

# La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay



María Natalia Tini \*

## Introducción:

La integración sudamericana ha sido uno de los ejes que a pesar de las diferencias y ensayos planteados en política exterior por los gobiernos democráticos en la Argentina aun perdura. En este contexto se inserta nuestro trabajo que tiene como propósito analizar la política exterior argentina, hacia Bolivia y Paraguay. A través de nuestro estudio buscamos descubrir las razones del por qué ambos países fueron excluidos de la agenda de política exterior argentina, a pesar de la significación de ciertos temas como la cuestión gasífera con Bolivia, y el ámbito del MERCOSUR con Paraguay entre otros. El vínculo con Bolivia y Paraguay cobró vida ocasionalmente en el transcurso de la evolución de los bilateralismos desde el restablecimiento de la democracia en la Argentina en 1983.

De esta manera a través del cuadro que presentamos a continuación buscamos dar cuenta de cómo fue la relación bilateral centrando la atención en las variables estructurantes del vínculo a saber: relación diplomática, relación política y relación económica-comercial.

Organizamos nuestro trabajo a partir del análisis de 3 etapas de la política exterior argentina:

- 1- Desde el restablecimiento de la democracia hasta la llegada de Menem al poder (1983-1989)
- 2- Durante la década del '90 (1990-1999)
- 3- Desde el 2000 al final de la administración de Kirchner (2007)

A partir del análisis descubrimos tres estilos diferentes de bilateralismo en lo que respecta a la relación de Argentina hacia Bolivia y Paraguay, signados en su mayoría por la distancia y la indiferencia más que por el acercamiento, a  saber: un bilateralismo distante, incipiente, convergente. Hablamos de **distante** cuando prácticamente los vínculos entre ambos se apartan, rehuendo a temas en común; **incipiente** cuando la relación muestra vislumbres de un nuevo relacionamiento; y **convergente** cuando

\* Lic. Relaciones Internacionales. (UNR) Master en Integración y Cooperación Internacional (UNR) Doctoranda en Relaciones Internacionales (USAL) Becaria CONICET. Docente Relaciones Internacionales y Política Internacional Latinoamericana y Argentina (UCSF).

progresivamente el vínculo intenta ser considerado a través de un conjunto de acciones que comienzan a sucederse y están relacionadas entre sí.

Las variables que nos ayudaron a revelar estos tres tipos de bilateralismos, se clasificaron teniendo en cuenta la **relación política en bajo perfil, perfil medio, alto perfil**. Respecto a las **relaciones diplomáticas afines, limitadas, indiferentes**. Respecto a la **relación económica comercial** hablamos de **ausentes, casuales, estables, profundas**. Asimismo, plasmamos un cuarto indicador en nuestro cuadro que mide la relación de Bolivia y Paraguay a fin de notar si hubo o no coincidencias con el planteo realizado por la política exterior argentina.

ETAPAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA	VARIABLES	RELACIÓN CON BOLIVIA	RELACIÓN CON PARAGUAY
1ª Etapa: 1983-1989	Relaciones Políticas	perfil medio	bajo perfil
	Relaciones Diplomáticas	limitadas	indiferentes
	Relaciones Económicas-Comerciales	casuales	ausentes
	Resultado	Bilateralismo incipiente	Bilateralismo aistente
	Relaciones Bolivia-Paraguay	Alejadas	
2ª Etapa: 1990-1999	Relaciones Políticas	Bajo perfil	Perfil Medio
	Relaciones Diplomáticas	indiferentes	limitadas
	Relaciones Económicas-Comerciales	ausentes	estables
	Resultado	Bilateralismo distante	Bilateralismo incipiente
	Relaciones Bolivia-Paraguay	Cordiales	
3ª Etapa: 2000-2007	Relaciones Políticas	Alto perfil	Bajo perfil
	Relaciones Diplomáticas	afines	indiferentes
	Relaciones Económicas-Comerciales	profundas	casuales
	Resultado	Bilateralismo convergente	Bilateralismo distante
	Relaciones Bolivia-Paraguay	Francas	

## 1. El retorno a la democracia:

En 1983, asume el poder en la Argentina el Presidente constitucional Raúl Alfonsín, debiendo hacer frente a una pesada herencia, tanto en materia de política interior como exterior, en un contexto donde la efervescencia democrática hacía suponer que la solución de muchos de los problemas presentes se resolvería casi naturalmente gracias a la plena vigencia de las instituciones democráticas. Con el cambio de régimen, la estructura y el proceso de toma de decisiones y el "estilo" diplomático fueron modificados de manera significativa. El sistema de creencias de los líderes del gobierno radical se diferenció profundamente de aquel de los líderes del Proceso. Se abandonó la *realpolitik* por los supuestos del "Idealismo" que largamente influyeron a los líderes del partido radical y del reformismo político latinoamericano que fueron las fuentes principales de las creencias filosóficas e instrumentales de los nuevos dirigentes.

El gobierno radical buscó en primer lugar revertir la imagen negativa de la Argentina, fruto de los yerros del gobierno del Proceso de Reorganización Nacional, promoviendo los principios de la democracia y alentando a la defensa de los Derechos Humanos, para posteriormente definir los ejes de la reinserción internacional. La política exterior reestructuró sus principios y valores a seguir en el escenario internacional y sobre todo en el ámbito latinoamericano. Esto se debió a dos razones por un lado la vuelta a la democracia en nuestro país, y por otro a la nueva imagen que el gobierno de Alfonsín intentó marcar en política exterior, llevando adelante un *giro copernicano* para diferenciarse de los gobiernos militares que se venían sucediendo, como así también a los condicionantes impuestos por la crisis de la deuda externa, la guerra de Malvinas, y el nuevo impulso otorgado a la integración.

La región dejó de ser un lugar lejano para la inserción de la política exterior argentina, originado en la confianza y la cooperación que a partir de estos tiempos se vislumbra tras el advenimiento de la democracia, y la solución de los conflictos limítrofes con Brasil y Chile. La Argentina modificó los objetivos, percepciones y metas a seguir en política exterior, sobre todo empujada por el acercamiento iniciado con Brasil, haciendo que la Cancillería argentina tome conciencia de la identidad latinoamericana y sus verdaderos intereses estratégicos. En este contexto analizaremos cómo fue la relación entre Argentina con Bolivia y Paraguay.

### 1.1 Bilateralismo incipiente hacia Bolivia:

*En contraste con Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que aun tras el restable-*

*cimiento de la democracia en Argentina mantenían regímenes militares, el régimen político jugó un rol provechoso en el inicio del bilateralismo de Argentina y Bolivia, debido a que ambos gobiernos habían sido elegidos democráticamente:*

*Raúl Alfonsín y Hernán Siles Suazo, quienes se proponían estimular el diálogo en la región.*



En lo que hace a las relaciones políticas y diplomáticas, cabe destacar en primer término la visita del presidente boliviano a la asunción del presidente Alfonsín, que demostró ser un gesto positivo por impulsar los vínculos con la Argentina. Un nuevo paso se dio tras la visita del canciller boliviano José Ortiz Mercado a Buenos Aires a fines de marzo de 1984, con el fin de constituir una comisión mixta argentina-boliviana como instrumento de ampliación del intercambio comercial entre ambos países. Dando énfasis a su política por los derechos humanos, el gobierno argentino y tomando distancia de los regímenes de facto, Alfonsín promovió con urgencia el proceso de extradición de dos militares bolivianos, implicados en la violación de los derechos humanos y el tráfico de drogas durante los primeros años de la década del '80. En febrero de 1984, el Ministerio del Interior de la Argentina dispuso la expulsión del país de ambos, argumentando que esto afectaba los vínculos con Bolivia (Escudé, 2000).

Ese mismo año, se evidenció otro gesto importante de la Argentina hacia La Paz, con motivo de la crisis político-social que supuso el secuestro y posterior liberación del presidente Siles Suazo; en este escenario el gobierno argentino expresó un fuerte apoyo al pueblo y gobierno boliviano en su propósito de fortalecer y consolidar las instituciones democráticas. Unos meses después, el presidente Alfonsín viajó a Bolivia, a fin de defender públicamente el proceso democrático boliviano. En dicha ocasión firmó con su colega Siles Suazo el Acta de Tarija (MRECIC); la misma contenía una serie de acuerdos como la implementación de un sistema de enlace por microondas entre las localidades de Yacuiba (Bolivia) y Campo Durán (Argentina); el establecimiento de centros de alerta hidrológicos en Tarija; la iniciación de estudios tendientes al aprovechamiento integral de los recursos hídricos del río Bermejo, y la asistencia financiera argentina en el proyecto hidroeléctrico y de regadío de San Jacinto.

Una expresión similar provino del gobierno boliviano hacia la Argentina en el año 1987 frente a los sucesos que se registraron en nuestro país durante la Semana Santa. Tanto el presidente de Bolivia como su canciller expresaron al gobierno argentino el apoyo al gobierno y compromiso democrático. Meses después ambos gobiernos firmaron en Buenos Aires, el 23 de noviembre de

1987, una serie de acuerdos: el Acta de Buenos Aires; el Acta de Entendimiento; el Acuerdo para el establecimiento de Comités de Frontera; el Acuerdo estableciendo el Fondo Especial de Desarrollo; y el Acuerdo para la supresión de visas diplomáticas y oficiales (MRECIC).

En cuanto a las relaciones económicas-comerciales ese mismo año, cabe señalar la firma de un acuerdo entre ambos países a través del cual se estableció un nuevo calendario de pagos con el fin de saldar la deuda que la Argentina mantenía con Bolivia en concepto de importaciones de gas natural, tema conflictivo en la agenda bilateral por la presencia de un tercer actor, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). El gobierno argentino reconoció que durante las últimas administraciones militares las importaciones de gas desde Bolivia respondieron a causas más estratégicas que económicas, con el fin de sacar a Bolivia de la órbita de influencia brasileña y cautivarla a la de Buenos Aires, por esto la administración radical percibió que, hasta cierto punto, las compras de gas eran una costosa herencia, tanto desde el punto de vista económico como ideológico (Escudé, 1998).

En tal sentido, el gobierno de Alfonsín adoptó una actitud dual, que oscilaría entre la anulación y la renovación de dichos contratos. Anular los contratos de gas era una alternativa que tenía ventajas económicas y desventajas políticas. Por un lado, permitía romper con la herencia del pasado militar y su influencia hacia La Paz. Pero a la vez, esto significaba eliminar una fuente de gasto en una etapa particularmente difícil para la gestión radical, castigada económicamente por el problema de la deuda externa y la ausencia de un plan de estabilización. (Escudé, 1998) Pero, al mismo tiempo, la opción de terminar con las compras gasíferas a Bolivia tenía una enorme desventaja en términos político-ideológicos: no resultaba una decisión coherente ni con la tradición «latinoamericanista» del radicalismo, ni con la necesidad del gobierno argentino de estrechar lazos políticos y económicos con uno de los pocos regímenes democráticos que en ese momento tenía el Cono Sur.

Finalmente, las compras de gas a Bolivia se mantuvieron, y esto quedó sellado en un acuerdo que ambos cancilleres firmaron, por el cual la Argentina se comprometía a mantener el volumen de sus importaciones de gas boliviano, y Bolivia a no modificar el precio del producto.

Tres años más tarde, el 29 de septiembre de 1987 los gobiernos argentino y boliviano suscribieron un memorándum de entendimiento por el cual se daba solución a los problemas pendientes en la relación bilateral, y Bolivia lograba una ampliación del plazo para el pago de su deuda, a cambio la Argentina lograba una

rebaja en el precio del gas de 17,6%, con carácter retroactivo a enero de 1987. (Salazar Paredes, 1989, Escude, 2000)

*Al repasar los momentos de mayor acercamiento en las relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia a partir de 1983, hablamos de un bilateralismo incipiente dado que si bien el gobierno de Alfonsín en su afán por recomponer el diálogo con los gobiernos de la región, buscó potenciar las relaciones bilaterales, La Paz no supo trascender y ocupar un lugar de privilegio en la agenda de política*



*exterior argentina.* A pesar de los encuentros y visitas presidenciales que se realizaron con el fin de promover una agenda común en donde los principales ejes eran el fortalecimiento de la democracia, la deuda bilateral, la venta de gas, y la cuestión migratoria. Los sucesos y acciones antes mencionados, nos condicionan a hablar de una relación diplomática limitada y de una relación política de perfil medio dado que si bien se promovió con fuerza el diálogo entre ambos gobiernos una vez restablecida la democracia, por alguna razón, las cuáles buscamos indagar el bilateralismo no mantuvo el impulso inicial.

Hablamos en cambio de relaciones casuales en lo referido al ámbito económico-comercial por dos razones, en primer lugar la posición común que ambos gobiernos expresaron respecto de sus posturas frente a la crisis económica y a la renegociación de la deuda externa. Y en segundo lugar, por las idas y venidas que la Argentina y Bolivia presentaron en torno al tema del gas. La cuestión energética ocupó un lugar destacado en el bilateralismo económico, pero cómo veremos más adelante no tuvo la constancia necesaria para convertirse en un tema transversal de la agenda argentino-boliviana hasta la llegada al poder de la administración kirchnerista en el año 2003.

## **1.2 Bilateralismo abandonado hacia Paraguay**

Siendo coherentes con el sistema de creencias y las virtudes democráticas que el gobierno argentino de Raúl Alfonsín se había propuesto no se mantuvieron vínculos con el gobierno de Stroessner. Los motivos principales fueron por sus diferencias ideológicas, porque vulneraba los derechos humanos en la región, y porque además había sido «socio» de los militares argentinos en la Operación Cóndor. Durante este período, el bilateralismo argentino-paraguayo manifestó progresivamente múltiples roces entre los dos mandatarios originados inclusive antes de las elecciones de 1983 cuando Stroessner criticó públicamente a Alfonsín a raíz de sus reuniones con dirigentes de la oposición paraguaya. A estos problemas se sumaban diferencias de opinión en lo concerniente

a los proyectos de infraestructura que los anteriores gobiernos habían llevado adelante, el manejo de Yaciretá y la lucha contra el contrabando (Frank, 1993).

La cancillería argentina procuró no inmiscuirse en la política interna del país vecino, debido a la trascendencia de dos factores: 1) los buenos lazos económicos, comerciales y de cooperación ya existentes –plasmados en la represa de Yaciretá (en ejecución), los proyectos hidroeléctricos de Itacuí e Iacora Itati y la Comisión Mixta de 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 (Yopo, 1987). Mientras que en la región se imponía el pensamiento de que la cooperación, la paz, la democracia y el desarrollo eran los mejores presupuestos de seguridad interna y externa, en Asunción se autoexcluyeron estos valores. Como señala Mladen Yopo, hubo una serie de elementos que limitaron en la práctica el compromiso del gobierno de Alfonsín con la oposición paraguaya al régimen de Stroessner. Tales como la habilidosa política bilateral de Stroessner, los buenos lazos en el ámbito económico-comercial, y la doble necesidad del gobierno argentino de mantener intactos ciertos principios rectores de la política exterior, tales como la autodeterminación y la no intervención y, por otro lado, no dejar que Brasil obtuviera en forma exclusiva los beneficios de la relación económica con Paraguay.

En este contexto de mutuas necesidades se inscribió la firma, a mediados de 1987, del contrato de turbinas para el complejo hidroeléctrico binacional de Yaciretá y seguidamente en 1988 el convenio de interconexión eléctrica entre el titular de la Secretaría de Energía de Argentina, Jorge Lapeña, y el titular de la Administración Nacional de Electricidad de Paraguay (ANDE), Enzo Debernardi, con el fin de paliar el déficit energético de la región mesopotámica argentina (Yopo, 1986). Sin embargo, la intención de recomponer el diálogo con Asunción por parte del gobierno de Alfonsín, prontamente se vio relegada dada la delicada situación interna argentina. La estrategia en materia de política exterior de vincular los éxitos logrados en materia de derechos humanos y la plena vigencia del sistema democrático, sumado a los problemas económicos heredados del gobierno militar constriñeron el margen de maniobra del gobierno de Alfonsín.

El escenario cambió a partir de la llegada al poder en Asunción del General Rodríguez, quien ocupó el cargo como presidente provisional tras la caída de la Dictadura de Stroessner con el inmediato compromiso de llamar a elecciones, conduciendo a un proceso de cambio hacia la democratización, el respeto a los derechos humanos y las libertades públicas. Fueron sobrados motivos

que hicieron que el gobierno argentino reconociera al nuevo régimen constituyendo un importante avance para el bilateralismo. De este modo, se reabrió nuevamente el diálogo entre ambos gobiernos, y Alfonsín manifestó su apoyo hacia su par paraguayo.

En el ámbito de las relaciones estado-estado, inmediatamente después de obtenido el reconocimiento de los gobiernos de la Cuenca del Plata, la Cancillería paraguaya retomó sus contactos con el Palacio San Martín, tras una etapa de cinco años de gélidas relaciones meramente protocolares, indispensables para evitar el quebrantamiento de relaciones entre dos gobiernos de extensa frontera común pero enfrentados en sus orientaciones político-ideológicas (Simón, 1995). El diálogo argentino con Paraguay se puso de manifiesto a mediados de febrero de 1989, tras las reuniones ministeriales llevadas a cabo en Asunción y el encuentro en Buenos Aires del canciller paraguayo José María Argaña, y su par de la cancillería argentina, Dante Caputo. Subrayando el contenido político de dichos encuentros se destacó la especial significación 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, reafirmando la voluntad política de sus gobiernos de contribuir mediante acción concertada al proceso de integración latinoamericana, que ya había comenzado entre Argentina y Brasil.

Estos últimos hechos demuestran que *hubo un incipiente bilateralismo que emergió durante los últimos meses del gobierno radical, pero que no fueron suficiente para reivindicar el bilateralismo distante durante esta etapa, porque la indiferencia que el gobierno argentino planteó hacia Asunción se evidenció durante los casi seis años en el que gobierno de Alfonsín estuvo en el poder,* tanto en las relaciones diplomáticas, dado que Alfonsín se negó a tener vínculos de todo tipo con el gobierno de Stroessner. Por eso caracterizamos a las relaciones diplomáticas como indiferentes y a las relaciones políticas como bajo perfil. No obstante hablamos de relaciones económicas-comerciales casuales por la necesidad del gobierno radical de no ceder espacio en el intercambio comercial de Asunción, el cuál inmediatamente sería aprovechado por Brasil.

### 1.3 Distancia entre Bolivia y Paraguay

Tal cómo sucedió en el bilateralismo de Argentina y Paraguay, la relación de Bolivia con Paraguay durante el período 1983-1989 estuvo teñida por el alejamiento en el vínculo entre ambos países. El motivo de ese distanciamiento fue sin dudas, la dictadura de Stroessner, quién sometió al Paraguay a su aislamiento. A pesar de

haber pasado más de 50 años de la Guerra del Chaco, las relaciones boliviano-paraguayas permanecen obstruidas (Salazar Paredez, 1989). Si bien en la segunda mitad de los años '80 se destacaron algunos encuentros entre sus respectivos cancilleres, que buscaban iniciar la construcción de una agenda de intereses compartidos, el punto de quiebre en las relaciones se producirá recién en 1989 tras la caída del Gral. Stroessner. A partir de entonces, y tal cómo sucedió entre Buenos Aires y Asunción, se inició una nueva etapa en el bilateralismo hacia La Paz. El principal motivo del cambio fue la superación del proceso de aislamiento internacional de los últimos años de la dictadura tras conseguir la reincorporación del país al escenario regional.

## **2. Un nuevo escenario para una nueva política exterior:**

Luego del traspaso de poder por parte del gobierno radical, en julio de 1989 Menem llega a la presidencia. El mundo estrenaba nuevos rasgos: el conflicto Este-Oeste ya no existía, Estados Unidos aparecía como el líder indiscutido de la coalición vencedora de la guerra fría. En este contexto los nuevos encargados de llevar adelante la política exterior indujeron la realización de importantes cambios que contemplaran las transformaciones ocurridas a nivel mundial, a fin de lograr un lugar de preferencia en el nuevo sistema internacional.

Teniendo en cuenta el sistema de creencias y el modelo de desarrollo llevado adelante, durante el gobierno de Carlos Menem, las nuevas autoridades tuvieron que enfrentar en forma perentoria los efectos de la crisis económica. La definición del rumbo económico definido por el gobierno tuvo su correlato en el terreno diplomático con la asunción de Guido Di Tella como canciller y la definición de una nueva estrategia de inserción internacional, teniendo en cuenta el nuevo contexto caracterizado por el fin de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos, como única superpotencia.

La administración menemista privilegió en su relación externa la clave económica, ocupando un lugar de privilegio las relaciones bilaterales con Estados Unidos, el sustento de esta decisión, por cierto no tradicional en un gobierno peronista, se encuentra en la creciente vinculación de las cuestiones internas e internacionales y en la necesidad que los cambios operados en dichos ámbitos se reflejen en cierta concordancia el uno con el otro.

En lo que respecta a las relaciones con América Latina, impregnadas por el tinte economicista de la administración menemista, las mismas pasarían a ser construidas en clave pragmática priorizando aquellos países en donde los vínculos de la asociación generasen

beneficios. Al respecto, las manifestaciones del Canciller Di Tella sobre las relaciones con América Latina, fueron muy terminantes, al pronunciar un discurso en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) afirmó: "No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos (...) Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones". Concretamente entre los vínculos más destacados sobresalen, en tanto relaciones preferenciales, las desarrolladas con Brasil y Chile, con quienes reforzó y profundizó el camino ya trazado por gobiernos antecesores (Di Tella, 1991). En este contexto, las relaciones exteriores del gobierno menemista hacia Bolivia y Paraguay, no aparecían cómo interesantes, más allá de la pertenencia regional.

## **2.1 Bilateralismo abandonado hacia Bolivia**

En cuanto a la relación con Bolivia, si bien el proceso de bilateralismo incipiente que había iniciado Alfonsín continuó desarrollándose tras la entrega de poder al presidente Menem, el impulso inicial poco a poco detuvo su marcha. En cuanto a las relaciones políticas y diplomáticas, los principios de fortalecimiento de la democracia y defensa de los derechos humanos que habían encontrado sentido en ambas administraciones anteriores ya no tenían sentido. Eran otros los valores que impulsaba la administración menemista, y en este marco, hubo muy pocos temas que cautivaron la atención del bilateralismo, el principal fue la cuestión migratoria, donde hay que destacar la firma de un nuevo convenio migratorio con la Argentina y, posteriormente, dos protocolos adicionales (MRECIC, 1989). Otros temas que concentraron la atención fue el tratamiento sobre el río Pilcomayo, y la construcción de Comités de Fronteras.

En el ámbito económico tampoco se evidenciaron grandes avances más allá del estímulo inicial tras la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre Bolivia y la Argentina en 1989, con el objetivo de incrementar el intercambio comercial, promover la complementación económica y estimular el desarrollo armónico y equilibrado de ambos países. El mismo fue sustituido en 1995, por el ACE n° 34, y posteriormente por el ACE n° 36, acuerdo de libre comercio entre Bolivia y el MERCOSUR. Este último fue suscripto durante los gobiernos de Sánchez de Losada en Bolivia, y Carlos Menem en la Argentina, de esta manera, sobresale como el MERCOSUR se ha ido convirtiendo, tal como veremos sucedió hacia Asunción, en un escenario favorable para la cooperación entre Bolivia y Argentina, a la vez que fue marginando el vínculo bilateral entre ambos países

*Describimos esa etapa, cómo un bilateralismo distante respecto a las relaciones políticas y diplomáticas, si bien la diplomacia presidencial a inicios de la década del '90 las mismas jugó un gran protagonismo durante la administración de Jaime Paz Zamora en Bolivia, no se evidenciaron grandes encuentros, las relaciones políticas bolivianos-argentinas, tuvieron un bajo perfil, las razones son entre otras la falta de un tema central que le de continuidad al bilateralismo, lo que nos llevó a plantear una relación diplomática cómo indiferente al no encontrar puntos en común para llevar adelante un relacionamiento mucho más profundo.* Si bien el tema de la migración es un tema importante dentro de la agenda de ambos países, no logró instalarse como transversal estratégico a fin de lograr atraer la atención de ambos gobiernos. Sumado a esto, el desinterés de la administración Menem de profundizar los vínculos hacia la región, y mucho menos hacia estados "menores" y considerados poco estratégicos en la agenda de política exterior argentina.

## **2.2 Bilateralismo incipiente hacia Paraguay**

En el inicio de lo '90, varios cambios tuvieron su correlato en el bilateralismo argentino-paraguayo. En primer lugar, el cambio de régimen político en Paraguay, el cambio de gobierno en Argentina, y fundamentalmente la construcción de un espacio regional cómo es el MERCOSUR. A partir de estos nuevos condicionantes, pareció evidenciarse una nueva etapa en el bilateralismo argentino-paraguayo. El MERCOSUR se asoma como un factor fundamental, que sirvió de escenario de disímiles acciones emprendidas con el fin de encauzar la relación bilateral. Sin dejar de mencionar aquellos otros factores condicionantes estructurales que también le dan sustento al bilateralismo como la proximidad geográfica, la extensa frontera común entre ambos estados.

Las nuevas autoridades en Paraguay, junto al recientemente inaugurado gobierno de Menem, se empeñaron en dar pasos importantes en la relación, con el fin de retomar varios temas de la agenda bilateral que habían quedado prorrogados. A través de encuentros bilaterales, y visitas oficiales, como rasgo saliente de estos años, debe destacarse la acentuación de la reciprocidad bilateral, que se caracterizó por un diálogo fluido y franco en el ámbito oficial, como así también en el intercambio comercial. Muestra de ello fueron, los distintos encuentros presidenciales que tuvieron lugar tanto en Buenos Aires, como en Asunción, plasmados en Declaraciones Conjuntas, Actas sobre la problemática del Río Pilcomayo, como así también distintos acuerdos sobre

Complementación Económica, integración subregional y asuntos fronterizos.

Para el año 1991, se destacaron como logros conjuntos 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. Rodríguez se reunió con Menem al menos en tres encuentros bilaterales, como así también en otras reuniones ministeriales, 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 ( *Simón, 1995*).

A pesar de los roces y dificultades en algunas cuestiones, la intención de avanzar hacia una colaboración binacional más precisa fue ganando terreno en un ambiente de entendimiento. Los temas de agenda en este período fueron: en materia de comercio compensado (el canje de petróleo formoseño por energía eléctrica, cemento y varillas de hierro paraguayo), mejoramiento de las comunicaciones, transporte y trámites 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 (*Simón, 1995*)

Los gobiernos de Rodríguez y Menem, buscaron promover las obras correspondientes al emprendimiento hidroeléctrico de Yaciretá, iniciativa que pasaría a constituirse en una constante de la agenda bilateral de todos los gobiernos que se sucedieron en la Casa Rosada y el Palacio López. También fueron llevadas adelante nuevas tareas en la cuenca inferior del río Pilcomayo, en la reactivación de Corpus, en 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.

Argentina tenía sobrados intereses para apostar a una exitosa transición democrática paraguaya. Condicionalmente, esto 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 se encuentre en pleno funcionamiento.

En 1996, la estabilidad política paraguaya sufre un tropiezo debido al frustrado intento de llevar adelante un golpe de Estado por parte de Lino Oviedo en contra del gobierno de Wasmosy. La

Argentina, procediendo en forma conjunta con Brasil como socios del MERCOSUR, consiguieron salvar al desestabilizado régimen político paraguayo, el que fue socorrido rápidamente por sus socios comerciales, aplicándose en estos tiempos la "Cláusula Democrática". A pesar del frustrado intento del golpe de Estado del General Lino Oviedo, durante ese año las relaciones entre Argentina y Paraguay siguieron poco a poco su curso normal.

No obstante, en 1999 se desató una grave crisis institucional, agudizada por la conmoción interna tras el asesinato del vicepresidente Argaña. En dicha ocasión, la "cláusula democrática" del MERCOSUR, recobra protagonismo. En este contexto, y evocando los principios de la cláusula, el presidente argentino Carlos Menem decidió otorgar un polémico asilo político y territorial al general Oviedo, acusado de ser el autor intelectual del asesinato.

Respecto a la relación con Buenos Aires, en 1999 tras asumir el nuevo gobierno en Asunción se evidenció una profunda crisis diplomática como causa del asilo otorgado por el presidente Menem al General Lino Oviedo. Los avances en el bilateralismo, y los sanos intentos para evitar la inestabilidad política que nuestro vecino país venía promoviendo desde principios de la década, se desmoronaron desde ese momento. Este episodio provocó el retiro de los representantes diplomáticos de Asunción y Buenos Aires, y consecuentemente el virtual congelamiento de las relaciones políticas-diplomáticas entre ambos países.

A pesar de estos últimos sucesos, 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. Se afirmó un acercamiento político que se reflejó en las mutuas visitas presidenciales. Igualmente, un paso substancial dado entre ambos gobiernos, una vez retomado el diálogo, fue rehabilitar todas las obras de infraestructura que se habían creado hacía más de veinte años, principalmente como resultado de la diplomacia pendular que Stroessner supo aprovechar entre Argentina y Brasil.

*Estos hechos justifican hablar de un bilateralismo incipiente durante la década del '90 medido fundamentalmente en relación a la anterior etapa. A partir de los cambios de gobierno iniciados en ambos países, hubo indicios que mostraron que la relación entre Buenos Aires y Asunción, iría avanzando por una nueva senda impulsada principalmente por el fervor que transmitía el nuevo gobierno pa- raguayo, y que encontraba una tímida respuesta desde Argentina.*

Si bien no fueron excesivos los lazos de acercamiento, se comenzaron a dar los primeros pasos que toda relación bilateral, y

más aun teniendo en cuenta la condición de vecindad, deberían tener. Las distancias parecieran encontrarse cada vez más ajustadas si comparamos el abismo que caracterizó al anterior gobierno argentino, del presidente Alfonsín, con la dictadura de Stroessner. Por eso hablamos de un perfil medio respecto a las relaciones políticas y una limitación en las relaciones diplomáticas. En cuanto a las relaciones económicas-comerciales las caracterizamos de estables porque pudimos observar que existió una continuidad en la relación económica-comercial ininterrumpida entre ambos gobiernos desde la década del '90 producida lógicamente por la creación del MERCOSUR y los beneficios que trajo aparejado este escenario para el comercio entre ambos países (Tini, 2007)

### **2.3 Fortalecimiento en los vínculos entre Bolivia-Paraguay:**

Entre 1990 y 1999, se refleja un fortalecimiento de la relación bilateral entre Bolivia y Paraguay. Durante el inicio de la década del '90, y tras un largo período de distanciamiento, las relaciones entre La Paz y Asunción presentaron una prometedora vinculación diplomática y de acercamiento económico. Con el advenimiento a la democracia tal cómo resaltábamos anteriormente, Paraguay fijó nuevas pautas en su política exterior, en las que se otorgó un papel prioritario al acercamiento de los países limítrofes, destacándose en este marco el fortalecimiento en las relaciones de amistad y cooperación con Bolivia. La creación del MERCOSUR, también significó un crecimiento en el intercambio entre Paraguay y Bolivia (vale recordar que este último se unió inmediatamente como país asociado).

La transición democrática iniciada por Rodríguez en Paraguay, indiscutiblemente contribuyó a mejorar las relaciones bilaterales al desbloquear las relaciones con Bolivia que durante décadas fueron mantenidas congeladas por Stroessner, quien agitó siempre desde el Palacio de López la amenaza del supuesto revanchismo boliviano tras la derrota de este país en la Guerra del Chaco. Los '90 marcan de esta manera, la unión de dos países unidos por la geografía, por economías complementarias y un destino común en pos de un relacionamiento más activo e integral.

En este contexto sobresale el encuentro mantenido entre Andrés Rodríguez y Jaime Paz Zamora durante la Asamblea Anual de la OEA (Orias Arredondo R., Seonae Flores, A. y Torres Armas W. 2001). La histórica visita de Wasmosy a Bolivia en 1993, durante el gobierno de Sánchez de Losada, encuentro que sirvió para la firma de varios instrumentos jurídicos de complementación económica, recursos naturales, suministro de gas; la agenda bilateral retomó los temas históricos de la relación pero también se tuvie-

ron en cuenta las nuevas cuestiones como medio ambiente, turismo, seguridad.

Igualmente, durante su mandato, Wasmosy realizó varias visitas a Bolivia, hecho sin precedentes en la historia diplomática de ambos países. Lo propio ocurrió con el presidente boliviano Sanchez de Lozada. A tono con las tendencias del regionalismo abierto que imperó en la década del noventa, las relaciones bolivianas-paraguayas iniciaron una etapa cooperativa, matizada por la semejanza de sus sistemas políticos, la coincidencia y afinidad entre los principios rectores de ambas economías, la superación de las secuelas emocionales de la guerra del Chaco, y fundamentalmente por los perceptibles cambios en la política interna y externa del Paraguay. La máxima instancia de diálogo y concertación política entre ambos países son los encuentros presidenciales, la diplomacia presidencial ha sido un componente esencial de la relación bilateral.

### **3. Un mayor interés hacia la región:**

Tras una década de la administración menemista, a finales del año 1999 el poder fue traspasado al presidente Fernando de la Rúa, quién en lo discursivo buscaba darle un nuevo giro a la política exterior argentina, proponiendo "disminuir" el alineamiento con los Estados Unidos, diversificando y dando a la política exterior una orientación pro sudamericana y europea, regiones que pasarían a ser prioritarias.

De esta manera, en el inicio de la gestión, se hizo énfasis en el fortalecimiento de las relaciones con el Cono Sur, para distanciarse de las «relaciones carnales», pero lo que el discurso proclamaba quedaba en la nada en los hechos, ya que la total dependencia económica de nuestro país hacia Estados Unidos provocó que el interés del gobierno se centre en agradar al país del norte. Al igual que en la década pasada, la política exterior tuvo un componente económico muy intenso y se la reconoció como la contraparte necesaria del proceso de reestructuración económica iniciado a comienzos de los noventa.

Si bien, se evidenció un interés hacia América Latina con la promoción de políticas activas de integración y cooperación. La relación con los países de América Latina en el campo político-diplomático estuvo centrada fundamentalmente en acciones tendientes a consolidar la democracia en el hemisferio y proteger la calidad de las instituciones democráticas, tanto con la participación en las organizaciones multilaterales (OEA- Grupo Río) como con los seguimientos de los procesos políticos de Ecuador, Paraguay y Perú.

Sin embargo, el colapso por el agotamiento y fracaso del plan de convertibilidad de la economía argentina, sumado a los cambios internacionales como el atentado del 11 de Septiembre de 2001, operaron como determinantes del derrotero de decisiones que harían las veces de política exterior, tomadas ahora con un solo objetivo: mantener a flote al país en un marco internacional adverso, en el que las prioridades de los países del primer mundo se alteraban definitivamente.

Dos años más tarde de su ascenso, los acontecimientos ya por todos conocidos llevaron a la caída del gobierno de la Alianza, y tras una sucesión de mandatarios fue designado como presidente provisional del país Eduardo Duhalde. El nuevo gobierno, más allá de las dificultades macroeconómicas y la deuda externa del país que constreñían su accionar, se mantuvo prudente con respecto al alineamiento con Estados Unidos, y siguió buscando un acercamiento a sus vecinos Brasil y Chile. El gobierno provisional de Eduardo Duhalde, entregó el poder el 25 de mayo de 2003 al presidente Néstor Kirchner, quien estableció una fuerte impronta presidencialista y tomó en sus manos el manejo de las relaciones internacionales, ya sea por vía directa o por vía del nombramiento de personas de su confianza en los puestos más importantes.

En la orientación dada a la política exterior en cuanto a materia de alineamientos y vínculos estratégicos por la administración Kirchner, sobresale la relación "madura" y sin llegar a la confrontación directa con Estados Unidos, a pesar de los momentos de tensión que parecieron evidenciarse entre Washington y Buenos Aires. Asimismo, llevó adelante alianzas estratégicas con los países vecinos destacando el espíritu integracionista que la Argentina viene llevando adelante desde el restablecimiento de la democracia.

### **3.1 Bilateralismo convergente:**

En lo que respecta La Paz, en esta última etapa de análisis de la política exterior argentina se evidencia un profundo cambio respecto de la relación, tan olvidada durante los '90. Descontando que a razón de los determinantes internos que se plasmaron en el gobierno entre 2000 y 2003, no se evidenciaron puntos de acercamiento entre ambos países. Por tanto, hablamos de un bilateralismo convergente, en la profundización de los vínculos entre Argentina y Bolivia, a partir de la llegada al poder de la administración Kirchner, quien "utilizó" la cuestión gasífera como el eje del acercamiento de la política exterior argentina hacia La Paz.

Así, al analizar el bilateralismo argentino-boliviano, se puede comprobar el marcado rédito que la actual administración buscó

conseguir a partir de una política de atracción hacia el gobierno del altiplano. Si bien anteriormente Bolivia no había sido un país estratégico ni prioritario para la Argentina, con la administración Kirchner. Esto ha sido revertido a fin de conseguir en la relación bilateral no sólo un poder de negociación favorable a los intereses de Buenos Aires en torno a la cuestión del gas, sino que además el gobierno argentino busca posicionarse como interlocutor válido en la región respecto a la cuestión energética.

Consideramos que el tratamiento que está recibiendo el sector del gas natural en la Argentina desde la crisis de 2004, es parte de una política exterior destinada a sumar protagonismo profundizando y fortaleciendo los vínculos bilaterales con los países subregionales a fin de consolidar la estabilidad de estas relaciones y proyectar una imagen de confiabilidad al exterior. La administración Kirchner busca afianzar la cooperación subregional y bilateral promoviendo la integración energética como herramienta de unión en Sudamérica (*Miranda-Tini, 2006*)

La Argentina respaldó con un apoyo constante al proceso de transición política de Bolivia al asumir el poder en enero de 2006 el presidente Evo Morales. A partir de esta coyuntura la administración de Néstor Kirchner se mostró aun más proclive al diálogo con La Paz. La llegada de Evo Morales al poder representa, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la política exterior boliviana. Entendiendo al estado como una "maquina de fabricar prioridades" este viraje es claramente comprensible: su arribo a la presidencia representa un punto de inflexión en la política doméstica, aquella que plasma, define y legitima los intereses nacionales que orientan la política exterior (*Observatorio Política Exterior Boliviana, 2007*)

Tras la asunción de Evo Morales, como nuevo presidente de Bolivia, la administración Kirchner no escatimó esfuerzos para ahondar en el acercamiento bilateral con el principal objetivo de mantener los convenios suscriptos entre ambos países y de comenzar las obras de construcción del gasoducto del Nordeste. En tal sentido, sobresale el desfile incesante de funcionarios de la Cancillería argentina, y hasta el propio presidente, a La Paz. A modo de ejemplo, se destaca la visita del subsecretario de Política Latinoamericana de la Cancillería Argentina, Leonardo Franco, quien en febrero de 2006 llevó adelante una gira por este país, con el objeto de promover la cooperación bilateral, y fomentar la firma de acuerdos de asistencia técnica entre ambas naciones. Y un mes después, la visita del presidente Kirchner, demostrando una vez más su voluntad en profundizar el vínculo con Evo Morales, resaltando su cooperación con Bolivia desde la asunción del nuevo gobierno. (*Observatorio Política Exterior Argentina, 2006*)

Así, el gobierno de Kirchner buscó continuar con el acercamiento hacia La Paz, a fin de mantener una buena relación bilateral que le permita negociar en mejores términos el precio de gas natural que este país exporta a la Argentina. No obstante, también, se persiguió la cooptación de Bolivia al proyecto energético que une a Venezuela, Brasil y la Argentina, dada las cuantiosas reservas de este recurso que es posible encontrar en el territorio boliviano.

Más allá de las diferencias que se originaron tras el anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos por parte de las autoridades bolivianas, el gobierno argentino buscó presentarse como el "apaciguador" de los agitados ánimos suscitados en la subregión. En este nuevo escenario, el gobierno de Néstor Kirchner aprovechó la oportunidad de ganar réditos políticos, proyección internacional y relevancia en la región mediante la adopción de una actitud complaciente hacia la difícil situación de la administración de Lula, que vio sus intereses económicos fuertemente golpeados tras esta última decisión de las autoridades del Altiplano.

La Argentina eligió desactivar toda tensión con Bolivia no sólo por la obvia necesidad de contar con el abastecimiento del gas, sino también por la impronta de inestabilidad institucional que ha sacudido al país vecino. Esta es la lectura política de la acción externa que impulsó la Argentina. Entre los muchos tópicos que se podrían evaluar al respecto, desde la fragmentación social boliviana hasta las mismas relaciones bilaterales en las que había temas sensibles, nos quedamos con uno que a nuestro entender ha sido la nota distintiva de la situación: la valoración que la Argentina hizo del contexto subregional (Miranda, Tini, 2006). Así, se buscó conciliar entre ambos estados el precio del gas que Bolivia vende a la Argentina.

Así, a pesar del cuestionado aumento a las exportaciones de gas y como una muestra más del buen momento por el que atravesaba la relación con La Paz, el presidente Néstor Kirchner concurrió a Bolivia para la inauguración de la Asamblea Constituyente. Esto deja claro el gesto positivo por parte de la actual administración hacia Morales. (Observatorio Política Exterior Argentina, 2006). En el juego por la búsqueda de un mayor protagonismo que los gobiernos intentan obtener, hay que señalar el rol que el presidente Néstor Kirchner viene realizando en este sentido, tal como viene sucediendo en su función de "mediador" entre los gobiernos de Lula y Evo Morales. Aquí hay que remarcar por un lado el profundo acercamiento que nuestro país lleva adelante con Bolivia, a pesar de las difíciles negociaciones por el tema de los hidrocarburos. Hecho, que por otra parte, perjudicó gravemente a Brasil, que tiene un vínculo distante y deteriorado con el

mandatario boliviano, a pesar de que el presidente Kirchner ha procurado en varias oportunidades moderar los ánimos y acercar posiciones entre ambos estados.

*Estas acciones conciben con nuestra caracterización sobre la convergencia del bilateralismo argentino-boliviano. La Paz atrajo la atención del gobierno argentino más allá de las diferencias que en ciertas coyunturas se evidenciaron. Buenos Aires trató siempre de perseguir la atención hacia este país como nunca se había hecho desde el restablecimiento de la democracia.*

Esto demuestra un alto perfil en las relaciones políticas y relaciones diplomáticas afines consecuencia de la intensificación de los vínculos plasmados en los distintos instrumentos jurídicos firmados por ambos países y las substanciales declaraciones conjuntas que expresaron ambos mandatarios, en donde además del gas, otros motivos afloraban como la cuestión migratoria, educación, salud, con el fin de continuar estrechando aún más el vínculo entre Bolivia y la Argentina. Los distintos encuentros celebrados entre representantes bolivianos y argentinos, demuestran la relevancia que adquirió Bolivia en la agenda de política exterior argentina, principalmente en 2006<sup>1</sup>.

Resulta relevante, como a partir de la transversalidad en la agenda bilateral impuesta por la cuestión energética, se abordaron otros temas pendientes entre ambos gobiernos, destacándose, entre otros, la situación migratoria de los bolivianos en la República Argentina, la construcción de obras de infraestructura que permitirán ahondar la integración física entre ambos países.

Asimismo, hay que destacar que respecto a las relaciones económicas-comerciales las mismas fueron profundas; muestra de esto fue el ansiado acuerdo de «integración energética» que prevé cuantiosas inversiones argentinas en Bolivia, un fuerte aumento del volumen de venta de gas a la Argentina, seguido de posibles aumentos del precio según las fluctuaciones del precio internacional del fueloil y el gasoil, y en el mismo se destaca la prohibición de venta de gas a Chile por parte de la Argentina.

### **3.2 Bilateralismo abandonado**

Respecto a Paraguay, no ocurrió lo mismo en esta última etapa, si bien la llegada del gobierno de Fernando de la Rúa a finales de 1999 supuso un alivio a la desgastada relación por las diferencias generadas respecto al asilo de Lino Oviedo, puede decirse que ese

<sup>1</sup> Según datos brindados por la Cancillería argentina, se confirmó que el gobierno de Néstor Kirchner firmó hasta ahora 37 tratados con la administración que encabeza Hugo Chávez. (Brasil con 31, Chile con 35 tratados, y Bolivia, con 32, completan el bloque de los países más buscados por el Gobierno a la hora de firmar un acuerdo bilateral, (La Nación, Enero, 2007)

acercamiento entre los gobiernos de González Macchi y De La Rúa fue el principio del fin; cómo veremos a continuación, luego no se evidenciaron signos de promoción de ningún tipo.

La continuidad en los vínculos hacia Asunción se reanuda a finales del año 1999, cuando asume el nuevo gobierno de la Alianza. De este modo, al asumir el gobierno de la Alianza, el tema de Lino Oviedo, base del desentendimiento de la relaciones durante el gobierno de Carlos Menem, fue superado con la política de no intromisión en asuntos de otros Estado aplicada por Fernando De la Rúa. Esto en el marco de las premisas que la coalición priorizó para su gobierno y que giraban en torno al fortalecimiento de los vínculos con los socios del MERCOSUR. Así una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de la alianza en lo que corresponde a la relación bilateral, fue reponer al embajador argentino en Asunción, José María Berro Madero. El retiro de los correspondientes embajadores entre ambos países, había tenido lugar tras las diferencias que se registraron entre la administración menemista y González Macchi al tomar posesión del cargo de presidente en marzo de 1999.

Así, a poco de asumir, el nuevo gobierno de la Argentina, celebró un primer encuentro con el presidente Luís 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». El gobierno de coalición apuntaba a restablecer en forma definitiva las relaciones bilaterales deterioradas y respaldar el frágil proceso de transición democrática del vecino país. De la Rúa fue el primer mandatario extranjero en visitar Paraguay desde los hechos de 1999. En dicha oportunidad, se tomaron decisiones respecto temas cómo la localización definitiva del proyecto de la central hidroeléctrica de Corpus, la coordinación para la apertura y el cierre de pasos fronterizos prioritarios. La intención de acordar la finalización de todas las obras de la represa de Yaciretá, y la firma de un convenio bilateral referido a las migraciones (MRECIC).

Como respuesta a la visita del gobierno argentino, el presidente paraguayo llegó a la Argentina, en el año 2001. En dicha oportunidad ambos mandatarios firmaron un convenio migratorio para regularizar la situación de unos 400.000 paraguayos indocumentados que viven en la Argentina. De igual forma 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 venias y autorizaciones de viajes de las personas menores de edad, además del compromiso para continuar con las temáticas planteadas antes de 1999, cons-

tantes en la agenda bilateral de ambos gobiernos.

Pero, pese a las buenas intenciones del gobierno de De la Rúa, de mantener un diálogo más profundo con los países de la región y los avances demostrados para el caso de Paraguay, los vínculos con Paraguay no progresaron debido a diferencias en el frente interno de uno y otro gobierno.

Dado los hechos por todos conocidos que sumieron al país en una crisis económica e institucional de envergadura, asumió el gobierno de transición en enero de 2002, Eduardo Duhalde. El gobierno provisional focalizado en los problemas internos del país se abstuvo de intentar construir un diálogo con Paraguay, y solamente focalizó su atención en Brasil, dada la importancia estratégica de este país para la Argentina. Por su parte, en Asunción, el gobierno de González Macchi, en sus últimos años de mandato, se ocupó de no alejarse de mantener su objetivo más próximo que era sin duda lograr la estabilidad política en su país.

La historia de uno y otro país, tuvo un denominador común el día 27 de abril de 2003, cuando en el medio de importantes crisis económica y social, Argentina y Paraguay celebraron, elecciones presidenciales. En la Argentina Néstor Kirchner accedió al poder y en Paraguay, sin lograr romper con el modelo de partido hegemónico que el Partido Colorado ejerció tras 56 años en el poder, el oficialista Nicanor Duarte Frutos resultó elegido presidente.

Ambos mandatarios, mantuvieron muy pocos encuentros a nivel bilateral; en tal sentido sobresale el diálogo con el gobierno paraguayo de Duarte Frutos en julio de 2005, en medio de una relación bilateral que no siempre es la ideal con Paraguay. Kirchner buscó reactivar la terminación de Yacyretá con una nada sencilla negociación de la quita de la deuda que Paraguay mantiene con el Estado argentino. Además, los presidentes firmaron acuerdos migratorios y el presidente argentino buscó acercar posiciones con el gobierno paraguayo, que siempre está dispuesto a creer que la Argentina y Brasil persiguen sacar ventaja de las asimetrías que existen en el MERCOSUR.

La distancia entre Asunción y Buenos Aires, se evidencia al observar cómo en cuatro años de la administración kirchnerista, sólo se destaca una única visita oficial por parte del Canciller Taiana a Paraguay, en marzo de 2007, oportunidad en la que mantuvo un encuentro con el Presidente Nicanor Duarte Frutos y numerosas reuniones junto a su par, Rubén Ramírez Lezcano, a fin de emprender las líneas de acción bilateral entre ambos estados (MRECIC).

En tal sentido, notamos cómo Asunción sigue quedando al margen de la agenda de política exterior de los distintos gobiernos argentinos más allá del tinte "sudamericanista" que el gobier-

no de Néstor Kirchner buscó construir, y alejándose paradójicamente de los indicios de un bilateralismo incipiente aplicados por la administración menemista durante la década del '90.

*Así, percibimos que el abandono volvió a teñir los vínculos argentino-paraguayos durante los inicios del nuevo siglo. Reflejando un bajo perfil, y una indiferencia en el sentido de ausencia de compromisos en las relaciones políticas y*



*diplomáticas hacia este país. En cuanto a las relaciones económicas-comerciales pudimos constatar a través de nuestra investigación como tras la caída en el nivel de crecimiento de las exportaciones argentinas hacia Asunción durante la crisis de 2002 que sufrió nuestro país y la devaluación, el comercio hacia este país va retomando sus parámetros normales, haciendo la relación mucho más estables ( Tini, 2007)*

### **3.3 Franqueza en los vínculos boliviano-paraguayo:**

Durante este último período en consideración, preferimos hablar de franqueza en los vínculos de Bolivia y Paraguay, por la simple razón de que ambos construyeron una relación en la que no predominaron los elogios y acercamientos como si ocurrió durante la década del '90. Por el contrario, se detectaron muchas asperezas en el bilateralismo, que trataron de sortear los gobiernos a través del diálogo, y encuentros celebrados entre representantes de ambos países. Pareciera que aun existen susceptibilidades entre las dos naciones, y muchos temas pendientes para trabajar. Pero más allá de estas conjeturas en niveles políticos y diplomáticos de ambos, y con el fin de superar los mismos, se evidenciaron por estos tiempos algunos proyectos conjuntos. En tal sentido, Bolivia y Paraguay decidieron reimpulsar un proyecto de navegabilidad de la hidrovía Paraguay-Paraná que desemboca en el océano Atlántico para superar su condición de países mediterráneos.

También sobresale la visita en el año 2006 del Canciller boliviano, David Choquehuanca, a Paraguay con el objetivo de fortalecer vínculos con los países vecinos, y la visita oficial del Ministro de Defensa del Paraguay, Roberto Gonzáles a Bolivia. (Observatorio Política Exterior Bolivia, 2006).

Así como también en el año 2007, la suscripción de cuatro documentos: 1- Mecanismo de Diálogo 2+2, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Defensa de ambos países; 2- un Acuerdo de Cooperación entre los Ministerios de Defensa; 3- Notas Reversales para el establecimiento de los Controles Integrados de Frontera en el paso fronterizo Rivarola-Cañada Oruro y la pronta concreción de una Aduana Integrada en

esta región; 4- un Comunicado Conjunto por el cual los Cancilleres asumen el compromiso de motorizar la ratificación del “Acuerdo sobre Regularización Migratoria” (Observatorio Política Exterior Bolivia, 2007)

### **A modo de cierre:**

Analizando los bilateralismos argentino-paraguayo, y argentino-boliviano, es posible notar las distancias que la cancillería argentina supo imponer hacia estos dos países, considerados “socios “menores” en la región. Las primeras reflexiones que surgen de nuestra investigación, la cuál se encuentra en proceso de formación, sobresale que las causas o los motivos por los cuales el bilateralismo argentino hacia ambos estados no prosperó, fueron básicamente, por tres razones: en primer término porque durante la mayor parte de nuestro período de análisis, la cancillería argentina, estuvo concentrada en mirar hacia Estados Unidos, olvidando sus relaciones más próximas entre las que se encuentra Paraguay y Bolivia, llevando una política exterior pragmática en la que se buscaba consolidar los vínculos con la potencia hegemónica, esperando algún rédito de la otra parte. Pragmatismo que se evidenció en el modelo de política exterior justicialista de Menem y Kirchner, más allá de que los puntos de apoyo de esta pragmatismo fueron considerablemente opuestos.

Una segunda razón, que postulamos como causal de la no profundización de los vínculos entre estos gobiernos, fue por la débil institucionalidad política tanto de Paraguay, como de Bolivia, resultando poco atrayente para la cancillería argentina profundizar dichos vínculos. Aunque esta débil institucionalidad no hizo vacilar a la última administración en su acercamiento hacia Bolivia.

Un tercer motivo, que subyace a las distintas administraciones que se sucedieron en la Argentina, y que condujo a que ambos países fueron excluidos de la agenda de política exterior argentina, a pesar de la significación de ciertos temas como la cuestión gasífera con Bolivia, y el ámbito del MERCOSUR con Paraguay entre otros, nace en la falta de conciencia de tomar a la política exterior como un política pública más por parte de la dirigencia argentina, al momento de formular las líneas de acción en el escenario internacional. De este modo, no se valora la necesidad de contar con el apoyo de ambos países en el contexto regional, sino que por contrario, siempre se subestimó el vínculo hacia La Paz y Asunción.

La sobrevaloración que el actual gobierno argentino, reflejó en la relación con Bolivia, dada la necesidad de “seducir” a este país

a fin de lograr el principal objetivo de paliar la crisis energética, demuestra, la falta de análisis, reflejada en el distanciamiento de la alianza estratégica iniciada con Chile. Sin duda, la política exterior argentina, sigue siendo claramente reactivas, destacando la falta de racionalidad, coherencia, capacidad e iniciativa y atada a decisiones improvisadas.

En cuanto a Paraguay, la diferencia se suscita en la indiferencia constante que se refleja hacia este país, si bien el MERCOSUR busco estrechar esa distancia enorme que separa a dicho bilateralismo, no logró imponerse en a agenda de política exterior argentina, como si lo hizo La Paz durante la última administración.

### Referencias bibliográficas:

- CISNEROS, Andrés, ESCUDÉ, Carlos, (1998, 1999, 2000) Historia General de las Relaciones Exteriores, GEL, Bs. As.
- DE LA BALZE Felipe A. M, La política exterior de "Reincorporación al Primer Mundo", en Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito, Andrés Cisneros (Comp.), CEPE y CARI, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires-Argentina, 1998.
- DI TELLA, Guido (1991) Discurso pronunciado en el CARI, Buenos Aires.
- ESCUDÉ, Carlos (2003) "La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un Estado parasitario".Bs. As.: Fundación Atlas 1853.
- FRANK, Mora. (1993) La política exterior del Paraguay (1811-1959) Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, [www. mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)
- MIRANDA R.oberto, TINI Natalia. (2006) "Promesas y realidades de la integración de la Argentina en la región: la cuestión gasífera", en Varios Autores, Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz, Bolivia, <http://www.iv-jornadas-latam-historia-rrii.org/>
- MIRANDA, Roberto (2006) "Política sudamericana: Una señal para el reposicionamiento internacional de la Argenitna", Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 30:141-159.
- MIRANDA, Roberto, "¿Por qué cambia la política exterior de un mismo gobierno? Algunas consideraciones sobre la gestión internacional de Néstor Kirchner". Temas y debates, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, 2005.

- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (2005-2007)  
Informes Mensuales, Cátedra de Política Internacional  
Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR).
- OBSERVATORIO POLÍTICA EXTERIOR BOLIVIANA-CAEI (2007), N° 6  
y N°7.
- ORIAS ARREDONDO R., SEONAE FLORES, A. Y TORRES ARMAS W.  
(2001) *Bolivia país de contactos: Un análisis de la po-  
lítica vecinal contemporánea*. Cap.II "Bolivia Argenti-  
na: La búsqueda de los nuevos ejes estructurantes de la  
relación bilateral". Ed. FUNDEMOS.
- SALAZAR PAREDES, Fernando, Una breve revista a las relaciones  
internacionales de Bolivia en 1989, Ediciones CERID, La  
Paz-Bolivia, 1989.
- SIMÓN J.osé Luis (1995) "Política Internacional para la Democra-  
cia. Fundación Hanns Seidel Universidad Nacional de  
Asunción, Asunción.
- SIMÓN José Luis (1995) "El Paraguay de la transición: Democracia  
de baja calidad y política exterior de arrastre".
- TINI, Natalia (2007) "Argentina Y Paraguay, una Estructura Bilate-  
ral En Clave Doméstica" Tesis de Master en Integración  
y Cooperación Internacional, CERIR-CEI-Universidad  
Nacional de Rosario.
- YOPO Madlen. (1986) "La Política exterior del Paraguay: continui-  
dad y cambio en el aislamiento" en Heraldo Muñoz  
(Comp.) América Latina y el Caribe: Políticas exterior  
para sobrevivir. Anuario de Políticas Exteriores Lati-  
noamericanas. GEL/PROSPEL. Buenos Aires.
- YOPO Madlen. (1987) "Paraguay ¿Transición o reacomodo?". En  
Revista Cono Sur, Volumen VI, N° 3. Junio de 1987,  
Santiago Chile.

**Medios de Prensa consultados:**

- Diario La Nación, [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)  
Diario Clarín, [www.clarin.com](http://www.clarin.com)  
Diario ABC, Paraguay, [www.abc.py](http://www.abc.py)