infraestructura, especialistas en relaciones internacionales, y otros, redundan en la ineficiencia y pobre desempeño de este organismo. Las consideraciones anteriormente expresadas en relación a la rigurosa selección del personal por méritos, la valorización de los objetivos generales referentes a la política exterior, así como la consecución de las metas programadas para el desarrollo económico y social del país;
- h) la estrechez presupuestal del Ministerio de Relaciones Exteriores es un obstáculo que deberá solucionarse, como primer eslabón conducente a la reformulación administrativa de la Cancillería. Como podrá verse por los datos del presupuesto general incluido en el Apéndice II, el Ministerio de Relaciones Exteriores no resulta beneficiado por ningún tipo de leyes especiales, lo cual se traduce en que la mayoría de los funcionarios a nivel local e internacional están afectados por dicho problema. -

- 1) finalmente, el traslado del personal en el exterior —consecuencia de lo anteriormente expresado— que generalmente se realiza en forma irregular, y se caracteriza por su falta de periodicidad, no permite un contacto necesario con la realidad nacional. Las vacaciones estipuladas por el reglamento, que deben efectuarse en la capital paraguaya son de poca e casi ninguna aplicación dentro de dicha institución.

Las razones económicas y socio-políticas que se derivan del análisis hecho en los capítulos anteriores, nos sirven de base para plantear la reformulación de esa estructura administrativa. Partiendo de la hipótesis que la política exterior es un instrumento para el desarrollo económico y social del país, estimamos conveniente la modificación y vitalización de aquellos organismos relacionados al intercambio comercial.

Consideradas estas razones, la reformulación que proponemos estará dirigida a los Departamentos Económico, de Organismos, Tratados y Asuntos Internacionales, el Administrativo, el de Asuntos Culturales y otros de menor importancia. La especificación de funciones para un mejor desenvolvimiento de dicha Cancillería es la razón básica por la cual proponemos elevar los Departamentos actualmente existentes a nivel de Direcciones Generales, lo cual permitirá, mediante la división funcional en Departamentos y Divisiones, obtener una programación óptima para el desempeño eficiente de la institución.

Cabe observar que los objetivos de la integración latinoamericana a nivel cultural, financiero, económico y político, en el futuro, presentan dos rasgos que caracterizan de modo muy particular dicho proceso, desde el punto de vista institucional y administrativo, en relación al mercado común latinoamericano:

- 1) a nivel de los países centroamericanos, la integración económica regional, a la que se pudo llegar según el Tratado General de Integración de fecha 13 de diciembre de 1960, suscrito en Managua, tuvo como pivote fundamen-

tal de sus gestiones y tratativas a los Ministerios de Economía de los cinco países miembros.

El documento que atestigua esta cooperación lo constituye el Capítulo IX, referente a los Organismos, que, en su Art. 20, señala que, para dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política en materia económica de los estados contratantes, "se crea el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los ministros de economía de cada uno de las partes contratantes"<sup>2</sup>.

2) Por otra parte, a nivel de los países sudamericanos y México, miembros de la ALALC, según la Declaración de los Presidentes de América y de acuerdo al Programa de Acción, Capítulo I, se destaca que "los Presidentes de los Estados miembros de la ALALC encargarán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores que, en la próxima reunión del Consejo de Ministros de la ALALC del año 1967, adopten las medidas necesarias para poner en ejecución las siguientes decisiones:

a) acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común;

b) coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración. Estas medidas se adoptarán simultáneamente con el perfeccionamiento del proceso de integración;

c) propiciar la concertación de acuerdos subregionales de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional. Las desgravaciones subregionales no se harán extensivas a países no participantes en el acuerdo subregional, ni creará para ellos obligaciones especiales"<sup>3</sup>.

En resumen, los gestores y ejecutores de la integración centroamericana han sido los Ministerios de Economía de los países miembros, mientras que, en lo que respecta a la ALALC, son los Ministerios de Relaciones Exteriores los encargados de ejecutar los objetivos y metas que permitirán la in

integración económica y el desarrollo industrial en América Latina. La unión del Mercado centroamericano y su similar de la ALALC, en el futuro, podría provocar el problema de especificidad de funciones en cuanto a la ejecución de los objetivos de plena integración latinoamericana.

Al respecto, es interesante llamar la atención sobre un problema planteado desde los orígenes, que llevó más tarde a la formación del Mercado común centroamericano y que estribó precisamente en el hecho de la competencia entre ambos órganos —el Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores— encargado de dirigir las relaciones con los demás países —con el de Economía, caracterizado por tener dentro de su esquema estructural, un Departamento dedicado al estudio y planeación de la integración—. Ese Departamento elevado a nivel de Vice-Ministerio ha sido el organismo encargado de todas las gestiones relativas a la integración mediante la delegación de funciones de los diferentes Ministerios de Economía, en la STECA. En la actualidad, se plantea la siguiente coyuntura: una vez alcanzada la reducción total de los aranceles a nivel regional y solucionados algunos de los problemas pendientes, enfocada la política económica regional como un todo unitario hacia el mercado mundial, u otros órganos similares como la CEE, ALALC, COMECON y aquellos que podrían crearse más adelante, ¿cómo siempre los Ministerios de Economía los encargados de ejecutar la política común centroamericana o permitirán alguna participación de sus similares de Relaciones Exteriores?

La solución adecuada al planteamiento que hemos presentado, que por el momento no constituye aún un conflicto declarado, pero que, permanece latente en el ámbito centroamericano y vislumbrado como problema futuro de los organismos internacionales asesores de la STECA y COMECON respectivamente, sería la siguiente: dado el carácter estructural de ambos Ministerios en la actualidad, y buscando evitar la duplicidad de funciones en relación a la política externa, es necesario encomendar al Ministerio de Economía, de los países miembros, el estudio y elaboración del plan necesario que se estimase conveniente para el logro de dicho plan. La ejecución y realización de esos planes por contar con los medios y canales adecuados, ya sea a nivel diplomático, como político, y cultural, debería corresponder a los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores que son los órganos por los cuales se hacen representar los cinco países miembros de la COMECON, en los diferentes or-

ganismos internacionales (ONU y OEA) y que caso paradójico, sólo tienen derecho al envío de un observador en las deliberaciones del Consejo Ejecutivo y de la misma Secretaría de la SIBCA.

En Latinoamérica, definido en este caso particular, como los países miembros de la ALALC, es notoria la influencia de las Cancillerías —San Martín, Itamarati, Tlatelolco, Asunción— en su carácter de órganos ejecutores del mandato de Punta del Este.

Bajo estas consideraciones generales presentaremos a continuación — nuestra proposición para el proyecto de reformulación administrativa de la — Cancillería paraguaya: partiendo de la estructura actual cuyo organigrama — aparece en este capítulo, estimamos conveniente realizar ciertas modificaciones que la adapten a las necesidades económicas, culturales y socio-políticas, lo que permitirá el logro de los objetivos de la integración paraguaya a nivel regional, de la ampliación de mercados a nivel mundial, y de una mayor participación en los organismos internacionales.

En ese sentido:

A) la Sub-Secretaría de Estado única hasta 1964, que estará dedicada para la atención de los asuntos bilaterales y multilaterales relacionados a la política exterior;

B) la Sub-Secretaría Adjunta para Asuntos Económicos, cuya creación — data de 1964, la cual correrá con la formulación de la política paraguaya en cuanto a instituciones internacionales, y en relación a la expansión del comercio paraguayo, mediante la búsqueda de nuevos mercados;

C) la antigua Dirección General será reemplazada por una Secretaría General, encargada del funcionamiento general de la Cancillería y en directa — relación con la Dirección General del Ceremonial, en lo que atañe a las relaciones diplomáticas y sociales de dicha Dirección General;

D) Los Departamentos serán elevados a nivel de Direcciones Generales, con los fines de una especificación clara de funciones a través de los Departamentos y Divisiones, como parte integrante de estas Direcciones.

Los nuevos órganos serán, pues:

1) la Dirección General de Organismos Internacionales, que comprenderá tres nuevos Departamentos; a) el Departamento del Sistema Interamericano; b) el Departamento de Naciones Unidas y c) el Departamento de Organismos especializados de la ONU;

2) la Dirección General del Servicio Diplomático, con los siguientes Departamentos: a) Departamento Sistema Interamericano, encargado de formular la política, envío de instrucciones y todo lo concerniente a las misiones diplomáticas del Paraguay en el continente americano; b) Departamento Europa, Asia, Africa y Oceanía, con idénticas funciones en relación a la división geográfica y, c) Departamento de Personal Diplomático, Tratados y Conferencias, que, como su nombre lo indica, se encargará de la evaluación de los informes de los Jefes de Misión acerca del funcionamiento de la sede, y del Estado de las relaciones con los países a nivel individual. Sustituyendo al antiguo DOPAI (Departamento de Organismos, Tratados y Asuntos Internacionales) - en este nuevo Departamento serán centralizadas las funciones que originalmente correspondieron a la División de Tratados y Asuntos Internacionales;

3) la Dirección General Consular, de Legalizaciones e Inmigración, - considerando conveniente el reemplazo del antiguo Departamento de idéntica denominación con el agregado de la función correspondiente a inmigración, necesidad perentoria para el cumplimiento de los objetivos que permitan el desarrollo económico, mediante la gestión, vivienda, ubicación con acción planificada de los nuevos grupos de inmigrantes, que se sumarán a los recién llegados del Japón y de colonos argelinos. Este nuevo Departamento tendrá directa vinculación con el Instituto de Bienestar Rural, organismo encargado fundamentalmente de la relación, concesión de tierras y facilidades a los inmigrantes - que lleguen al Paraguay. Esta función inclusive se extiende a los grupos de repatriados. Esta Dirección General dependerá directamente de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, y estará dividida a su vez en: a) Departamento de Legalizaciones, b) Del Personal y Asuntos Consulares, y --

c) Departamento de Inmigración y Colonización;

4) La Dirección General de Límites y Aguas Internacionales, cuyos objetivos serán la fiscalización, negociación y formulación de tratados, y la búsqueda de la solución de los problemas pendientes mediante el Departamento de Países Fronterizos, del cual dependerán las siguientes Comisiones Mixtas: - a) con la Argentina, b) con Bolivia, y c) con Brasil. La representación del Ministerio de Defensa Nacional se hará presente a través de los oficiales y técnicos de las Fuerzas Armadas, que complementarán al grupo de internacionistas y especialistas del Ministerio. El segundo Departamento de esta Dirección General, denominado Departamento de Navegación Fluvial, Marítima y Aérea, tendrá por finalidad el estudio y la puesta en práctica de los principios y prácticas reconocidos por el Derecho Internacional, que permitan el cumplimiento de los objetivos de la participación paraguaya en los mercados internacionales, a través de las comunicaciones fluviales y aéreas particularmente, y en relación a la protección y garantías para la incipiente flota mercante de ultramar nacional, que hace posible la comunicación directa con la reducción de flotas alcanzado a través de la FLOMURE. Esta Dirección General dependerá también de la Asesoría Jurídica dado el carácter de sus gestiones;

5) La Dirección General de Asuntos Económicos, dependiente de la Subsecretaría Adjunta para Asuntos Económicos la cual deberá constituirse en uno de los pilares básicos del Ministerio, por ser el eslabón que unirá al Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Planificación dependiente de la Presidencia de la República y el Banco Nacional de Fomento con ese organismo, instituciones todas éstas que guardan estrecha relación con la planificación del desarrollo económico y social del país. Se dividirá así:

a) Departamento de Instituciones de Carácter Regional (ALALC y órganos derivados), dado que un tercio de las exportaciones paraguayas se realizan con los países miembros de dicha región. Este Departamento tendrá las siguientes divisiones: i) Argentina; ii) Bolivia; iii) Brasil. Las razones que fundamentaron la creación de este Departamento son el aprovechamiento y estudio de todas las negociaciones de carácter económico con aquellos países integrantes de la Cuenca del Plata;

b) el Departamento América del Norte y Centroamérica, al cual corresponderá el fortalecimiento del intercambio comercial con los Estados Unidos de América, y el aumento de negociaciones e intercambios del incipiente comercio con los Estados Unidos Mexicanos, y finalmente la División Otros Países, cuyos objetivos serán tratar de concertar la complementación económica con aquellos países latinoamericanos que no integran la Cuenca del Plata, pero dentro de la región comprendida por la ALALC;

c) el Departamento Europa, Asia, África y Oceanía, que tendrá por objetivo básico las relaciones de intercambio con la CEE y aquellos organismos que se puedan crear en el futuro. Dado la importación en pequeña escala que se produce del Japón, Corea del Sur y Hong-Kong, la creación de divisiones particulares para estos lugares del continente asiático, no amerita por ahora el reforzamiento de este Departamento.

Los tres Departamentos anteriormente mencionados en directa relación con la Dirección General de Asuntos Económicos dependerán, para la formulación de la política exterior económica y de otra índole, de la Sub-Secretaría Adjunta para Asuntos Económicos, lo que, a este nivel, producirá la unificación del órgano encargado de los asuntos económicos y de la política exterior.

Finalmente, la Dirección General Administrativa y la Dirección General de Asuntos Culturales y Prensa estarán bajo supervisión directa de la nueva Secretaría General;

6) la Dirección General Administrativa abarcará: A) Departamento del Personal de Cancillería, B) Departamento del Personal Exterior, y C) Departamento de Servicios Generales, que atenderá el funcionamiento y administración de la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como también de los útiles, y demás servicios necesarios a las Misiones diplomáticas en el exterior, y el pago del personal de esta institución a ambos niveles.

Del Director del Departamento de Servicios Generales dependerán las Secciones de Expedición y Recepción encargadas del envío de documentos, comunicaciones oficiales e informaciones generales de distinta índole, así como del envío regular y periódico de las valijas Diplomáticas. La Sección Criptográfica y Cabiográfica seguirá cumpliendo las funciones citadas en el Reglamento de

1954, y su dependencia directa del Sub-Secretario de Política Exterior y del Secretario General de la Cancillería, dada la importancia de los mensajes cifrados y del Libro de Códigos, cuya remisión y cambio continuo también correrá por cuenta de la misma;

7) La Dirección General de Asuntos Culturales y Prensa, según de creación posterior al Reglamento de 1954, tendrá en esta oportunidad las funciones de la atención de las informaciones del Ministerio. El Departamento de Intercambio de personas y becas permitirá el cumplimiento de la función básica para la continuidad en la formación de profesionales y técnicos en el exterior. El Departamento de Información y Propaganda cubrirá las funciones de divulgación pública tan necesarios en la actualidad para la estructuración de una cancillería moderna y dinámica. El Departamento de Conferencias correrá con la organización de las conferencias, congresos y asambleas de aquellos organismos internacionales que fijaran al Paraguay como sede de sus reuniones. Asimismo, hacer del conocimiento de la opinión pública por medio de conferencias, los diferentes aspectos de las relaciones internacionales. El Departamento Archivo y Biblioteca, cuyas funciones no serán modificadas en su totalidad, permitirá una mayor comunicación que redundará en la unidad armónica de las Direcciones que actuarán bajo las órdenes del Secretario General de la Cancillería;

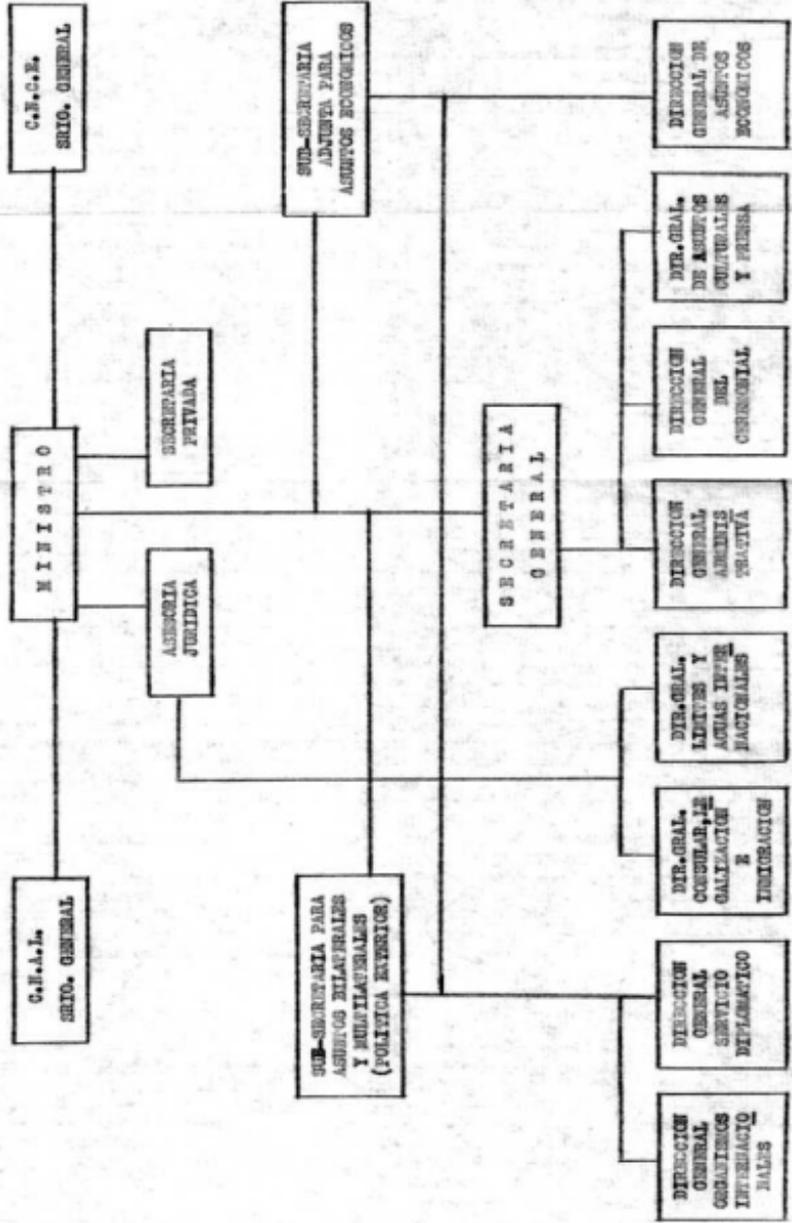
8) La Dirección General del Ceremonial cuyas funciones serán las mismas, fijadas por el actual Reglamento del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1954.

De esta manera, debido al auge de las relaciones internacionales, cimentadas en esta época fundamentalmente en el aspecto económico, arribamos a la conclusión de que es manifiesta la necesidad de la reformulación de la estructura administrativa de la Cancillería guaraní.

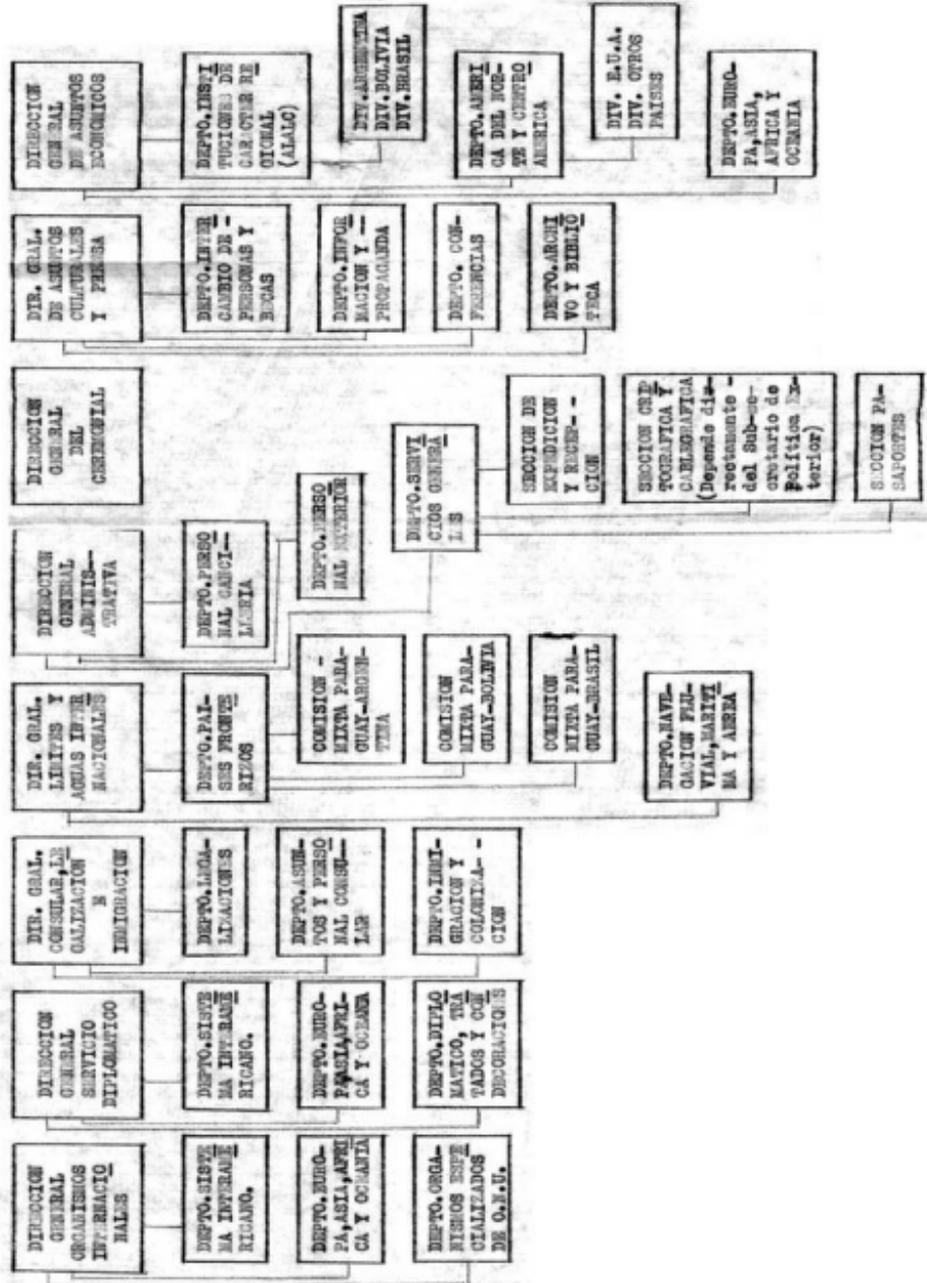
El proceso de modificación de la Administración Pública paraguaya es un desafío cuya respuesta positiva será la reformulación de su Cancillería, -pase fundamental para el logro de los objetivos de pleno desarrollo económico y social del país.

Titeloico, abril de 1968.

ORGANIGRAMA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA CANCELERIA PARAGUAYA



(NIVEL DIRECCIONES GENERALES)



## NOTAS

- 1) En cuanto al sistema de ascensos, si bien en los grados inferiores existen por lo menos algunas reglamentaciones, en los superiores nuevamente es posible distinguir la falta de estímulo para los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, vinculado con el actual sistema de ascensos dado que existe escasa diferencia de sueldos entre un grado y otro de un escalafón. Esto se traduce en una falta de aliciente para el personal, por cuanto el hecho de ascender un grado no le significa un incremento importante en su renta.  
El monto de las remuneraciones constituye otro problema en directa vinculación con el personal. En realidad, existe consenso unánime en que las remuneraciones del sector estatal son muy inferiores a las que paga la empresa privada. Ello significa que la Administración Pública no constituye un aliciente para que los técnicos y profesionales egresados de las Universidades Nacionales, y aquellos que, formados en el exterior han logrado un mayor nivel de conocimientos, ya sean profesionales o técnicos, se sientan atraídos para trabajar en las dependencias gubernamentales.  
Si bien existen algunos servicios que reciben asignaciones especiales de estímulo, como se podrá ver en los datos del Presupuesto General del Apéndice II, el Ministerio de Relaciones Exteriores no resulta beneficiado por ningún tipo de leyes especiales lo cual se traduce en que la mayoría de los funcionarios a nivel local están afectados por dicho problema. La falta de una adecuada prestación social a los trabajadores del Estado, es otro elemento limitante.
- 2) Naciones Unidas, Comisión Económica para América ... Informe Anual, Tratado General de Integración ..., p.114.
- 3) Organización de Estados ... Declaración de los Presidentes ... Reunión de Jefes de Estado ..., p.7.

APENDICE I: Breve referencia a las recientes reformas de las -  
Cancillerías de Itamaraty (Brasil) y de Ffateololo (México).

Por la ley No. 3.917, del 14 de julio de 1961, se reorganizó el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. Su finalidad principal esta enunciada en el Capítulo 1, en los siguientes términos:

"El Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la dirección del Ministro de Estado, es el órgano político-administrativo encargado de auxiliar en la formulación y asegurar la ejecución de la política exterior del Brasil<sup>1</sup>.

Posteriormente, en el artículo 30., se destaca que dicho Ministerio tendrá la siguiente organización:

- " 10.) Secretaría de Estado
- 20.) Misiones Diplomáticas
- 30.) Reparticiones Consulares <sup>2</sup>.

Por el decreto No. 1, de 21 de setiembre de 1961, se aprobó el Reglamento orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por el artículo 10., se destaca que el Ministerio de Estado de Relaciones Exteriores es el miembro del Consejo de Ministros encargado de los asuntos relacionados a la política exterior del Brasil.

A fin de cumplir con sus objetivos, dicho Ministro contará con un cuerpo de auxiliares directos, que constituyen el Gabinete del Ministro, encabezado por un Ministro de la. ó 2a. clase. Las funciones de los miembros del Gabinete serán determinadas por el Ministro.

En el capítulo 2, artículo 30. se añade que el Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores auxilia al Ministro en el desempeño de sus funciones manteniendo la continuidad administrativa, sustituyéndolo durante sus impedimentos temporales, y respondiendo por el Ministerio en caso de dimisión -

del Consejo de Ministros o del Ministro de Estado, hasta el nombramiento del sustituto. Siguiendo más adelante, hallamos que el Ministerio de Relaciones Exteriores (M.R.E.) es el órgano político-administrativo encargado de auxiliar la formulación y asegurar la ejecución de la política exterior del Brasil. Su organización será la misma que mencionáramos anteriormente, y en cuanto a la Secretaría de Estado definida como el órgano central, orienta, coordina y fiscaliza a las Misiones Diplomáticas y las Reparticiones consulares.

Dicha Secretaría de Estado comprende los siguientes órganos:

- 1o.) Secretaría General de Política Exterior (S.G.)
- 2o.) Departamento de Administración (D.A.)
- 3o.) Departamento Consular y de Inmigración (D.C.I.)
- 4o.) Departamento de Asuntos Jurídicos (D.A.J.)
- 5o.) Ceremonial (C.)
- 6o.) Sección de Seguridad Nacional (S.S.N.)
- 7o.) Comisión de Coordinación (C.C.)
- 8o.) Comisión de Promociones (C.P.)
- 9o.) Servicio de Relaciones con el Congreso (R.C.)
- 10o.) Servicio de Demarcación de Fronteras (D.F.)

En el título IV, se define que la Secretaría General de Política Exterior tiene por finalidad auxiliar al Ministro de Estado en el planteamiento y ejecución de las actividades de naturaleza política, económica, cultural e informativa del Ministerio. Esta Secretaría será encabezada por un Secretario General y, según el art. 11, serán cinco las Secretarías Generales Adjuntas:

- La Secretaría General Adjunta para Asuntos Americanos;
- La Secretaría General Adjunta para Asuntos de Europa Occidental y de África;
- La Secretaría General Adjunta para Asuntos de Europa Oriental y de Asia;
- La Secretaría General Adjunta para Organismos Internacionales; y
- por último la Secretaría General Adjunta para Asuntos Económicos.

La Secretaría General de Política Exterior comprende:

- 1a.) las divisiones geográficas y funcionales;
- 2a.) la Comisión de Planeamiento Político (C.P.P.);
- 3a.) el Departamento Cultural y de Informaciones (D.C.Inf.)

La organización de las Secretarías Generales Adjuntas, según aparece en el esquema adjunto, funcionarán por Divisiones; en lo que respecta a las funciones de la Comisión de Planeamiento Político, ésta tiene por finalidad sistematizar la reunión de datos e informaciones referentes a los asuntos de naturaleza política, económica y cultural, coordinar y sintetizar esas informaciones, y proporcionar directrices para la orientación de la política exterior brasileña.

Por el art. 21, el Departamento Cultural y de Informaciones tiene — por finalidad auxiliar al Secretario General en el planeamiento y ejecución — del intercambio cultural con los demás países, difundir en el exterior, informaciones sobre el Brasil, en todos sus aspectos, mantener informadas a las representaciones brasileñas en el exterior sobre la actualidad brasileña y esclarecer a la opinión pública nacional sobre la acción internacional del Brasil. — Comprende este Departamento las siguientes divisiones:

- 1a.) División de Cooperación Intelectual (D.C.Int.)
- 2a.) División de Difusión Cultural (D.D.C.)
- 3a.) División de Informaciones (D.I.)

El Departamento de Administración asistirá al Ministro de Estado en el planeamiento y ejecución de las actividades de naturaleza administrativa — del Ministerio. Comprende 5 divisiones y 3 servicios:

- 1a.) la División de Presupuesto y Organización (D.O.)
- 2a.) la División de Personal (D.P.)
- 3a.) la División de Material y Patrimonio (D.M.)
- 4a.) la División de Comunicaciones y Archivo (D.C.A.)
  - a) Servicio de Comunicaciones (Co.)
  - b) Servicio de Archivo (Ar.)
- 5a.) División de Documentación (D.D.)

- 6o.) Museo Histórico y Diplomático (M.H.D.)
- 7o.) Servicios Auxiliares de Administración (S.A.A.)
- 8o.) Instituto Rio Branco (I.R.B.)

Las funciones del Departamento Consular y de Inmigración están especificadas en los arts. 36 al 39. Este Departamento controla las actividades de naturaleza consular así como los asuntos relativos a política migratoria brasilera de ámbito internacional. Comprende:

- 1o.) División Consular (D.Cn.)
- 2o.) División de Pasaportes (D.Pp.)
- 3o.) División de Inmigración (D.In.)

El Departamento de Asuntos Jurídicos trata de la forma y proceso de los actos internacionales, tanto de las cuestiones judiciales como de los -- asuntos de naturaleza jurídica suscitados en el ámbito de las atribuciones -- del Ministerio. Comprende la División Actos Internacionales y la División Ju -- rídica.

El Ceremonial asegura la observancia de las normas del ceremonial -- brasilero y la concesión de privilegios diplomáticos.

La Sección de Seguridad Nacional, que obedece a reglamento propio, -- tiene sus finalidades establecidas en el decreto ley No. 9.775, del 6 de se -- tiembre de 1946.

La Comisión de Coordinación tiene por objetivo dar unidad a las acti -- vidades de la Secretaría de Estado.

La Comisión de Promociones, como su nombre lo indica, tiene por fina -- lidad asistir al Ministro de Estado en el estudio del comportamiento satisfag -- torio o no, para los fines del escalafón de los funcionarios diplomáticos del Ministerio.

El Servicio de Relaciones con el Congreso tiene por fin informar al -- Congreso Nacional y sus miembros sobre asuntos pertinentes al Ministerio.

Al Servicio de Demarcación de Fronteras le compete esencialmente --

coordinar y supervisar los trabajos de las Comisiones Brasileñas Demarcadoras de Límites, que le son subordinadas.

El art. 58 especifica que las Misiones Diplomáticas se destinan a asegurar la mantención de buenas relaciones entre el Brasil y los Estados donde se hallan asentadas, como a proteger los derechos y los intereses del Brasil y sus ciudadanos. Estas comprenden las Embajadas, las Delegaciones Permanentes en los Organismos Internacionales y las Legaciones.

A las Reparticiones consulares le son inherentes las atribuciones de acuerdo al Derecho Consular y la ejecución de los actos relativos a la navegación marítima y aérea, transportes terrestre. Además desempeña funciones fiscales y notariales en el exterior, sirven de instrumento de penetración comercial del Brasil, estimulan inversiones de capitales privados así como cooperan con las autoridades brasileñas en los trabajos de reclutamiento y selección de inmigrantes.

- Comprenden: 1o.) Consulados de carrera;
- a) Consulados Generales;
  - b) Consulados;
- 2o.) Consulados privativos;
- 3o.) Consulados honorarios.

Se prevé la subordinación al Ministerio de Relaciones Exteriores, en la forma que el Gobierno fije en el reglamento, de todos los órganos, servicios y representaciones federales en el exterior, a más de las que dependen administrativamente de otros Ministerios, excepto la Delegación del Tesoro Brasileño en el exterior y las comisiones puramente militares.

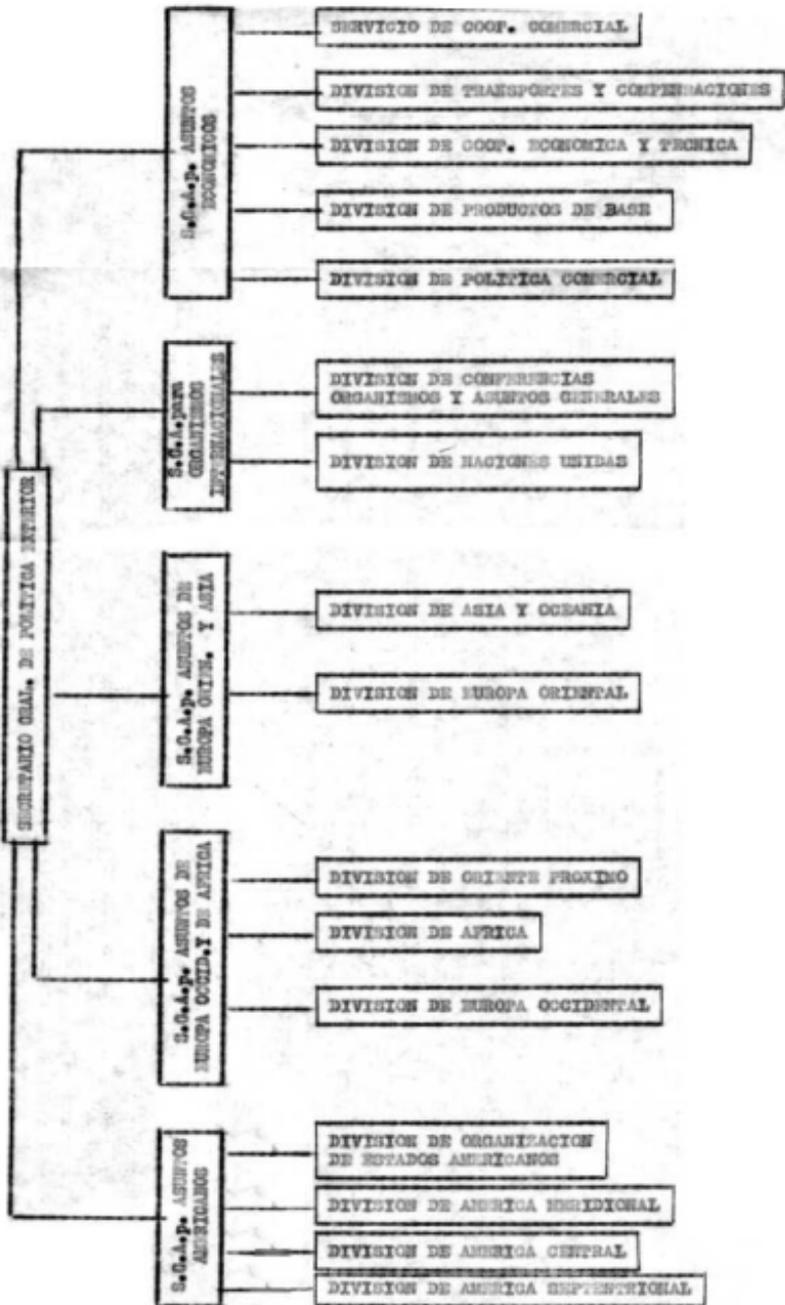
1) Ministerio de Relaciones Exteriores, Reforma . Sección de Publicaciones de la División de Documentación. Brasilia 21 de setiembre de 1961.

2) Ibid.

ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA GENERAL DE POLITICA EXTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

EXAMENADO EN ABRIL 1964



La Secretaría de Relaciones Exteriores de México presenta, en la actualidad, la siguiente estructura:

Secretaría de Estado, con dos Subsecretarías:

- a) Subsecretaría para Asuntos Multilaterales, y
- b) Subsecretaría para Asuntos Bilaterales.

En gradación descendente, se halla un Oficial Mayor y posteriormente ocho Direcciones Generales:

1o.) la Dirección General del Servicio Consular, que comprende:

- a) Departamento de Migración;
- b) Departamento de Protección;
- c) Departamento del Personal Consular;
- d) Departamento de Sucesiones e Indemnizaciones;
- e) Departamento de Informaciones Consulares, y las siguientes secciones: Sección de Legalizaciones y Sección de Estadísticas;

2o.) la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales;

3o.) la Dirección General de Relaciones Culturales, que comprende:

- a) Departamento de Difusión artística;
- b) Departamento de Difusión Audiovisual;
- c) Departamento de Cursos;
- d) Departamento de Conferencias y Congresos;
- e) Departamento de Información y Beca;

4o.) la Dirección General de Prensa y Publicidad, comprende las siguientes secciones:

- Sección de Informaciones;
- Sección Editorial;
- Sección Libros y Publicaciones;

5o.) la Dirección General de Cuenta y Administración:

- a) Departamento de Compras;
- b) Departamento de Inventarios;

- c) Departamento de Personal;
- d) Departamento de Contabilidad, y además comprende a la Agencia Civil, Servicio de Traductores, Pagaduría;

6c.) la Dirección General de Organismos Internacionales, que comprende:

- a) Departamento de Naciones Unidas;
- b) Departamento de Sistema Interamericano;
- c) Departamento de Conferencias;
- d) Departamento de Asistencia Técnica;
- e) Departamento de Organismos Especializados;

Complementando esta Dirección General, se hallan la Biblioteca y Documentos de Naciones Unidas y la Asesoría Técnica;

7c.) la Dirección General del Servicio Diplomático, que comprende:

- a) Departamento de Condecoraciones;
- b) Departamento de Europa;
- c) Departamento de Asia, Africa y Oceanía;
- d) Departamento de Latinoamérica;
- e) Departamento de América del Norte;
- f) Departamento de Personal Diplomático;
- g) Departamento de Tratados;
- h) Departamento de Reclamaciones;
- i) Departamento de Visas y Permisos, además de la Sección de Correspondencias y la Sección de Archivos;

8c.) la Dirección General del Ceremonial.

Dentro de la estructura, también figuran el Consultor Jurídico de la Secretaría, la Oficina de Partes y el Organismo de Promoción Internacional de la Cultura (OPIC), que comprende:

- a) Conciertos Internacionales;
- b) Exposiciones Internacionales;
- c) Intercambio de Teatro, Ballet, Folklore;
- d) Promoción oral y Literatura, Institutos Mexicanos de Cultura en el exterior y Casas de la Paz.

Estos datos fueron tomados del Informe del Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, al Honorable Congreso de la Unión, en noviembre de 1962.

APPENDIX II

MAPA N° 7—Limitación del Paraguay hacia el norte (1548).— Primera desmembración (1548). — Fundaciones de Itala (1544-1556). Fundación del Puerto S. Francisco sobre el océano (1553).



Expediciones de lado de Cuzco: Viaje de Diego Rojas (1542). Alfonso de Mendoza fundó a La Paz en 1548. — Francisco Aguirre fundó a Santiago del Estero en 1553. — Juan Núñez de Prado llegó a Santiago del Estero en 1553. — D. Pedro de Valdivia fundó Concepción, Angol, Imperial, Valdivia y Villa Rica (1550-1554)

MAPA N° 8— Reinado de Felipe II (1556-1598) Viaje de Nuño de Chaves al Jaurú (1558): conquistas y fundaciones.—Tercera desmembración del Paraguay (1562).

*Expediciones de lado de Cuzco:* Hurtado de Mendoza (1557). Fundaciones: Cañete (1558) Osorno (1560), Mendoza (1561) y S. Juan (1562). D. Diego de Villarreal fundó a Tucumán (1565) —Creación de las Gobernaciones de Tucumán y Cuyo (1565).



NOTA: Sobre las delimitaciones de la Audiencia de Charcas y de las Gobernaciones de Tucumán y Cuyo, véanse los mapas Coloniales de Nicolás Visseber, N. Sanson d' Abbeville (1650) de Hubert Jaillot (1679) de Guendeville (1722) de Vongondy (1730), etc.

MAPA N° 10—Reinado de Felipe III (1598-1621) La cuarta desmembración del Paraguay por la Cedula Real del 16 de Diciembre de 1617.



MAPA N° 12—Síntesis de la quinta desmembración del Paraguay.—Reinado de Carlos III (1759 - 1788).—Virreinato de Buenos Aires. (8 de agosto de 1776). Tratado de San Ildefonso del 1° de octubre de 1777.







MAPA N° 15—La octava desmembración del Paraguay por la Guerra del Chaco, en 1935.



Cuadro Nº 4

CALCULO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO(A precio de mercado y millones de \$ del año 1962)  
Histórico calculado

CONCEPTO	1961	1962	1963	1964	1965
Agricultura	9.204	9.813	10.463	10.346	10.900
Ganadería	5.015	5.369	5.232	5.532	5.838
Silvicultura	1.611	1.663	1.613	1.666	1.931
Caza y Pesca	43	40	40	44	49
Minería	57	46	70	91	89
Industria	7.112	7.152	7.315	7.609	8.016
Construcciones	900	1.015	1.060	1.148	1.247
<b>Producción de Bienes</b>	<b>23.942</b>	<b>25.097</b>	<b>25.793</b>	<b>26.437</b>	<b>28.070</b>
Electricidad	233	253	264	271	278
Agua y Servicio Sanitario	76	53	56	71	62
Transportes y Comunicaciones	1.638	1.693	1.787	1.886	1.925
<b>Servicios Básicos</b>	<b>1.947</b>	<b>1.999</b>	<b>2.107</b>	<b>2.228</b>	<b>2.265</b>
Comercio y finanzas	9.324	10.426	10.327	10.535	11.539
Gobierno	1.807	1.820	1.884	2.032	2.229
Viviendas	1.545	1.592	1.639	1.688	1.738
Otros Servicios	4.403	4.444	4.700	5.071	5.269
<b>Producción de Servicios</b>	<b>17.079</b>	<b>18.282</b>	<b>28.550</b>	<b>19.326</b>	<b>20.775</b>
<b>Producto Geográfico Bruto</b>	<b>42.969</b>	<b>45.378</b>	<b>46.451</b>	<b>47.991</b>	<b>51.110</b>

FUENTE: Secretaría Técnica de Planificación con datos del Banco Central.

VALOR DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL SISTEMA ECONOMICO

(En millones de guaraníes de 1962)

AÑOS	POB. (En miles)	P.G.B.	INVER. BRUTA	IMPORT. BIENES	EXPORT. BIENES	CONS. TOTAL	OFERTA DEMANDA GLOBAL	BIENES DISPOB.
1934	934	15.160	1.002	2.014	2.213	13.958	17.174	14.960
1939	1.042	18.620	1.069	2.600	2.737	17.414	21.220	18.483
1944	1.162	21.413	1.218	2.462	2.591	20.066	23.875	21.264
1949	1.296	25.411	2.511	2.688	3.126	22.462	28.099	24.973
1954	1.463	32.454	5.029	3.667	3.992	27.100	36.121	32.129
1959	1.668	40.134	5.869	5.057	5.378	33.944	45.191	39.813
1964	1.903	46.948	7.385	6.388	8.566	37.385	53.336	44.770

FUENTE: Jaime Cifuentes (Información sobre la situación económica del Paraguay) Nueva York, 1960.  
 Secretaría Técnica de planificación y Banco Central del Paraguay (Cuentas Nacionales del Paraguay y otros antecedentes estadísticos) Asunción, 1964.

EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL SISTEMA ECONOMICO  
 1a. ETAPA: 1934-1949    año base: 1934=100

AÑOS	POB.	P.G.B.	INV. BRUTA	IMPORT. BIENES	EXPORT. BIENES	CONS. TOTAL	OFERTA DEMANDA GLOBAL	BIENES DISPOB.
1934	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1937	106.7	115.1	131.7	112.4	99.3	112.2	111.7	113.5
1940	114.0	132.7	186.0	142.2	98.8	131.4	130.4	135.0
1943	121.7	138.8	149.6	142.3	124.5	140.8	139.3	141.4
1946	129.9	165.0	299.3	164.9	167.5	154.7	169.9	161.6
1949	138.7	167.6	250.6	133.4	141.2	160.9	163.6	166.9

2a. ETAPA: 1949-1964    año base 1949=100

1949	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1952	107.9	114.9	189.1	139.1	116.8	109.3	117.2	117.3
1955	115.8	134.6	166.6	149.8	136.8	132.4	136.0	135.9
1959	128.7	157.9	233.7	188.1	171.0	151.0	110.7	159.4
1962	139.1	172.3	274.9	265.5	221.3	165.1	181.1	176.2
1964	146.8	184.7	294.1	237.6	274.1	166.4	189.7	172.2

FUENTE: Elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación.

CLASIFICACION INSTITUCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES ORDINARIOS  
(en guaraníes corrientes)

R e p a r t i c i ó n	AÑO 1966
1.- Cámara de Representantes. . . . .	38.697.250
2.- Presidencia de la República . . . . .	39.249.100
3.- Ministerio del Interior . . . . .	583.858.684
4.- Ministerio de Relaciones Exteriores . .	156.561.568
5.- Ministerio de Hacienda . . . . .	216.594.658
6.- ministerio de Educación y Culto . . . .	994.186.248
7.- Ministerio de Agricultura y Ganadería .	98.146.520
8.- Ministerio de Obras Públicas y Comuni..	100.180.051
9.- Ministerio de Defensa Nacional . . . .	1.271.313.698
10.- Ministerio de Salud Pública y B. Social	151.470.026
11.- Ministerio de Justicia y Trabajo . . .	46.415.454
12.- Ministerio de Industria y Comercio . .	16.940.530
13.- Ministerio sin Cartera . . . . .	2.388.000
14.- Consejo de Estado . . . . .	3.752.800
15.- Poder Judicial . . . . .	103.604.300
16.- Obligaciones Diversas . . . . .	1.085.541.900
Total.- - - -	5.011.300.787

FUENTE: Presupuesto General de Gastos de la Nación, correspondientes al año de 1966 - Secretaría Técnica de la Presidencia, Asunción, 1966.

CLASIFICACION INSTITUCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

(en guaraníes corrientes)

Repartición	Corrientes	Capital	Total
1.- Cámara de Representantes	38.697.250	--	38.697.250
2.- Presidencia de la República	39.249.100	87.234.580	126.483.680
3.- Ministerio del Interior	598.978.684	36.551.000	635.529.684
4.- Ministerio de Relaciones Exteriores	156.561.568	--	156.561.568
5.- Ministerio de Hacienda	225.594.658	387.360.000	613.054.658
6.- Ministerio de Educación y Culto	595.800.248	36.000.000	1.031.800.248
7.- Ministerio de Agricultura y Ganadería	123.746.520	--	123.746.520
8.- Ministerio de Obras Públicas y Comunic.	117.565.251	662.219.000	779.788.751
9.- Ministerio de Defensa Nacional	1.289.558.098	135.676.000	1.425.234.098
10.- Ministerio de Salud Pública y B. Social	279.469.626	39.000.000	318.469.626
11.- Ministerio de Justicia y Trabajo	48.415.454	--	48.415.454
12.- Ministerio de Industria y Trabajo	17.646.130	10.800.000	28.446.130
13.- Ministerio sin Cartera	2.388.000	--	2.388.000
14.- Consejo de Estado	3.752.800	--	3.752.800
15.- Poder Judicial	103.604.300	--	103.604.300
16.- Obligaciones Diversas	1.089.541.900	177.026.500	1.262.568.400
TOTAL . . . . .	5.126.673.567	1.571.867.080	6.698.540.667

FUENTE: Presupuesto General de Gastos de la Nación, correspondiente al año de 1966 - Secretaría Técnica de la Presidencia, Asunción, 1966.

CLASIFICACION INSTITUCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES Y LEYES ESPECIALES  
POR 12 MESES

R e p a r t i c i ó n

1.-	Cámara de Representantes	38.697.250	--	38.697.250
2.-	Presidencia de la República	38.249.100	--	39.249.100
3.-	Ministerio del Interior	583.858.684	15.120.000	598.978.684
4.-	Ministerio de Relaciones Exteriores	156.561.568	--	156.561.568
5.-	Ministerio de Hacienda	216.994.658	8.700.000	225.694.658
6.-	Ministerio de Educación y Culto	994.186.248	1.614.000	995.800.248
7.-	Ministerio de Agricultura y Ganadería	98.146.520	25.600.000	123.746.520
8.-	Ministerio de Obras Públicas y Comunic.	100.180.051	17.389.200	117.569.251
9.-	Ministerio de la Defensa Nacional	1.271.313.698	18.244.400	1.289.558.098
10.-	Ministerio de Salud Pública y B. Social	251.470.026	27.999.600	279.469.626
11.-	Ministerio de Justicia y Trabajo	48.415.454	--	48.415.454
12.-	Ministerio de Industria y Comercio	16.940.530	705.600	17.646.130
13.-	Ministerio sin Cartera	2.388.000	--	2.388.000
14.-	Consejo de Estado	3.752.800	--	3.752.800
15.-	Poder Judicial	103.604.300	--	103.604.300
16.-	Obligaciones Diversas	1.085.541.900	--	1.085.541.900

TOTAL . . . . . 5.011.300.787 115.372.800 5.126.673.587

FUENTE: Presupuesto General de Gastos de la Nación, correspondiente al año de 1966 - Secretaría Técnica de la Presidencia, Asunción, 1966.



BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Alonso Molina, Cayetano, Memorias de los Virreyes del Rio de la Plata. Buenos Aires, Editorial Bajel, 1949.
- Alveteogui, David, Bolivia y el Paraguay. la cuestion de límites. La Paz, Bolivia, Imprenta Renacimiento, 1926.
- Aron, Raymond, Paz y Guerra entre las Naciones. Madrid, Revista de Occidente, 1963.
- Aspworth, William, Breve Historia de la Economía Internacional 1860-1950, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Azara, Félix de, Descripción e Historia del Paraguay y del Rio de la Plata, - Buenos Aires, Editorial Bajel, 1943.
- Bios, Cecilio, El Chaco Paraguayo, New York, 1904.  
El Paraguay Moderno, Asunción, Talleres Nacionales H.Kraus, 1915  
Le Paraguay: son evolution historique et sa situation actuelle, Paris, Bibliotheque Franco-Amérique, Librairie Félix Alcan, 1927.
- Ballesteros y Beretta, Antonio, Historia de América y de los pueblos americanos, Vol. XXI, Efraín Cardozo, El Paraguay Independiente, Barcelona, - Salvat Editores, 1949.
- Baran, Paul A, La Economía política del crecimiento. México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Borge, Antonio de la Rocha, La Administración Pública como instrumento del Desarrollo, Nicaragua, Washington, D.C., Departamento de asuntos Económicos de la Unión Panamericana, 1966.
- Box, Pelham Horton, The Origins of the Paraguayan War. Urbana, Illinois, University of Illinois, Studies in the Social Sciences, 1927.
- Brazil, Ministerio das Relações Exteriores, Departamento de Administração. Divisão de pessoal, Anuário 1964 a 1966, Secao de publicações da divicao de documentação. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, - 1966.
- Butler, William, Paraguayan a country of vast natural resources, delightful climate, etc. Philadelphia, The Paraguay Development company, 1901.
- Cardozo, Efraín, Breve Historia del Paraguay. Buenos Aires, Biblioteca de América, Libros del Tiempo Nuevo, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965.
- Centurión, Juan Crisóstomo, Memorias o reminiscencias históricas sobre la Guerra del Paraguay. Prólogo de J. Estelicio González. Asunción, Mito-
- Chauns, Pierre, Historia de América latina. Buenos Aires, Biblioteca de América, Libros del Tiempo Nuevo, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964.

- Dantas, Santiago, Política Externa Independiente. Rio de Janeiro, Editora Civilizacao Brasileira, S.A., 1962.
- Doroelner, Jacques, Les facteurs de L'Urbanisation et la "Crisis Tertiarie" en Amerique Latine Cinq Aspects de Societes Latino-Americaines. Paris - Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, 1965.
- Domingues, Manuel, El Chaco Boreal fue, es y será del Paraguay. Buenos Aires, 1934.
- Delgado de Carvalho, Historia Diplomatica do Brasil Sao Paulo, Companhia Editora Nacional, 1959.
- De Ronda, Philip, Paraguay, a gallant little nation: the story of Paraguay's war with Bolivia. New York, G.P. Putnam, 1935.
- Domingues, Manuel, Bolivia atropelló el status-quo y sus reconocimientos del - laudo Hayes. Asunción, Imprenta Nacional, 1935.
- Echenberg, Horat, Comparative data on Latin American countries. Washington, - D.C., International Bank for Reconstruction and Development, 1960
- Faria de, Alberto, Mauf, Irmão Evangelista de Sousa, Barão e Visconde de Mauf. Sao Paulo, 2a. edição, Companhia Editora Nacional, 1933.
- Ferreira Gubetich, Hugo, Geografía del Paraguay. Asunción, La Colmena, 1962.
- Furtado, Celso, Dialéctica del Desarrollo. Diagnóstico de la Crisis del Brasil. México, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, 1965.
- Sub-desarrollo y estancamiento en América Latina. Buenos Aires, Biblioteca de América, Libros del Tiempo Nuevo, Editorial Universitaria de - Buenos Aires, 1966.
- Gandaril, Oscar, La Administración Pública como Instrumento del Desarrollo. Bolivia. Washington, D.C. Departamento de Asuntos Económicos de la Unión Panamericana, 1966.
- Caray, Blas, Tres ensayos sobre la historia del Paraguay. Asunción, Editorial Guaraní, 1942.
- González, Juan Natalicio, Como se Construye una nación. Asunción, Editorial - Guaraní, 1949.
- Geografía del Paraguay. México, Editorial Guaraní, 1964.
- González, Teodoro, Infelices del Paraguay. Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos, E.J. Roca, 1931.
- González, Victor A., Aspectos socio-económicos de la realidad paraguaya. Asunción, Imprenta El Arte, 1950.
- Hauf, Helene, Paraguay and Uruguay. Garden City, N.Y., Prepared with the cooperation of the American Geographical Society, Doubleday, 1967.
- Hoffman, Stanley H., Temas Contemporáneos sobre las relaciones Internacionales. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1963.
- X Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Organización Administrativa para el Fomento del Desarrollo Económico. Santiago - de Chile, julio de 1965.
- X Jaguaribe, Helio, Burguesía y Proletariado en el nacionalismo brasileño. Buenos Aires, Editorial Coyoacán, 1961.

Desarrollo Económico e desenvolvimiento político. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1963.

Problemas de desenvolvimiento Latinoamericano: estudios de Política. -- Civilização Brasileira, 1967.

Lambert, Jacques, Amérique Latine Structures Sociales et Institutions Politiques Paris, "Thesis" Manuels Juridiques Economiques et Politiques, Collection dirigée par Maurice Duverger, Presses Universitaires de France, - 1963.

López, Carlos Antonio, La Emancipación paraguaya: prólogo de J. Natalicio González. Asunción, Editorial Guaraní, 1942.

Machuca Martínez, Marcelino, Ensayos Históricos del Paraguay Gigante. Asunción, - Imprenta El Arte, 1951.

Maldonado, Silvio, El Paraguay: aspectos político, recursos humanos, recursos económicos, hechos e ideas. México, Fondo de Cultura Económica, Colección Tierra Firme, 1952.

Marehart, Anys, Viccount Mauá and the Empire of Brazil. Los Angeles, California, University of California Press, Berkeley, 1965.

Maroff, Tristán. (pseudónimo) Navarro Gustavo Adolfo, La Tragedia del Altiplano Buenos Aires. Colección Claridad, "Ciencias Sociales", Editorial Claridad, 1934.

Martínez Nandieta, Marcos, Viabilidad de una Cuenca Fluvial Integrada. México, - 1966.

Morgenthau, Hans. J., La Lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.

Organización de Estados Americanos, Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, Sub-Comité sobre Paraguay. El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo, para el desarrollo económico de Paraguay. Washington, D.C., Unión Panamericana, octubre de 1963.

O'Leary, Juan E., El Mariscal Francisco Solano López. Asunción.

Oliveira Campos, Roberto de., Reflexions on Latin American Development. Introduction by Benjamin Higgins, Austin University of Texas, Press. 1967.

Paraguay, Panorama Político del Paraguay. La postguerra del Chaco 1936-1946. -- Asunción, 1946.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, 1er. Plan Bional. Años 1965-1966. Asunción 1946.

Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República, 2o. Plan Bional, - Años 1966/1967. Asunción, 1966.

Pinilla, Sobino, La creación de Bolivia. Madrid, Editorial América (Biblioteca - Ayacucho), 1917.

Pondle, George, Paraguay a riverside nation. London: Royal Institute of International Affairs, 2nd. Edition, 1956.

Quezada, Vicente G, Historia Diplomática Hispanoamericana. Buenos Aires, 1918.

Ramos Acosta, César, Diez Años de Estabilidad Monetaria. Asunción, Imprenta El Arte, 1966.

- Sánchez Quell, Hipólito, La Diplomacia paraguaya de mayo a Cerro Corá. Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, Colección Cópula, 3a. edición, -- 1957.
- Say, Jean Pierre, Historia de la República Republicana de Paraguay desde su descubrimiento de Rio da Pratta até nos nossos dias, año de 1861, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1942.
- Tejera Paris, R, Administración Pública, Teoría de la estructura administrativa para el desarrollo, Caracas, Distribuidora América Latina, 1a. edición, 1963.
- Urquidí, Victor L, Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano. México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- Viabilidad Económica de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Velasquez, María del Carmen, Hispanoamérica en el Siglo XIX. México, Editorial Porruca, 1965.
- Vittore, Luis, Provincia Gigante de las Indias, sus desmembraciones. Asunción, -- 1966.
- Warneck Sodré, Nelson, Formas Históricas de Brasil. Sao Paulo. Editorial Brasiliense, 3a. edición, 1964.
- Zamino Zamino, Hugo, La Administración Pública como instrumento del Desarrollo. Washington D.C., Unión Panamericana, 1966.

DOCUMENTOS

- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Comité Ejecutivo Permanente, Paraguay, importaciones realizadas desde los países de la ALALC y los productos incluidos en el programa de liberación durante el año -- 1962, en miles de dólares. Montevideo, 1963.
- Banco Central del Paraguay, Estadísticas. Asunción, Publicación Anual, Imprenta Nacional.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Fiduciario de Progreso Social, -- Foroer Informe Anual 1963, Washington, D.C. febrero 1964.
- Reformas Institucionales y Desarrollo Social en América Latina, Washington D.C., Marzo 1963.
- Borangel, Raúl P, Paraguay Síntesis económica y financiera No. 2. Buenos Aires, -- Oficina de Estudios para la Colaboración Económica, Internacional, 1965.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Reforma. Rio de Janeiro, Servicio de Publicaciones, 1961.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina, Estudio Económico de América Latina. 1964. Santiago de Chile, pp. 136-141.
- CEPAL, Informes Anuales. El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Santiago de Chile, 1958.
- Informe Anual. Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Santiago de Chile, 1961.

Organización de Estados Americanos, OEA, Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), Sub-Comité sobre Paraguay, Conclusiones y Recomendaciones. Washington D.C., Unión Panamericana, 1966.

CIAP, Consejo Interamericano Económico y Social, 3a. Reunión, Washington, D.C. 5-8 de setiembre 1967, El Refuerzo Interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo del Paraguay. Washington, D.C. Unión Panamericana, 1967.

Constitution of the Republic of Paraguay, 1940, Washington, D.C. Pan-American Union, 1963.

Declaración de los Presidentes de América. Reunión de Jefes de Estado Americanos. Punta del Este, Uruguay 12 al 14 de abril de 1967. Washington, D.C. Unión Panamericana, 1967.

CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo del Paraguay. Washington, D.C., Unión Panamericana, agosto 1967.

CIAP, Informe Final del Sub-Comité del CIAP sobre Paraguay. Washington D.C., Unión Panamericana, setiembre 1967.

Paraguay, Constitución Nacional de 1940. Asunción, julio de 1940.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Manual Estadístico del Paraguay 1951-1967. Asunción, Centro de Información Agrícola Ganadera (CIGIA) - marzo 1959.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto de Organización y Reglamento. 26 de diciembre de 1933. Asunción, Imprenta El País, 1934.

MRE, Estaduto Orgánico y Reglamento Interno. Asunción, Imprenta Nacional, 1941.

MRE, Lista de Ministros de Relaciones Exteriores del Paraguay desde la época de su Independencia. Asunción, Imprenta Nacional, 1943.

MRE, Los orígenes de la Guerra del Chaco. Presentado el 8 de marzo de 1934, por la Delegación del Paraguay a la II Comisión Especial de la Sociedad de las Naciones. Asunción, Imprenta Nacional, 1934.

MRE, Reglamento Interno. Estatuto Orgánico aprobado por Decreto-Ley No. 14.757 del 24 de julio de 1946. Asunción, Imprenta Nacional, 1954.

MRE, Reglamento Interno. Decreto No. 3.546 del 6 de marzo de 1954. Asunción, Imprenta Nacional, 1954.

MRE, Reglamento para los Cónsules de la República del Paraguay, Asunción, El Paraguayo, 1890.

Escuela Paraguaya de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción, Manual del Gobierno Paraguayo. Asunción, Sección Gráfica de la Misión Económica de los Estados Unidos en el Paraguay, 2a. edición, octubre de 1965.

Sub-Secretaría de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, La Nueva Constitución de la República. Asunción, 1967.

Sub-Secretaría de Informaciones ... Memoria. Del Excelentísimo señor Presidente de la República y Comandante en Jefe de las F.F.A.A. de la Nación, General de Ejército don Alfredo Stroessner, 1o. de abril de 1966 a la Honorable Cámara de Representantes. Asunción, Imprenta Nacional, 1966.

Sagnier Caballero, Raúl, Paraguay. Asunción, Secretaría Técnica de Planificación dependiente de la Presidencia de la República, 1964.

REVISTAS

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. "La Integración de América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, Suplemento de la revista Comercio Exterior, México, marzo de 1965.
- Gilles, "Dessain L'Amérique Latine". Presses Universitaires de France, Collection Tiers Monde, París, 1964.
- Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales, "Conferencia das nações unidas sobre comercio e desenvolvimento, Ata Final". Revista Brasileira de Política Internacional, Ano VII-No.28, Rio de Janeiro, 1964.
- "Francisco Clementino de Sa Finge Dantas. Estudos Conferencias e discursos, Revista Brasileira de Política internacional. Rio de Janeiro, Ano VII-No. 27, setembro de 1964.
- Jaguaribe Halló, "Condições institucionais de desenvolvimento". Conferencias pronunciadas no Clube de Engenharia em junho de 1957. Rio de Janeiro, 1958.
- "La República del Paraguay en su Primer Centenario", 1811-1911, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, Editorial Pedro Dunst, - 1911.
- Marini, Ray Mauro "Contradicciones y conflictos en el Brasil Contemporáneo". - Foro Internacional, Vol. V No. 4, (abril-junio de 1965). México, pp.511-546.
- "Causas y Consecuencias del Sub-Desarrollo en América Latina", Artículo inédito.
- Martínez Mondetta, Marcos, "El Imperio Jesuítico y la Ciudad del Sol". Foro Internacional, Vol. III, No. 2, (octubre-diciembre 10), México, 1962, - pp. 277-305.
- The Economist, Edición para América Latina, "Paraguay". De un corresponsal especial en Asunción, London, Vol. 2, No. 2, 26 de enero de 1968, pp. - 16-17.

PERIÓDICOS

- El Día. (México, D.F.) 9 de mayo de 1967. Año V, No. 1753. Suplemento de la Sección de Testimonios y Documentos No. 19.
- Patria. (Asunción, Paraguay) 31 de enero de 1968. Año XV, No. 4.075.