



Cabral López, María Antonella

PARAGUAY FRENTE A LA “POLÍTICA DE UNA SOLA CHINA” (1957-2023): UNA
MIRADA DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales nº 15, 2025, pp. 122-141

Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: 16 JULIO 2025

ACEPTADO: 10 NOVIEMBRE 2025

Paraguay frente a la “Política de una sola China” (1957-2023): una mirada desde la Economía Política Internacional

María Antonella Cabral López
Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas
antocabral@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2074-9767>

Palabras clave: Paraguay, República Popular de China, Taiwán, Política exterior, Economía Política Internacional

Resumen

A través de su historia, Paraguay tuvo una limitada inserción internacional y uno de los aspectos más llamativos de la misma, es su relación con la República de China (Taiwán) que data de fines de la década de 1950 y se mantuvo en el tiempo. Esta investigación tiene como objetivo analizar la coyuntura de Paraguay frente a la política de “Una sola China” (1957-2023) desde las principales teorías de la Economía Política Internacional. Esta política hace que no sea factible sostener relaciones diplomáticas con la República Popular de China (RPC) y con Taiwán simultáneamente, por lo que resulta interesante evidenciar cómo un país considerado pequeño, abierto y sin litoral marítimo como Paraguay, lidia con esta situación. Para delinear una respuesta a ello, se recurren a distintos aportes dentro de este campo teórico y se analizan los aspectos domésticos y externos que se conjugan en el plano político y económico. Entre los principales resultados se detalla cómo se desarrolló la dinámica con Taiwán y cómo se explican desde la EPI los debates planteados en los últimos años.

Paraguay and the ‘One China Policy’ (1957–2023): a perspective from international political economy

Keywords: Paraguay, People's Republic of China, Taiwan, Foreign Policy, International Political Economy

Abstract

Throughout its history, Paraguay has had limited international involvement, and one of the most striking aspects of this is its relationship with the Republic of China (Taiwan), which dates back to the late 1950s and has continued over time. This research aims to analyse Paraguay's position on the 'One China' policy (1957-2023) from the perspective of the main theories of international political economy. This policy makes it impossible to maintain diplomatic relations with both the People's Republic of China (PRC) and Taiwan simultaneously, so it is interesting to see how a country considered small, open and landlocked, such as Paraguay, deals with this situation. To outline a response to this, various contributions within this theoretical field are drawn upon and the domestic and external aspects that come together at the political and economic level are analysed. Among the main results, the dynamics with Taiwan are detailed and the debates that have arisen in recent years are explained from the perspective of IPE.

Introducción

Paraguay atravesó por distintas vicisitudes en las primeras décadas del siglo XX. En el campo político, la inestabilidad interna generada a partir de distintas causas, tuvo su efecto en la economía del país, la cual irremediablemente repercutió en el bienestar de la población. Alfredo Stroessner, quien comenzó el relacionamiento con la República de China (Taiwán), inició su régimen en 1954. Para ilustrar este momento histórico, se recurre a lo expresado por Neri Farina (2003, p. 107):

“El Paraguay de 1954, con sus 1.500.000 habitantes, era un país paupérrimo, sin infraestructura física, sin caminos (de 1.215 kilómetros de rutas, sólo 87 kilómetros tenían asfalto), con casi nula producción industrial. La única ciudad que podría preciarse de ser tal era Asunción y ni tan si quiera contaba con servicio de agua potable, un anhelo desde 1901 que nunca pudo concretarse porque los gobiernos de la época estaban más inmersos en sus problemas internos con revoluciones y contrarrevoluciones”.

Estas complejidades internas repercutieron en sus posibilidades de interacción en el sistema internacional. Por esto, no es de extrañar que más allá de sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, sus interacciones con otros países hayan sido muy puntuales.

Asimismo, el contexto de la Guerra Fría también generaba condiciones particulares para la interacción entre países. Así, cada una de las superpotencias contaba con sus aliados y estos eran clave en el esquema de la época. En éste, el aliado tradicional de Paraguay fue Estados

Unidos. Cabe destacar que, si bien la relación entre ambos países fue establecida en 1861, en la década de 1940 adquirió mayor dinamismo y fue a partir de la década de 1950 cuando la vinculación se volvió más cercana.

Esta cercanía, obedeció a que estos tiempos implicaban que las superpotencias debían asegurar a sus aliados, sobre todo a aquellos más débiles. Paraguay por ser un país estratégicamente ubicado, pero en condiciones socio-económicas complejas y políticamente inestables, podría convertirse en un socio muy interesante para Moscú. Esta hipótesis cobra aún más fuerza luego de la Revolución Cubana, cuyo proceso inició en 1953 y se concretó en 1959. El impacto de lo ocurrido hizo que un país como Paraguay pueda cobrar cierta “visibilidad”. Esto se tradujo en atención y oportunidades de cooperación inusuales hasta ese momento.

En este contexto fueron adoptadas distintas medidas en el plano interno y externo. Una de estas, que fue cobrando importancia en el tiempo, es el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República de China - Taiwán¹. Esta vinculación fue adquiriendo otra relevancia con el paso del tiempo y el reposicionamiento de la República Popular de China (RPC) a inicios del tercer milenio.

Es importante remarcar que no es posible reconocer simultáneamente a Taiwán y a la RPC. Esto se debe a que existe una “política de una sola China”, la que tiene relación con la estrategia de la RPC de defender lo que considera “principio de una sola China” (Oviedo, 2012). En relación con este tema, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPC (2025) sostiene “Lograr la reunificación completa de China es la aspiración común de todos los chinos, tanto dentro como fuera del país. El Partido Comunista de China y el gobierno chino consideran la culminación de la gran causa de la reunificación pacífica de China como su misión histórica y han realizado prolongados esfuerzos para lograrlo”.

Esta investigación busca responder al interrogante acerca de cómo abordó un país de limitada influencia, con una economía pequeña, abierta, sin litoral marítimo, la coyuntura presentada a través del tiempo. Asimismo, el objetivo general planteado para la misma fue analizar la coyuntura de Paraguay frente a la política de “Una sola China” desde las principales teorías de la Economía Política Internacional (EPI).

El desarrollo de esta investigación se encuentra estructurado de la siguiente manera: en un primer apartado se presentan las consideraciones teóricas. Seguidamente, las relaciones

¹ A efectos de simplificar la lectura, la República de China – Taiwán será denominada solamente Taiwán y la República Popular de China, RPC o China, indistintamente.

paraguayo-taiwanesas durante el periodo 1957-2003. Posteriormente, se hace referencia a Paraguay y su dilema frente al reposicionamiento de la RPC visto desde el prisma de las principales teorías de la EPI. Por último, se puntualizan las conclusiones y las referencias bibliográficas empleadas.

Consideraciones teóricas

Al momento de analizar cómo hace frente un país a una coyuntura, resulta interesante apreciar distintos aspectos. Este trabajo consideró por tanto la dimensión económica y la política, lo que permitió notar la interacción de las actividades económicas con las estructuras de poder en el sistema internacional. En virtud a esta decisión, la EPI emerge como una herramienta de gran valor, ya que, si bien este campo todavía se encuentra en evolución, su fortaleza se encuentra en su transdisciplinariedad y en que considera lo internacional en lo nacional y exterioriza lo nacional hacia lo externo (Tussie, 2015).

Al interior de la EPI existen distintas corrientes, las que ofrecen marcos analíticos alternativos. Cada una de ellas tiene un prisma especial. En las próximas líneas se presentarán seis, lo que no excluye que haya más, sino simplemente que las seleccionadas reflejan un espectro amplio de las teorías existentes.

En primera instancia, se puede mencionar al liberalismo. Esta corriente tiene su foco puesto en el mercado. Como idea central expresa que es el mercado con sus lógicas el que explica el comercio y que la política permanece por fuera. Asegura que las empresas son las que buscan obtener beneficios y esto se verifica inclusive en el caso de que no haya relaciones diplomáticas, como ocurre en el caso de Paraguay y la RPC. Si nos remontamos a sus orígenes, puede mencionarse a autores de la talla de Adam Smith y David Ricardo, quienes, en sus célebres obras del siglo XIX, valoraron la potencia del mercado por sobre lo político (Krugman & Obstfeld, 2006).

La segunda corriente que puede ser considerada es el Realismo. Si bien por sus características intrínsecas sólo prioriza el poder y la seguridad y deja de lado otros aspectos, algunos autores de la EPI le dieron un enfoque “economicista”. La misma asevera que cuando el comercio conviene a sus intereses, es tolerado. Esto hace que, hasta en ausencia de relaciones diplomáticas, la interrelación económica permita mantener cierta influencia o mitigar riesgos. Entre los teóricos que evidencian este punto de vista, se destaca Robert Gilpin, quien con su

obra “U.S. Power and the Multinational Corporation” (1975) analiza como el poder político de Estados Unidos se encuentra relacionado con la expansión de las empresas multinacionales.

Asimismo, en tercer término, se presenta el Neoinstitucionalismo y la corriente vinculada a Regímenes Internacionales, también ofrecen una perspectiva para explicar lo planteado. Su idea se basa en que más allá de las relaciones bilaterales formales, existen instituciones y ciertas estructuras normativas internacionales que brindan previsibilidad al momento de interactuar. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, lo suscripto en el plano de la Organización Mundial de Comercio y otros tratados multilaterales. Un ejemplo de esta corriente puede observarse en los aportes de John Ruggie, donde se desarrolla el concepto de “*embedded liberalism*” o liberalismo integrado².

En cuarto lugar, puede señalarse lo expresado por la Teoría de la Interdependencia Compleja. Ella explica que la conexión entre países se da en distintas dimensiones y no se circunscriben exclusivamente a lo militar o diplomático. Mencionan por ejemplo las vinculaciones económicas, sociales y culturales, lo que hace que el comercio exceda a lo político. Los representantes por excelencia de esta teoría son Robert Keohane y Robert Nye, quienes con su obra “Poder e interdependencia” (1988), resaltaban que el comercio puede persistir inclusive en medio de tensiones político-diplomáticas.

Posteriormente, se considera como quinta perspectiva, la Teoría de los Sistemas-Mundo. Ésta abona la idea de que el comercio internacional se enmarca en un sistema capitalista mundial. En él, más allá de lo interestatal, lo realmente importante es la división del trabajo entre el centro, periferia y semiperiferia. Wallerstein es el máximo representante de esta teoría y su aporte fue retomado por una serie de autores que fueron introduciendo distintas variaciones, por lo que fue teniendo distintas ramificaciones.

La última corriente en ser detallada es la de la Teoría de Redes y Globalización Económica. Ésta explica que el comercio está organizado a partir de un tejido empresarias transnacional que funciona en un plano diferente al de la política estatal. Todo esto separa el plano comercial del plano político. Existen distintos aportes en este sentido, pero Saskia Sassen en *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization* puede ser considerado como un ejemplo de cómo la soberanía territorial es erosionada por la transnacionalización de actividades económicas, el poder derivado de esto y por los flujos humanos (1996).

² El mismo amalgama la búsqueda de liberar el mercado en el plano externo y que los estados puedan generar reglas para el plano doméstico.

Relaciones paraguayo-taiwanesas durante el periodo 1957-2003

En 1954, Alfredo Stroessner llega al poder en plena Guerra Fría, tal como se refirió previamente, y su régimen se prolongó por 35 años. Al momento de caracterizarlo, Nickson (2010) lo dividió en tres etapas: a) Consolidación (1954-1967); b) Expansión (1968-1981); y c) Descomposición (1982-1989). Se considera este aporte por su utilidad al momento de analizar este periodo.

A través de las tres etapas puede verse que la política exterior tuvo un rol clave. Durante la consolidación, ofreció instrumentos para que el poder de Stroessner encuentre el respaldo necesario para asentarse y engranar sus diferentes mecanismos de acción. Posteriormente, le permitió que estos mecanismos se amplíen y le confieran una posición única. Finalmente, fue el propio contexto el que dejó de ser propicio para este tipo de régimen, el cual si bien terminó cayendo por cuestiones internas del mismo, perdió el respaldo externo que lo sostuvo.

Por lo detallado, se señala que la política exterior más que plasmar una visión de proyección en el sistema internacional, servía como una herramienta para buscar elementos que le permitan mantener el plano doméstico controlado. Esto coincide con lo expresado con autores como Boccia Paz (2013) y Soler (2007), quienes coinciden que el contexto internacional fue propicio para el stonato.

Resulta interesante ahondar en cómo se visualizaba esta relación entre lo externo y lo interno en este periodo. En primer término, es oportuno subrayar que uno de los tramos más intensos de la Guerra Fría coincidía con la nombrada como “Fase de consolidación” previamente. En ella, Stroessner, a pesar de ser legitimado en una elección, debía superar la inestabilidad que aún existía en el campo político.

Sin embargo, el plano externo ofrecía una oportunidad. Estados Unidos necesitaba certezas en torno a sus aliados y Stroessner estaba dispuesto a ofrecer su lealtad y férreo anticomunismo. Todo esto generó la convergencia de dos procesos que convirtieron a Paraguay en un notorio exponente de la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”.

Ésta buscaba hacer frente al “enemigo interno”, lo que se traducía en perseguir al comunismo. Un ejemplo de la postura del régimen de Stroessner al respecto, puede verse en la Ley N°294 “De defensa de la democracia”, promulgada en 1955. En ella se establecía, por ejemplo, que enfrentarían una condena de entre seis meses y cinco años de cárcel los que difundiesen la doctrina comunista o constituyesen organizaciones que busquen “suplantar total o parcialmente

la organización democrática republicana de la Nación, por el sistema comunista o cualquier otro régimen totalitario”.

La predisposición de Paraguay a “combatir” al Comunismo fue retribuida con legitimación y ayuda. Mora y Cooney (2007) detallaron que ésta última consistió en: asistencia técnica, donaciones, préstamos, concesiones comerciales, inversiones extranjeras y soporte militar. Un dato que ilustra la trascendencia de esta retribución, es que en el periodo comprendido entre 1954-1961, Paraguay recibió de Estados Unidos una ayuda que representaba, en promedio, más de un tercio del Presupuesto Nacional Paraguayo en el año 1959, fuera de lo recibido en materia militar. Asimismo, se registró una intensa actividad bilateral y fueron suscriptos numerosos instrumentos, lo que brinda la pauta de una vinculación fluida (Cabral López, 2014).

Este alineamiento se observó también en materia del relacionamiento de Paraguay en el sistema internacional. Siguiendo en el mismo contexto de la Guerra Fría, los aliados de Estados Unidos eran potenciales aliados del país. En el caso puntual aquí abordado, con la derrota del *Kuomintang* (o Partido Nacionalista Chino) en la guerra civil, surge la división en “Dos Chinas”, lo cual no existía previamente.

Esto es consecuencia de que el líder del *Kuomintang*, Chiang Kai-shek, se refugió en la isla de Taiwán a la espera de volver al continente y con ello, existían “dos gobiernos”. Lógicamente en ese momento histórico, Taiwán se convirtió para Estados Unidos en el legítimo representante de China en el sistema internacional, lo que fue compartido por sus aliados, quienes fortalecieron esa posición estableciendo relaciones con Taipéi.

Paraguay no fue la excepción. Conforme a Fleitas (2017), el Embajador paraguayo en Venezuela, General Carlos Montanaro y el ex Canciller taiwanés Yeh, Kung Chao, suscribieron un tratado el 12 de julio de 1957, que marcó el inicio de estas relaciones bilaterales. Conforme a lo expuesto, esta vinculación respondía a la lógica del momento (Romero Wimer & Dalbosco, 2020).

Más allá de las cuestiones sistémicas, tanto Stroessner como Chiang también contaban con rasgos comunes que facilitaban la interacción entre las partes. Nickson (2014) enumera entre estos: la necesidad de contar con aliados que le otorguen legitimidad, su anticomunismo y a Estados Unidos como “gran aliado”.

En lo concerniente a la RPC, el anticomunismo de la Guerra Fría en América Latina hizo que solamente se vincule con Cuba durante la década de 1960. Ya durante la década siguiente, en 1971 más precisamente, se aprobó que este gobierno sea el que ocupe el asiento de China en la

Organización de las Naciones Unidas. Los países que votaron a favor de esto, materializado a través de la Resolución 2758 (XXVI) de la Asamblea General fueron: Chile, Cuba, Ecuador, México, Perú y Trinidad y Tobago. Por su parte, Argentina, Colombia, Jamaica y Panamá se abstuvieron. Paraguay, junto con Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela votaron en contra (ONU, 1971).

Progresivamente, la RPC fue ganando aliados en América Latina. Por ejemplo, en la década de 1970, diferentes países dejaron de reconocer a Taiwán: Chile, Perú, México, Argentina, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Venezuela, Brasil, Surinam y Barbados. Ya durante la década de 1980, se sumaron a esta lista: Ecuador, Colombia, Antigua, Bolivia, Granada, Nicaragua*(1985/1990) y Uruguay. La cooperación fue un instrumento clave en esta disputa. Por ello, la ayuda para el desarrollo se volvió una herramienta indispensable.

Cabe destacar que entre las décadas de 1960 y 1970 se configuraron diferentes instituciones que brindaron asistencia técnica desde Taiwán a diversos países. A grandes rasgos, puede detallarse que durante la década de 1970 fueron suscritos una serie de acuerdos entre Asunción y Taipéi y a la vez se emprendieron diferentes proyectos de cooperación, especialmente en el sector agrícola. Una muestra de éstos es asistencia técnica para la producción frutihortícola y de sanidad animal. En la década siguiente, los proyectos de este tipo continuaron. Un ejemplo de estos fue la asistencia técnica, materializada por la visita de expertos taiwaneses en materia de caña de azúcar y floricultura (Taiwán International Cooperation and Development Fund, 2015).

A partir de lo expuesto, puede verse que durante el periodo 1957 – 1989, la relación de ambos países se desarrolló con fluidez. Esto inclusive aunque en 1971, Taiwán dejó de tener su lugar en la Organización de Naciones Unidas como representante de China, sitio que pasó a ser ocupado por la República Popular de China (RPC). Cabe resaltar que para 1988, Taiwán ya no contaba con aliados en América del Sur, más allá de Paraguay.

Con el fin del régimen de Stroessner, el 3 de febrero de 1989, se debían replantear diferentes aspectos de la política doméstica y de la exterior. Todo esto tuvo como consecuencia una cierta reconfiguración de las relaciones externas del país (Benítez Fernández, 2022).

En lo concerniente al aspecto sistémico, el fin de la Guerra Fría hizo que se destierren ciertas políticas y se adopten otras. Por ello, aspectos como la valoración de los derechos humanos, la ponderación de la democracia como forma de gobierno, la constitución de bloques comerciales

y la integración económica fueron puestos en el foco del análisis. Esto deja entrever que el proceso de transición observado en Paraguay se corresponde al nuevo contexto internacional. Este momento histórico fue denominado como “momento unipolar” de Estados Unidos por Krauthammer (1991). Durante el mismo, este país aprovechó su posición en el sistema internacional para motivar el libre comercio por medio de distintas acciones. Pueden destacarse entre ellas: el impulso a la negociación de tratados, la consolidación de mecanismos internacionales relacionados en materia comercial y la propiciación de esquemas de integración, por citar algunos.

Aquí nuevamente puede apreciarse que el plano externo favorecía, e inclusive alentaba, lo acontecido a nivel doméstico, tanto en la dimensión política como económica. En cuanto al plano político, debido a que en los últimos años del stronismo el aislamiento del país se profundizó ante el advenimiento de la democracia en los países vecinos, fue un imperativo la apertura hacia el exterior.

Respecto al plano interno, las propias características del país condicionaban sus posibilidades. No poseer litoral marítimo, ser periférico, su anterior aislamiento en términos políticos, su escasa gravitación regional y tener una economía pequeña, son algunas de esas características que limitaban sus alternativas. Por ello, era preciso forjar relaciones sólidas que favorezcan su competitividad, autonomía y lo ayuden a posicionarse en el sistema internacional.

Asimismo, era menester que luego de la caída de Stroessner se recompongan rápidamente las relaciones en el plano internacional. Esto fue efectivamente de esa manera. Conforme a Benítez Fernández (2022), esto obedeció a la predisposición existente del exterior a cambiar a Stroessner por otro proyecto político y la apariencia aperturista del gobierno de Rodríguez, entre otros factores.

Los primeros países en reconocer al gobierno de Rodríguez fueron Argentina, Brasil, Uruguay y Taiwán. El reconocimiento de Taipéi permitió continuar la relación bilateral nacida en 1957. Esto sirvió como puntapié para la sucesión de visitas de funcionarios de alto nivel, la suscripción de nuevos tratados, el desarrollo de nuevos proyectos de cooperación y conferencias. Todo esto en pos a que la relación se solidifique.

Heduvan y Cabral (2023) presentan la política exterior paraguaya posterior al régimen de Stroessner en tres etapas. Consideran que entre 1989 y 2003 puede ser denominada como “Transición y acometida liberal” y que comprende los periodos de gobierno de Rodríguez (1989-1993), Wasmosy (1993-1998), Cubas (1998-1999), González Macchi (1999-2003). Las

características reseñadas para la política exterior paraguaya durante esta etapa fueron: el fuerte alineamiento con Estados Unidos; el impulso a la integración regional; la creación del MERCOSUR; diplomacia presidencialista; política exterior reactiva y dependiente; consideración de preconceptos económicos neoliberales; entre otras.

Entre las características citadas, a pesar de diferencias en el enfoque, se distinguen continuidades. Algunas de ellas son la alineación con Estados Unidos y la reactividad de la política exterior, las cuáles podrían servir como primer esbozo acerca del porqué no se viró en materia de relacionamiento con Taiwán, a pesar que en 1988 Uruguay había sido el último país de la región en establecer relaciones con la RPC.

Sin embargo, es importante destacar que la cooperación al desarrollo fue un aspecto crucial en el mantenimiento de esta vinculación, al igual que en décadas anteriores. La denominada “Diplomacia de la chequera”, consistente en brindar ayuda oficial al desarrollo, cooperación, préstamos e inversiones; le permitió a “Las dos Chinas” forjar alianzas a partir de una especie de “guerra de ofertas” donde se efectuaban distintas promesas (Maggiorelli, 2020).

Al considerar el caso de Paraguay, éste recibió cooperación taiwanesa, cuya institucionalidad ya venía de larga data y se fortaleció en la década de 1990. Como muestras de esto, puede puntualizarse que, en 1989 fue creado el Comité de Gestión del Fondo de Desarrollo y Cooperación Económica de Ultramar (CCG) y en 1995 nació la Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Internacional (ICDF por su sigla en inglés), la cual absorbió a sus sucesoras.

Desde su nacimiento, la ICDF articuló las distintas iniciativas realizadas. Específicamente en esa década las mismas se vinculaban al área agropecuaria y de floricultura, aunque no exclusivamente a esas temáticas. También se llevaron a cabo iniciativas en el campo de la educación, intercambios culturales e intercambios de delegaciones.

Lo detallado en este apartado deja entrever que a pesar de los cambios internos registrados tanto en Paraguay como en Taiwán** durante los años 1989-2003, la relación se mantuvo estable. Esto permite colocar la dinámica bilateral entre ambos actores como otra de las continuidades de la política exterior paraguaya que trascendió el régimen de Stroessner y abarcó las primeras décadas del período democrático.

Paraguay y su dilema frente al reposicionamiento de la RPC: un análisis desde la EPI.

A inicios del Tercer Milenio el escenario internacional planteó nuevos desafíos. Tal como explica Merino (2017) se vislumbró el paso de un mundo unipolar hacia uno multilateralismo

relativo. Esta transición se apreciaba en distintas facetas, tales como: la económica, la política y la estratégica.

Este último autor, asevera que este cambio en el orden internacional podría apreciarse en seis hechos puntuales: a. Interna en Estados Unidos entre neoliberales y neoconservadores; b. Crisis financieras, que inician en el Sudeste asiático y luego se transfieren al centro a través de las crisis de las “punto com”; c. El nacimiento del Euro que fortalece el bloque europeo; d. El resurgimiento de Rusia como bloque de poder; e. La emergencia de China como potencia; y f. La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela. Subraya, además, que todos los hechos puntualizados se registraron entre 1999 y 2002.

Simultáneamente, se notó que hubo un reposicionamiento y el surgimiento nuevos actores en el plano internacional. Esto se apreció en distintas latitudes, inclusive en América Latina, donde emergieron distintos gobiernos con tendencias de izquierda. Paraguay no fue la excepción. Heduvan y Cabral (2023) presentan esta etapa como período progresista (2003-2012) y consideran en ella los periodos de Duarte Frutos (2003-2008) y Lugo (2008-2012). Los rasgos puntualizados como característicos fueron: un contexto regional progresista con buena relación con el país, impulso de regulación para la modernización de la política exterior y profesionalización del servicio diplomático; política exterior más independiente y proactiva; relación con Estados Unidos estables. Cabe destacar que también se menciona que el gobierno de Lugo tuvo un acercamiento a la RPC.

Para encontrar una explicación a esta última premisa, es necesario entender que la RPC había iniciado en 1978 un proceso de reforma que dio paso al sistema conocido como “Socialismo con características chinas”. El mismo se encontraba al principio del Tercer Milenio, en un momento de gran expansión. Ésta se vislumbraba no solamente en la expansión sostenida de indicadores tales como el Producto Interno Bruto (PIB), la Inversión Extranjera Directa (IED) y aquellos vinculados al comercio internacional, por mencionar algunos. También se apreció una mayor presencia en el plano multilateral, lo que de alguna manera marcaba un cambio de su “Tradicional escepticismo de los procesos multilaterales” (Delage, 2003).

Todo esto, ponía a la RPC en una posición muy ventajosa, por lo que establecer relaciones con Pekín no resultaba una “idea inviable” como en otros momentos. Sin embargo, en aquel momento existía, según Hornby y Cohen (2013), una “tregua no oficial” por la cual la RPC no estaba aceptando el ofrecimiento de potenciales aliados. Estos autores detallan que una de las

explicaciones para esto, podría ser tener una carta ganadora en momentos de mayor aridez política entre ambas partes.

Más allá de las diferentes estrategias de la RPC y Taiwán, el posicionamiento de la primera a nivel internacional, fue innegable a partir de los 2000. Por aquel entonces, los resultados de las reformas de fines de 1970 fueron reconocidos por diferentes actores y su posición sistémica fue inobjetable, lo que trajo como consecuencia que el tema encuentre un “espacio” en el prácticamente nulo debate existente en Paraguay sobre su política externa.

El gobierno de Lugo finalizó abruptamente por un juicio político, que fue considerado por algunos autores como un “golpe parlamentario” por las características del proceso (López, 2018). Su sucesor, Franco (2012-2013) completó su mandato, pero debió hacer frente a una suspensión dentro del Mercosur, cuyos miembros reconocieron lo acontecido en el país como un quiebre en el orden democrático. A pesar de esto, Franco gozó del respaldo de distintos actores internacionales y la relación con Taipéi no varió, lo cual resulta entendible por tratarse de un gobierno de transición con otras urgencias.

La llegada de Cartes (2013-2018) a la primera magistratura tenía que normalizar la situación dentro del Mercosur, lo cual se hizo en los primeros meses de su gobierno. Romer Hernández (2019) explica que este gobierno debió hacer frente a un proceso de reinserción, en el que se dio preeminencia a los aspectos económicos y comerciales, siendo inclusive el primer país dentro del bloque en señalar la necesidad de que el Mercosur vuelva a tener un cariz económico y comercial como en sus inicios. Más allá de esta situación a nivel regional, en el plano externo, continuó con su alineación con Estados Unidos y recibió la visita de la presidenta de China Taiwán, Tsai Ing-wen en dos ocasiones.

La primera visita fue en junio de 2016 y la segunda, ya en días previos, a la asunción de Abdo Benítez (2018-2023). La primera de estas, se llevó a cabo un mes y siete días después de tomar posesión del cargo, acto del que participó el presidente Cartes. Durante su estadía, Tsai se reunió con autoridades de distintos poderes, inauguró la nueva sede de la Embajada en Asunción y visitó diferentes proyectos de cooperación que Taiwán patrocinaba en el país.

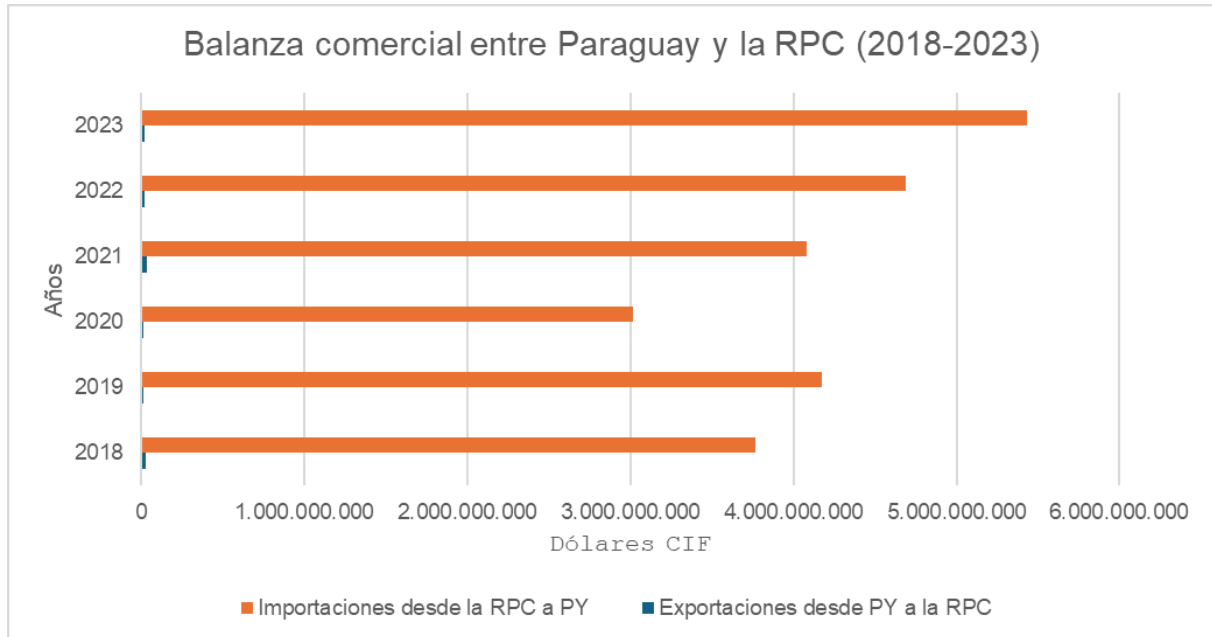
Abdo Benítez debió hacer frente a complejos problemas durante su mandato. Una sequía muy severa y la pandemia y sus efectos, son solamente dos ejemplos de las dificultades en el plano interno que concentraron su atención. La política externa también tuvo que lidiar con lo que representó el COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania, esto segundo marcado por la relevancia de la Federación Rusa como mercado para la carne paraguaya.

Estas vicisitudes hicieron que la política exterior tenga que hacer frente a distintos condicionantes, sin embargo, en líneas generales no hubo cambio en cuanto a las continuidades observadas en ella. No obstante, cabe destacar que en los últimos años del periodo de Abdo Benítez, Estados Unidos llevó adelante sanciones a figuras políticas paraguayas, lo que repercutió en la esfera política interna, la cual se vio sacudida por éstas. Respecto a Taiwán, si bien siempre tuvo un buen relacionamiento con éste país, en los últimos meses de su mandato, realizó declaraciones llamativas a la prensa. Según un prestigioso medio internacional hizo referencia a la necesidad de que éste país asiático pueda invertir más en Paraguay, para que el país soporte las presiones**.

Otro aspecto a destacar es la relevancia que la RPC fue ganando para el comercio exterior paraguayo a través del tiempo, lo que llega a uno de sus momentos más elevados en este quinquenio. En el Gráfico 1, puede verse que las importaciones provenientes de este país asiático, nunca estuvieron por debajo de los USD 3.000 millones, llegando inclusive a un monto aproximado de USD 5.430 en 2023. Estas cifras, lo situaron como el principal origen de las importaciones paraguayas.

En oposición, es importante mencionar que las exportaciones de Paraguay a la RPC fueron marginales durante todo el periodo considerado. Esto también encuentra una explicación en la política de “Una sola China”, ya que si bien no existe ningún impedimento legal para el comercio bilateral, como lo prueba el monto importado desde la RPC, este país restringe los productos de origen paraguayo que pueden ingresar a su territorio.

Gráfico 1: Balanza comercial entre Paraguay y la RPC



Fuente: elaboración propia con base a datos del BCP (2025)

El comercio con Taiwán también fue ganando volumen, aunque cuantitativamente dista de tener el mismo peso que el realizado con la RPC. En cuanto a la cooperación, ésta siguió mostrándose muy activa y se profundizó en distintos campos, especialmente en materia de educación. En este último campo, en el año 2022 se puso en funcionamiento la Universidad Politécnica Paraguay Taiwán, la cual dicta cuatro carreras, cuenta con un claustro docente binacional y cuyos alumnos completan su formación en el país asiático. Este es solamente un ejemplo de cómo la cooperación brindada se fue profundizando y adquiriendo distintas aristas.

Además del comercio, también se registraron en Paraguay inversiones de capitales provenientes de la RPC, aunque éstas fueron muy puntuales. Como muestra de esto, puede citarse la presencia en el país de multinacionales tales como Cofco, una multinacional dedicada a los agronegocios, y Huawei, gigante mundial de telecomunicaciones.

A partir de lo desarrollado, queda por analizar qué explicación le da la EPI a esta relación en la cual existen vínculos económicos, pero no diplomáticos. Si consideramos lo expuesto por el Liberalismo, esta corriente explica que, a pesar de no tener relaciones diplomáticas, puede darse el intercambio a través de otros mecanismos tales como: triangulación comercial, zonas francas o terceros países.

En este caso, puede ejemplificarse como la soja paraguaya sirve de insumo para la harina de soja que argentina exporta a la RPC. También cabe resaltar que conforme a cálculos del ICC (2025), la discrepancia en el comercio entre ambos países se hallaba en el orden del 62,9%, lo que podría clasificarse como alta, para las exportaciones y alrededor del 10,3%, el cual se considera bajo, para las importaciones. Esto puede deberse a cuestiones como la cobertura, el sistema y la clasificación de mercancías, entre otros; lo que de alguna manera acontece más frecuentemente cuando el comercio no se realiza de forma directa.

Pasando al Realismo, más allá de que el interés se centre en la alta política, el comercio puede ser un canal de influencia no oficial. En este sentido, las empresas transnacionales pueden ser instrumentos de poder. En este caso, como ejemplo, puede mencionarse que recientemente la licitación de la red de 5G fue motivo de polémica en Paraguay, porque la nacionalidad de las empresas fue motivo de cuestionamiento y ligada a aspectos de seguridad.

En cuanto al neoinstitucionalismo y la corriente vinculada a Regímenes Internacionales, los estados pueden no mantener relaciones diplomáticas, pero si ser parte de la Organización Mundial de Comercio, por ejemplo. Esto hace que deban observar normas comunes de comercio, lo que conduce a que pueda contarse con un marco para las transacciones privadas y que las instituciones mitiguen la incertidumbre. Esto claramente se observa respecto a Paraguay y la RPC, ya que el comercio es desarrollado en el marco del sistema multilateral de comercios, sin sobresaltos.

Respecto a la Teoría de la Interdependencia Compleja, las cadenas de valor, por ejemplo, se desarrollan al margen de lo político, en torno a lo económico. Esto hace que el comercio persista incluso en casos de tensión, cuando existe necesidad, y esto se aprecia en que la RPC y Taiwán comercian entre sí, como también la RPC se constituye en el principal origen de las importaciones de Paraguay. El país sudamericano importa máquinas, material eléctrico, calderas, productos químicos, entre otros; los que sirven de insumo para la producción.

La Teoría de Redes y Globalización Económica profundiza lo señalado por la Teoría de la Interdependencia compleja, ya que consideran que los canales de interacción no son exclusivos del Estado, pero a su vez va más a fondo porque se impregna de la lógica capitalista y deja de lado el rol estatal. Esto puede verse en la instalación de empresas chinas en el país, ya que más allá de lo político diplomático, se aprecia que se prioriza lo económico.

Finalmente, lo expuesto por la Teoría de los Sistemas-Mundo de Wallerstein es la que brinda un panorama más general, ya que siguiendo su lógica, solamente puede atribuirse la interacción

económica a la lógica global de acumulación. Por esto, aunque dos Estados no tengan relaciones diplomáticas, esto no impide que las cadenas globales de valor sigan funcionando.

Para finalizar este apartado, es importante subrayar lo expuesto por Romero Wimer y Dalbosco (2020). Estos autores sostienen que el propio sistema capitalista alienta a que a mayor participación y peso relativo en el mercado mundial, mayor es la búsqueda de vínculos diplomáticos. Esto sitúa al mercado como “imperativo categórico de las relaciones internacionales” y si bien no es inexorable la relación, las presiones internas se acentúan, concluyen.

Un ejemplo de cómo se observa esto, es que líderes de asociaciones empresariales y legisladores se manifiestan al respecto. Esto resulta llamativo porque inclusive representantes del Partido Colorado se expresaron a favor de debatir el asunto, cuando tradicionalmente representantes de este partido se mostraron próximos a Taipéi, salvo excepciones puntuales.

El reposicionamiento de la RPC y su lugar en el mercado mundial, llevará a que este tema sea discutido en la agenda internacional de Paraguay en los próximos años. El desafío estará en optar por aquellas soluciones que verdaderamente representen ventajas para el país, conforme a la visión de futuro que se desee alcanzar.

Algunas reflexiones finales

A través de estas líneas pudo apreciarse que la relación con Taipéi fue una de las grandes continuidades de la política exterior paraguaya desde mediados del siglo XX. Con el paso del tiempo, este asunto fue ganando notoriedad.

La notoriedad mencionada radicó en el peso específico que fue ganando la RPC, la que a partir de sus reformas se posicionó como un actor económico clave a nivel internacional. Esto y su política de “Una sola China” hacen que el hecho del reconocimiento a una de estas dos partes, se convierta en un tema de debate, especialmente en casos como el de Paraguay. Éste, al poseer limitada influencia, una economía pequeña, abierta y no contar con litoral marítimo requiere de una política exterior que le permita hacer frente a un entorno altamente interconectado, y a la vez fragmentado.

La EPI congrega a distintas corrientes en su interior, las cuales amalgaman en su análisis aspectos políticos y económicos. Cada una de ellas ofrece una explicación, lo cual resulta interesante como marco para entender cómo se desarrolla la relación entre Paraguay y la RPC.

Por lo detallado en este trabajo, el tema va ganando espacio en la agenda a nivel interno. Es en este nivel donde distintos actores esgrimen sus argumentos a favor de cada solución y aspiran a posicionarse con sus interlocutores. Asimismo, puede notarse que el interés en la problemática aquí abordada se encuentra en auge y seguirá creciendo, especialmente por lo acontecido en el sistema internacional.

En lo concerniente al plano exterior, también el asunto es seguido con interés. Los resultados de la política “Una sola China” son observados de cerca por sus implicancias para los grandes actores y sus estrategias.

Referencias bibliográficas

- Arce, L. (2011). “En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 105-127.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1971). Resolución 2758 (XXVI). <https://www.un.org/es/documents/ag/res/26/ares26.htm>
- Banco Central del Paraguay. (2025). SICEX [Dataset]. <https://apps.bcp.gov.py:2053/>
- Benítez Fernández, R. (2022). *La diplomacia paraguaya de la transición democrática. Las relaciones con los países limítrofes*. Intercontinental Editora S.A.
- Boccia Paz, A. (2013). “El Paraguay contemporáneo”. En *Historia general del Paraguay*. Asunción:Fausto Ediciones.
- Cabral López, M. A. (2014). “Cooperación bilateral con el Paraguay: Una breve reseña de su desarrollo entre 1954 y 1989”. *Revista Población y Desarrollo*, 39: 96-107.
- Dalbosco, J. (2019). *O soft power nas relações Taiwan-Paraguai* [Universidade Federal da Integração Latino-Americana]. <https://dspace.unila.edu.br/server/api/core/bitstreams/b9bfbcc0-6c34-4b4d-bc96-24e6528eef8b/content>
- Delage, F. (s. f.). *La política exterior china en la era de la globalización*. Informe CIDOB. Barcelona. <https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-09/63delage.pdf>
- Farina, B. N. (2003). *El último supremo* (Vol. 5). Asunción: El Lector.
- Fleitas, C. J. (2017, abril 29). *Conferencia sobre los 60 años de Relaciones Diplomáticas entre Paraguay y la República de China (Taiwán)*. http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/05/Presentaci_n_60_a_os_de_relaciones_diplom_ticas_Pa.pdf

- Gilpin, R. (1975). *U.S. power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment / Robert Gilpin*. New York: Basic Books
- Heduvan, J., & Cabral López, M. A. (2023). “Factores endógenos y exógenos en el relacionamiento bilateral entre Paraguay y la República de China (Taiwán). Primacías en un contexto internacional tensionado por el enfrentamiento chino-estadounidense”. *Revista UNISCI*, 61: 147-167. <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2023/01/UNISCIDP61-6HEDUVAN.pdf>
- Hille, K., & Stott, M. (29.09.2022). “Paraguay calls for Taiwan to invest \$1bn to remain allies”. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/9d752c51-2c3d-4f93-85c1-49b4d663f075>
- Hornby, L., & Cohen, L. (6.08.2013). “No ties? No problem as China courts Taiwan’s remaining allies”. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/world/no-ties-no-problem-as-china-courts-taiwans-remaining-allies-idUSBRE97514C/>
- International Cooperation and Development Fund. (s. f.). About the TaiwanICDF. <https://www.taiwanembassy.org/public/Attachment/012022363471.pdf>
- International Cooperation and Development Fund. (2015). Profile [HTML]. <http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=4470&CtNode=29840&mp=2>
- Keohane, R. O., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krauthammer, C. (1991). “The Unipolar Moment”. *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33. <https://users.metu.edu.tr/utuba/Krauthammer.pdf>
- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional. Teoría y política*. Addison-Wesley.
- Ley N° 294/1955 de “Defensa de la Democracia” (1955). <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/612754-ley294-1955pdf-ley294-1955.pdf>
- López, M. (2018). *Transición y democracia en Paraguay* (2ª). SB Editorial.
- Maggiorelli, L. (2020). “La cooperación internacional de China en el marco de la política de ‘una sola China’ en América Latina y el Caribe”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 7(2), 139-162.
- Merino, G. (2017). “Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo”. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 17-37.

- Ministry of Foreign Affairs, P. R. of C. (s. f.). *A policy of «one country, two systems» on Taiwan. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. Recuperado 13 de junio de 2025, https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/wjls/3604_665547/202405/t20240531_11367561.html
- Mora, F. O., & Cooney, J. (2009). *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción: Intercontinental Editora S.A.
- Nickson, A. (2014). *La Guerra Fría y el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Oviedo, E. D. (2012). “Argentina y el ‘principio de una sola China’”. *Cuadernos de Trabajos del CECHIMEX*, 6: 1-8.
<https://dusselpeters.com/CECHIMEX/CuadernosdelCechimex20126.pdf>
- Romer Hernández, P. (2019). *El Paraguay de Horacio Cartes: ¿Primus inter pares en el Mercosur?* Instituto de Relaciones Internacionales: 1-17.
<https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/04/bo-alatina-67-art-romer.pdf>
- Romero Wimer, F., & Dalbosco, J. (2020). “El dilema de Paraguay en el siglo XXI: ¿continuidad de relaciones diplomáticas con Taiwán o apertura a la República Popular China?” *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, 11, 28-56.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press.
- Soler, L. (2007). “Claves históricas del régimen político en Paraguay. López y Stroessner”. *Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, 11(1-2), 19-54.