O MERCOSUL NA POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA: DE 1989 A 2023[1]

MERCOSUR IN PARAGUAY'S FOREIGN POLICY: FROM 1989 TO 2023

DOI: 10.5380/cg.v15i2.102648

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira[2]

Talita Ângulo Erédia Marchão[3]

Lucas Biagini Muniz e Borges[4]

Resumo

O artigo discute a atuação do Paraguai no Mercosul entre 1989 e 2023, buscando compreender como o país estruturou suas estratégias e interesses de política externa para o bloco. A partir do conceito de Estado pequeno examinamos as limitações estruturais e as possibilidades de ação do Paraguai em um ambiente regional assimétrico. A pesquisa, de natureza qualitativa, tem como base a revisão bibliográfica da literatura especializada. Identificamos três fases da política externa do Paraguai para o Mercosul: uma primeira, reativa, associada à transição democrática e à adesão ao Mercosul; uma segunda, ativa, marcada pela busca na redução de assimetrias; e uma terceira, de retorno à reatividade, posterior à suspensão do bloco em 2012. Conclui-se que as relações do Paraguai com o Mercosul se estruturam, com variações de ênfase ao longo dos diferentes governos, em três principais eixos: promoção da estabilidade político-institucional, combate às assimetrias intrabloco e abertura comercial extrarregional.

Palavras-chave: Paraguai; Mercosul; Estados Pequenos; Política Externa.

Abstract

This article discusses Paraguay's foreign policy towards Mercosur between 1989 and 2023, seeking to understand how the country structured its foreign policy strategies and interests regarding the bloc. Based on the concept of the Small State, we examine Paraguay's structural limitations and possibilities for action within an asymmetric regional relationship. The research relies on a bibliographic review of specialized literature. We identify three phases in Paraguay's foreign policy toward Mercosur: a first, reactive, associated with the democratic transition and accession to Mercosur; a second, active, marked by the pursuit of reducing asymmetries; and a third phase, a return to reactivity, following the country's suspension from the bloc in 2012. It is concluded that Paraguay's relations with Mercosur are structured, with varying degrees of emphasis across different administrations, along three main axes: promotion of political-institutional stability, combating intrabloc asymmetries, and promoting extrabloc trade agreements.

Keywords: Paraguay; Mercosur; Small States; Foreign Policy.

* Artigo recebido em 16 de dezembro de 2025, aprovado em 04 de agosto de 2026.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processos nº 2024/13017-3, nº 2025/02357-0, e nº 2024/20650-4.

[2] Universidade Federal de São Paulo, gagferreira@unifesp.br, ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3732-5661

[3] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), talita.marchao@unesp.br, ORCID: https://orcid.org/0009-0007-5950-8852

[4] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), biagini.lucas@unifesp.br, ORCID: https://orcid.org/0009-0006-4163-9988

1. INTRODUÇÃO

A atuação do Paraguai no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do qual é Estado-membro fundador, revela uma trajetória marcada por assimetrias estruturais, pragmatismo político e a busca por inserção regional e global. A adesão ao bloco, formalizada com o Tratado de Assunção, em 1991, ocorreu em um contexto de transição democrática e de reconfiguração da ordem internacional pós-Guerra Fria, e representou uma decisão primordialmente política (Kfuri; Lamas, 2008; Yegros; Brezzo, 2013). Para o Paraguai, o ingresso no Mercosul significava romper o isolamento internacional, obter legitimidade externa e fortalecer a estabilidade de um regime democrático ainda incipiente (Heduvan, 2020; Masi, 2022).

O Paraguai reconheceu desde a fundação do Mercosul as limitações e desvantagens estruturais de sua participação. Com uma economia de base primária, marcada pela informalidade e pela dependência das exportações para a Argentina e o Brasil, sobretudo, o Paraguai sabia que sua integração ao bloco implicaria custos industriais e comerciais e poderia ampliar sua vulnerabilidade externa (Yegros; Brezzo, 2013). Ainda assim, avaliou que os benefícios políticos e estratégicos compensariam as desvantagens econômicas: o Mercosul, até então negociado por Argentina, Brasil e Uruguai, oferecia uma plataforma de inserção internacional, possibilitava romper com o isolamento promovido pela política externa no período da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), ampliava a capacidade negociadora com terceiras partes e criava oportunidades de diversificação de mercado (Brezzo; Yegros, 2024; Rodríguez, 2001).

Assim, compreender a atuação do Paraguai no Mercosul exige reconhecer sua condição de Estado pequeno, entendida não apenas em termos de território ou população, mas também como um reflexo das relações assimétricas que mantém com os vizinhos (Arce, 2011; Rolon, 2010; Heduvan, 2020; Long, 2022). Dessa forma, o conceito de Estado pequeno (Long, 2022) é mobilizado como referencial teórico para explicar como tais limitações moldam suas estratégias de política externa.

Com base nessa perspectiva, este artigo examina a atuação do Paraguai no âmbito do Mercosul entre 1989 e 2023, com o objetivo de discutir como o Paraguai, a partir de sua condição de "Estado pequeno", estruturou suas estratégias e interesses de política externa para o Mercosul entre 1989 e 2023. Embora o Mercosul tenha sido formalizado em 1991, nossa análise se inicia em 1989, com o início do governo de Andrés Rodríguez, período central para entender o processo de aproximação do Paraguai às iniciativas de integração que já vinham sendo conduzidas por Argentina e Brasil, ao menos, desde 1985.

Distante da pretensão de propor uma interpretação inédita, o artigo busca, por meio de revisão bibliográfica interpretativa, sistematizar a discussão sobre a inserção do Mercosul no conjunto de objetivos e estratégias de política externa do Paraguai, visando suprir a escassez de material sobre o tema em português. Além disso, ao fazer uso do conceito de Estado pequeno,

entendemos que o texto contribui para uma melhor compreensão sobre os constrangimentos enfrentados pela política externa paraguaia.

Para tanto, o artigo está organizado em três partes, além desta Introdução: a primeira apresenta o conceito de Estado pequeno; a segunda examina a trajetória da política externa paraguaia para o Mercosul; e a última reúne as considerações finais.

2. O CONCEITO DE ESTADO PEQUENO

A definição do que caracteriza um Estado pequeno é objeto de debate teórico nas Relações Internacionais. Embora haja algum consenso em torno da ideia de que Estado pequeno configura uma categoria analítica distinta, há divergências sobre qual(is) o(s) melhor(es) critério(s) para defini-lo. Maass (2009) propõe a existência de dois principais grupos de autores: aqueles que definem Estado pequeno a partir de características quantificáveis (território, população, PIB, participação no comércio mundial e outros) e os que definem Estados pequenos a partir de critérios qualitativos (identidades, comportamentos típicos e outros).

No primeiro grupo, por exemplo, localizam-se autores e organizações internacionais como Crowards (2002) e seu modelo de clusters, Vital (2012), o Banco Mundial, que define como pequenos os Estados com até 1,5 milhão de habitantes, e o Fórum de Pequenos Estados (FOSS), ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), que amplia esse limite para dez milhões de pessoas (Long, 2022). Outros parâmetros utilizados incluem o Produto Interno Bruto (PIB) e o peso relativo da economia nacional no sistema internacional. No entanto, coincidimos com Long (2022) na compreensão de que essas métricas possuem limitações analíticas, dado que partem de valores arbitrários e não permitem captar as dimensões qualitativas do poder, como a capacidade de influência política, diplomática ou institucional.

Já no grupo daqueles que definem Estados Pequenos a partir de critérios qualitativos, que Long (2022) denomina como definições de natureza estrutural ou sistêmica, a definição de Estado pequeno está atrelada ao comportamento típico que esses Estados possuem no sistema internacional, como propõem Rothstein (1968) e Keohane (1969). Nessa abordagem, o Estado pequeno tende a atuar de modo reativo, com capacidade reduzida para modificar as regras ou dinâmicas de poder regionais ou globais ante as agendas impostas pelas potências hegemônicas (Keohane, 1969). Isto é, a ideia prevalecente é de que a política externa dos Estados Pequenos está limitada a adaptar-se à realidade e a não a influenciar. Embora seja útil para mapear as desigualdades de poder, essa leitura tende a reproduzir uma visão centrada nas grandes potências, relegando os Estados pequenos à condição de vítimas das decisões globais.

A abordagem relacional proposta por Long (2022) e adotada neste artigo, desloca o foco para a dinâmica das relações entre Estados e tem como base a aplicação da teoria de assimetrias. Essa perspectiva entende o poder como um fenômeno relacional e não apenas como a soma de

recursos materiais, além de argumentar que as assimetrias – econômicas, militares, tecnológicas ou diplomáticas – moldam o ambiente no qual os Estados pequenos atuam e a estratégia adotada por eles. A assimetria é a base sobre a qual se definem as oportunidades e as restrições de um Estado pequeno em sua relação com atores preponderantes. Assim, Long (2022) argumenta que tamanho e poder material não garantem capacidade política. Ademais, Long (2022) propõe as categorias de hipopoder (*hypo-power*), para designar o ator menos capaz, e poder preponderante (*preponderant power*), para o mais forte, sem associá-las a uma subordinação direta.

De acordo com o supracitado autor, os hipopoderes importam não apenas pelo peso numérico que exercem, por exemplo, nas votações da Assembleia Geral das Nações Unidas, mas também porque constituem redes de interdependência que influenciam tanto atores menores quanto potências. Assim, em linha com o que argumentam Cooper e Shaw (2009) quanto à necessidade de deslocar o foco dos estudos para as possibilidades de ação ativa dos Estados pequenos, propõe que a análise esteja focada em entender as possibilidades de ação dos Estados em posição de assimetria nos seus diferentes contextos.

No caso paraguaio, a condição de hipopoder é evidenciada por um conjunto de fatores que ultrapassam a dimensão material. O país apresenta baixa diversificação produtiva, dependência de exportações primárias e capacidade industrial limitada, o que reduz sua margem de autonomia econômica (Kfuri; Lamas, 2008; Masi; Álvarez, 2005). Já sua condição geográfica sem litoral impõe uma dependência estrutural dos vizinhos para o acesso ao mar e para o escoamento de mercadorias, reforçando o desequilíbrio de poder nas relações regionais (Heduvan, 2020; Ramos, 2012; Rolon, 2010). Além disso, o país mantém vínculos assimétricos com as potências regionais e globais, dedicando maior atenção às políticas externas do Brasil, da Argentina e dos Estados Unidos do que o inverso (Heduvan, 2020; Kfuri; Lamas, 2008; Peralta, 2015; Rolon, 2010), característica de sistemas assimétricos.

É a luz dessa reflexão, portanto, que nos parece importante compreender o papel do Mercosul na política externa paraguaia, seja porque, conforme Braveboy-Wagner (2009), Panke (2010) e Grøn e Wivel (2011), as organizações regionais têm sido um importante instrumento de política externa dos Estados Pequenos para superar as limitações impostas pela assimetria de poder, seja porque pouco se conhece sobre o papel do Paraguai no Mercosul, dada a centralidade que as análises sobre as políticas externas de Argentina e Brasil ocupam na literatura especializada sobre o Mercosul.

3. O MERCOSUL NA POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA DE 1989 A 2023

Esta seção desenvolve um panorama histórico da política externa paraguaia desde o início da década de 1990, com a criação do Mercosul, até o ano de 2023, com o fim do mandato de Mário Abdo Benítez (2018-2023). São descritas as características gerais que moldaram a condução das

agendas internacionais paraguaias no período e são discutidas as dinâmicas de relação com o Mercosul.

Nossa análise está organizada a partir das fases da política externa paraguaia propostas por Masi (2014) e Heduvan (2020): i) de 1989-2003, marcada pela transição democrática; ii) 2003-2012, caracterizada por maior assertividade e por tentativas de uma atuação mais consistente; iii) a partir de 2012, na qual se observa o retorno ao modelo de atuação dos anos 1990. Essa periodização expressa uma alternância entre momentos de maior autonomia, quando há esforços para uma postura externa mais definida que atenda aos interesses paraguaios e consiga ser independente, e momentos de reatividade, em que a política exterior se limita a responder à conjuntura internacional e a estímulos externos, sendo que as ações nesse âmbito são difusas, limitadas ou até inexistentes (Heduvan, 2020).

Em síntese, argumentamos que as relações Paraguai-Mercosul se estruturam, com variações de ênfase ao longo dos diferentes governos, em três principais eixos: promoção da estabilidade político-institucional, combate às assimetrias intrabloco e abertura comercial extrarregional.

3.1 DE 1989 A 2003: A POLÍTICA EXTERNA NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

A condução da política externa paraguaia a partir de 1989 foi condicionada pelo processo de transição democrática não plenamente concluído, o que levou à manutenção da estrutura burocrático-partidária da ditadura de Stroessner (Peralta, 2015; Masi; Rojas, 2019). É digna de nota a referência à ideia de transição democrática e não democratização, em uma lógica que aponta um processo gradual, sem rompimentos bruscos com a estrutura político-burocrática do período ditatorial. Em outras palavras, a transição da ditadura para a democracia contemporânea não implicou a ruptura de um modelo centralizador e militarista, sob a égide de divergências internas em um partido hegemônico, o Partido Colorado.

Ademais, tais cicatrizes autoritárias resultaram em uma crise contínua em todos os setores do Estado paraguaio, uma vez que a estrutura burocrática careceu de modernização e desenvolvimento sociopolítico, ou seja, problemas que fogem das questões debatidas internamente no Partido Colorado (Ramos, 2012). Nesse sentido, uma institucionalidade débil constituiu um obstáculo para a formulação e a manutenção de políticas que atendessem à demanda da população e permitissem uma atuação mais proativa na política externa que representasse os interesses nacionais (Arce, 2011). Como resultado, essa primeira fase da política externa paraguaia, classificada por Heduvan (2020) como reativa, desenvolveu-se em um ambiente de instabilidade política e baixa institucionalização, no qual o Mercosul desempenhou papel central como garantidor do modelo democrático-liberal paraguaio, atuação perpetrada pelo interesse de Brasília em assegurar uma região estável e livre de retrocessos autoritários.

Consequentemente, as estratégias internacionais do Paraguai vincularam-se às pressões exercidas pelas potências vizinhas, Brasil e Argentina, tanto no plano bilateral quanto no âmbito do Mercosul. Entre 1989 e 2020, Heduvan (2020) identifica quatro fatores estruturantes para as debilidades de inserção paraguaia no sistema internacional: a falta de profissionalismo das instituições formuladoras da política externa; o baixo nível de desenvolvimento socioeconômico; um isolamento histórico, devido à longevidade da ditadura de Stroessner; e o entorno geopolítico, sendo o Paraguai um país mediterrâneo e encravado entre duas potências regionais.

Arce (2011) reforça esse diagnóstico ao reafirmar que a redemocratização não foi capaz de corrigir assimetrias do período ditatorial, gerando uma máquina pública construída em uma rede clientelista e carente de modernização política. Tais fissuras se expressam em um Ministério de Relações Exteriores permanentemente submergido em improvisações e sem uma estratégia clara de atuação no cenário internacional. Ademais, Arce (2011) converge com a descrição de Heduvan (2020) ao definir a política externa paraguaia como reativa às mudanças do ambiente regional, com base em uma burocracia diplomática obsoleta.

O governo de Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993), militar do Partido Colorado que, com apoio de setores das Forças Armadas, elites civis e parte do próprio partido, depôs Stroessner após 35 anos de regime, implementou uma política externa que buscou legitimar o país como uma democracia emergente no cenário internacional (Arce, 2010; Masi; Rojas, 2019). Essa orientação posicionou o país em um *locus* desfavorável: internamente, havia a necessidade de assegurar que o país não retornaria a um regime autoritário e de atender aos anseios domésticos por reformas institucionais; externamente, era preciso demonstrar estabilidade e obter respaldo de parceiros cruciais, especialmente dos governos de Brasil e Estados Unidos.

Sem uma estratégia claramente definida e pressionado em várias frentes pela democratização do Paraguai, Rodríguez identificou no Mercosul uma oportunidade para romper o isolamento internacional, fortalecer a legitimidade do novo governo e alinhar o país aos princípios da ordem liberal dos anos 1990 (Heduvan, 2020). Em outras palavras, o bloco foi uma possibilidade de gerar legitimidade ao novo mandatário, promovendo um perfil de Estado em consonância com os anseios da globalização e da Ordem Internacional Liberal que marca os anos 1990.

Como observa Rodríguez (2001), as primeiras reuniões que discutiram a integração no Cone Sul, realizadas em 1987, ocorreram sem participação paraguaia devido a uma postura antiautoritária dos futuros Estados Partes do Mercosul ao regime autoritário vigente no país vizinho. A inclusão do Paraguai nas tratativas somente ocorreu no final de 1989, após a queda de Stroessner. Entretanto, a adesão foi conduzida sobretudo pelos governos de Brasil e Uruguai: do ponto de vista brasileiro, a inclusão foi orquestrada para reforçar o projeto de estabilização regional e a elevação ao *status* de principal potência sul-americana; para Montevidéu, a ideia era assegurar a presença de outro sócio menor no bloco que possibilitasse uma atenuação das assimetrias e

reduzisse o peso relativo de Argentina e Brasil (Arce, 2011; Rolon, 2010; Heduvan, 2020).

Ainda que o governo de Rodríguez não tenha formulado um plano próprio para o ingresso no Mercosul, o Paraguai entendeu que o Mercosul era benéfico por duas razões: a superação da lógica de isolamento marcante das décadas anteriores, bem como o fim da rivalidade histórica entre Brasil e Argentina (Rodríguez, 2001; Masi, 2014). Para Arce (2010), ambas as dimensões constituíram legados da ditadura de Stroessner para as quais o Mercosul apresentava-se como uma solução. Em suma, o Estado paraguaio ingressou no sistema internacional pós-Guerra Fria marcado por heranças burocráticas do regime autoritário predecessor, por instabilidade política e capacidade limitada de gestão pública. Essas características são latentes nos anos 1990 e se espraiam para a política externa, resultando em uma carência de estrutura, profissionalismo e estratégia. O Mercosul servia, assim, como sinalização política de compromisso com a democracia liberal e como mecanismo de superação do isolamento político e econômico que marcou os últimos anos da ditadura de Stroessner.

Para além da questão política, havia interesses comerciais na adesão ao Mercosul. Como destacam Masi e Rojas (2019) e Periffo e Santos (2024), devido às dinâmicas de reexportação, sobretudo para o Brasil, a economia paraguaia já era aberta ao comércio intrarregional e o Mercosul se apresentava como uma oportunidade de ampliar as exportações paraguaias para fora da região.

O governo de Juan Carlos Wasmosy Monti (1993-1998), primeiro presidente civil e eleito democraticamente após a ditadura de Stroessner, ainda que filiado ao Partido Colorado, foi marcado pelas sucessivas ameaças à transição democrática, como a tentativa de golpe de 1996, e por uma atuação externa de baixo perfil, embora com maior presença em organismos internacionais (Arce, 2010; Heduvan, 2020; Peralta, 2015).

A crise de 1996, protagonizada pelo general Lino Oviedo, integrante da ala autoritária do Partido Colorado, motivou a aproximação dos demais Estados Partes do Mercosul que intervieram para preservar a estabilidade democrática paraguaia (Ramos, 2012; Rolon, 2010). Devido a essa problemática nacional, Wasmosy concentrou as discussões de política externa no Executivo, conformando uma política de governo para o Mercosul (Heduvan, 2020). Assim, foi criada uma Setorial Nacional de Conselho do Mercado Comum para coordenar e elaborar ações regionais. Logo, a relação do Paraguai com o bloco se concentrou ainda mais em nível presidencial, rememorando o caráter personalístico do regime de Stroessner e aprofundando a desarticulação do Ministério das Relações Exteriores (Arce, 2011; Heduvan, 2020; Rolon, 2010).

Da perspectiva política, o Paraguai percebia o Mercosul como uma âncora para a consolidação democrática, visto o apoio prestado pelos governos de Brasil e Argentina ao governo de Wasmosy contra a tentativa de golpe (Heduvan, 2020; Rodríguez, 2001; Rolon, 2010). Economicamente, o país buscava aproveitar a eliminação de barreiras alfandegárias para ampliar o acesso aos mercados vizinhos, tradicionalmente mais protecionistas que o Paraguai (Heduvan,

2020). Ou seja, com um Estado democrático germinando e uma economia fraca, Wasmosy apostou no recém-criado bloco como um sustentáculo da frágil democracia paraguaia e da busca pela ampliação das exportações, principalmente das reexportações para o Brasil.

De certo modo, pode-se dizer que o Mercosul respondeu às expectativas políticas, ao ajudar a evitar o golpe de 1996, mas não foi capaz de responder plenamente às expectativas comerciais. Dois fatores limitaram os resultados: primeiro, devido aos incessantes arroubos autoritários expressos por parte significativa da elite política do Partido Colorado, os demais membros do bloco se viram forçados a concentrar seus esforços na manutenção institucional paraguaia, visando uma região estável democraticamente (Heduvan, 2020; Ramos, 2012; Rodríguez, 2001); segundo, como apontam Arce (2010), Masi (2014) e Peruffo e Santos (2024), a dimensão comercial, dada às diferenças nos níveis de abertura das economias dos Estados Membros do Mercosul, ocasionou um descompasso alfandegário, e a centralidade das dinâmicas de reexportação na relação comercial com o Brasil limitou, sobretudo, a capacidade do aumento de comércio de gerar desenvolvimento.

Apesar disso, é importante reconhecer, como fazem Masi e Rojas (2019), que a adesão ao Mercosul gerou algum nível de modernização institucional no governo paraguaio, forçando-o a reestruturar e, em alguma medida, a profissionalizar seus ministérios de forma a serem capazes de participar das diferentes agendas discutidas no âmbito do Mercosul. O bloco também impactou o nível de expectativa em torno da estabilidade institucional do Paraguai, o que ampliou substancialmente o fluxo de IED no país.

Em 1998, Raúl Cubas Grau (1998-1999), pertencente à corrente militar opositora, foi eleito após uma campanha monitorada por observadores internacionais e sob o respaldo do Mercosul (Ramos, 2012). Seu mandato foi breve e marcado por uma profunda crise política, sem muita expressão ou atividade internacional (Heduvan, 2020; Peralta, 2015). Logo nos primeiros meses de governo, seu vice-presidente, Luis María Argaña, figura histórica do Partido Colorado e líder da ala stroessnerista, foi assassinado. Cubas foi acusado de envolvimento na morte de Argaña, bem como de ter ordenado a repressão que resultou na morte de sete manifestantes em frente ao Palácio do Governo (Peralta, 2015). Diante da pressão política e do colapso de sua base de apoio, Cubas renunciou ainda no primeiro ano de mandato, levando o Mercosul a intervir novamente para assegurar a posse constitucional do presidente da Câmara, Luis Ángel González Macchi, também do Partido Colorado (Heduvan, 2020).

González foi o último presidente desta primeira fase da política externa paraguaia (1999-2003). Seu governo destacou-se em três dimensões: instabilidade política; presença ativa do Mercosul; e tentativa de organização estratégica da política externa (Heduvan, 2020). No âmbito interno, González sofreu uma nova tentativa de golpe em 2000, novamente levada a cabo por Oviedo, que havia supostamente ganhado as últimas eleições, mas que, por processos internos, fora sentenciado à prisão pela Justiça e se exilou no Brasil (Arce, 2010; Peralta, 2015; Ramos, 2012). Vale pontuar que a intentona golpista encontrava ressonância em parte da população, em função

do descontentamento com as políticas neoliberais de González, que desarticularam a frente ampla que o empossou, além das graves acusações de corrupção no Ministério da Economia (Heduvan, 2020; Masi, 2014).

Na dimensão regional, esse cenário de instabilidade levou a novas incursões do Mercosul no país, com o bloco ameaçando isolar o Paraguai caso a tentativa de Oviedo fosse bem-sucedida (Peralta, 2015; Rolon, 2010). Nesse sentido, Heduvan (2020) rememora que o Protocolo de Ushuaia (Mercosul, 1998), aprovado pelo Mercosul ainda na presidência de Cubas, como mecanismo de manutenção democrática a longo prazo, foi um dos instrumentos utilizados em 2000 para forçar a permanência de González no poder. Após a superação desse quadro, em 2001, o governo alcançou relativa estabilidade política e econômica, o que permitiu o início do processo de estruturação do Estado paraguaio, que teve o seu apogeu nas presidências seguintes (Arce, 2010; Masi, 2014).

Finalmente, na condução da política externa, verificou-se uma tentativa de maior profissionalização e organização da atuação internacional nos últimos anos do mandato de González. Esse movimento só ocorreu, de fato, a partir de 2001, após um período marcado pelo abandono do Ministério das Relações Exteriores, que enfrentou a sucessão de oito ministros em menos de três anos. A partir desse panorama, o governo lançou o *Proyecto PAR/99/012 - Política Exterior del Paraguay para el Siglo XXI: bases y lineamentos*[5] junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e encaminhou ao Congresso a *Ley Orgánica Del Ministerio de Relaciones Exteriores* (Coronel Correa, 2017; Heduvan, 2020; Masi, 2014; Peralta, 2015). Ambos os instrumentos buscavam uma reestruturação estatal após a tentativa de golpe e representaram um momento de inflexão na história da chancelaria paraguaia, pois, pela primeira vez, definiram-se diretrizes de atuação para a diplomacia. Tais documentos são de grande importância para a história da política externa paraguaia, uma vez que lançam as bases para uma inserção internacional e regional mais ativa, independente e profissional. Além disso, representam a transição para a segunda fase de política externa, explorada na próxima sessão.

Em síntese, como argumentam Arce (2011) e Mora (2003), ao contrário de uma grande estratégia perene, a política externa paraguaia em relação ao Mercosul nesta primeira fase foi marcada pela improvisação, pela ausência de um planejamento de longo prazo e por uma constante adaptação às conjunturas políticas domésticas e externas. Consequentemente, o Mercosul funcionou não apenas como um espaço econômico, mas também como uma arena de sobrevivência política, diplomática e institucional. Nesse sentido, a agenda de promoção da estabilidade político-institucional ocupou a centralidade nas relações entre o Paraguai e o Mercosul, tendo o bloco funcionado como mecanismo de estabilidade democrática, especialmente nas primeiras décadas da transição pós-Stroessner. Durante as crises políticas de 1996 e 1999, a simples ameaça de suspensão pelo Mercosul foi suficiente para conter tentativas de ruptura institucional. O

[5] Documento não disponível virtualmente.

Protocolo de Ushuaia, de 1998, que instituiu a cláusula democrática, foi resultado direto dessas experiências paraguaias. Mais do que uma imposição externa, a norma tornou-se um recurso político interno: partidos, elites e setores da sociedade civil passaram a usar o vínculo regional como instrumento de pressão para garantir o respeito às instituições democráticas.

A relação, portanto, envolve uma dinâmica em que atores domésticos paraguaios utilizam o Mercosul como plataforma para reforçar a legitimidade e a continuidade democrática. Logo, reforça-se a lógica segundo a qual, para o Paraguai, o Mercosul é mais do que um arranjo econômico: é um mecanismo de segurança política contra os constantes arroubos autoritários.

3.2 DE 2003 A 2008: O ENSAIO DE UMA POLÍTICA EXTERNA DE PERFIL ATIVO

Com a eleição de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), a condução da política exterior paraguaia sofreu uma inflexão rumo a uma inserção mais propositiva e, ao menos em seus objetivos, mais autônoma (Heduvan, 2020; Masi; Rojas, 2019). Embora Nicanor Duarte também fosse do Partido Colorado, sua administração mesclou pragmatismo com uma orientação mais progressista, em sintonia com os novos marcos políticos da América do Sul[6], e implementou uma política externa que buscou projetar-se internacionalmente com base na integração e na solidariedade regional, no respeito aos direitos humanos, na diversidade de parcerias e na oposição a intervenções externas (Heduvan, 2020; Masi; Rojas, 2019).

Se nos anos que sucederam a transição democrática, o país não havia formulado uma proposição clara de política externa e se encontrava à deriva, sendo arrastado pelas iniciativas regionais conforme os interesses das potências vizinhas, Brasil e Argentina, nesta fase, os governos de Nicanor Duarte e Lugo configuraram mandatos singulares: o primeiro, por representar uma ala reformista e mais progressista no Partido Colorado; o segundo, por encerrar 61 anos de hegemonia colorada à frente do poder executivo paraguaio (Ramos, 2012; Peralta, 2015; Masi; Rojas, 2019).

Arce (2011) destaca que a chegada de Nicanor Duarte ao poder foi marcada por uma política exterior mais ativa, impulsionada pela vitória de um presidente colorado reformista e de alto perfil, que buscou modificar a imagem de "Estado Problema" construída na década anterior. Essas mudanças sustentaram um papel mais ativo em espaços regionais, como o Mercosul, no qual a chancelaria tentou exercer maior protagonismo e reivindicar ações efetivas para o desenvolvimento regional (Heduvan, 2020).

Como exemplo, tem-se o atendimento à demanda paraguaia de reconhecimento das assimetrias entre os Estados Membros do Mercosul que implicou em concessões especiais em questões tarifárias e aduaneiras intrabloco e no formato das negociações extrarregionais do

[6] Período entre 1998 e 2015, chamado pela literatura como "Onda Rosa", caracterizado pela ascensão de lideranças do espectro político da esquerda ao poder em grande parte dos países latino-americanos. Entre os principais nomes eleitos nesse período estão Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Ricardo Lagos (Chile, 2000), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2002), Néstor Kirchner (Argentina, 2003), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004), Evo Morales (Bolívia, 2005), Rafael Correa (Equador, 2006) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008).

Mercosul, que passaram a prever melhores condições para o Paraguai (Decisão CMC nº 28/03), e a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), do qual o Paraguai é o principal beneficiário dos recursos destinados a fortalecer a integração em infraestrutura no Mercosul.

A presidência de Fernando Lugo (2008-2012), primeiro presidente não colorado em mais de seis décadas, incluiu novos atores domésticos historicamente ausentes nos espaços centrais de decisão (Ramos, 2012). Nesse sentido, como apontam Arce (2011) e Heduvan (2020), seu mandato representou o auge de novas formas de debate político, com a forte influência de movimentos sociais, setores organizados da sociedade civil e um Legislativo em que a maioria colorada passou a ocupar a posição de oposição à *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC), coligação de vários partidos políticos de centro-esquerda pela qual Lugo foi eleito.

No âmbito político-administrativo, o governo buscou maior profissionalização da chancelaria sob dois aspectos: consolidou a realização de concursos públicos para entrada na carreira diplomática e foram criadas diretrizes de atuação para os escalões diplomáticos (Heduvan, 2020). Do ponto de vista temático, a renegociação dos termos do acordo de Itaipú com o Brasil assumiu o protagonismo da agenda da política externa. Como observam Masi e Rojas (2019), o discurso em torno da "soberania energética" ocupou papel na campanha eleitoral e operou como um dos elementos aglutinadores dos diversos grupos políticos paraguaios, inclusive membros da oposição a Lugo.

Essas características resultaram em uma nova postura frente ao Mercosul. Considerando sua condição de país menos desenvolvido, o Paraguai utilizou as assimetrias intrabloco como argumento para ampliar sua margem de negociação e gerar capital de barganha frente aos demais Estados Partes (Arce, 2011; Masi, 2014). Exemplo disso, como recordam Masi e Rojas (2019), foi a contribuição extraordinária ao FOCEM da ordem de 300 milhões de dólares, realizada pelo governo brasileiro e que foi direcionada para obras no Paraguai.

No entanto, ao longo do governo Lugo, duas questões desafiaram a lógica de atuação externa do Ministério de Relações Exteriores paraguaio: as pressões pela entrada da Venezuela no Mercosul e a aproximação dos demais membros com a China, com a qual o governo paraguaio não mantém relações diplomáticas. Por um lado, Lugo manteve o histórico reconhecimento de Taiwan como Estado independente e o apoio a essa posição em fóruns internacionais. De acordo com Arce (2011), as pressões para modificar o *status* da ilha foram constantes, tanto por parte de movimentos sociais internos, que agora compunham o governo, quanto pela ampliação das relações econômicas e políticas da China com os demais países da América do Sul, tornando-se, nesse período, a maior parceira comercial da região. Consequentemente, a chancelaria chegou a propor o restabelecimento de relações diplomáticas a Pequim, que rejeitou a possibilidade devido ao vínculo entre o Paraguai e Taiwan e aos benefícios econômicos resultantes do reconhecimento do governo de Taiwan (Arce, 2011; López, 2020).

Por outro lado, a introdução de novos atores no processo decisório da política externa levou ao bloqueio de certas relações diplomáticas. O caso mais emblemático foi o atraso na aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul, travada pelo Congresso paraguaio sob forte oposição colorada (Arce, 2011; Ramos, 2012). A adesão venezuelana só ocorreu após a suspensão do Paraguai do bloco, com a deposição de Lugo (Arce, 2011; Heduvan, 2020; Peralta, 2015).

O contestado fim do governo Lugo marcou o encerramento da segunda fase da política externa paraguaia. As conquistas socioeconômicas e, mais especificamente, a política externa proativa implementadas pelos governos de Nicanor Duarte e Lugo foram eclipsadas por obstáculos de legitimidade política, derivados da oposição de grupos reacionários colorados e de sua força legislativa (Heduvan, 2020; Peralta, 2015). Lugo foi deposto por um Congresso conservador em julho de 2012, um ano antes de terminar o seu mandato, inaugurando a terceira fase da política exterior paraguaia.

Em síntese, a condição de país pequeno e dependente não impediu o Paraguai de transformar vulnerabilidade em capital político, sobretudo durante o período de 2003 a 2012, na segunda fase da política externa. Sob os governos de Nicanor Duarte Frutos e Fernando Lugo, o país adotou uma postura mais assertiva e buscou resultados concretos: foi o principal beneficiário do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM); conseguiu institucionalizar as demandas por reconhecimento da condição estrutural de assimetria e do Paraguai como país pequeno dentro do próprio Mercosul; aprovou a decisão que determinou que o Mercosul deveria buscar, em todas as suas negociações externas, tratamento diferenciado ao Paraguai, em função de seu menor desenvolvimento relativo e de sua condição de país sem litoral marítimo. O texto da decisão refletia não apenas um consenso político, mas também o êxito da diplomacia paraguaia em converter vulnerabilidades em reconhecimento normativo, vinculando a assimetria a obrigações específicas dos demais membros. Esse foi um ponto de inflexão: pela primeira vez, o Paraguai obteve respaldo formal do Mercosul para tratar a desigualdade estrutural como critério legítimo de diferenciação nas negociações comerciais e de inserção internacional.

Por fim, essa fase também foi marcada pela renegociação do Tratado de Itaipu com o Brasil, o principal teste de capacidade diplomática do Paraguai diante de uma potência regional. Embora o país não tenha obtido concessões nas duas demandas centrais, a anulação da dívida considerada ilegítima e a livre comercialização da energia com terceiros países, o acordo de 2009 representou uma vitória diplomática significativa para o Paraguai. A vulnerabilidade, nesse caso, não foi sinônimo de passividade, foi convertida em instrumento de barganha quando o Estado pequeno é capaz de articular coerência política interna e de mobilizar um ativo estratégico. A disposição do governo Lula em atender parte das demandas paraguaias, especialmente no que diz respeito ao aumento do valor pago pelo Brasil pela cessão de energia excedente, refletiu não apenas sensibilidade diplomática, mas também um cálculo político voltado a fortalecer Lugo e o projeto de concertação sul-americana, de interesse brasileiro (Arce, 2011; Peralta, 2015; Rolon, 2010).

3.3 DE 2013 A 2023: O RETORNO DA POLÍTICA EXTERNA REATIVA

De acordo com Heduvan (2020), o período posterior ao fim do governo Lugo correspondeu ao retorno de uma política externa reativa, marcada por instabilidade doméstica e pela volta do Partido Colorado à presidência, com os governos de Federico Franco (2012-2013), Horacio Cartes (2013-2018) e Mario Abdo Benitez (2018-2023), demarcando a terceira e última fase abordada neste artigo. Essa fase, além de ser a menos estudada pela literatura, constituiu uma ampliação da análise proposta por Masi (2014) e por Heduvan (2020), ao incorporar o governo de Benitez. Ademais, a relação Paraguai-Mercosul se manteve conturbada devido à aplicação do Protocolo de Ushuaia para a suspensão do Paraguai, ação deflagrada na Cúpula de Mendoza, em 2012, em resposta à destituição de Lugo (Winand et al., 2016; Jatobá; Luciano, 2018), evidenciando, mais uma vez, o papel político exercido pelo Mercosul na estabilização democrática do país.

O Vice-Presidente de Lugo e integrante do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), Federico Franco assumiu a presidência em junho de 2012. Seu governo foi breve e envolto em uma profunda crise política e econômica, funcionando como uma transição para as eleições do ano seguinte (Heduvan, 2020; Winand et al., 2016). A política externa de Franco, como aponta Heduvan (2020), retomou uma agenda reativa, aproximando-se do padrão observado nos anos 1990. Dessa forma, sua inserção internacional foi conduzida por objetivos políticos que respondiam diretamente às urgências domésticas (Winand et al., 2016).

Um exemplo emblemático dessa dinâmica foi o isolamento provocado pela suspensão do Paraguai no Mercosul: regionalmente, devido à violação do Estado Democrático de Direito; internacionalmente, como estímulo para que o governo buscasse alternativas multilaterais capazes de conferir legitimidade às instituições enfraquecidas (Heduvan, 2020). Assim, embora breve, a presidência de Franco é considerada relevante pela literatura, pois marcou a desestruturação de iniciativas autonomistas desenvolvidas nos governos anteriores e reafirmou a vulnerabilidade paraguaia frente às conjunturas internas e externas (Winand et al., 2016).

Como sintetizam Masi e Rojas (2019), o Mercosul passou a ser acusado de ideológico, devido ao acionamento do Protocolo de Ushuaia contra o país e passou a apontar a Aliança do Pacífico como alternativa. Poucos avanços foram realizados nesse sentido, sobretudo porque a política externa de Franco esteve focada em buscar apoio externo para legitimar e ausentar o governo, resultando na retomada de uma postura reativa.

Horácio Cartes, figura de destaque no Partido Colorado, governou o Paraguai de 2013 a 2018. Sua posse representou o fim do isolamento internacional após um processo eleitoral realizado sob supervisão de observadores internacionais (Heduvan, 2020). Sua política externa foi orientada à reinserção do Paraguai, especialmente no Mercosul, condicionada ao cumprimento de exigências políticas e institucionais (Heduvan, 2020; Winand et al., 2016). A principal delas foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, da entrada da Venezuela no bloco, processo que vinha sendo minado pela chancelaria paraguaia desde a solicitação formal realizada em 2007 (Winand et al.,

2016). Semelhante aos anos 1990, o Paraguai manteve o comportamento reativo do Governo Franco, dependente das conjunturas e da aprovação das potências regionais, as quais demandavam complacência paraguaia para atestar a normalização da situação democrática doméstica.

No âmbito do Mercosul, o foco da agenda do bloco nas negociações comerciais extrarregionais, reflexo das mudanças nas prioridades das políticas externas de Brasil e Argentina, convergia com a estratégia do governo Cartes de "vender o Paraguai" (Masi; Rojas, 2019). Assim, o Mercosul voltou a assumir papel central na política de abertura comercial do Paraguai, especialmente no que diz respeito às negociações entre o Mercosul e a União Europeia (UE), Singapura e Coreia do Sul. Além disso, o Mercosul se mostrou fundamental nos fluxos de IED para o Paraguai, sobremaneira nos setores da agroindústria e de maquilas, vinculando a atividade industrial paraguaia à produção agrícola e manufatureira brasileiras.

O último presidente desse período foi Mario Abdo Benítez (2018-2023), também do Partido Colorado, empossado em um cenário de maior estabilidade política e econômica interna, mas inserido em uma conjuntura regional complexa. Nesse momento, a América do Sul experimentava a ascensão de lideranças de direita e extrema-direita que, apesar da afinidade ideológica com o Partido Colorado, passaram a negligenciar determinadas estruturas de integração regional, entre elas o Mercosul. Tal cenário foi agravado a partir de 2019, com o início do governo de Jair Bolsonaro no Brasil cuja política externa negligenciava o Mercosul e protagonizava diversos conflitos com o então governo Fernández, na Argentina.

Internamente, houve uma alteração de postura a partir do segundo ano de mandato, evidenciada pela troca de chanceleres ocorrida em 2019. O primeiro-ministro de Relações Exteriores escolhido por Abdo Benítez foi o político Luis Alberto Castiglioni, vice-presidente de Nicanor Duarte (2003-2008) e figura influente daquela fase ativa da política externa. Contudo, sua gestão manteve a postura reativa desenvolvida pelo governo de Cartes, em uma conjuntura menos favorável para a atração de IED. A saída de Castiglioni foi motivada por uma crise política envolvendo a ratificação do Ato Bilateral de Itaipu, que aumentava para o Paraguai o custo da eletricidade gerada pela usina e foi denunciado pela oposição devido à falta de transparência no processo de negociação com o Brasil e potenciais prejuízos econômicos para a população paraguaia (Heduvan, 2020). Posteriormente, Abdo Benítez nomeou Antonio Rivas Palacios para comandar a chancelaria. Sua gestão se diferenciou da anterior ao iniciar o desenvolvimento de uma política externa mais propositiva, articulada ao *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay* 2030 (PND).

No âmbito da agenda externa do Mercosul, contudo, o comportamento do Paraguai nas negociações do Acordo Mercosul–UE confirma a lógica de atuação de um Estado pequeno que busca transformar sua posição estrutural em instrumento de vantagens diferenciais. A conclusão do acordo em 2019 consolidou o reconhecimento formal das assimetrias intrabloco e resultou em um conjunto de disposições específicas para o Paraguai, pautadas no princípio do tratamento especial e diferenciado (Servín; Masi, 2019). Entre essas medidas, destacam-se os prazos de

transição ampliados, a manutenção de políticas domésticas de incentivo, as regras de origem mais flexíveis, a isenção de salvaguardas bilaterais e a proteção adicional para produtos agrícolas estratégicos, como o açúcar orgânico, o arroz e outros. Essas concessões evidenciam a capacidade do Paraguai de explorar as instituições multilaterais, como o Mercosul, como espaço de compensação assimétrica, valendo-se de sua condição de país de menor desenvolvimento relativo e de economia sem litoral para negociar vantagens específicas dentro de um acordo em que seus sócios maiores priorizavam ganhos ofensivos. O resultado reforça a coerência da política externa paraguaia em buscar reconhecimento formal de suas limitações estruturais e convertê-las em mecanismos de proteção e flexibilidade.

Concluindo, essa terceira fase de política externa caracterizou-se pelo retorno ao padrão reativo dos anos 1990 e pela necessidade contínua de reafirmação da democracia paraguaia perante a comunidade internacional. Regionalmente, o Mercosul voltou a desempenhar o papel de garantidor da estabilidade política, como ilustram as pressões após a destituição de Lugo e a normalização a partir da eleição de Cartes, bem como tem funcionado como instrumento importante para a estratégia de inserção internacional do Paraguai, dados os avanços nos recém-firmados acordos comerciais entre o bloco e Singapura, Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e UE.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a política externa do Paraguai para o Mercosul entre 1989 e 2023, identificando como, na condição de Estado pequeno, o país estruturou suas estratégias e interesses de política externa diante de um ambiente regional marcado por assimetrias persistentes.

A divisão da análise em três fases possibilitou identificar como a condição de Estado pequeno do Paraguai manifestou-se de formas distintas no tempo, oscilando conforme a dinâmica relacional intrabloco. A primeira fase, em que a política externa Paraguai assumiu um perfil de caráter reativo e em que as relações com o Mercosul estiveram marcadas pela agenda de promoção da estabilidade político-institucional; uma segunda, de caráter mais propositivo e em que a agenda de reconhecimento e combate às assimetrias marcou a atuação do Paraguai no Mercosul e, por fim, uma terceira, de retorno a um perfil reativo, em que o Mercosul é entendido, principalmente, como instrumento para a promoção da abertura comercial extrarregional.

Apesar das limitações, o Paraguai demonstrou capacidade de transformar vulnerabilidade em recurso político no Mercosul e nas relações com os demais Estados-membros. Episódios como a criação do FOCEM, o reconhecimento formal do tratamento diferenciado na Decisão CMC nº 28/03, a renegociação de Itaipu em 2009 ou as cláusulas especiais no acordo Mercosul-UE revelam que as potencialidades da utilização de instrumentos regionais para que Estados Pequenos, como o Paraguai, possam reivindicar melhores condições e ampliar sua margem de manobra.

Em suma, a análise da atuação da política externa do Paraguai junto ao Mercosul permite afirmar que, apesar de atuar em um ambiente estruturalmente assimétrico, isso não implica necessariamente em um comportamento simplesmente adaptativo e reativo. Episódios como o FOCEM e as demandas por tratamento diferenciado nos acordos extrarregionais reforçam a proposta teórica de que Estados Pequenos são capazes de, apesar das relações assimétricas, implementar uma política exterior de caráter ativo e explorar o regionalismo como recurso de poder.

Por fim, o trabalho também apresenta limitações, sobretudo em relação à escassez de documentação oficial e a reduzida produção bibliográfica sobre o período pós-2013, o que restringe a análise de certos processos decisórios internos. Pesquisas futuras podem aprofundar o papel de atores domésticos na formulação da política externa paraguaia, desenvolver análises comparadas com outros Estados pequenos do Cone Sul e examinar como o Paraguai ajustará suas estratégias diante da crescente presença extrarregional, especialmente da China. Em suma, a trajetória analisada confirma que o Paraguai opera em um ambiente assimétrico, no qual a vulnerabilidade, longe de impedir a ação, pode ser convertida em recurso político. No entanto, essa conversão depende da capacidade e do interesse de cada governo em utilizar de forma estratégica os mecanismos institucionais disponíveis.

REFERÊNCIAS

ARCE, Lucas. Tendiendo costosos puentes: Paraguay en el Mercosur. **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, v. 10, n. 1, p. 118-133 , 25 jun. 2010.

ARCE, Lucas. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 6, n. 11, p. 105-127, 2011.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. The Diplomacy of Caribbean Community States: Searching for Resilience. *In*: COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy M. (Orgs.). **The Diplomacies of Small States**. London: Palgrave Macmillan UK, p. 96–115, 2009.

BREZZO, Liliana M.; SCAVONE YEGROS, Ricardo. La historia de las relaciones internacionales en el Paraguay: notas para un balance historiográfico. **Revista Historia Autónoma**, v. 25, p. 36–60, 30 set. 2024.

COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy M. The Diplomacies of Small States at the Start of the Twenty-first Century: How Vulnerable? How Resilient? *In*: COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy M. (Orgs.). **The Diplomacies of Small States**. London: Palgrave Macmillan UK, p. 1-18, 2009.

CORONEL CORREA, Liz Haydee. Evolución del servicio diplomático y consular del Paraguay y su sistema jurídico. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 5, n. 9, p. 151–169, 26 abr. 2017.

CROWARDS, Tom**.** Defining the category of 'small' states. **Journal of International Development**, v. 14, n. 2, p. 143-179, 2002.

GRØN, Caroline Howard; WIVEL, Anders. Maximizing influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From small state policy to smart state strategy. **Journal of European Integration**, v. 33, n. 5, p. 523-539, 2011.

HEDUVAN, Julieta. **Paraguay, política exterior e integración regional:** un recorrido hacia la contemporaneidad. Asunción, Paraguay: Libreria Intercontinental Editora, 2020.

JATOBÁ, Daniel; LUCIANO, Bruno Theodoro. The deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its Representations in South American regional organizations**. Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 1, p. 1-26, 2018.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**, v. 23, n. 2, p. 291–310, 1969.

KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. Paraguai: quo vadis? Entre o Mercosul e os Estados Unidos. **Cena Internacional**, v. 10, n. 1, p. 7–31, 2008.

LONG, Tom. **A Small State's Guide to Influence in World Politics**. New York: Oxford University Press, 2022.

LÓPEZ, Maria Antonella Cabral. A Look at Taiwan's Cooperation with Paraguay (2009–2019). **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v.9, n.17, p. 104-126, 2020.

MAASS, Matthias. The elusive definition of the small state. **International politics**, v. 46, p. 65-83, 2009.

MASI, Fernando. La integración regional en la vida democrática del Paraguay. **Debate** - Revista Digital de Políticas Públicas, mar. 2014.

MASI, Fernando. Paraguay y los treinta años del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo; HERNÁNDEZ NILSON, Diego (Orgs.). **30 años del Mercosur:** trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Montevideo: Ciencias Sociales, Universidad de la República, p. 65-70 2022.

MASI, Fernando; ÁLVAREZ, Eduardo Miranda. Políticas nacionales de competitividad en el Paraguay y su impacto sobre la profundización del Mercosur. CEPAL, 2005.

MASI, Fernando; ROJAS, Gustavo. **La inserción internacional del Paraguay en democracia**. Asunción: El Lector, 2019.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, da República da Bolívia e da República do Chile.** Ushuaia, 24 jul. 1998.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **Decisão nº 28/03:** Negociações externas. Montevidéu, 15 dez. 2003.

MORA, Frank O. Paraguay the Legacy of Authoritarianism. In: MORA, Frank O.; HEY, Jeanne A. K. (Eds.). **Latin American and Caribbean foreign policy**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, p. 309-328, 2003.

PANKE, Diana. Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies. **Journal of European Public Policy**, v. 17, n. 6, p. 799-817, 2010.

PERALTA, Jorge Alfredo Gimenez. A política externa paraguaia no período democrático. **Trabalho apresentado em I Encontro Internacional de Política Externa Latino-Americana**. Anais. Foz do Iguaçu, 14 set. 2015.; Acesso em: 31 out. 2025.

PERUFFO, Luiza; SANTOS, Kevin Wanderlan Fernandes Dos. O dilema paraguaio: entre a reexportação e o Mercosul. **Cadernos PROLAM**, v. 23, n. 50, p. 369–395, 1 dez. 2024.

RAMOS, Hugo Daniel. **La dimensión partidaria de la integración regional**: los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006). Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 4 dez. 2012.

RODRÍGUEZ, José Carlos. Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. In: SIERRA, Gerónimo de et al. (Orgs.). **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), p. 361-372, 2001.

ROLON, José Aparecido. **Paraguai**: transição democrática e política externa. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 22 mar. 2010.

ROTHSTEIN, Robert L. **Alliances and Small Powers**. New York: Columbia University Press, 1968.

SERVÍN, Belén; MASI, Fernando. **Acuerdo UE-Mercosur oportunidades y desafíos para el Paraguay**. Assunção, Paraguai: CADEP, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2019.

VITAL, David. The Inequality of States: A study of the Small Power in International Relations. In: INGEBRITSEN, Christine; et al. (Ed.). **Small states in international relations**. University of Washington Press, p. 77-88, 2012.

WINAND, Érica et al. A Política externa do Paraguai e a vigência atual de suas principais condicionantes históricas. Um balanço de Lugo a Cartes. **Cadernos do Tempo Presente**, n. 24, 10 jul. 2016.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.