

I Encuentro internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana
de Cooperación Universitaria
“América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI”.

Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina. 11y 12 de
Marzo de 2004.

Título de la ponencia: “Argentina- Paraguay, una relación especial.”

Autor(es): Lic. Ma. Natalia Tini
Institución: Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de
Rosario. UNR
Dirección: Viamonte 177 PB 03
Teléfono: 0341 481192
E-mail: natytini@hotmail.com

Abstract:

Analizar las relaciones de Argentina y Paraguay en el marco del contexto regional que se vislumbra en la región a partir de la década del noventa. En primer término, el mismo hace referencia a los antecedentes históricos que hacen a esta relación, de manera de ver si luego se repiten las mismas constantes a través de la historia. La segunda parte, se centra a partir de la década del 90, teniendo en cuenta que para este momento, la construcción del bloque regional del MERCOSUR; ya era un hecho.

Introducción:

La década del 80 si bien marco una década perdida en lo económico, en lo político se caracterizó por el restablecimiento de la democracia en Latinoamérica, esta ha sido una de las causas que influyo para la solución de antiguos conflictos limítrofes entre los países, como en los casos de: Argentina-Chile; Argentina- Brasil, favoreciendo de esta manera las posibilidades de vinculación política y económica entre los estados, privilegiando el acercamiento, las coincidencias y los acuerdos para actuar conjuntamente.

Los países se han esforzado en encontrar los mejores y más directos caminos para encauzar y fortalecer las relaciones bilaterales, que históricamente se destacaron por la inestabilidad, la desconfianza mutua, la imprevisibilidad y la no cooperación. Por ese entonces, se pensó al MERCOSUR como un elemento que dotaría de estabilidad a la región ya que el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos neutralizando las tendencias de fragmentación.

En este contexto se ubica el presente trabajo el cual busca analizar las relaciones de Argentina y Paraguay en el marco del contexto regional que se vislumbra en la región a partir de la década del noventa. En primer término, el mismo hace referencia a los antecedentes históricos que hacen a esta relación.. La segunda parte, se centra a partir de la década del 90, teniendo en cuenta que para este momento, la construcción del bloque regional del MERCOSUR; ya era un hecho.

Para dicho estudio tendré en cuenta las siguientes tres dimensiones, y sus correspondientes variables: la dimensión económica-comercial: a través del análisis del intercambio comercial entre ambos países, la dimensión política-diplomática: a través del Nivel de Tratados, Misiones y Visitas oficiales y por la variable Política Exterior de ambos

respecto del MERCOSUR. Y el aspecto estratégico-diplomático: a través de la variable de la Triple Frontera.

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación que estoy llevando a cabo para mi tesis de maestría, por tanto presentaré aquí una primera parte del mismo. La hipótesis de dicho estudio, es analizar si la variable régimen político ha influido en la relación entre ambos países. Asimismo, la inquietud por este tema surge al notar, como de parte de la cancillería argentina hay un marcado “desinterés” por llevar a cabo una relación más estrecha con algunos países de la región a los que denominó “socios menores”, y entre los cuales se encuentra Paraguay. Considero que la falta de fluidez en dicha relación ha estado empañada la mayoría de las veces por las secuelas que el régimen autoritario ha dejado en Paraguay, y los hechos de inestabilidad política que ha vivido nuestro vecino país.

1. Evolución del bilateralismo:

El imperativo geográfico de la contigüidad no alcanza para explicar las estrechas como conflictivas relaciones entre la Argentina y el Paraguay. Se requiere, una observación detenida de su movimiento histórico que contribuya a dilucidar los problemas comunes que hacen a esta relación.

El proceso de independencia de la América Hispana, la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la guerra del Chaco (1932-1935) produjeron cambios apreciables en el sistema de relaciones entre la Argentina y el Paraguay, en tanto otros hechos como la internacionalización de la política interna paraguaya y los períodos no democráticos por el que atravesaron ambos países constituyeron elementos desestabilizadores.

Finalizada la guerra de la Triple Alianza (1870) la Argentina se había asegurado un fuerte asentamiento de su hegemonía en el Paraguay, basada en tres pilares: el virtual control de acceso del Paraguay al mar para su comercio exterior mediante la intermediación forzosa

del puerto de Buenos Aires, la tenencia por parte de unos pocos particulares argentinos de extensas tierras ubicadas en la zona del Chaco, y las posteriores cuantiosas inversiones en la industria taninera, sobre todo en la región de Concepción (Alto Paraguay).¹

Desde la derrota en la guerra de la triple alianza, Paraguay se vio influido constantemente por la ingerencias de la Argentina y Brasil, tanto en sus relaciones exteriores como en su política interna. El triunfo del partido colorado, era seguido por la influencia brasileña, mientras que los liberales se abocaban más a la Argentina. De esta manera, se fue dando la oscilación entre la influencia argentina y brasileña. lo que se conoció como política o diplomacia “ pendular”, la cuál se acentuó aun más con la llegada de Stroessner en 1954.²

En cuanto a la hegemonía argentina, en la política exterior paraguaya, la misma tuvo raíces coloniales –Paraguay se independizó de Argentina más que de España–, constituyó el resultado obligatorio de la gran vitalidad económica de la nación rioplatense durante el fin de siglo XIX e inicios del XX, y fue también condicionado por la geografía y por la guerra.³

La influencia “angloargentina” estuvo fuertemente condicionada geopolíticamente por el hecho de que Buenos Aires se había reservado el derecho de autorizar o prohibir el tráfico naviero por el Río Paraná, procedente del Paraguay, dentro de territorio argentino, “cerrando” o “abriendo” según dictaban los intereses en juego la única o al menos la principal salida al exterior del Paraguay. La otra vía de salida, por ferrocarril, también empalmaba la red de ferrocarriles paraguaya con la del gran vecino. Esta mediterraneidad no sólo geográfica sino también geopolítica se prolongó hasta los ‘60, y fue más severa antes de que se desarrollara la aviación comercial.

¹ A comienzos del siglo XX, la Argentina absorbía entre un 60 y un 80% de las exportaciones paraguayas, si bien se estima que sólo el 40% era real, reexportándose el resto a otros países; si se analiza por rubro se observa que el 70 % de los productos agrícolas, un 90% de los forestales y un 20% de los ganaderos se comercializaban hacia la Argentina, en tanto que casi el 100% de la madera, frutos, yerbas y animales en pie se dirigían al mismo país.

² Se entiende por diplomacia pendular: el acudir a la Argentina o hacia Brasil en busca de ayuda económica-financiera, amenazando con recurrir al otro en caso de no obtener una respuesta satisfactoria a sus reclamos.

³ Como evidencia de esa hegemonía, la constitución paraguaya de 1870 fue casi literalmente copiada de la Argentina: toda la legislación argentina fue adoptada en Paraguay a fines del siglo XIX

Con la proyección del Brasil en la cuenca del Plata se inicia una competencia con Argentina. El hecho más importante para el Paraguay consistió en que Brasil le autorizara otra salida al mar, vía carretera, a través del Puente de la Amistad, sobre el Río Paraná –hacia el este– y un puerto libre, el de Paranagua. Sólo después de disponer Paraguay de esta otra salida, la diplomacia argentina reconoció la libre navegabilidad del río Paraná.

En las relaciones entre Argentina y Paraguay, como lo demuestra también el análisis de las relaciones entre Argentina, Bolivia y Chile, notamos una vinculación triangular en el caso paraguayo signada por la competencia entre Brasil y Argentina, la misma, va hacer una constante a través de la historia. Los estados “débiles” como Bolivia, Paraguay y Uruguay, se desempeñaron para no romper el equilibrio de poder que Brasil, Argentina y Chile intentaban componer en la región. En este complejo de alianzas del Cono Sur, los países supuestamente “débiles” tuvieron un papel muy importante como “compensadores” del balance o equilibrio de poder subregional.⁴

En la década del 50, el populismo autoritario y nacionalista justicialista, en el marco de sus concepciones geopolíticas regionales mantuvo hasta la “Revolución Libertadora” de 1955 un estrecho relacionamiento con los autoritarios y nacionalistas colorados que se suceden unos tras otros antes del golpe de Estado de 1954. Durante la presidencia de Perón se llega a ensayar un acercamiento diplomático hacia Paraguay, cuando Stroessner se encuentra ya instalado en el gobierno. Pero, luego del derrocamiento de Perón, se da un corto período en el cual las relaciones no prosperan demasiado a causa del asilo que Stroessner le brindo a Perón.

⁴ CISNEROS, Andrés y Escudé, Carlos (eds.) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, Tomo IX, Cap. 44 y 47.2000

Sin embargo, a partir de aquí los sucesivos gobiernos militares van a mantener interrumpidamente una política de acercamiento hacia Stroessner, quien con habilidad se vale de la “diplomacia pendular” en el área, utilizando muy bien la rivalidad geopolítica argentino-brasileña para mejorar sus negociaciones bilaterales con cada uno de sus influyentes vecinos.

En la década del 70', cae drásticamente la importancia económica y comercial de Argentina en Paraguay, mientras que paralelamente Brasilia gana en Asunción el terreno que pierde Buenos Aires. Si bien, desde el punto de vista político, los regímenes de seguridad nacional que se suceden en la Casa Rosada luego del derrocamiento democrático del presidente Arturo Illia, se convierten en firmes aliados ideológicos del autoritarismo stronista, y llegan a abarcar en ese relacionamiento una nueva, y preocupante dimensión, la del terrorismo de estado entre ambos países.

Instalada la democracia en nuestro país, durante el gobierno de Alfonsín no se han entablado relaciones diplomáticas con Paraguay, el presidente se negaba a tener una relación con Stroessner, no solo porque que violaba los derechos humanos, sino que, además, fue "socio" de los militares argentinos en la Operación Cóndor. Por estas razones, el gobierno de Alfonsín mantuvo estrechos contactos con los elementos opositores al régimen paraguayo. El presidente argentino nunca acepto pisar tierra paraguaya para marcar las diferencias con el dictador Stroessner, quien no respetaba el sistema democrático y los derechos humanos.⁵ La cancillería argentina procuró respaldar esta alternativa sin inmiscuirse demasiado en la política interna del país vecino. Ello se debió al peso de dos factores: 1) los buenos lazos económicos, comerciales y de cooperación ya existentes -la represa de Yaciretá (en ejecución), los proyectos hidroeléctricos de Itacuí e Iacora Itati y la Comisión Mixta de

⁵ Así lo demostraron las conversaciones del presidente radical con los dirigentes del grupo Acuerdo Nacional Paraguayo, que tuvieron lugar en Buenos Aires en marzo de 1984; y la visita a la Argentina en septiembre del mismo año de la titular de la Comisión de Derechos Humanos de la República del Paraguay, Carmen Lara Castro, quien expuso al presidente Alfonsín la situación de su país en lo tocante a ese tema

Coordinación Paraguayo-Argentina-; y 2) la necesidad de contrarrestar el acercamiento a Brasil que la dictadura de Stroessner tenía en ese momento como objetivo de su política exterior.⁶

Se perciben vientos de cambios en la relación cuando en Paraguay a partir de 1989 se da el reconocimiento internacional al nuevo gobierno de Rodríguez, lo que permitió abordar el tratamiento de numerosos temas pendientes con nuestro país. El inmediato reconocimiento del gobierno argentino al régimen surgido en Paraguay el 3 de febrero de 1989 constituyó un paso fundamental, en este sentido, Alfonsín aceptó reunirse con su par paraguayo. Recalcando el contenido político de dicho encuentro; ambos presidentes destacaron, la especial significación que atribuyen al fortalecimiento de los tradicionales vínculos que unen a los pueblos paraguayo y argentino, y reivindicaron la reactivación del diálogo con el fin de conceder un nuevo impulso a sus relaciones bilaterales, reafirmaron asimismo, la voluntad política de sus gobiernos de contribuir, mediante acción concertada, al fortalecimiento del proceso de integración latinoamericana, que ya habían comenzado entre Argentina y Brasil. Desde entonces, tuvieron lugar varios encuentros a nivel presidencial y de cancilleres. El alto nivel alcanzado en el diálogo entre los dos países se tradujo en la firma de numerosos acuerdos, en la solución de varios temas pendientes y en el estudio o concreción de nuevas iniciativas. Entre ellos cabe destacar la creación de una comisión de Coordinación Política e Integración presidida por los cancilleres de los dos países y facultada para tratar todos los temas de la agenda bilateral.

De esta forma, merece destacarse la constitución de grupos de trabajo en diversas materias (transporte fluvial y marítimo, transporte terrestre, temas ferroviarios, pasos

⁶ MLADEN, Yopo. "Paraguay ¿Transición o reacomodo?". En Revista Cono Sur, Volumen VI, N° 3 Junio de 1987, Santiago, Chile

fronterizos, etc.) paralelamente, se decidió la reactivación de proyectos conjuntos y se adoptaron decisiones con respecto a la calidad de aguas y al recurso ictico en los ríos Paraná y Paraguay, asimismo se dieron pasos sustantivos tendientes a solucionar los problemas que aquejaban a la baja cuenca del Río Pilcomayo, en el tramo de frontera que la provincia de Formosa comparte con Paraguay.

2. Dimensión política diplomática:

En esta sección me ocuparé de analizar la dimensión política diplomática, a través del nivel de tratados, acuerdos, y diferentes instrumentos legales, que suscribieron ambos países, a partir de comenzada la década del noventa, esta fecha no es casual, dado que por un lado, Paraguay recién por ese entonces accede a un gobierno democrático, luego de la caída del régimen autoritario que se instaló en ese país por más de 30 años.

Por otra parte, a partir de esta fecha, se concreta ya en la región, el acuerdo que da origen al MERCOSUR, proceso de integración que ayuda a que las relaciones entre los vecinos tome otra dinámica, por tanto dentro de esta dimensión analizaré además, en un segundo momento. Cuál es el lugar que ocupa el MERCOSUR en la política exterior de ambas cancillerías.

2.1 La verdadera densidad del bilateralismo en los hechos.

A partir 1991 y 1992, hubo indicios que mostraron que la relación se iba consolidando, gracias al proceso de acercamiento entre ambos países, producto de la nueva etapa en las relaciones bilaterales que se inicia a partir del ascenso al gobierno de las nuevas autoridades que derrocaron a la dictadura del General Stroessner en 1989. Tal acercamiento atemperó parcialmente los recelos, animosidades y desconfianza mutuas vigentes por décadas entre ambos países.

Como rasgo saliente de estos años, debe destacarse la notoria intensificación de la relación bilateral, que se caracterizó por un dialogo fluido y franco en el ámbito oficial, un intercambio comercial y cultural sin precedentes y un alto y constante movimiento de personas. Reflejo de ello fueron, por ejemplo los encuentros presidenciales que tuvieron lugar tanto en Buenos Aires, como en Asunción, plasmados en Declaración Conjuntas, Actas sobre la problemática del Río Pilcomayo, como así también distintos acuerdos sobre complementación económica e integración subregional y asuntos fronterizos.

Todo esto en parte fue la consecuencia del proceso de integración formalizado con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991 y que fue tomando matices cada vez más acelerados.

Para el año 1991, se destacaron como logros conjuntos los siguientes hechos: la suscripción de numerosos convenios bilaterales, en materia tan diversas como educación superior, salud, intercambio de energía, actividad agropecuaria, pesca, integración física: habilitación de pasos fronterizos, integración cultural, cooperación judicial, etc. La reanudación de obras correspondientes al emprendimiento hidroeléctrico de Yaciretá, los proyectos bilaterales encarados en la cuenca inferior del río Pilcomayo, la reactivación de proyectos de emprendimientos conjuntos de gran envergadura, como Corpus, la inauguración del puente Internacional San Roque González de Santa Cruz, que une las ciudades de posadas y Encarnación y el impulso otorgado por ambos países a nuevas obras de integración física, mereciendo destacarse el Puente Pozo Hondo-Misión La Paz.

Rodríguez se reunió con Menem al menos en tres encuentros bilaterales, como así también en otras reuniones ministeriales, en todas estas en términos generales se avanzó en el entendimiento y cooperación recíproca entre ambos países, en el marco de un intenso relacionamiento bilateral, subregional y regional que profundizó los vínculos entre las

democracias de la región.⁷ Si bien no se llegaron a superar del todo las dificultades para una colaboración binacional más estrecha, el clima prevaleciente fue el entendimiento, los temas de agenda en este período fueron: en materia de comercio compensado (petróleo formoseño por energía eléctrica, cemento y varillas de hierro paraguayo), mejoramiento de las comunicaciones, transporte y tramites aduaneros, problemas ecológicos como el que amenaza la existencia de un río fronterizo, el Pilcomayo, incumplimiento en la construcción de la represa hidroeléctrica de Yaciretá, trabas comerciales impuestas por Argentina a Paraguay, Ilegalidad de migrantes paraguayos en Argentina, entre otros.⁸

Lógicamente, han estado presente en las relaciones bilaterales los temas globales de la agenda regional e internacional, como MERCOSUR, medio ambiente, drogas, narcotráfico, reactivación económica vía la desregulación y privatización, y el tema de la estabilidad de las democracias y de la concertación político-diplomática en la región.

Indiscutiblemente el ingreso de Paraguay, a la democracia y el consiguiente apoyo brindado por Argentina, modificaron el bajo perfil que este país había tenido en la política exterior argentina, con el gobierno de Stroessner, durante la administración radical. Produciéndose, un mayor acercamiento político que se ve reflejado en las mutuas visitas presidenciales y en el ofrecimiento argentino de brindar cualquier asistencia al Paraguay por parte del Ministro de RR.EE, a cargo de D. Cavallo y su equipo. Cabe destacar que si bien en materia de política exterior el Gob. de Menem, trato de seducir constantemente a la potencia hegemónica, no dejo al margen de esta política a los países de la región.

Con la administración de Wasmosy (1993-1998) existió una continuidad en la política exterior del ex -presidente Rodríguez. Los objetivos de esta nueva administración en política

⁷ SIMON, J.L. "Lineamientos estratégicos y programáticos para la política exterior del Paraguay de la consolidación democrática" En revista Propuestas democráticas para la Sociedad y el Estado del Paraguay del S XXI. Octubre-Diciembre 1995 Año II, Vol. II. N 8.

⁸ ibidem

exterior seguían apuntando a mantener el equilibrio de las relaciones entre Argentina y Brasil, las cuales junto a EEUU constituían los países prioritarios en materia de política exterior. Por tanto en este período se continuó con la suscripción de numerosos acuerdos. En cuestiones tales como: baja cuenca del río Pilcomayo, construcción sobre un puente internacional sobre el mismo, la participación del sector privado en las obras y servicios a cargo de la Entidad Binacional Yaciretá, y en otros temas como salud e integración física.

A pesar del frustrado intento del golpe de Estado del Gral. Lino Oviedo, en 1996 las relaciones siguieron su rumbo normal, Argentina, a partir de estos hechos que afectaron seriamente al proceso de institucionalización, buscó dar un fuerte impulso a las relaciones bilaterales, orientadas a fortalecer el apoyo de nuestro país al régimen democrático paraguayo. En este contexto, se reactivaron, y se crearon distintos mecanismos con el objetivo, de apoyar decididamente al proceso de institucionalización en el Paraguay, enviando señales políticas claras y proponiendo acciones concretas en variados campos para reforzar las instituciones nacionales.⁹

Correspondientemente, el gobierno argentino busco generar un mayor orden o racionalidad en las relaciones bilaterales con ese país, mediante el establecimiento de foros específicos para el tratamiento coordinado de cada tema, e intentando desactivar temas potencialmente conflictivos, tales como Pilcomayo, migraciones , temas fronterizos.

Todos estos hechos, se dirigían a un solo objetivo general: garantizar la estabilidad de los regímenes políticos de la región, contribuyendo hacerlos más confiables y seguros. El

⁹ Con este fin se recurrió durante todo el año 1996 a una importante reactivación de la relación bilateral mediante la convocatoria de la Comisión de Coordinación Política e integración y demás comisiones, como así también a la reactivación de mecanismos ya existentes (Grupo de Desarrollo Fronterizo, Grupo Técnico Mixto, encargado de los temas de integración física) y creación de otros (Consulta en materia de defensa, Grupo de Trabajo para la concesión y mantenimiento del Puente San Roque González de Santa Cruz, etc.).

estado argentino considera que tal estabilidad es una condición sine qua non para el desarrollo económico de la región.

Sin embargo, los avances en el bilateralismo, y los sanos intentos para evitar la inestabilidad política en nuestro vecino país, se desmoronaron, con el otorgamiento del asilo al ex general Oviedo, el 29 de marzo de 1999, las relaciones fueron deteriorándose hasta alcanzar su punto de mayor tensión cuando el gobierno nacional se negó a extraditar a Oviedo. Ese episodio provocó el retiro de los representantes diplomáticos de Asunción y Buenos Aires. Y el virtual congelamiento de las relaciones entre ambos países, dado que en esa etapa no se ha registrado la firma de ningún compromiso formal.

La reanudación en el trato se da al poco tiempo de lo sucedido, pues en Argentina asume el nuevo gobierno de la Alianza, dándose un primer encuentro entre el presidente Fernando de la Rúa y Luis González Macchi con el fin de promover el *"compromiso con la democracia como base esencial para construir en paz y justicia un sistema político estable y duradero"*.

No resultó casual que la referencia al protocolo democrático del MERCOSUR fuese el punto de partida del documento, por tanto el gesto político más fuerte de este encuentro resultó el apoyo concreto al gobierno de González Macchi, cuestionado en el frente interno. Ese respaldo institucional fue el sostén de un acercamiento en los puntos de conflicto de las relaciones bilaterales, como en el caso de los controles fronterizos y sus trabas en ambos lados a las importaciones. El tema de Lino Oviedo, eje del enfriamiento de la relaciones durante el gobierno de Carlos Menem, fue superado con la política de no intromisión en asuntos del otro Estado. La visita de De la Rúa apuntaba a restablecer en forma definitiva las buenas relaciones bilaterales, deterioradas al final del mandato del presidente Carlos Menem .

Con la visita del presidente paraguayo a la Argentina, en el año 2001, ambos mandatarios firmaron un convenio migratorio para regularizar la situación de unos 400.000 paraguayos indocumentados que viven en la Argentina. También rubricaron un acuerdo para la concesión del proyecto de construcción de la represa binacional Corpus Christi, una declaración para el manejo de la cuenca hídrica del río Pilcomayo. Y un convenio para suprimir la legalización consular en las visas y autorizaciones de viajes de las personas menores de edad, entre otros que continuarían con las mismas temáticas planteadas, antes de 1999.

2.2 Buenos Aires y Asunción, el compromiso respecto al MERCOSUR

En cuanto a la política exterior en referencia al MERCOSUR es destacable, la importancia que particularmente le otorga cada país a este proceso. El mismo es y debería ser una variable primordial utilizada como un mecanismo para la defensa del interés y la identidad regional frente a los nuevos fenómenos de transformación mundial. Al mismo tiempo es la única opción de inserción internacional que a países como los nuestros le permitan superar las asimetrías existentes entre países grandes y desarrollados y países pequeños y en vías de desarrollo.

Es de destacar que si bien ambos países le otorgaron un lugar primordial, en las agendas de política exterior de ambas cancillerías, son disímiles las lecturas del mismo, en las cuales cada uno privilegia al proceso de manera diferente.

En lo que respecta al Palacio López, se puede decir que la mirada hacia el proceso integracionista es altamente positiva, las medidas adoptadas para llegar a la firma del Tratado de Asunción, como así también a las posteriores normativas subregionales, los sucesivos protocolos y consensos diplomáticos, tuvieron más éxito en el terreno de la “alta política”.

Esto ha permitido, sobre todo después de la adopción de la “cláusula democrática”, una iniciativa por parte de la diplomacia nacional de establecer las bases previas para la institucionalización y estabilización de los procesos democráticos, los cuales deben avanzar hacia la cooperación para la paz y la seguridad en la subregión, respaldando los exitosos impulsos económicos-comerciales.

Es decir, Paraguay priorizó en el MERCOSUR, el terreno político ya que esto le permitía, obtener una nueva imagen ante el mundo, pero fundamentalmente romper con el aislacionismo impuesto por la dictadura de Stroessner en el país, y su correspondiente política pendular en la región. La dependencia paraguaya de Brasil, inaugurada por Stroessner, ahora, era contrarrestada por el equilibrio que se producía en la región al sumarse al proceso integracionista que habían inaugurado Brasil y Argentina, aunque cabe hacer notar que el Gob. de Rodríguez se inclinó mucho más hacia la Argentina por estos tiempos.

La incorporación del Paraguay en el MERCOSUR obliga: por un lado: a un mejoramiento de la capacidad de negociación; y por otro: la integración regional debe impulsar a la cancillería a redefinir las relaciones bilaterales con los países vecinos desde una perspectiva no conflictiva.¹⁰

Históricamente tanto Brasil como Argentina han resultado ser los actores internacionales más importantes para Paraguay. La política pendular practicada por nuestro país, por largo tiempo, se daba en el contexto de una rivalidad histórica entre las dos potencias regionales, que ahora ya no tenía sentido. Es decir, el MERCOSUR le permitió a Paraguay romper su tradicional política pendular en la región, la cual en vez de crear una interdependencia relativa ante sus dos grandes vecinos permitió una dependencia total hacia

¹⁰ SIMON J.L. op.cit.

cada uno de ellos en diferentes etapas históricas.¹¹ En cuanto a la cancillería Argentina, si bien en los comienzos del proceso integracionista, lo que se buscaba era revertir la imagen negativa que los gobiernos militares habían cimentado, y la violación de los Derechos Humanos que los mismos habían ejercido se pensó a la asociación con Brasil, como una salida positiva.

En la década del noventa, era otra la lectura que los asesores del palacio San Martín privilegiaban en el MERCOSUR, Argentina ya veía consolidada la institucionalidad política, el régimen democrático ya se había instalado, por tanto la integración regional era vista como la mejor alternativa para mejorar la inserción económica de Argentina en el mundo. Es por ellos que impulsó junto a Brasil, la expansión subregional y el proceso de inclusión de los demás socios. A pocos meses de firmado el tratado de Asunción, el presidente Menem llevo a cabo una intensa agenda de visitas oficiales a los países del MERCOSUR interesado en redefinir y afianzar sus relaciones con los socios en la región. Como ya he analizado, en el caso de Paraguay, se da la firma de numerosos acuerdos bilaterales entre los diferentes socios del bloque a fin de consolidar la integración y aumentar los intercambios comerciales.

Junto con la apertura de la economía que se inicia en estos tiempos en nuestro país, el bloque económico ayudo a al instalación de numerosas empresas multinacionales en nuestro país, y a la atracción de gran inversión extranjera.

La iniciativa que se abre a partir del MERCOSUR, pareció resquebrajarse en la segunda mitad de la década de los 90, cuando los proceso de integración en la región empezaron a verse sacudidos por señales de ingobernabilidad, debido tanto a factores internos como a externos, a través de las sucesivas crisis en economías como las de México, Rusia,

¹¹ SIMON, J.L op cit

Brasil y Argentina y sus efectos recesivos y de generación de desconfianza en los flujos de inversión externa.

Pero a pesar de las distintas medidas unilaterales que llevaron a cabo los socios de manera particular, la diplomacia paraguaya, tomo la decisión de trabajar conjuntamente con Uruguay, a fin de lograr con Argentina y Brasil, evitar este tipo de prácticas, y hacer que el MERCOSUR supere estas crisis y avance hacia el fortalecimiento de la integración subregional, no solo en el ámbito económico, sino también político.

3. Dimensión económica- comercial.

En este capítulo, analizaré como ha sido la relación comercial entre ambos socios, teniendo en cuenta que junto al acercamiento político, y la consolidación del bloque económico, la relación comercial comenzó a aumentar, cabe analizar si con la misma fluidez que en lo político, o mejor dicho, la realidad económica es una muestra mucho más acertada del contenido en sí de la relación, por tanto habría que ver cuan eficaz ha sido el bilateralismo comercial.

Asimismo, en la relación entre ambos, hay que sumarle la participación de un tercero, de gran tamaño, como es Brasil, la implicancia en este análisis de este actor fundamental se da, por el importante lugar que ocupa en ambas capitales, y por el comercio informal que este triangulo económico maneja en la zona de la Triple Frontera.

3.1 Tibia fluidez comercial.

En la década del '90, junto al acercamiento político se producen nuevas alternativas de cooperación y se revitalizan las viejas. En este sentido merecen remarcar las negociaciones por Yaciretá y Pilcomayo, y los estudios tendientes a la construcción del emprendimiento binacional hidroeléctrico de Corpus.

Desde el punto de vista político, Argentina apoyo con particular interés la transición democrática paraguaya, pues su concreción exitosa significaba la garantía necesaria para estar rodeada de vecinos democráticos y la existencia de un gobierno previsible en los próximos años, además de garantizar una fuente externa de energía cuando Yaciretá comience a generar electricidad. Además por las facilidades que ofrece el mercado del Paraguay en cuanto a bajos costos, exenciones impositivas y promociones industriales las cuales han sido siempre una oferta tentadora para numerosos industriales y empresarios argentinos que empezaron a ver a ese país vecino con mucho más interés.

Por otro parte, hay que destacar que las condiciones del comercio de exportación e importación han estado afectadas, en los últimos años, por un incremento de los conflictos producto de la intensificación de las medidas arancelarias. Estas acciones tienen su origen en la percepción por parte de sectores productivos de Argentina, que las importaciones ingresadas desde Paraguay compiten de manera desleal con la producción local. Sin embargo, el ingreso de mercaderías de terceros orígenes afecta también a la producción originaria del Paraguay, que se exporta de manera formal a ese mercado. Es decir, la informalidad es un problema de ambos países que no tienen su origen en el régimen comercial de Paraguay sino en las medidas proteccionistas que hacen rentable la importación y en la falta de controles adecuados para frenar el contrabando.

Balanza Comercial Argentina con Paraguay. Año 1991-2002. En millones de dólares

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exp.	178	272	358	499	631	583	624	622	563	592	487	335
Imp.	40	62	67	63	140	182	320	348	304	295	303	255
Saldo	138	210	291	436	491	401	304	274	259	297	184	80



Elaboración Propia. Datos: INDEC

El comercio de nuestro país con Paraguay resultó en los últimos diez años con un superávit en la balanza comercial de USD 3365 millones, alcanzando un valor record en el año 1995 de USD 491 millones.¹²

El intercambio comercial entre ambos países, se caracterizó por una tendencia ascendente desde el nacimiento del MERCOSUR (1991), y luego de inaugurar la precaria unión aduanera en 1995 hasta el año 2000, en el cuál la tendencia comienza a ser descendiente a causa de la crisis económica y social que surge en la Argentina.

La crisis, tuvo su punto más álgido, luego del derrumbe monetario, que sufrió la Argentina tras devaluar su moneda en enero de 2002, a partir de aquí el intercambio comercial de nuestro país con Paraguay, sufrió un abrupta caída, perjudicando fuertemente no solo a Paraguay sino que también a los demás países del bloque. De manera tal que el comercio comenzó a arrojar cifras cercanas a las existentes antes del MERCOSUR, demostrando la magnitud de la misma.

¹² Quiero aclarar que quedará pendiente para un posterior estudio el análisis del peso relativo que posee esta relación comercial para cada país con el resto de su comercio internacional

Los principales productos que Argentina ha exportado a Paraguay son: combustibles y aceites minerales, bebidas, leche y productos lácteos, maquinas mecánicas, papel y cartón, animales vivos, productos farmacéuticos, cereales, fundición de hierro y acero, entre otros. Entre los principales productos que Argentina ha importado desde Paraguay son: madera, carbón vegetal, algodón, sal, azufre, tierra, piedras, pieles y cueros, legumbres y hortalizas.

A modo de conclusión, considero que si bien solo he realizado un breve análisis del intercambio comercial en los últimos diez años, se pueda determinar que al igual que en la dimensión política-diplomática, se da un aumento del bilateralismo en lo económico comercial, tomando en cuenta los mismos factores positivos que incidieron para esto: la apertura democrática en el Gobierno de Paraguay, y la consolidación del MERCOSUR. Cabe mencionar que este proceso ascendente, no ha podido consolidar su evolución, dado que se vio interrumpido por la crisis económica que sufrió Argentina de los últimos años.

4. Dimensión estratégica militar: La Triple Frontera.

La Triple frontera constituida por las ciudades de: Foz de Iguazú del lado brasileño, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina, constituye la frontera más vulnerable no solo para estos países, sino también por los intereses de la potencia hegemónica. EEUU. a partir de los atentados del 11/09/ 2001, ligó su seguridad nacional a la seguridad internacional.

Como consecuencia de esta política, la cuestión del terrorismo en la Triple Frontera comenzó a ocupar un lugar trascendente en la agenda hemisférica, por tanto estimo conveniente dividir esta variable en dos ámbitos, el hemisférico y el espacio Conosureano, a fin de hacer una diferenciación, de los problemas comunes que poseen los países que constituyen la Triple Frontera, y no están ligados al interés de EEUU.

Cono Sur:

En cuanto a los problemas de esta zona en el ámbito limítrofe, la realidad en la Triple Frontera, no solo tiene un perjuicio de tipo económico para el MERCOSUR, sino que también afecta la seguridad regional. Con respecto a este último, el 18 de mayo de 1996 se firmó un acuerdo entre Argentina, Brasil y Paraguay por medio del cual se creó un Comando Tripartito compuesto por funcionarios designados por los tres países a fin de que condujera las medidas de cooperación para la seguridad e intercambio de información en la zona que comprende y circunda las ciudades de Puerto Iguazú, Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Dicho comando tiene su sede operativa en forma rotativa en las tres ciudades mencionadas y los responsables del mismo responden y reciben instrucciones en forma directa de la conducción política a cargo de la seguridad interna, que son los ministerios del interior cuyos titulares suscribieron el acuerdo. El mismo también contempla el aporte de créditos internacionales y el asesoramiento de organismos extranjeros en la lucha contra delitos de alta peligrosidad como el narcotráfico, terrorismo, contrabando de armas o lavado de dinero.

En este contexto, en mayo de 1998, mediante el acuerdo n° 2/98, firmado en la III Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile, se puso en vigencia un Plan de Seguridad para la Triple Frontera. Entre los objetivos de dicho plan deben mencionarse el intercambio de información sobre robo de automotores, sobre procedimientos contra el tráfico ilícito de drogas, organizaciones delictivas y otros tipos de crímenes organizados.

El significativo flujo de “comercio informal” registrado entre las ciudades fronterizas de Paraguay y Brasil, genera una seria preocupación en las autoridades de este último país, que estiman que dicho comercio ocasiona pérdidas de ingresos de entre 500 y 700 millones de dólares mensuales.

Se estima que con la plena vigencia del arancel externo común, a partir del 2006, el intenso movimiento comercial informal que se observa en la zona de Ciudad del Este perdería razón de ser.

Ciudad del este es un “paraíso fiscal” en donde no solo el contrabando y el narcotráfico están a la orden del día. En relación con las células terroristas no se descarta las actividades de apoyo logístico como falsificar pasaportes o documentos e incluso recaudar fondos para la causa.

Al mismo tiempo, el problema de la inmigración ilegal constituye en sí mismo una amenaza para nuestro país, la falsificación de visas, pasaportes, DNI, cédulas de identidad argentinas, son moneda corriente sobre todo por los inmigrantes ilegales provenientes de China continental, Taiwán y Corea. Todos estos son motivos suficientes para crear nuevos mecanismos de cooperación entre los países implicados en la problemática de la Triple Frontera, y repensar la dimensión estratégico militar en el marco del MERCOSUR.

En su momento, los ministros del Interior de la Argentina, Brasil y Paraguay resolvieron entregar a los habitantes de la región tarjetas magnéticas para controlar sus movimientos, intercambiar información sobre radicaciones y realizar un nuevo censo. Pero la mayoría de estas medidas no se cumple por la combinatoria de falta de decisión y carencias presupuestarias.

Estas ciudades registran un nivel de problematicidad excepcional, dado en lo fundamental porque son el eje de modalidades delictivas nuevas, sumamente organizadas e internacionalizadas. Además, en sus inmediaciones se habría detectado el tránsito de personas vinculadas con organizaciones terroristas que pudieron haber participado en los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA.

El lugar, una verdadera fuente de inseguridad, sigue constituyendo una fuente de problemas para la integración regional. Es por ello que concentra la atención hacia una cuestión ineludible para las democracias, vale decir el resguardo de la legalidad estatal y de la seguridad de los ciudadanos. Pero tal interés no puede ser meramente retórico y demanda un compromiso efectivo. Todavía las fuerzas de seguridad actúan de manera desigual y sin cumplir con eficacia su función. Y, por ello, el estado de la zona de la Triple Frontera es aún un motivo de fundada inquietud.

Hemisférico:

Luego de los atentados del 11/9 , los países latinoamericanas han tenido que reestructurar su agenda hemisférica obligatoriamente, los problemas a los cuales estos apelaban a solucionar por intermedio de EEUU, ahora pasarían a segundo lugar, aunque el tema de la seguridad, principal interés de Washington en la región, no fuese la principal cuestión a tratar para muchos países.

Las presiones que EEUU ejercía sobre la zona, ya se venían cuestionando desde hace tiempo, incluso desde los atentados a la Amia, y a la Embajada de Israel que sufrió nuestro país, pero con los hechos del 11/ 9, pareciera que EEUU redobló su apuesta en ejercer presión sobre esta zona.

De hecho, en diciembre de 2002, en la cancillería argentina se realizó la Reunión 3+1, entre Argentina, Brasil, Paraguay y EEUU, para analizar la problemática de la seguridad de la Triple Frontera, que incluye el terrorismo, y su financiamiento, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas, y el control aduanero y migratorio, obviamente que detrás de todos estos temas, la cuestión de la seguridad era el punto más importante del encuentro. Contando con la presencia, en esta oportunidad del Embajador Norteamericano, Cofer Black coordinador para el Antiterrorismo del Departamento de Estado de EEUU.

La zona de la Triple Frontera ha pasado a ser una región con un alto interés para la seguridad internacional, si bien EEUU no haya hecho explícito su intención de actuar más intensamente en esta zona, es decir un mayor involucramiento militar durante el desarrollo de la guerra contra el terrorismo. Según señaló Curtis Struble, Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, hay tres aspectos a tomar en cuenta en esta zona: la utilización que se hace desde Medio Oriente de grupos que recaudan fondos, el apoyo logístico que puede ser aprovechado por grupos terroristas para cometer atentados, y el comercio en negro o gris que sirve al narcotráfico y a los vendedores de armas.¹³

Valdrá solamente, un error o una diferencia por parte de Argentina, Brasil o Paraguay, en cuestiones comerciales, o de distinta índole para que EEUU, tenga el poder de actuar a su antojo, y hacer valer su rol de hegemónico con cualquier excusa, como lo hizo con Irak, y Colombia?

5. Lo cercano y lo lejano:

En este último apartado consideraré a modo de conclusión, aquellas cuestiones que desde la reanudación de las relaciones entre ambos países estuvieron en el tope de la agenda de ambas cancillerías, por tanto haré aquí un linkage de cuestiones entre los temas ya tratados, trabajando por un lado los aspectos negativos de la relación: divergencias, y por otro los aspectos positivos: convergencias, intentando ver cuáles serán los futuros desafíos que dicho bilateralismo deberá sortear, para tratar de seguir avanzando, aunque sea a pasos lentos.

Entre los puntos delicados que han estado presente en esta relación a lo largo de más de diez años se encuentra: la extensa frontera común, motivo de conflicto entre ambos países, debido a los límites de los ríos Paraná, Paraguay y Pilcomayo, que son un espacio de vínculo que abarca cuestiones relacionadas a la integración física y el desarrollo de los recursos

¹³ La Nación, Sección Exterior, 26-03-2003.

naturales; así como también lo son las represas hidroeléctricas de Yaciretá y Corpus Chiristi, y el proyecto de la hidrovía, factores de desarrollo económico sostenible, que deben fomentar esquemas de complementación y producción conjunta, entre los actores públicos y privados de ambos países, pero que producen más divergencias que coincidencias entre ambos.

En cuanto al río Pilcomayo, por su importancia vital para la zona del Chaco paraguayo y de su desarrollo económico y social, es un tema especialmente relevante en la relación bilateral. Existió desde ámbitos diplomáticos paraguayos una fuerte presión para su definición, la que en 1994 comienza con las obras auxiliares que se hacen necesarias sobre el río, para permitir una distribución equitativa de sus aguas, creándose una comisión binacional administradora del Río Pilcomayo para que se encargue de toda la problemática de este curso de agua.

Otro espacio de oposición entre ambos, han sido las trabas comerciales, que Argentina le suele imponer a Paraguay, aduciendo distintas excusas. Claro ejemplo, en este sentido fue en 1999, cuando las relaciones entre ambos países se desencontraron en cuanto al conflicto diplomático desatado entre Paraguay y Argentina, en relación con el caso de Lino Oviedo, el mismo cobró una especial magnitud, cuando Argentina tomó represalias comerciales contra Paraguay después de duras declaraciones del presidente Machi en torno a la legalidad de la asilo diplomático que el gobierno de Menem concedió a Oviedo. Argentina reaccionó a las declaraciones de González Macchi y tomó represalias comerciales, cerrando la zona franca paraguaya en el puerto de Buenos Aires, e iniciando un operativo para profundizar los controles migratorios y de intercambio de bienes en la frontera. Se podrían enumerar varios casos en los que el gobierno argentino impuso barreras comerciales a fin de evitar la entrada de productos paraguayos a nuestro país, aun más, cuando estos últimos se dirigían a otros países, y eran de una fuerte competencia para nuestra producción local.

La libre movilidad de personas para vivir y trabajar, también es un obstáculo. La migración de paraguayos a la Argentina, sobre todo de trabajadores constituye uno de los flujos migratorios más importante en el contexto de América Latina. La misma no ha cesado desde mediados del SXX, el volumen de dichos flujos y la naturaleza de la migración han estado influidos por factores políticos y económicos tanto de corto como de mediano plazo en ambos.

Con la conformación del MERCOSUR, se debería tender a la expansión de las economías nacionales a nivel regional, a través de la ampliación de los mercados y teniendo como meta final la libre circulación de capitales; bienes y servicios, y trabajo; por tales razones, una consecuencia lógica de la ampliación de la economía a nivel regional debería ser la unificación de los mercados de trabajo, que podría producir un aumento de las oportunidades de inserción laboral para los trabajadores de los países miembros. La dinámica de la integración, tal como esta propuesta para el MERCOSUR, presupone la construcción de espacios comunes con niveles de homogeneidad jurídica y social. La región de esta manera se transformara en una extensión de los territorios nacionales que la conforman y los trabajadores de todos los países miembros deberían ser considerados parte integrantes de un mercado único de trabajo, donde las legislaciones tiendan a garantizar cada vez más la igualdad de tratamiento y la protección jurisdiccional de quien trabaja en todos los ámbitos, independientemente de la nacionalidad.

El principal punto de encuentro entre ambos países ha sido el fortalecimiento de la democracia, y el tema de la seguridad. Estos temas ayudaron a solucionar temas conflictivos entre ambos.

En cuanto a la democratización pareciera que ha se ha ido estabilizando no solo en la región sino principalmente en Paraguay, dado que como se pudo observar, los intentos de

desestabilidad de 1996 y 1999 quedaron superados luego del período presidencial que concluyó el presidente González Macchi por un lado, y el reciente traspaso de poder al presidente Nicanor Duarte Frutos, por otra parte.

Valoro que en las relaciones con Argentina la consolidación del sistema democrático y el fortalecimiento de la institucionalidad hayan sido elementos de amplia presencia en la agenda bilateral.

Acelerar el proceso de integración en la región, a fin de que ambos países puedan recuperar la confianza internacional, para construir una cultura de integración en democracia. La gobernabilidad en democracia, y la modernización de las instituciones son las bases para comenzar a recuperar la confianza internacional. Se deberá, dejar atrás como hasta ahora se ha intentado hacer, una cultura de conflictos y construir una cultura integracionista, con identidad nacional.

6. Conclusión:

Luego de realizar un análisis por este bilateralismo, estimo conveniente llamar a las relaciones entre ambos países, relaciones de “rutina”, el porque de esta denominación se da a razón de que, observando retrospectivamente las mismas, vemos que si bien no han sido malas, sea demostrado poco interés entre ambos países por profundizar las mismas, a diferencia de lo hecho por ejemplo en el caso de Argentina y Chile.

Teniendo en cuenta, que hay una extensa frontera en común y distintos vínculos que nos unen con el vecino país, los mismos son más motivo de conflicto que de cooperación. Una causa importante en la características que estas presentan, estimo que es por la influencia de la variable régimen político, en nuestro vecino país. Continuaré por tanto investigando esta especial relación a fin de poder abordar más en profundidad el por que ambas cancillerías tiñen de desinterés este vínculo.

Bibliografía:

CABALLERO Esteban, “*Wasmosy: A tientas en un mundo hostil*”. En Revista Nueva Sociedad, N° 37 Mayo-Junio de 1995.

CISNEROS, Andrés y Escudé, Carlos (eds.) Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, Tomo IX, Cap. 44 y 47.2000

GALEANO, Luis y ZARZA, Olga, “*Paraguay y sus vecinos: los condicionamientos político-ideológicos de los conflictos*”, en Revista “Perspectiva Internacional Paraguaya”, Asunción, N° 1/2, enero-junio, julio-diciembre 1989.

GRIMSON Alejandro, “*Nacionalidad y Nacionalismo en un puente bloqueado. Contrastes periodísticos en la frontera argentino-paraguaya*”. en Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos Año 13/14, N ° 40/41, Diciembre 1998, Abril 1999.

HERKEN KRAUER, Juan Carlos, “*Hacia una economía política de la Integración en el MERCOSUR*”, en Centro Paraguayo para la promoción de la libertad económica y de la justicia social. (CEPPRO), Asunción, 1995.

KEHOANE Robert O “*Después de la hegemonía Cooperación y discordia en al política económica mundial*”. Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Buenos Aires, Argentina.

MASI, Fernando, “*Paraguay: ¿Hasta cuándo la diplomacia presidencialista?*”, en Revista “Perspectiva Internacional Paraguaya”, N° 5, enero-junio 1991 (artículo descriptivo 1990 para anuario 90-91).

MLADEN, Yopo. “*Paraguay ¿Transición o reacomodo?*”. En Revista Cono Sur, Volumen VI, N° 3 Junio de 1987 , Santiago, Chile.

RODRÍGUEZ, José Carlos “Paraguay: Mansa transición democrática.” En Revista “Nueva Sociedad”, Número 127 Julio-Agosto de 1993.

“Paraguay: Transición sin alternativa” en Revista “Nueva Sociedad”, Número 157 Septiembre-October de 1998.

SIMÓN, José L. "Aislamiento político internacional y des-concertación. El Paraguay de Stroessner de espaldas a América Latina", en “ Revista Paraguaya de Sociología”, N° 73, setiembre-diciembre 1988.

"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 , 1990.

“Lineamientos estratégicos y programáticos para la política exterior del Paraguay de la consolidación democrática” En revista Propuestas democráticas para la Sociedad y el Estado del Paraguay del S XXI. Octubre-Diciembre 1995 Año II, Vol. II. N 8.

WASMOSY, Juan Carlos, “*La política exterior del Paraguay*”, CARI, Buenos Aires 1995.

Diarios: ABC Color, Asunción

La Nación, Asunción

La Nación, Buenos Aires.

Clarín, Buenos Aires.