

“Una mirada hacia el bilateralismo argentino-paraguayo, desde una perspectiva doméstica”

María Natalia Tini¹

El juego entre las variables domésticas y sistémicas que incide sobre la política exterior no estuvo ajeno en la relación entre Argentina y Paraguay; en uno y otro país las variables domésticas pesaron sobre la profundización de sus vínculos bilaterales, tal como lo afirma la hipótesis que marcó nuestra investigación. En ambos casos la historia nos revela que la inestabilidad política hizo debilitar la política exterior de los estados, y por tanto su mutuo vínculo, en el presente ensayo se plasman las conclusiones arrojadas en mi Tesis de Master, titulada *“Argentina y Paraguay, una estructura bilateral en clave doméstica”* que se desarrolla en el período comprendido entre 1990 al 2003. La misma surge al observar como tras el restablecimiento de la democracia en América Latina, los países de la región promovieron sus posibilidades de vinculación política y económica, privilegiando el acercamiento, las coincidencias y los acuerdos para actuar conjuntamente. A partir de este momento, los países del Cono Sur se esforzaron por encontrar los mejores y más directos caminos para encauzar y fortalecer las relaciones bilaterales, que históricamente se destacaron por la inestabilidad, la desconfianza mutua, y la falta de cooperación.²

Se pensó al MERCOSUR como un elemento que dotaría de estabilidad a la región ya que el entramado de intereses y relaciones que genera, profundizaría los vínculos tanto económicos como políticos, neutralizando las tendencias de fragmentación.

En este contexto, se plasmaron los objetivos de nuestra investigación, que buscó aportar nuevos elementos al estudio de la influencia de las variables domésticas en la formulación y ejecución de la política exterior de Argentina y Paraguay, específicamente en el marco de sus relaciones bilaterales. Sin dejar de contemplar los condicionantes externos, ni las acciones que se hayan dado en el contexto multilateral del MERCOSUR,

Master en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario (UNR) Argentina.

Lic. en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR) Argentina.

Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

Becaria Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET)

Docente Adjunta de las Cátedras Relaciones Internacionales y Política Internacional Latinoamérica y Argentina de la Facultad de Ciencia Política Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), Argentina.

Docente Adscripta Política Internacional Argentina de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR) Argentina.

natalia.tini@gmail.com

2 Tini, M. N. , “Argentina-Paraguay: una relación especial” Revista de Relaciones Internacionales del IRI.- Año 12- N° 25 Junio- Noviembre 2003, Pág. 159

pues este nuevo escenario significó un renovado impulso para el bilateralismo.

Vale destacar que entendemos por variables domésticas, aquellos factores de la política interna que pueden influir negativa o positivamente en la política exterior de un país, focalizando nuestra atención en el régimen político y el proceso de toma de decisiones de la política exterior. El hecho de trabajar con variables domésticas no supuso una deslegitimación de los condicionantes externos o sistémicos que también fueron considerados, aunque no con él mismo tenor que las variables domésticas. Asimismo, al hablar de bilateralismo, pensamos en el vínculo existente entre ambos Estados, medido desde la dimensión política-diplomática a través de la suscripción de tratados, visitas oficiales, compromisos recíprocos, convenios y acuerdos.

La inquietud por este tema surge como contrapartida del marcado desinterés evidenciado por la Cancillería Argentina -tras el restablecimiento de la democracia- por llevar a cabo una relación más estrecha con algunos países de la región a los que definimos como “vecinos menores”, y entre los cuales se encuentra Paraguay. En un primer momento, la hipótesis inicial estaba marcada por una presunción “general” en la cual se enfatizó que la falta de interés de Argentina hacia estos países venía dada por la idiosincrasia y cultura de este país, caracterizada por sobredimensionar su lugar en el sistema internacional y por no profundizar sus relaciones hacia los “estados menores”.

No obstante, a pesar del entorno de regionalización que se construye con el MERCOSUR, y de la democratización en la mayor parte de los países latinoamericanos, la política exterior argentina continuó desestimando un mayor acercamiento hacia Asunción. Así, sobresale la hipótesis principal de la investigación que afirma que en las **relaciones entre Argentina y Paraguay las variables domésticas influyeron en la política exterior y condicionaron la relación bilateral.**

Nuestra investigación, se estructuró en dos partes. En un **primera parte** se precisó el marco teórico de nuestra investigación, es decir qué entendemos por variables domésticas. Buscando demostrar la unidad e interacción entre lo doméstico y lo internacional, para indagar cómo y cuánto el proceso interno influyó sobre la política exterior de Argentina y Paraguay en su relación bilateral. En este sentido, definimos al régimen político, pasando por el proceso de toma de decisiones, analizando aquellos valores que hacen a la cultura de un estado y que, por consecuencia, influyen junto al resto en la política exterior y en la relación bilateral.

En la **segunda parte** se exploró sobre la evolución del bilateralismo a la luz de las variables domésticas, a través de cuatro capítulos. El primero de ellos, y segundo en la estructura de nuestra tesis, parte del período comprendido entre 1810 hasta 1980. En el mismo se indagó sobre los vínculos que mantuvieron ambos gobiernos desde su independencia dentro del virreinato del Río de la Plata hasta finales de los setenta. En dicho apartado quisimos destacar los inicios de la Guerra Fría, orden que dominó al sistema internacional desde 1945 y que influyó en ciertos aspectos en el bilateralismo argentino-paraguayo. La exploración realizada sobre las relaciones bilaterales desde 1810 hasta la actualidad, nos sirvió para revelar los indicios del pasado en el presente, y recuperar los argumentos significativos que nos ayudaron a delinear la hipótesis de la investigación. Con la mira de comprender mejor esos hechos, y analizar su evolución y sus consecuencias, fue preciso situarlos en una perspectiva histórica y evaluar ciertas tendencias que los mismos encierran a lo largo del tiempo, para comprender las

decisiones de política exterior, que tanto en un como en otro gobierno se llevaron a cabo.

Resulta útil rescatar cómo a lo largo de estos más de cien años de historia en común, es posible dilucidar decisiones, actitudes, percepciones y políticas que luego fueron tomadas o repetidas en otras ocasiones por los distintos gobiernos. También, destacó durante este período los sucesivos intentos de desestabilización que Paraguay sobrellevó desde su independencia, y el auxilio que tanto Argentina y Brasil brindaron en su momento y siguen sosteniendo. Antes con el objetivo propio de conseguir apoyo en el gobierno de Asunción por parte de cada uno de los dos estados; y ahora con el objetivo conjunto, como socios de un mismo bloque regional de mantener la estabilidad y el compromiso democrático en la región.

Sobresale cómo Argentina privilegió hasta mediados del siglo XX los vínculos con Paraguay, dado que buscaba como principal objetivo de esta relación posicionarse como líder regional. Influenciando sobremanera en la política interna del gobierno paraguayo, siempre que se dieran las oportunidades con el fin de contrarrestar el avance brasileño en el vecino país. Objetivo que la cancillería argentina, no tuvo en cuenta en la década del '90, focalizada en concentrar su política exterior hacia el primer mundo, y relegando las relaciones con sus socios del MERCOSUR, sin evaluar los potenciales beneficios que estos vínculos pudiesen generar.

Asimismo, rescatamos como rasgo constante en la evolución del bilateralismo entre Argentina y Paraguay, la concentración de poder que gobernantes como Francia, López, y Stroessner aplicaron en Asunción. Reflejando el aislamiento político en que sucumbieron a su país cada uno de ellos, quedando arraigado también, en el estilo de política exterior que se puede percibir hasta la actualidad. Causa lógica de la ausencia de una estructura decisoria dentro de la cancillería paraguaya, y la falta de orientación de su política para con el resto de los países.

En este apartado, también se enfatizó sobre los esfuerzos de la Argentina, por conservar su lugar de privilegio en la relación bilateral, en detrimento de Brasil, entrado ya el S XX. No obstante, el bilateralismo se redujo a pesar del acercamiento que Perón realiza al intentar reposicionar a la Argentina en el escenario regional, y del comportamiento, que posteriormente los gobiernos de Frondizi e Illia tienen hacia Stroessner, a pesar de las diferencias ideológicas. Sobresale, el diálogo que mantuvieron los distintos gobiernos militares que se sucedieron en la Casa Rosada, proponiéndose no romper los vínculos entre Asunción y Buenos Aires, más allá de la delicada situación económica de Argentina, lo que impedía una presencia mayor en el vecino país, cediendo terreno a Brasilia.

En el tercer capítulo indagamos sobre el proceso de transición a la democracia en ambos países, focalizándonos especialmente en Paraguay, teniendo en cuenta la relevancia que adquiere el mismo tras la caída de la dictadura stronista que por 35 años perduró en el vecino país. Lo que buscamos rescatar a partir de este apartado son los procesos de transición que se suceden en uno y otro país. En tal sentido, se percibe cómo desde 1983 con el restablecimiento de la democracia en el gobierno de Argentina, y los avances en materia de cooperación e integración se empiezan a plasmar en la región.

En Argentina, 1983, la estructura decisoria sufrió una fuerte metamorfosis, con consecuencias lógicas en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En

palabras de Lasagna (1995), estaríamos hablando de una reestructuración de la política exterior, la misma tiene lugar muy rápidamente, y expresa un intento de cambio fundamental en los lineamientos de la política exterior. En Paraguay, 1989 no significó una alteración importante en la estructura decisoria, sino más bien significó un ajuste. *(nivel de cambio menos intenso y que tiene ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior de un país dado, no implicando realineamientos ni un cambio básico)*. De este modo las particularidades de uno y otros estados se plasmaron junto al proceso de transición a la democracia e implicaron cambios en la relación bilateral.

Las diferencias que se presentaron entre el gobierno de Alfonsín y Stroessner hicieron que la relación entre Argentina y Paraguay no prosperaran en absoluto. Todos estos hechos, comienzan a demostrar progresivamente los síntomas de alejamiento entre Buenos Aires y Asunción, manifestado fundamentalmente por la distancia tomada entre un gobierno de corte autoritario enfrentado a un gobierno democrático. Reflejando, de este modo, cómo las formas de gobierno condicionan a la política exterior y por tanto a las relaciones diplomáticas de los estados, es decir, cómo la variable régimen político se terminó imponiendo al modificar la estructura de la política exterior de un país, y su manera de llevar adelante las relaciones exteriores.

El inicio de la Posguerra Fría y los importantes cambios en la estructuración del orden mundial impactaron sobre los asuntos internacionales de América Latina, sus efectos, aunque de manera diferenciada, se hicieron sentir tanto en lo político como en la agenda económica en toda la región. Los constreñimientos como así también las oportunidades que ofrecía el nuevo escenario internacional no fueron percibidas de una manera unívoca por los países latinoamericanos, lo cual también ocasionaron interpretaciones diversas con relación a los criterios que orientarían la inserción internacional de los respectivos países.

El cuarto capítulo, examina la “aparición” de un nuevo bilateralismo surgido de dos hechos significativos. En primer término, el impulso otorgado luego de la creación del MERCOSUR, tras la firma del Tratado de Asunción en 1991. En segundo lugar, la “cierta” estabilidad que se percibía en el gobierno de Paraguay luego de la elección y ascenso al poder del Presidente Juan Carlos Wasmosy en 1993, prolongando el proceso democrático iniciado por el presidente Andrés Rodríguez en 1989. En este sentido, se remarca la reapertura del dialogo entre Asunción y Buenos Aires, que se retomó a finales de 1989 y comienzos de la década del '90, como consecuencia lógica de los cambios explicitados en el escenario regional e internacional y del giro asumido en el seno del gobierno paraguayo, al tomar el cargo de presidente de la Republica el Gral. Andrés Rodríguez, con el compromiso de llamar a elecciones y de revertir la situación por la que atravesaba el país, tras los 35 años de autoritarismo y aislamiento, en los que Asunción generados por la dictadura de Stroessner.

El énfasis en el proceso de integración y cooperación se funda en la causalidad que dicho fenómeno reviste como factor condicionante del nuevo rumbo de las relaciones entre Argentina y Paraguay. En consecuencia detenerse a analizar la relación desde el nuevo escenario es muy significativo al ser el MERCOSUR, motivo suficiente para que sobreviniera el diálogo entre ambos estados. Las relaciones entre Argentina y Paraguay, parecieron recobrar un nuevo impulso, principalmente en lo económico-comercial, y si bien se puede observar un punto de crecimiento importante en la

relación desde la dimensión política-diplomática la misma no prospero.

Con el inicio de la década de los noventa, durante la cual se consolidaron los procesos de democratización, las relaciones intrarregionales de América Latina experimentaron también un cambio significativo que venía a superar antiguas fracturas, desentendimientos e inestabilidad. También debe reconocerse que esta nueva etapa es heredera, en alguna medida, de experiencias de acercamiento y concertación política diseñadas desde una activa diplomacia presidencial encarada por los gobiernos democráticos de Argentina, Brasil y Uruguay a partir de la segunda mitad de los ochenta.

Como signo distintivo, los noventa inauguraron para la subregión una etapa que puede ser connotada en términos de cooperación y paz interdemocrática. Ese contexto favoreció el acercamiento y se ubicó como un factor esencial a la hora de conducir negociaciones bilaterales sobre conflictos territoriales pendientes, cuya superación fue complementada por el establecimiento de medidas de confianza mutua.

Resulta evidente destacar el vuelco que parecieron tomar la relación bilateral entre Buenos Aires y Asunción, durante el último tramo del gobierno de Alfonsín en Argentina y al iniciarse la administración de Menem en Argentina. Principalmente, las diferencias son más claras si comparamos estos tiempos con el inicio de la administración radical.

Sin embargo, y a pesar del revitalizado impulso que ambos gobiernos intentaron incorporar a sus vínculos, nunca Asunción volvió a tener el lugar de privilegio que Buenos Aires le otorgaba en el siglo XX, ni se podían percibir los profundos lazos que ambos gobiernos desde su independencia hasta mediados de 1900, pudieron construir.

A pesar de la inestabilidad política que siguieron registrándose en el Cono Sur, por la fragilidad de sus sistemas institucionales, coaliciones de gobierno débiles, erosión preocupante de la legitimidad, aumento de demandas de efectividad, las democracias aparecieron como una condición necesaria de los procesos de integración y debilitamiento de las rivalidades externas, los conflictos bilaterales y la redefinición de la visión del enemigo interno, la vigencia y solidez es también esencial para el diseño de una política estatal confiable para el resto de los actores internacionales.

Así también el MERCOSUR constituye una herramienta importante, para la estabilidad de la región y el fortalecimiento de la democracia dentro de sus fronteras. Si bien se han señalado las limitaciones y vulnerabilidades de los proceso de integración regional en América Latina, la existencia de un mecanismo como MERCOSUR ha permitido el establecimiento en el Cono Sur la posibilidad de un espacio geopolítico pacífico, sin pugnas, sin armas nucleares, lo cual ayuda decisivamente a la preservación de la democracia en los países miembros.

A partir de este contexto, se reafirma la hipótesis que guía nuestra investigación, afirmando que si tenemos en cuenta el escenario regional de cooperación e integración que se dibuja en los '90, destacándose el cambio a nivel regional e internacional, como así también doméstico dado por la continuidad y el establecimiento de gobiernos democráticos tanto en Argentina como en Paraguay, la relación no se intensificó como se apreciaba a comienzos de la década.

El quinto capítulo, analiza los vínculos bilaterales de ambos estados a partir de mediados

de los noventa, en donde la estabilidad política en Paraguay volvió a estar amenazada tras el intento de golpe de estado perpetrado por el Gral. Lino Oviedo. Este capítulo se estructura sobre las situaciones domésticas que atravesaron ambos países desde el año 1996 que van desde la amenaza al régimen democrático en Asunción, hasta el desgate de las relaciones entre ambos estados a partir del asilo otorgado a Lino Oviedo en 1999 por parte del presidente Carlos Menem. Ese año está marcado por el ascenso al poder en Paraguay de González Macchi, y el cambio de gobierno que llega al final de 1999 con el ascenso al poder del presidente Fernando De La Rúa, protagonista de la reanudación del diálogo entre Buenos Aires y Asunción. No obstante, una vez normalizada la relación bilateral, la crisis por la que atraviesan ambos estados, hace que los vínculos sea normalicen nuevamente.

Entre 1996-2003, la relación se caracterizó paradójicamente por momentos de acercamiento y cooperación, como así too por dificultades que impidieron el normal funcionamiento y la profundización del bilateralismo.

Para concluir, sostenemos que las causas o los motivos por los cuales el bilateralismo entre Argentina y Paraguay no prosperó, fueron básicamente, por dos razones, en primer lugar porque la cancillería argentina durante el período de análisis, estuvo concentrada en mirar hacia Estados Unidos, olvidando sus relaciones más próximas entre las que se encuentra Paraguay, llevando una política exterior pragmática en la que se buscaba consolidar los vínculos con la potencia hegemónica, esperando algún rédito de la otra parte.

Y la segunda razón, no por esto menos importante, que postulamos como causal de la no profundización de los vínculos entre Asunción y Buenos Aires, es la débil institucionalidad política paraguaya, traducida en intentos de golpes de estados por parte de las propias fuerzas y facciones gobernantes, la ausencia de un gobierno capaz de realizar la reforma suficiente en todos sus órganos con el objetivo de dejar atrás la vieja estructura que se plasmó desde la dictadura de Stroessner, como así también, la carencia de una cancillería capaz de revertir toda esta situación, y con la cual el gobierno argentino no hizo más que llevar adelante compromisos políticos- diplomáticos comunes entre dos estados, pero sin tener en cuenta que estos dos estados poseen una de las fronteras más extensas, pertenecen a un mismo bloque regional, entre otros tantos denominadores en común que se podrían enumerar, como así también varias cuestiones por resolver como: Pilcomayo, Yaciretá, migraciones; ya sea por políticas internas de ambos países, o diferencias entre los distintos gobiernos son muchas las causas que originan la distancia en la relación en detrimento del acercamiento.

Tal como queda expuesta en el desarrollo de nuestra investigación, la incidencia de las variables domésticas no estuvo ajena en la relación entre Argentina y Paraguay, en uno y otro país las mismas pesaron sobre la profundización de sus vínculos bilaterales tal como lo afirma la hipótesis de nuestra investigación.

Dicho argumento busca consolidar la conclusión de nuestra investigación, que sostiene que los ejemplos sobresalen de manera explícita en la evolución del bilateralismo entre Argentina y Paraguay, y especialmente en la década del '90 sobre la importancia de considerar las variables domésticas en la política exterior y en una relación bilateral, expresándose en 1º lugar sobre el régimen político, y su correlación hacia la política exterior, y en 2º lugar la influencia del proceso de toma de decisiones.

Las causas que nos ayudan a entender este resultado hay que buscarlas en la vulnerabilidad de ambos estados para el manejo de sus relaciones externas, y en la ausencia en uno y otro caso de un sistema decisonal consolidado. Esto provoca, en primer lugar la falta de continuidad de una política exterior y en consecuencia de una relación bilateral, en segundo lugar la ausencia de compromiso y profundización del bilateralismo.

BIBLIOGRAFIA

- BREZZO, L.** (2003) "*Argentina y Paraguay (1810-2000)*", En "Argentina, Chile y sus vecinos", Caviar Bleu, Editora Andina-Sur, Colección Cono Sur, Tomo 1.
- CABALLERO, E** (1995) "*Wasmosy: A tientas en un mundo hostil*". En Revista Nueva Sociedad, N° 37 Mayo-Junio.
- CISNEROS, A. y ESCUDE, C.** (Comp.) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina.
- GALEANO, L. Y ZARZA, O.,**(1989) "*Paraguay y sus vecinos: los condicionamientos político-ideológicos de los conflictos*", en Revista "Perspectiva Internacional Paraguaya", Asunción, N° 1/2, enero-junio, julio-diciembre.
- LASAGNA, M** (1996): *Cambio Institucional y política exterior: un modelo explicativo* Afers Internacionals, n°32 Fundación CIDOB.
- LEZCANO, C. M.** (1990) "*Relaciones exteriores del Paraguay y percepciones de amenaza. La política pendular del régimen de Stroessner y las perspectivas de cambios después del golpe de febrero de 1989*", en José L. Simón (comp.), Política exterior y relaciones internacionales, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.
- MAIRA, L.,** (1987) "*Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores*" Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MASI, F,** (1991) "*Paraguay: ¿Hasta cuándo la diplomacia presidencialista?*", en Revista "Perspectiva Internacional Paraguaya", N° 5, enero-junio.
- MIRANDA, R** (2003) "*Argentina: autonomía en tiempos de crisis*", Relaciones Internacionales, IRI/ Universidad Nacional de la Plata, N° 24.
- MORA, F.** (1993) *La política exterior del Paraguay (1811-1989)*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Cáp. 2.
- RAPOPORT M., CERVO L.A** (2002) (Comp): "El Cono Sur. Una historia común". FCE, Buenos Aires,
- RODRÍGUEZ, J C.** (1998) "*Paraguay: Transición sin alternativa*" en Revista Nueva Sociedad", Número 157 Septiembre-October.
- SIMON J.L,** (1995) "*La Guerra Fría y los orígenes externos de la consolidación de un régimen antidemocrático en Paraguay: la diplomacia de Stroessner entre 1954-1989*" en Propuestas democráticas para la sociedad y el estado del Paraguay del S XXI. Octubre-Diciembre , Año II, Vol. II N° 8.
- SIMON J.L. - MASSI FERNANDO** (1995) *Lineamientos estratégicos y programáticos para la política exterior del Paraguay de la consolidación democrática en Propuestas democráticas para la sociedad y el estado del Paraguay del S XXI.* Octubre-Diciembre, Año II, Vol. II N° 8.
- SIMÓN, J.L** (1989) "*Del aislamiento a la reinserción internacional: el Paraguay de la inmediata transición post-stroessnerista*", Perspectiva Internacional Paraguaya, N° 1/2, enero-junio, julio-diciembre 1989.
- SIMÓN, J.L** (1995) *Política Internacional para la Democracia*, Fundación Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, Asunción.
- SIMÓN, J.L** (Comp.) (1995) *Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos*, Fundación Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, Asunción.
- SIMÓN, J.L.** (1988) "*Aislamiento político internacional y desconcertación. El Paraguay de Stroessner de espaldas a América Latina*", en "Revista Paraguaya de Sociología", N° 73, septiembre-diciembre.
- SIMÓN, J.L.** (1990) "Una política exterior de automarginamiento: el Paraguay en la crisis terminal del autoritarismo de Stroessner y América Latina en la década de

los ochenta" en la obra de José L. Simón (comp.), *Política exterior y relaciones internacionales*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

SIMÓN, J.L. (1990) "*Algunas reflexiones sobre la política exterior y las relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*", en *Perspectiva Internacional Paraguaya*, Asunción, enero-junio Año II, n° 3.

YOPO, M. (1990)"La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento", en José L. Simón (Comp.), *Política exterior y relaciones internacionales*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

YOPO, M.(1987) "Paraguay ¿Transición o reacomodo?". En *Revista Cono Sur*, Volumen VI, N° 3 Junio de 1987 , Santiago, Chile.