

**CRPI** Segundo Encuentro  
Centro de Reflexión en  
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS  
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**  
1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

Las Variables Domésticas en la Política Exterior: Casos de  
Argentina y Paraguay

María Natalia Tini  
(Universidad Nacional de Rosario)

El objetivo de este trabajo, es analizar la influencia que a lo largo de estos tiempos han adquirido las *variables domésticas* en la política exterior, tomando como casos de referencia la relación bilateral de Paraguay y Argentina desde el restablecimiento de la democracia en nuestro país. Rescatando la importancia de los factores o condicionantes internos al momento de mantener vínculos con sus vecinos, y para el caso que nos ocupa con nuestro país, en el mismo se hará un análisis de tipo explicativo abordando aquellas teorías y autores que centran también su atención en la relevancia de los factores internos en la formación de la política exterior, sin negar la importancia de los condicionantes externos, aunque quiero rescatar una posición poco estudiado en el campo de las relaciones internacionales como es el proceso político “interno” de la política exterior y sus determinantes.

Analizaremos para fin de cumplir con nuestro objetivo, en primer lugar la influencia que la variable: régimen político ejerce en la política exterior; y en segundo término el proceso de formulación de la política exterior, destacando en este apartado el valor que deberían cobrar tanto la cancillería como el congreso en al formulación de la política exterior. Asimismo haré mención a algunos indicadores que tienen un peso importante al momento de abordar la política exterior, tales como: el peso de la cultura y de la idiosincrasia nacional, debido a la estrecha vinculación que esto supone entre lo interno y lo externo; y las diferencias muchas veces encontradas entre “funcionarios de carrera” y equipo políticos. A modo de cierre presentaré algunos ejemplos y/o casos paradigmáticos sobre la realidad de la política exterior en Argentina y Paraguay.

### **RÉGIMEN POLÍTICO Y POLÍTICA EXTERIOR: UNA RELACIÓN CAUSAL**

Como mencioné anteriormente, considero fundamental la importancia de los factores internos en la formulación de la política exterior, y en este sentido la influencia que el régimen político (en sentido de régimen o forma de gobierno), ejerce en la política exterior de un país, a modo de comenzar a vincular lo nacional e internacional en un solo objeto de investigación.

Antes de seguir avanzando, me interesa abordar dos conceptos claves de esta investigación:

#### *Política exterior y Régimen político.*

Definimos a la política exterior, como el área de actividad gubernamental que es concebida como la relación entre el estado y otros actores, particularmente otros Estados, que interactúan, aunque no exclusivamente en el sistema internacional. De aquí se podría dilucidar que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso doméstico nacional donde ella es generada (*Lasagna, 1995:*

390) Tomamos esta definición dado que hace a la esencia de nuestro estudio al considerar a la política exterior como una política pública más.

Las características del régimen político pueden conducir a diferencias importantes en las políticas exteriores. Esta relación causal puede resultar relativamente obvia cuando se refiere a regímenes de naturaleza muy diversa, como en el caso de uno autoritario y otro democrático, no solo en términos de política exterior sino también entendiendo una relación bilateral.

En esta misma línea, *Dieter Nolehn* y *Mario Fernandez*, en un trabajo referido a la redemocratización y política exterior conciben a la política exterior como “policy”, como producto o consecuencia de las decisiones del sistema político, siendo afectadas de esta manera por los cambios que dicho sistema experimenta. Este efecto sea directo o indirecto, parcial o total, significativo o irrelevante, y tenga lugar en la fase de la formulación o de implementación, debe ser como dependiente de otras variables convencionales.

Los autores consideran que en América Latina, más que en los países desarrollados el paso del autoritarismo a la democracia, o de una variante del mismo tipo de régimen a otra, emerge el modo en que se relacionan el tipo de régimen y sus resultados.

Pasemos ahora a definir régimen político, y en este punto la primera aclaración que debemos tener en cuenta es que no utilizamos este concepto como generalmente se aborda al referirse a gobiernos de corte autoritario, en el presente trabajo no utilizaremos esta acepción. Si tomaremos en consideración la definición de *Van Klaveren*, (1983:35) quien se refiere a régimen sin mencionarlo explícitamente, como la forma de organización política de un gobierno.

Siguiendo a *Lasagna* (1996), y dejando de lado, las visiones realistas de las relaciones internacionales que normalmente consideran que más allá de la fronteras estatales la dinámica de la política interna no es válida para explicar las acciones de los Estados (*Lasagna*, 1995:390)) lo que pretendemos demostrar aquí es precisamente todo lo contrario, desde una perspectiva distinta a la sustentada por el realismo, considero que la política doméstica es un “factor explicativo” importante de la conducta exterior de un Estado. Quisiera reflexionar y a través de distintos ejemplos demostrar como diferencias en factores internos alteran el comportamiento exterior de un Estado, asumiendo este, como el actor más importante en el análisis.

Si postulamos que la política exterior de un estado puede ser entendida como una política pública más del régimen, por tanto, los cambios que se producen en el ámbito de las estructuras y procesos políticos deberían tener una cierta influencia en ella, siendo imposible que un cambio fundamental en las estructuras políticas-institucionales no repercuta en la política exterior.

Los cambios de régimen, como ha de suponerse, implican algún grado de alteración en los mecanismos político-institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las

políticas de gobierno (*Dieter – Nolehn, 1991:232* ). De manera que cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad, en las reglas del juego formales e informales, y en los principios del régimen, con independencia del grado de este, debería concernirla en alguna medida, dando paso a momentos de “creatividad e innovación” sobre la política a seguir.

La evidencia empírica del proceso de democratización en América Latina, demuestra que no necesariamente a un cambio de régimen le siga un cambio determinado en política exterior, pero vale mencionar los casos de Argentina y Paraguay, para dar cuenta que las transiciones a la democracia implicaron diferentes niveles de transformación del comportamiento externo de estos países.

Hay muchos casos en países desarrollados y en vías de desarrollo que dan cuenta del grado en el cual la política exterior es influida por cambios del régimen político, pasando a ser la política exterior de un régimen político una función de su dinámica interna.

A fin de dar cuenta de la relación de causalidad existente entre cambio de régimen político y política exterior, tomare como modelo explicativo el que plantea Lasagna (1996), quien parte de la hipótesis de que un cambio en las propiedades del régimen político puede conducir a una alteración de la política exterior, y toma como propiedades del régimen: a la naturaleza de las relaciones entre Estado y Sociedad, a los principios y valores en que se sustenta el régimen, y finalmente a los factores estructurales del propio régimen, por tanto al producirse una alteración de estas propiedad algunas dimensiones de la política exterior pueden ser modificadas, tales como: los objetivos, intereses y estrategias, y la relación diplomático, este último es un instrumento importante en nuestra investigación para dar cuenta de las idas y venidas por las que han pasado las relaciones de Argentina y Paraguay, teniendo en cuenta fundamentalmente la inestabilidad política de nuestro vecino, como así también los distintos cambios de régimen, en el sentido siempre de cambio de gobierno, si bien los mismo seguían perteneciendo a un mismo partido, pero con distintos aspectos a considerar por cada uno de ellos.

Cabe destacar aquí, a modo de ejemplo, el salto cualitativo que se intenta dar en la política exterior del Paraguay, cuando cae la dictadura de Strossner en 1989 y asume el gobierno el Gral. Rodríguez., el nuevo gobierno intentó dar, más allá que no se haya podido conseguir en su totalidad; un cambio radical en la estructura de gobierno.

La inestabilidad política y las políticas disfuncionales pueden conducir claramente al cambio en el liderazgo central, del régimen, de las instituciones y creencias dentro del Estado y la sociedad. En suma, los cambios en la política exterior tienden a reflejar cambios que tienen lugar en las estructuras, creencias y política de la sociedad y del Estado dentro de un contexto internacional dinámico (*Lasagna, 1996* ).

Cuando se producen contradicciones entre las políticas gubernamentales y las demandas que vienen desde la sociedad política, la chispa del cambio queda activada. El fortalecimiento de la oposición dentro de un régimen autoritario, por ejemplo, puede poner en entredicho las políticas gubernamentales restándoles legitimidad hasta provocar su cambio, cuando no el cambio del mismo régimen. Si las políticas gubernamentales fracasan en ajustarse a las nuevas demandas del contexto doméstico, las contradicciones crecen incrementando la probabilidad del fracaso, desatando así una crisis política que cuestiona la legitimidad de las políticas y las creencias mantenidas por el grupo dominante (*Lasagna, 1996*).

Algunos autores, ven limitada esta teoría que versa sobre el peso que se le atribuye al régimen político sobre la política exterior, Rosenau (1980) menosprecia esta variable, al considerar que en los países menos desarrollados son más vulnerables a los estímulos del contexto internacional, con lo cual sus políticas exteriores estarían más determinadas por éstas que por los condicionantes internos, pero habría que demostrarle a Rosenau entonces, porque los intentos de golpe de Estado en 1996, el asesinato del vicepresidente Argaña en 2000, el asilo otorgado pro nuestro país en ese momento, porque todos estos sucesos y alteraciones en el régimen político Paraguay modificaron el perfil de su relación hacia nuestro país?

Son varios los autores que contrariamente a lo que manifiesta Rosenau, aprecian el peso de los factores internos en la política exterior, a saber: Bárbara y Stephen Salmore, manifiestan que sobre la relación existente entre “tipo de régimen” y el “comportamiento de la política exterior” de las naciones, en el sentido de que los objetivos que los líderes de los regímenes asignan a la política exterior, las limitaciones que la naturaleza de cada régimen impone a esa política, así como el sistema político interno en el que se asienta el régimen no pueden menos que constituir conceptos importantes en la explicación de lo que sucede con la política exterior del respectivo país.

No obstante entre los regímenes democráticos las tensiones vinculadas a la relación interior-exterior también dan lugar a diferencias, por cuanto el proceso de la política exterior esta fundado en un precario balance entre el compromiso democrático y la razón de Estado (*Panebianco, 1993:43*)

El régimen político como variable explicativa da cuenta de las interacciones entre el juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno en torno a cuestiones que son simultáneamente internas e internacionales (*Putman, 1988*)

La política exterior esta condicionada por el régimen político, puesto que es fruto de un conjunto de interacciones, que se llevan a cabo de acuerdo con unas reglas, estructuras y valores que emanan de él.

En este sentido, en el caso de Paraguay, el cambio de régimen político de 1989 operó como una condición necesaria para lograr la reinscripción internacional del país. Pero desde entonces, en

adelante faltó la condición suficiente de una adecuada política exterior y de una diplomacia profesional y capacitada, y la imprescindible autonomía respecto de las asfixiantes y determinantes coyunturas de la política interna, para convertir al influyente factor externo en un instrumento fundamental al servicio de sus intereses nacionales, que sobre todo tienen que ver con el problema del desarrollo, entendiendo por tal la transformación productiva, sustentable y con equidad que requiere con urgencia el Paraguay.)

### **LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR:**

Asimismo, otra variable principal que me interesa rescatar en mi investigación es el proceso de formulación de la política exterior, el proceso de toma de decisiones y los actores decidores que se vinculan en la misma. (*Allison, 1988* )

La toma de decisiones no se produce en el vacío, sino que es el resultado del conjunto de interacciones a las cuales se ve sujeto el sistema de política exterior. Las demandas y relaciones que provienen de los ámbitos domésticos y externo se agregan de manera interactiva y tienden a ejercer presión sobre el sistema. En consecuencia creo que en el intento por caracterizar las relaciones bilaterales de ambos países considero primordial contemplar el estudio de los factores que se hacen presentes en este ámbito y la forma en que el sistema de política exterior de ambos países las plasma.

De manera tal, podemos ver como el proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo distinguen del resto de las políticas gubernamentales.

El papel del congreso es relativamente limitado en comparación con la intervención de este en otras áreas, así el proceso legislativo de la política exterior es reducido, limitándose por lo general, a ratificar tratados y regulaciones internacionales, comprometiendo así las decisiones externas, en algunos casos, a otros gobiernos, ya que van más allá del periodo de gobierno que lo suscribió. Estos rasgos hacen diferente a la política exterior de otras políticas públicas, demostrando de esta manera que existe cierta relación entre los cambios de régimen y las características propias que puede asumir la política exterior.

El proceso de toma de decisiones puede oscilar entre centralismo y burocratismo, entre la centralidad de las decisiones externas en el régimen autoritario y la mayor relevancia que adquirieron en democracia, actores más descentralizados. En este contexto el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto a otras carteras que poseen una dimensión externa importante, desarrollan procedimientos organizacionales propios y diferenciados. La burocracia, por tanto, generalmente se modifica: ya sea haciéndose más compleja, o bien produciéndose un cambio de personal, ampliaremos sobre estas dos instituciones más adelante.

En el proceso de elaboración de una política exterior se toman en cuenta, la forma, el cómo y quien (o quienes) hacen la política exterior. Las decisiones por tanto son el aspecto más visible y obvio de la política exterior. Sin embargo éstas son solo partes de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamientos, objetivos, intereses, estilos, percepciones e incluso no decisiones.

El proceso de toma de decisiones puede ser analizado desde diferentes perspectivas, ya sea enfatizándose sus elementos psicológicos, o bien la trama burocrática resultante de múltiples interacciones en el ámbito de organizaciones y de individuos, siempre partiendo de la base de que el Estado no es un actor unitario y racional. (*Lasagna, 1995:*)

En esta etapa del proceso de toma de decisiones no hay que olvidarse del estilo diplomático que el gobernante de turno o el gobierno quiera imponer a la conducción de su política exterior, tiene un gran peso, por tanto, la personalidad del líder y la forma en que se elabora la política exterior. Entrando en juego en este momento, no solo un conjunto determinado de condiciones internas objetivas, sino que también una serie de elementos subjetivos, tales como: los valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país y los valores o normas no escritas del comportamiento internacional. (*Muñoz, 1986:14*) El modo específico en que estos factores se entrelazan y la forma en que son impulsados por los responsables de la política exterior constituyen el estilo diplomático de un país. En el estilo diplomático se aprecia con claridad el dualismo entre continuidad y cambio que caracteriza a la política exterior.

Por último hay que tener en cuenta que no existe una relación directa entre un tipo particular de régimen y una determinada variación de política exterior, las particularidades de cada proceso, la estrategia económica, el sistema internacional, también ocupan un lugar destacado en la determinación de la dirección que adoptan los cambios de la política exterior. (*Holsti, 1991*) En lo que si no parece haber dudas es que mientras más profundo es el cambio de régimen más se acentúa la relación régimen político-política exterior.

La política exterior de Argentina que se conforma a partir del primer gobierno de Menem, en 1989, se establece dentro de una concepción monocéntrica, de manera que se crea un modelo de toma de decisiones políticas públicas que tiende a fundamentar su acción en definición de una agenda reducida a la búsqueda del consenso con la potencia hegemónica, se planteó que esto fuera así de manera de no quedar al margen del sistema internacional, pero haciendo una lectura equivocada del mismo, dado que de esta manera nuestro país priorizó la relación con EE. UU dejando de lado, los vínculos con los países vecinos, Paraguay, de esta manera quedó relegado de la agenda de interés de nuestro país.

Según Andrew Moravcsik, los actuales esquemas acerca de la influencia nacional en la política exterior se pueden dividir en tres subcategorías, de acuerdo con el factor de la política interna que

los analistas privilegian:

- a) las teorías que subrayan las presiones de los actores sociales internos a través del poder legislativo, los grupos de interés, la opinión pública y las elecciones;
- b) las teorías que localizan las fuentes de la política exterior dentro de las unidades administrativas del poder ejecutivo. Otros modelos complementarios a los que estudian a las organizaciones burocráticas se centran en la dinámica de grupos en los niveles más altos de la pirámide de toma de decisiones, y otros más se especializan en la psicología del individuo,
- c) los estudios sobre el carácter liberal o autoritario de las organizaciones políticas y su influencia en la política externa. (*Osorno, 1995*)

Un aspecto que merece ser destacado en el estudio de la política exterior paraguaya, es la incidencia de la política interna sobre la política exterior. En efecto, Paraguay ha sido desde sus orígenes como nación independiente, un país cerrado que ha priorizado su política interna por sobre sus relaciones exteriores. Es más se puede decir que en muchas oportunidades, la política exterior constituyó solo una variable de la política interna. <sup>1</sup>

Russel sobre este tema manifiesta que los estudios sobre adopción de decisiones se encuadran en el nivel del análisis “estado-nación” y se centran en las acciones que se desarrollan dentro de un determinado país, dirigidas a su medio externo.

El mismo autor diferencia y creo que para nuestro caso también es válida la distinción entre estructura y proceso decisorio, la primera esta integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida” El proceso de toma de decisiones,

---

<sup>1</sup> En este sentido, las luchas internas en el seno del partido gobernante condicionaron la posibilidad del Paraguay en materia de política exterior. Ejemplo de esto se da en 1992, como consecuencia de la mala praxis del Paraguay en la ejecución de la parte que le correspondía del Proyecto Pantallón (Río Pilcomayo), obra que tenía como objetivo detener o atenuar el agua el retroceso del río, toda el agua escurrió hacia el territorio argentino. El proceso de este río y de su obra se vieron profundamente perturbados, en la parte paraguay, como consecuencia del proceso preelectoral que vivió el país con vistas a las elecciones presidenciales del 9 de mayo de 1993. La cuestión fue continuamente utilizada en la interna del Partido Colorado. Los grupos seguidores del ex Pte. Stroessner, partidarios de Argaña en las elecciones del Partido Colorado del 27 de diciembre de 1992, acusaron de debilidad a la cancillería del manejo de las negociaciones con la Argentina.

Los grupos fieles al ex presidente Rodríguez, seguidores de Wasmosy, se mostraron en cambio mucho más moderados, pero, sin acusar de debilidad a la Cancillería, tampoco pusieron demasiado empeño en defenderla. Esta actitud se enmarcó dentro de la estrategia wasmosysta que, sin llegar a enfrentarse con el oficialismo, pretendió crear una imagen electoral propia poniendo cierta distancia de la administración de entonces. Las fuerzas armadas manejaron la cuestión como hipótesis de conflicto. En el marco de la política interna, fue precisamente el sector de los jefes militares el que ejerció fuerte presión sobre el general Rodríguez para condicionar las negociaciones a la aceptación previa por parte de Argentina de la posición paraguaya. Los militares paraguayos, al igual que sectores del Partido Colorado, compartieron la idea de convertir al Pilcomayo en una “cuestión nacional” y mantener la dureza en lo referente a este tema, de tal manera que un eventual éxito diplomático redituara en beneficio electoral para el gobierno o que la responsabilidad por la prolongación del impasse más allá del 9 de mayo fuera atribuida a la Argentina.



por su parte se vincula con la dinámica decisoria. En él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una cadena de estímulos internos y externos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. (*Russel, 1990: 256*)

Las características principales del sistema político, influyen sobre manera en la estructura y dinámica del proceso de toma de decisiones, y es lo que en mi investigación intentaré demostrar a través de: las características generales del proceso de toma de decisiones en política exterior en Paraguay y Argentina en los últimos años. Así como también quisiera detenerme en el rol de las cancillerías de ambos países, y por último la relación entre el ejecutivo y el Congreso durante los gobiernos democráticos. Para demostrar podemos observar como la naturaleza “autoritaria” y los resabios de autoritarismo heredados de la dictadura de Stroessner, condicionaron al poder ejecutivo de Paraguay en todo momento al formar y manipular demandas y gozar de una gran libertad en la determinación de los objetivos a seguir.

### **LA CANCELLERÍA:**

Una institución a considerar al momento de hablar de formulación de la política exterior es la cancillería. El peso de las cancillerías ha sido cambiante durante los últimos años dado los cambios ocurridos en el escenario internacional, así como también el rol que el ejecutivo le otorgó a las mismas a la hora de plasmar la política exterior.

En Argentina, se puede identificar una cancillería mucho más fuerte que en Paraguay, dada la precariedad de las instituciones en este país, consecuencia lógica del largo período dictatorial que este país padeció.

Es de destacar también que el rol de las cancillerías en estos últimos años se ha visto opacado por la creciente participación de otras agencias de gobierno en temas de política exterior, principalmente la económica, y la presencia durante los últimos años de un canciller de tinte economicista, rasgo que presentó nuestra cancillería en los últimos años.

Las dificultades para coordinar el discurso y el desempeño de las distintas agencias que tienen responsabilidades en materia externa se han visto agravadas por las diferentes percepciones, prioridades e intereses organizacionales de sus responsables, buscándose revertir esta situación con la profesionalización del servicio exterior de la nación, esto quedo demostrado en Argentina luego de las interrupciones de sus procesos democráticas y con el restablecimiento de la democracia en nuestro país(*Russel, 1990: 263*)

A partir del gobierno de Alfonsín, la Cancillería recuperó el manejo de la agenda en comparación con la reducción que había sufrido durante los gobiernos militares, aunque ha debido enfrentar y por

estos tiempos aún más numerosas pujas con otros Ministerios, principalmente el de Economía.

En Paraguay, pasada ya más de una década del derrocamiento de Stroessner, y por consiguiente, del inicio de la transición, el panorama que exhibía en sus relaciones exteriores era todavía preocupante, pues el Ministerio respectivo y el manejo de las relaciones internacionales del país continuaban atascados en la herencia dejada por el autoritario régimen anterior: de improvisaciones, déficit de institucionalización y de modernización, y carencia de profesionalismo, que son características negativas compartidas por todo el aparato de Estado, con las excepciones del caso que no hacen sino confirmar la regla (*Simón, 1995:118*)

No se trataba del aislamiento político internacional de una dictadura rodeada de democracias y anclada además en un anacrónico fundamentalismo anticomunista. Tampoco se está diciendo que nada hay de rescatable en la formulación, orientación e implementación de la política exterior paraguaya hasta 1991, sino afirmando que en el balance predominan los aspectos negativos. En términos generales, por ejemplo, el desempeño de la diplomacia presidencial era todavía el único dato que se manifestaba casi permanentemente positivo desde el inicio de la transición paraguaya a la democracia. Desde luego, eso solo era suficiente para las necesidades del país en 1991 y mucho menos para el futuro de la democracia paraguaya.

En el caso paraguayo, sin duda alguna tanto el cambio político interno (el inicio de la transición y sus primeros años), como las transformaciones sistémicas que condujeron a la actual etapa de post-Guerra Fría, alteraron por completo el contexto local y mundial de las relaciones internacionales del país, pero su política exterior no ha logrado adaptarse plenamente a tales acontecimientos, principalmente por carecer la actual administración del estado de una concepción estratégica definida, adecuada a sus necesidades y global, sobre las posibilidades y límites del Paraguay en el mundo del siglo XXI (*Simón, 1995:119*)

En el Paraguay de transición, al igual que en durante la época de Stroessner tampoco se tienen muy en cuenta la velocidad, dirección y profundidad de los cambios internacionales que se hacen visibles desde finales de los 80, lo que en cierto modo ayuda a explicar la inadecuación actual del Ministerio de Relaciones Exteriores para adaptarse positivamente a tales transformaciones (*Simón, 1995:96*).

Sin duda alguna, en las últimas cuatro décadas el estado Paraguayo conoció una notoria expansión tanto en su estructura y funciones, aunque salvo contadas excepciones sus dependencias y organismos no se caracterizaron precisamente por incorporar la racionalidad burocrática del estado moderno, tan bien estudiadas por la tradición que inaugura Weber en las ciencias sociales. La estructura del servicio exterior del Paraguay aún sigue los antiguos patrones de la diplomacia internacional del siglo pasado. No existe un verdadero “cuerpo diplomático paraguayo” de carrera

como en cualquier país ( *Simón, 1995:96*)

En esto últimos años si bien la cancillería paraguaya buscó el “cambio” a través de las diversas innovaciones adaptadas en algunos aspectos del Ministerio de Relaciones Exteriores, las maneras para adecuar el organismo del Estado a los nuevo tiempos siguen haciéndose con antiguos y viciados criterios. En primer lugar, porque la cancillería (como el resto del aparato del Estado) no abandona su característica de coto de caza exclusivo del oficialismo A punto tal que la política de nombramientos de embajadores y personal diplomático, y de funcionarios de Cancillería, se mantiene como patrimonio exclusivo de los afiliados al Partido Colorado. (*Simón, 1995:96*)

La pérdida de peso relativo de las cancillerías frente a otras agencias y la consiguiente fragmentación del proceso decisorio responden a distintas causas según los países y los afectan de manera desigual. Sin embargo parece haber un conjunto de factores comunes a todos los países estudiados: la ampliación de la agenda de política exterior, el ascenso de la “baja política” al primer lugar de las prioridades externas y la agudización de la crisis económica.

Con la llegada al gobierno de Paraguay, del general Andrés Rodríguez, su diplomacia presidencial se ha caracterizado por la frecuencia e intensidad de sus contactos internacionales y por le sentido de oportunidad de ellos. La cantidad e importancia de los hechos que produjo la diplomacia del Ejecutivo paraguayo constituyen aspectos que comparte con la mayoría de sus vecinos democráticos de la región.

Lo que si merece ser destacado en el caso de Rodríguez es que, siendo entre 1989 y 1993 el único gobernante castrense sudamericano, surgido además de un golpe de Estado, sin embargo ha sabido desarrollar una muy eficiente presencia internacional entre sus colegas gobernantes democráticos

### **EL CONGRESO:**

Otra institución clave a tener en cuenta en el proceso decisorio es la relación entre el Congreso y el Ejecutivo .La influencia del Congreso en la adopción de decisiones es significativa, mucho más en nuestro país que en Paraguay, el legislativo modifica la voluntad inicial del Ejecutivo o impide que la decisión finalmente sea adoptada.

Está claro que el rol de Congreso en materia de política exterior es el de influir en el proceso decisorio y no el de adoptar decisiones, dado que actúa con mucha menos frecuencia que el ejecutivo en calidad de “unidad última de decisión”, aunque si cumple siempre ese papel para la adopción de los Tratados.

En el Paraguay de Stroessner el poder legislativo y el judicial, eran considerados meras instancias administrativas del ejecutivo, razón por la cual prácticamente en nada interesaban para las

relaciones exteriores del país. Tampoco las comisiones de relaciones exteriores del Congreso tenían bajo el stronismo la menor relevancia para influir sobre el Ejecutivo. Por el lado de la “mayoría “con que contaba el régimen en su “parlamento” ( 2/3 de la bancas), desde luego que nunca fue cuestionada la conducción por el Palacio de López de los Asuntos internacionales de la república. Y en lo que hacía referencia a las “fuerzas no oficialistas con representación parlamentaria” en esa época ( 1/3 de los escaños del “ congreso”, divididos entre organizaciones espurias, oficialmente reconocidas como partidos liberal radical y liberal, para dar la apariencia de un sistema democrático pluralista) jamás prosperó en el seno del “ parlamento” uno solo de sus pedidos de informes al Ministerio de Relaciones Exteriores. ( *Simón, 1995:105*)

La situación de Paraguay durante la dictadura de Stroessner, marca el neto predominio del poder Ejecutivo en el ámbito de las relaciones exteriores. Yopo afirma al respecto la mayor parte de las decisiones de política interna y externa eran monopolizadas por el Palacio López cuando stroessner reinaba en él. Simón agrega que prácticamente la totalidad de las decisiones del Paraguay, desde las más intrascendentes de ellas, pasaba por un mecanismo de actor único (Stroessner ) cuyas determinaciones resultaban inapelables .

Desde la inauguración de “un sistema pluripartidista limitado” entre 1963 y 1977, y de ahí en adelante hasta febrero de 1989, ninguna de las diferentes representaciones no oficialistas en las dos Cámaras del Congreso (Senado y Diputados) lograron que prosperara alguna iniciativa parlamentaria de importancia. En mayo de 1982, en plena crisis del Atlántico Sur, un “proyecto de declaración” netamente favorable a la reivindicación histórica de la Argentina sobre las Islas Malvinas, no mereció otro destino que el olvido luego de ser sometido a la consideración de la Cámara de Diputados por representantes de la denominada “ primera minoría”, el Partido Liberal Radical ( PLR), que había logrado su reconocimiento legal como tal a cambio de aceptar mantenerse en le sistema político dictatorial, mientras el grueso de la oposición desde 1977 volvía a ser excluido del despótico modelo stronista ( *Simón, 1995:118*)

El modelo de política burocrática que plantea Allison resulta adecuado y pertinente para abordar el estudio de los procesos decisorios en materia de política exterior, en función de las tendencias de cambio apuntadas en este trabajo.

### **LOS VALORES CULTURALES:**

Una variable importante a considerar en la política exterior es el conjunto de características específicas de las formaciones culturales de cada nación, debido a la estrecha vinculación entre lo interno y externo, es decir, se actúa sobre el medio exterior, pero las consideraciones y esquemas que determinan esta actuación pertenecen por entero al campo de la cultura nacional. Por ende, la

actividad internacional de cada estado pasa a estar decididamente condicionada por los valores a los que adhirieron sus círculos dirigentes, por la naturaleza de su consenso interno. Por la modalidad y características de sus instituciones y también por los elementos predominantes de sus procesos educativos y formativos. Es en este terreno que el conocimiento profundo de los sistemas políticos comparados deviene en una clave para entender también la forma en que se estructura la política exterior. (*Maira, 1987:414*)

Sin ninguna duda, la cultura del Paraguay, sus valores, las dificultades históricamente comprobadas para lograr el consenso interno y la precariedad de sus instituciones, incluyendo a aquellas de importancia vital para la educación de su pueblo, no son precisamente elementos que contribuyan de manera positiva desde el interior para el relacionamiento con el mundo circundante. Esto demuestra que en el Paraguay “el aparato estatal autoritario y despótico existente bajo la dictadura de Stroessner, incorpora este tipo de elementos (una cultura antidemocrática preponderante) a su lógica de poder, tanto para asegurar su capacidad de comando como para conseguir la obediencia de la población a tales comandos. Los elementos antidemocráticos de la cultura nacional, aprovechados e integrados en el aparato de poder autoritario, pernean las instituciones de la república, su cuerpo social y su espíritu, organizando su propia reproducción y moldeando la identidad de los actores que se desenvuelven en su seno” (*Acevedo y Rodríguez, 1986:62*)

Es que a lo largo de toda su historia, política y culturalmente en el Paraguay predominó una tradición autoritaria. En el siglo pasado, y a partir de la independencia política de España (1811), los paraguayos soportaron la dictadura de Francia y el despotismo de López. Las dos prolongadas etapas autoritarias concluyen con la tragedia de la Guerra contra la triple Alianza (1865-1870). La derrota paraguaya frente al poderío conjunto de Argentina, Brasil y Uruguay posibilitó que en 1870 lo que restaba del país, particularmente sus elites, jurara una constitución liberal. Sin embargo, sus instituciones jurídicas-políticas liberales nunca lograron plena vigencia, a que por lo menos hasta principios del siglo XX la razón prevaleciente en el Estado y la Sociedad es la del caudillo de turno respaldado en lo que denominamos “la razón de las armas”. Entre 1904 y 1936, incluyendo los tres años de la Guerra del Chaco contra Bolivia (1932-1935), se realizaron sucesivos intentos (no siempre exitosos) para que el país legal coincidiera con el real. Entre 1948 y 1954, ocho mandatarios (civiles y militares) apoyados por el Partido Colorado (al interior del cual predominaban sus sectores autoritarios) se sucedieron fugazmente y sin solución de continuidad en el Palacio de Gobierno, hasta llegar al 4 de mayo de 1954, fecha que culmina en un pacto cívico-militar entre el joven general Alfredo Stroessner y el anarquizado Partido Colorado, que aceptó la deposición del presidente Colorado Federico Chávez, a cambio de mantenerse como partido del gobierno.

Una vez iniciada la transición a la democracia con el gobierno de Rodríguez, el peso en Paraguay de esta cultura autoritaria, basada en la opresión y en la exclusión de los opositores, contrapuesta a una cultura de la tolerancia y de la concertación, sigue generando numerosos escollos en el proceso de modernización política democrática que vive el país, haciendo sentir lógicamente su influencia en el campo internacional del Palacio de López, por ejemplo bajo la forma de un Ministerio de Relaciones Exteriores exclusivamente en manos de funcionarios oficialistas. (*Simon, 1995:108*)

### **DESACUERDOS ENTRE TÉCNICOS Y BUROCRATAS:**

Una dificultad más que padecen los estados contemporáneos en la esfera de las relaciones exteriores son los desentendimientos entre “funcionarios de carrera y los equipos políticos”.

Esto se destaca, incluso con el desarrollo de los estados modernos, y con la ampliación de sus recursos y funciones, volviéndose imprescindible contar con profesionales de la administración pública, resultando así inevitable la supremacía de los funcionarios de los funcionarios dentro del aparato estatal, derivado del dominio que ejercen sobre los procesos burocráticos de formación de las políticas públicas, de las doctrinas que elaboran y que repercuten en la socialización de ellos mismos, y de la impronta cuantitativa que adquieren.

El pragmatismo y el conservadurismo inherentes a la actividad de los funcionarios de carrera, que también abarca a las burocracias dedicadas a las relaciones exteriores, encuentra dificultades para conciliar con la lógica de los equipos políticos que acceden a los cargos de responsabilidad del estado cada vez que se produce la alternancia en el poder. La racionalidad de los equipos políticos está influida por el menor conocimiento que tienen sobre asuntos técnicos, en la generalidad de los casos, y por la preferencia manifiesta de los cuadros políticos hacia concepciones ideologizadas. Además, la solidaridad básica de los cuadros políticos se orienta hacia el gobierno o el partido del que forman parte, que es distinta a la solidaridad corporativa desarrollada por los burócratas públicos. (*Simon, 1995:109*)

Como resultado son muy usuales las pugnas y conflictos entre los responsables políticos de un gobierno y los funcionarios de carrera; esto puede ser más agudo y complicado en países en los cuales los cuerpos burocráticos son numerosos y las funciones con responsabilidad política disminuyen cada día más.

Los choques de consideración entre equipos de políticos y de administradores suelen ocurrir generalmente al inicio de una nueva administración, cuando la voluntad política y la fortaleza del gobierno recién instalada es elevada. Frecuentemente los enfrentamientos pasan a mayores, lo que ocurre cuánto más extremas e ideologizadas sean las plataformas del gobierno que asciende, sobre todo porque las burocracias especializadas del área de las relaciones exteriores optan por un

“programa no escrito” que se sitúa mitad de camino frente a los planteamientos de las fuerzas políticas más influyentes. (*Simon, 1995:109*)

En este punto también caben algunas reflexiones sobre la realidad del Paraguay, dada la concepción prevaleciente sobre el aparato de Estado, que considera al mismo un territorio exclusivo del oficialista Partido Colorado.

No puede hablarse estrictamente de una burocracia política en el Paraguay de Stroessner y ni en el de la transición, puesto que es la racionalidad partidista (manifestada a través de una condición *sine qua non*, la de la afiliación obligatoria al coloradismo para postular a un cargo oficial) la que impera en la administración del estado, sea en el gobierno central o incluso en las empresas públicas y entes descentralizados. (*Simon, 1995:111*)

En el Paraguay, entonces, las funciones con responsabilidad político-partidista, dentro del aparato estatal, en lugar de disminuir han crecido sistemáticamente en las últimas décadas y la transición no alteró esa tendencia a privilegiar lo partidario-correligionario. De todas maneras, no puede negarse que a causa de la larga duración del autoritarismo stronista, los funcionarios públicos que accedieron a tal status (casi la totalidad de ellos) en virtud de su condición de colorados, al cabo de tantas décadas terminaron por convertirse en un tipo especial de burócratas públicos, corporativa y legal, aunque no funcionalmente.

Esta peculiaridad de la administración pública paraguaya ha sido un auténtico lastre para el proceso de transición porque el Estado, el principal empleador del Paraguay, sigue prefiriendo al correligionario colorado sin tener en cuenta por lo común los criterios de eficiencia, calificaciones. Como resultado de esta situación, a lo largo del período stronista no existieron conflictos entre burocracias y equipos políticos, tensiones que recién empezaron a manifestarse en el aparato estatal una vez iniciada la transición, y en las muy contadas áreas y sectores en los cuales el Poder ejecutivo introdujo mandos cualificados técnicamente, sin dar prioridad al componente afiliación al Partido Colorado.

### **A MODO DE CIERRE:**

Como primera conclusión hay que destacar que el proceso decisorio en Paraguay, ha presentado tradicionalmente un alto grado de centralización y unidad. El ejecutivo y particularmente el presidente, han concentrado en sus manos el poder político en el país, el régimen por tanto estaba caracterizado por tener una forma de gobierno personalista y centralizada, en la cual los incentivos y las recompensas materiales constituían las únicas bases de lealtad al gobernante, y estas malas prácticas son las que perdurarán en Paraguay hasta nuestros días.

La política exterior durante el régimen de Strossner respondía en lo interno a un régimen

hegemónico, y en lo externo a las influencias del mundo bipolar: por lo tanto, la relación con lo externo se basa en un eje estratégico: la alineación con la visión más dura de confrontación contra el comunismo y esto le da sustento a una política exterior rígida y predeterminedada. A pesar de las marchas y contramarchas que tiene esa posición durante toda la Guerra Fría en el contexto internacional, en el Paraguay permanece invariable.

Esta continuidad de la política también se mantiene más allá de los cambios que se suceden en la subregión, especialmente con nuestro país y con Brasil. En ese contexto, la política exterior autoritaria utiliza el recurso del aislamiento en los períodos de cambio, especialmente cuando estos no le son propicios, al amparo de su política de lucha contra el comunismo, que le otorgaba mayores márgenes de autonomía en su entorno directo.

Frente a los cambios vertiginosos que comienzan en el mundo a partir de inicios de los '80, empieza a diluirse la coherencia de esa política exterior carente de capacidad de adaptación. La rigidez, que fue lo que le dio coherencia en su tiempo, no le permitió visualizar las consecuencias de las transformaciones que se sucedían. Entonces se repite el aislamiento para ganar espacio, y no se percibe que comienza una nueva era, donde la integración se convierte en el eje estratégico que determinará la capacidad negociadora futura. El paraguas de la lucha contra el comunismo finaliza con la caída del Muro de Berlín, y los acuerdos entre Argentina y Brasil inauguran la nueva etapa de integración en el Cono Sur.

La llegada de a democracia se hizo esperar en el Paraguay. Los primeros síntomas de desgaste y deterioro de la dictadura de Stroessner se hicieron evidentes a principios de los 80, y recién nueve años después es derrocado el gobierno. Casi una década de aislamiento creciente que se evidencia especialmente en el campo de la política exterior, en un mundo cambiante, el país y su política internacional se mantuvieron sobre los ejes estratégicos que guiaron su inserción internacional durante la Guerra Fría.

Con una posición perimida, se enfrenta el país a un mundo nuevo y a una agenda establecida de acuerdos y compromisos a los cuales había que sumarse. La democracia naciente debía ganar confianza internacional. La inserción fue brusca y acelerada, mientras se discutían las nuevas pautas, en el contexto de un debate nacional sin las restricciones de la etapa autoritaria, se trataba de enmendar los errores de haber estado “ausentes” de los cambios durante mucho tiempo.

De esta manera, quedan en evidencia los lastres de la cultura aislacionista del pasado, que ha dejado de ser efectiva en el marco del proceso de integración y globalización. La posibilidad de lograr márgenes de autonomía a través del aislamiento es cada vez más costoso y menos efectivo: la consecuencia más evidente de esta situación es que la política exterior de la transición democrática ha sido una política de “adhesión” que resultó en una inserción internacional insuficiente y con



balance deficitario.

Desde el inicio de la transición democrática, Paraguay ha adherido a un conjunto muy importante de acuerdos internacionales, por el solo hecho de firmarlos. Pero no se consideró que la integración al mundo supone más que la firma de acuerdos internacionales, supone una pérdida progresiva de autonomía en la toma de decisiones, y que eso debe ser compensado con una nueva ecuación negociadora basada en la diversificación de los temas y los actores que intervienen en el proceso. El estado representado por el gobierno y su política exterior, abarcan un espacio limitado de esa negociación.

Y por tanto, los sucesivos gobiernos democráticos no han podido establecer un mecanismo que permita generar los consensos nacionales suficientes para definir nuevas orientaciones estratégicas para la política exterior. La escasa autonomía y capacidad del aparato estatal ha propiciado que las posiciones de política internacional, como sucede en otras instancias de la toma de decisiones del sector público, sean permeables a los grupos de intereses sectoriales, que imponen sus condiciones por encima de los intereses generales. De esta manera, las políticas públicas, y en particular la política exterior, no generan la confianza necesaria en la ciudadanía y pierden efectividad porque se basan en parámetros de corto plazo y visiones particulares.

En el caso de Argentina a la hora de formular la política exterior, hay que tener presente que las variables internas la mayor parte de las veces estuvieron condicionadas por el carácter e ideología gobernante, y a partir de aquí construían su visión del mundo, la posición respecto de las estrategias posibles de desarrollo, la cultura política dominante, y los rasgos que cada gobierno le imponía de centralismo, presidencialismo, personalismo.

Así podemos destacar que luego del restablecimiento de la democracia, la política exterior del Pte. Alfonsín cumplió un rol personalista en algunas decisiones tales como la cuestión del Beagle, sin dejar de tener en cuenta la conducción centralizada que adoptó la Cancillería argentina durante este período, la misma manejó todos los temas de la agenda político-diplomática y estratégica militar, y compartió con las agencias económicas de ejecutivo, no sin conflictos burocráticos las cuestiones económicas-financieras (*Russel, 1990:25*)

La política exterior de este gobierno pasó a ser un instrumento de la consolidación de un proceso político de transición, percibido como muy precario, como muy frágil. Esto explica en gran medida el alto perfil de la política exterior argentina en esta etapa. (*Russel, 1990:155*)

Luego, vinieron los dos gobiernos de Menem, y aquí se impusieron los aspectos económicos sobre los políticos, se eligió siempre a hombres fuertes de la economía para que cumplieran el rol de cancilleres. Las demandas de la sociedad argentina en el momento en que Menem asume no tienen que ver con las demandas propias de la primera fase de la transición, que son las demandas de

derechos humanos y libertades públicas, sino que tienen que ver con demandas económicas. Por lo tanto, el eje de la política exterior pasa a ser, no ya la defensa de la democracia porque se considera que este proceso continúa relativamente bien, sino la búsqueda de soluciones económicas a los problemas de la Argentina, en consecuencia, la política exterior tiene en este caso una visión instrumental, pero ya no es lo político lo que la define, sino esencialmente lo económico.

Lo mismo sucedía con el gobierno de De la Rúa, que si bien en la retórica quería salir de los moldes que había marcado la anterior administración, en la realidad y condicionado por la crisis económica que vivía nuestro país, no pudo despegarse de la impronta economicista en política exterior.

El énfasis en los factores internos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política de poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos. (*Van Klaveren, 1992:176*)

Vale destacar que las dos categorías de factores internos e internacionales, no compiten sino que se deben complementar. Algunos temas exhiben una combinación tan compleja de elementos internos y externos que han sido denominados “intermésticos”. Sin embargo, pese a que los temas internos se están internacionalizando y los factores externos están asumiendo una creciente influencia en la política interna, desde el punto de vista analítico la distinción entre fuentes externas e internas sigue pareciendo útil al momento de analizar la política exterior.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Acevedo E. y Rodríguez J.C** “Manifiesto democrático. Una propuesta para el cambio. Asunción 1986.
- Allison, Graham.** La Esencia de la Decisión: explicando la crisis de los misiles en Cuba, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1988
- Klaveren, Alberto van:** “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. estudios Internacionales. Santiago 1992. N°98: 169-216
- Lasagna, Marcelo:** “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. Estudios Internacionales. Santiago. 1995. N° 111 387-408  
 \_\_\_\_\_ “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo” Revista *cidob d'afers internacionals*, 32, 1996
- Maira, Luis,** “ Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores” Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1987.
- Mladen, Yopo.** “Paraguay ¿Transición o reacomodo?”. En Revista *Cono Sur*, Volumen VI, N° 3 Junio de 1987 , Santiago, Chile.

**-Muñoz, Heraldo.** El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes, en Manfred Wilhelmy (editor): La formación de la Política Exterior, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Argentina, pp. 287-316. 1987.

**-Nohlen, Dieter y Fernández, Mario.** Democratización y Política Exterior: Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay, Revista Estudios Internacionales nº94, Santiago, pp. 229-259. 1991

**-Osorno, Guillermo:** “El vínculo entre ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo”. Foro Internacional N° 141:426-447

**-Panebianco, A., Morlino, L., Bartolini, S. y Cotta. M.** Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 433-439.1993

**-Putnam, Robert.** Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games, International Organization ,1988 Vol.42, nº3, verano, pp. 427-460.

**-Rosenau, James.** The Scientific Study of Foreign Policy. Frances Pinter, Londres. 1980

**-Russel, Roberto:** Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Grupo editor Latinoamericano.1990

**-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.

\_\_\_\_\_ Política Internacional para la democracia, 1995Ed. Fundación Hanns Seidel

\_\_\_\_\_ Del aislamiento a la reinserción internacional: el Paraguay de la inmediata transición post-stroessner", Perspectiva Internacional Paraguaya, N° 1/2, enero-junio, julio-diciembre 1989.

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