

## **Relaciones bilaterales en momentos de pandemia.**

### **La influencia del Covid-19 en el vínculo entre Argentina y Paraguay en el 2020.**

**Julieta Helena Heduvan\***

**Resumen:** La irrupción de la pandemia de Covid-19 al territorio sudamericano ha puesto en jaque los ejes centrales del relacionamiento entre Paraguay y Argentina. El cierre indefinido de fronteras, con poblaciones fuertemente interdependientes; la interrupción de los movimientos migratorios y de los flujos comerciales formales e informales que dan vida a las regiones fronterizas; y la disminución de acuerdos de infraestructura y estratégicos de diferente índole han afectado esta vinculación, modificando la agenda histórica y postergándola por nuevas problemáticas latentes. En este artículo se analizará por medio de una metodología cualitativa y descriptiva cuál es la situación de las relaciones bilaterales entre Argentina y Paraguay durante el año 2020, tomando como factor central la pandemia de Covid-19 y las circunstancias que influyen en su normal relacionamiento.

**Palabras clave:** Argentina, Paraguay, Relaciones bilaterales, Covid-19, América Latina

**Abstract:** The irruption of the Covid-19 pandemic to the South American territory has put in jeopardy the central factors of the relationship between Paraguay and Argentina. The indefinite closure of borders, with strongly interdependent populations; the interruption of migratory movements and formal and informal trade flows that give life to the border regions; and the paralysis of infrastructure and strategic agreements of different kinds, have affected this link, modifying the historical agenda and postponing it due to new latent problems. This article will analyze through a qualitative and descriptive methodology what is the situation of bilateral relations between Argentina and Paraguay during 2020, taking as a central factor the Covid-19 pandemic and the circumstances that influence their normal relationship.

**Keywords:** Argentina, Paraguay, Bilateral relations, Covid-19, Latin America

**Recibido:** 26 de marzo de 2021; **Aceptado:** 1 de octubre de 2021; **Publicado:** 21 de diciembre de 2021

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (GJI – IRI) y autora del libro Paraguay, Política Exterior e Integración regional. Un recorrido hacia la contemporaneidad. [julietaheduvan@gmail.com](mailto:julietaheduvan@gmail.com)

## **Introducción**

Dada su cercanía geográfica y los asuntos comunes, las relaciones entre Argentina y Paraguay podrían pensarse como un eje fundamental en el relacionamiento externo de ambos Estados. La pertenencia al Mercosur como miembros fundadores, la extensa frontera compartida, el comercio, la historia y la cultura en común ameritarían asumir esta vinculación como parte de un relacionamiento activo y relativamente coordinado. Sin embargo, la teoría dista de reflejar lo que sucede en la práctica entre estos países.

El característico relacionamiento de bajo perfil entre Argentina y Paraguay ha sido una constante desde los años ochenta hasta la actualidad influenciada, aunque no definida, por las afinidades políticas o ideológicas de los gobernantes. María Natalia Tini (2003, p.17) ha caracterizado este relacionamiento como “de rutina”, entendido como un vínculo basado en la falta de interés -principalmente del lado argentino- y sostenido por intercambios esporádicos en torno a asuntos de la agenda común. Esta situación se enmarca en un “bilateralismo distante” (Tini, 2008, p. 198), aunque sin llegar a denotar un mal relacionamiento entre estos países vecinos.

En la actualidad, las relaciones entre ambos se desarrollan en segundo plano, estando muy abajo en la lista de prioridades establecidas por cada gobierno. Ninguno de los jefes de Estado se ha visto preocupado por la concreción de un encuentro bilateral, retrasado en parte por el contexto de pandemia. Alberto Fernández y Mario Abdo Benítez solo han coincidido en la asunción del primero a la presidencia en diciembre de 2019. Y, si bien hubo tratativas para gestionar un nuevo encuentro presencial en Paraguay en enero de 2021, finalmente la crisis sanitaria obligaría a postergar la oportunidad de entablar relaciones cara a cara.

Esta situación contrasta con las numerosas visitas – sumando tres encuentros bilaterales solo en el 2017- que intercambiaron los expresidentes Mauricio Macri (2015-2019) y Horacio Cartes (2013-2018). La fluidez de este relacionamiento puede entenderse, por un lado, por la importancia otorgada a la cuestión de Venezuela dentro de la política exterior regional de ambos países<sup>1</sup>. Y, por el otro, debido al interés de estos gobiernos de posicionar dentro la agenda bilateral a la Entidad Binacional Yacyretá (EBY). Por aquel entonces, se apostaba por la firma de un acta de entendimiento que tenía como finalidad ordenar las finanzas de la hidroeléctrica binacional y poner fin a una controversia que frenaba el avance de nuevas obras (Reuters, 2017).

La pandemia y las condiciones actuales han obligado a los Estados a modificar sus prioridades y a focalizar su atención en el ámbito interno. Se privilegió una política exterior orientada a objetivos más urgentes de alivio a la crisis sanitaria, social y económica. Esta situación ha puesto en jaque el relacionamiento entre ambos países, cuyos vínculos no encajan en esta lógica de facilitadores de soluciones. Así, el avance de sus agendas bilaterales se volcó a un segundo plano y sus vinculaciones se limitaron a la seguridad que brindan las temáticas tradicionales.

En el marco de una situación de excepcionalidad y crisis, en el que las relaciones regionales y globales tendieron a la retracción y a un comportamiento unilateral generalizado, resulta previsible concluir que el relacionamiento entre Argentina y Paraguay no estuvo caracterizado por cambios sustantivos. Sin embargo, la ausencia de

---

<sup>1</sup> Además, esta situación coincide vez con la centralidad que tuvo esta temática en la vinculación entre Macri y Bolsonaro (Actis, 2019)

modificaciones de forma en la agenda bilateral no descarta la existencia de cambios de fondo y contenido.

En consecuencia, este artículo tiene como objetivo central explorar, utilizando una metodología cualitativa y descriptiva, las bases del relacionamiento entre Argentina y Paraguay durante el período 2020 de pandemia global. Partimos de un análisis coyuntural, identificando las problemáticas más destacadas de ese momento. Nos interesa dilucidar de qué forma las condiciones atravesadas a lo largo del período han afectado o modificado -si es que lo han hecho- el relacionamiento entre ambos Estados.

## **Nuevos temas, misma agenda**

Históricamente, la agenda bilateral entre Argentina y Paraguay se ha basado en asuntos concretos con pocas variantes. Los temas principales consisten en: la integración física, en donde se destacan la habilitación de pasos fronterizos, puentes y rutas transnacionales; las comunicaciones, el transporte y los trámites de aduana; el comercio interestatal y su correlato más específico en el comercio fronterizo; la gestión común de recursos hídricos en los tramos limítrofes de los ríos Paraná, Paraguay y Pilcomayo y los problemas ecológicos, de navegabilidad y de pesca vinculados a ellos; la administración conjunta de los recursos energéticos y cuestiones relacionados a la Entidad Binacional Yacyretá; y por último, asuntos relacionados a la cooperación en salud, educación, cultura, actividad agropecuaria, entre otros.

Asimismo, si se toman en cuenta los contactos a nivel multilateral -aunque sin hacer un análisis exhaustivo- pueden destacarse en el ámbito del Mercosur temáticas relacionadas a la estabilidad democrática (que tuvo su ápice como problemática prioritaria para Paraguay a lo largo de la década de los noventa y principios del 2000); temas relacionados a los derechos humanos; el comercio regional y las trabas al comercio; y la infraestructura y la integración regional.

Esta agenda, naturalmente, no es estática y puede presentar modificaciones dependiendo del contexto histórico y de las prioridades dispuestas por cada gobierno. Además, el relacionamiento no está exento de conflictos eventuales que pueden generar tensiones entre ambos Estados. Uno de estos casos fue la crisis diplomática de 1999, desencadenada a partir del asilo diplomático otorgado por el presidente Carlos Menem al General Lino Oviedo y a la negativa del gobierno argentino de facilitar su extradición a Paraguay<sup>2</sup>. Esta situación provocó el virtual congelamiento de las relaciones bilaterales y se extendió hasta la llegada de una nueva administración de la Alianza en Argentina (Tini, 2003, p. 7).

Así, aunque los temas de la agenda argentina-paraguaya no hayan presentado grandes variaciones a lo largo de los años, circunstancias particulares pueden provocar cambios en las prioridades de estos Estados e influir en su vinculación bilateral. En este sentido, el impacto de la pandemia de Covid-19 en el relacionamiento de la región latinoamericana, al favorecer el surgimiento de políticas de aislamiento, profundizar tendencias de declive de la integración regional y generar la disminución del contacto y la comunicación entre los Estados, puede ser considerada una situación sumamente adversa para el vínculo entre los países.

---

<sup>2</sup> Para ampliar la información ver Heduvan (2020).

Durante la pandemia, Argentina y Paraguay han continuado con su tradicional agenda bilateral. No obstante, es posible evidenciar una situación en la que gran parte de los temas principales han quedado relegados a un segundo plano. Este es el caso de las temáticas referidas a la infraestructura, la navegación de los ríos y la gestión de recursos energéticos. Como excepción a la regla, los asuntos de cooperación interestatal, principalmente en cuestiones referidas a la crisis sanitaria, han continuado su curso motivado por la situación de emergencia imperante.

Más allá de estas cuestiones, dos temas nuevos han aparecido en la agenda y han concentrado la mayor parte de la atención de ambos gobiernos. Por un lado, el cierre de fronteras y el impacto directo en el comercio fronterizo y en los flujos migratorios, el cual representa un tema central especialmente para el gobierno de Mario Abdo. Y por otro lado, las fricciones generadas debido a la lucha del gobierno de Paraguay contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), a partir de un confuso episodio en el que fueron asesinadas dos niñas de nacionalidad argentina, derivando en un conflicto internacional inesperado para ambas cancillerías.

## **Incertidumbre y cierre de fronteras**

Una de las temáticas de mayor trascendencia en el relacionamiento bilateral entre Paraguay y Argentina durante el 2020 ha sido la decisión de este último de cerrar todas las fronteras terrestres y sostener este cierre sin mayores flexibilizaciones a lo largo del tiempo. Esta situación se contrasta con la actuación de sus vecinos quienes sí apostaron a la normalización de las fronteras con el paso de los meses.

Así, mientras Paraguay oficializó la apertura total para vuelos comerciales y para los pasos fronterizos con Brasil desde octubre de 2020, Argentina tomó una postura más conservadora favoreciendo ciertas flexibilizaciones como parte de una experiencia piloto entre octubre y diciembre de ese año. De esta manera, y por el corto período de tres meses, se permitió el ingreso por vía aérea de extranjeros no residentes provenientes de países limítrofes, aunque finalmente dicha experiencia fue suspendida debido al aumento de los contagios en el país argentino.

Recordemos que, como afirma Cossi (2016), la frontera actúa como un dispositivo que administra movilidades y permanencias en el territorio, clasificando los bienes, las personas, las condiciones y los motivos por los que puede ser atravesada. Este control de los flujos fronterizos es ejercido *in situ* por los Estados, los cuales establecen la legalidad o ilegalidad de estas acciones de acuerdo con los sistemas legales nacionales. En la práctica, sin embargo, los límites resultan más difusos.

El cruce cotidiano de las fronteras ha generado, con el tiempo, el acceso y familiarización por parte de los habitantes de Paraguay respecto a los trámites, servicios y derechos brindados por el Estado argentino a sus residentes. Esto ha facilitado su utilización por parte de los paraguayos que residen en las regiones de frontera con Argentina mediante el uso de estrategias formales e informales para su consecución (Cossi, 2016).

Por esta razón, la situación de cierre indefinido de las fronteras argentinas ha generado numerosos contratiempos para el gobierno paraguayo. El gran flujo comercial y migratorio (formal e informal) que atraviesa diariamente la frontera entre Argentina y Paraguay se ha visto duramente perjudicado por las restricciones impuestas en los pasos fronterizos. Esto ha afectado no solo al comercio entre estas zonas limítrofes, sino

también ha impactado fuertemente en la vida diaria de las poblaciones dependientes de los sistemas de salud, educación y otros servicios, que eran utilizados principalmente por el lado paraguayo dadas las facilidades generadas por la cercanía.

Una de las situaciones más emblemáticas que se ha generado debido al cierre de los cruces internacionales ha sido la suspensión de los tratamientos oncológicos de ciudadanos paraguayos en los hospitales de Posadas, provincia argentina de Misiones. Allí se podía acceder a medicamentos no disponibles en Paraguay por medio de una serie de convenios sanitarios realizados entre el gobierno de Misiones y el de Itapúa, que luego era reembolsado por el Estado paraguayo (Berzi, Matos Lemões y Oddone, 2020).

La movilidad en la frontera, como práctica culturalmente arraigada, permite a los habitantes de ambos lados maximizar las utilidades y aprovechar los recursos disponibles (Cossi, 2016). Ciudadanos argentinos usualmente recurren a Paraguay para la compra de productos como textiles, electrónicos o repuestos para su propio consumo o para la reventa, con el objetivo de maximizar sus ingresos. También, el cruce suele ser una oportunidad para aquellos argentinos que quieran aprovechar las ofertas laborales del lado paraguayo en trabajos de mayor calificación como la docencia y diversos servicios profesionales. Asimismo, un gran flujo de ciudadanos paraguayos trabaja diariamente del otro lado de la frontera en áreas como la construcción, el servicio doméstico o la compra y reventa de mercadería (Brites, 2018).

De acuerdo con datos brindados por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (2017, p. 2), el paso migratorio más frecuentado en Argentina es el cruce de Posadas y Encarnación, con un 16,25% sobre el total de movimientos registrados con una circulación anual de unas 9 millones y medio de personas (DNM, 2015). De la misma forma, el paso correspondiente a Clorinda y Puerto Falcón se encuentra en el noveno puesto entre cien puntos migratorios contemplados en el informe, con el 2,94% del total de los movimientos. Estas cifras reflejan la importancia de estos pasos fronterizos y las profundas implicancias causadas por las restricciones en sus localidades, debido principalmente a la fuerte interdependencia entre ellas.

El mayor impacto de esta medida lo ha padecido el comercio y las economías de las localidades fronterizas del lado paraguayo. Nanawa y Encarnación, ciudades espejo de Clorinda y Posadas respectivamente, se han visto fuertemente afectadas por la ausencia del turismo de compras proveniente de Argentina, sufriendo una reducción abrupta de sus ingresos (Telefuturo, 16 de octubre de 2020). Para Argentina, por el contrario, el cierre de fronteras ha generado una reactivación del comercio local al no tener que hacer frente a la competencia basada en el tipo de cambio y la baja presión impositiva que disputaba a los comercios del lado paraguayo.

Estos cambiantes niveles de intensidad que se aprecian en el relacionamiento y en los flujos interurbanos de estas ciudades fronterizas se vinculan directamente con las oscilaciones económicas y la disparidad cambiaria entre Argentina y Paraguay (Brites, 2018, p. 16). Estas dinámicas poseen un carácter pendular, que encuentran asilo dependiendo de las condiciones, más o menos favorables, que se presentan por períodos en cada lado de la frontera.

En el caso del paso fronterizo de Encarnación y Posadas, los datos evidencian que las oscilaciones económicas de momentos inmediatamente anteriores a la pandemia favorecían a la ciudad paraguaya en detrimento a la posición de los comercios del lado

argentino. Debido a esto, el cierre de las fronteras ha tenido un impacto mayor del lado paraguayo, perjudicando notoriamente a la economía de la población encarnacena.

De acuerdo con la Cámara de Comercio e Industria de Posadas, el comercio de la ciudad argentina, en condiciones normales, perdía un aproximado de U\$S 1000 millones al año frente a los comercios de Encarnación (citado en Spivak, 22 de marzo de 2021). Durante el 2020, esta situación de desventaja fue revertida debido a las restricciones sanitarias de movilidad fronteriza que dejaban sin posibilidad de especulación cambiaria a la población local a la hora de decidir dónde efectuar sus compras.

Por esta razón, la provincia de Misiones aspiró en el 2020 a la creación de una zona franca en su territorio, con el fin de obtener un régimen impositivo diferenciado por medio de rebajas impositivas sobre el IVA, ganancias y otros gravámenes que generasen una mayor competitividad. Sin embargo, el artículo 123 que contenía esta medida dentro del presupuesto nacional, fue vetado por Alberto Fernández con el decreto 820/20 en diciembre de ese año.

Frente a esto, Paraguay ha solicitado en reiteradas ocasiones la apertura de las fronteras con Argentina desde diversos ámbitos: tanto a nivel bilateral, por medio de conversaciones con la Cancillería Argentina y Migraciones; como desde el ámbito multilateral, en el discurso presidencial de la 57<sup>o</sup> Cumbre del Mercosur en diciembre de 2020, y también en el Parlasur, mediante una nota por parte de la delegación paraguaya al presidente del Parlamento del Mercosur. Sin embargo, Argentina sostiene, hasta el momento en el que se terminó de escribir este artículo<sup>3</sup>, que las condiciones sanitarias no se encuentran dadas para generar dicha flexibilización en las fronteras (Florentín, 11 de diciembre de 2020).

## **Choques extra pandémicos**

El segundo tema central que atravesó la agenda bilateral de estos países en el 2020 no tuvo relación directa con la crisis sanitaria. Argentina y Paraguay atravesaron un pico de tensiones luego de la realización de un operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta del gobierno paraguayo el 3 de septiembre de 2020. El accionar tenía como objetivo el desmantelamiento de un campamento de guerrilleros del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) cerca de Yby Yáu, en territorio paraguayo. Finalmente, el enfrentamiento entre ambas fuerzas tuvo como saldo la muerte de dos niñas de 11 y 12 años de nacionalidad argentina que se encontraban transitoriamente en el campamento con sus familiares.

Ante este hecho, las cancillerías de ambos países intercambiaron comunicados públicos estableciendo sus posiciones con respecto a esta situación. Por un lado, Argentina solicitó a Paraguay el esclarecimiento del caso y la identificación de los responsables del asesinato de las niñas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 4 de noviembre de 2020).

Por el otro, Paraguay, en una primera instancia y de manera desafortunada, manifestó su posición marcando su cooperación en tres premisas bien definidas: la primera, al promover el esclarecimiento de las motivaciones que conllevaron al hecho y la identidad de las fallecidas, aunque sin dar respuesta al pedido argentino de identificación de los responsables. La segunda, en sus intenciones de establecer cuáles eran los vínculos de las niñas con las personas que aparentemente las inscribieron en el

<sup>3</sup> Este trabajo se terminó de escribir en abril del 2021.

Registro Nacional de las Personas (RENAPER), bajo la hipótesis de que las menores habían nacido en territorio paraguayo –no en Argentina- y que tenían padres paraguayos. Y la última, afirmando su voluntad de generar esfuerzos conjuntos en la lucha contra todo tipo de organizaciones criminales vinculadas a la explotación y utilización de niños/as con fines ilícitos (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, 4 de septiembre de 2020).

El comunicado pronunciado por el gobierno paraguayo no logró el efecto deseado, generando fuertes críticas por parte de la sociedad paraguaya y argentina, como también de la comunidad internacional. Por esta razón, Paraguay decidió presentar una nueva proclama con un tono más conciliador, que establecía los lineamientos que seguiría el gobierno de Mario Abdo Benítez con respecto al incidente en el plano internacional. En este nuevo documento, el gobierno lamentaba la muerte de las dos menores argentinas y sostenía que agotaría las instancias legales con el objetivo de esclarecer los hechos, buscando imponer el peso de la ley sobre los responsables de reclutar niños con fines criminales. Este cambio de eje, en cuanto a la culpabilidad depositada en el grupo guerrillero, de exponer y utilizar niños/as en sus operaciones, sería la línea que mantendría el gobierno paraguayo en todos sus discursos internacionales a partir de ese momento (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, 5 de septiembre de 2020).

Esta situación desencadenó numerosas condenas sociales hacia el gobierno paraguayo, tanto en territorio argentino, con protestas y ataques a las instalaciones de la Embajada de Paraguay en Buenos Aires y al consulado paraguayo de Resistencia (ABC Color, 2 de febrero de 2021), como también en la capital paraguaya (La Nación, 5 de septiembre de 2020). A pesar de ello, el esclarecimiento del caso aún no fue resuelto al momento de escribir este artículo. Al mismo tiempo, se busca arribar a un acuerdo común frente al pedido de la Cancillería Argentina y de organismos internacionales de promover una investigación que involucre un equipo forense argentino o de un tercero en territorio paraguayo (Human Rights Watch, 2020).

## **El status quo y los temas usuales**

Más allá de estas tensiones, las relaciones bilaterales entre ambos países no tuvieron mayores episodios de fricción. Los temas cotidianos de la agenda, principalmente aquellos en su última etapa de desarrollo, continuaron desarrollándose con ciertos progresos, aunque evolucionando a una menor intensidad que en otros momentos.

Por un lado, durante este período se concretaron reuniones de los comités de integración fronterizos por medio del uso de las nuevas plataformas de comunicación digital. Estos comités usualmente trabajan temáticas referidas a la generación de iniciativas tendientes a facilitar la libre circulación de personas, bienes, servicios y factores productivos. No obstante, en la actualidad inmediata, las reuniones buscaron promover acuerdos para establecer metodologías más ágiles para el control y el cruce fronterizo de maquinaria, equipos, vehículos, ambulancias y su tripulación en casos de emergencia por catástrofes naturales o accidentes viales (Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, agosto de 2020).

Por otro lado, en el ámbito de las iniciativas de infraestructura y conectividad, los representantes del lado paraguayo del comité de integración fronterizo pusieron a consideración del gobierno argentino su interés por iniciar negociaciones referidas a al

lanzamiento de un proyecto que concibiera en un futuro la construcción de un nuevo puente entre Puerto Falcón y Clorinda (Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, agosto de 2020).

Asimismo, las disposiciones acordadas en torno al Acuerdo Automotriz entre Argentina y Paraguay firmado en 2019 finalmente entraron en vigor en abril de 2020 (Dirección de Aduanas de la República del Paraguay, 2020). A partir de este acuerdo, el comercio de automotores nuevos, fabricados en el territorio de ambos países, contará con el 0% de arancel *ad valorem*, siempre que se cumplan con los requisitos de origen y demás protocolos estipulados. Esta desgravación arancelaria incluiría la mayor parte de los vehículos producidos en Argentina y exportados a Paraguay.

En lo que respecta a la navegación y al transporte fluvial de carga por los ríos compartidos, las cuestiones referidas al dragado del tramo compartido del río Paraguay, la baja del río Paraná y discusiones sobre la Hidrovía Paraná-Paraguay, continuaron siendo tratados en la agenda común. En noviembre de 2020, el órgano técnico del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraná-Paraguay reunió a los representantes de los cinco países miembros de la Hidrovía: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay con el fin de coordinar el cumplimiento de los acuerdos y abordar cuestiones referidas a la revisión y actualización de los reglamentos (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, noviembre de 2020).

Más allá de esto, dentro del eje de las iniciativas referidas a la crisis sanitaria, la cooperación bilateral constituyó uno de los puntos de encuentro más importantes entre ambos países. Paraguay ha dedicado grandes esfuerzos en buscar una mayor cooperación internacional por parte de sus socios regionales con el fin de mejorar las condiciones que enfrenta su decaído sistema de salud por la pandemia.

A lo largo del año 2020 Argentina ha tenido una buena respuesta frente a las solicitudes de cooperación del gobierno paraguayo. Se realizaron, en dos ocasiones, donaciones de insumos médicos a Paraguay en julio y agosto de ese año (EurosurNews, 21 de agosto de 2020). Impulsado por ello, el canciller paraguayo Euclides Acevedo realizó una visita oficial a su par argentino Felipe Solá en marzo de 2021 con el principal objetivo de fortalecer la cooperación y conseguir el apoyo de Argentina para la compra de vacunas, una de las grandes falencias del gobierno de Mario Abdo Benítez en la gestión de la pandemia.

Como puede observarse, en la actualidad los espacios de diálogo más recurrentes se desarrollan entre las cancillerías y las representaciones exteriores, tomando como eje central las temáticas rutinarias de relacionamiento bilateral entre países limítrofes. A pesar de que los jefes de Estado han afirmado sostener diálogos fluidos por medio de llamadas y mensajes de texto en temas sensibles de la agenda como es el caso de la gestión de la Entidad Binacional Yacyretá, la gran deuda pendiente en el relacionamiento bilateral entre Argentina y Paraguay continúa siendo la falta de prioridad e iniciativa por parte de ambos países de crear oportunidades para relacionarse.

Mientras tanto, las dos cuestiones que más preocupan a los gobiernos de Fernández y Abdo Benítez, en lo relativo al episodio del asesinato de dos niñas argentinas por parte de las fuerzas paraguayas y el cierre indefinido de fronteras del lado argentino, continúan siendo problemas que se encuentran lejos de una solución. Sin decisores de alto nivel participando en la política bilateral, las cuestiones relacionadas a la política exterior entre ambos Estados continuarán ceñidas a temáticas de limitada incidencia en la agenda



común, perpetuando un relacionamiento de poca monta, actuando como vecinos desconocidos.

## **Conclusiones**

El objetivo central de este trabajo consistió en presentar las condiciones en las que se desarrollaron las relaciones bilaterales entre Argentina y Paraguay durante el período 2020, en el marco de la pandemia global por el Covid-19. Así, mediante la identificación de las problemáticas más destacadas de ese momento, fue posible evidenciar cuál fue el impacto del contexto en el desarrollo de la agenda bilateral y en consecuencia, se pudo constatar que la pandemia influyó de manera significativa en la vinculación usual entre ambos Estados.

Además, es posible afirmar que el análisis de los temas centrales desarrollados en la agenda bilateral entre Argentina y Paraguay durante el 2020 no ha evidenciado grandes modificaciones en su forma, aunque sí ha presentado cambios en su contenido. El relacionamiento de bajo perfil, caracterizado como ‘de rutina’, se ha sostenido a pesar de los tiempos excepcionales de pandemia, destacando relaciones basadas en contactos entre las cancillerías, embajadas y otros organismos estatales. La vinculación a nivel de jefes de Estado continúa siendo laxa. Esta situación pone en evidencia que las relaciones entre Argentina y Paraguay no son consideradas prioritarias para ninguna de las partes, más allá de lo que respecta a los temas tradicionales de la agenda que recaen, como vimos, en la responsabilidad de las cancillerías y representaciones en el exterior.

Temas como la integración física, la gestión común de recursos hídricos, la administración conjunta de los recursos energéticos, las cuestiones referidas a la economía y el comercio, y los asuntos de cooperación internacional han tenido un relativo avance, particularmente en procesos previamente iniciados, como el caso del Acuerdo Automotriz o las discusiones sobre la Hidrovía Paraná-Paraguay.

Asimismo, dos problemáticas se posicionaron en el centro de la agenda y continúan siendo cuestiones irresueltas: primero, el cierre indefinido de fronteras que ha afectado duramente al comercio regional paraguayo, aunque beneficiado al lado argentino; y segundo, las tensiones relativas a la muerte de las dos niñas argentinas en manos de las Fuerzas Armadas de Paraguay y la dificultad de establecer un punto común para lograr el esclarecimiento del caso.

Frente a estos potenciales conflictos, la reunión entre cancilleres llevada a cabo en marzo de 2021 brinda la oportunidad de despejar las hipótesis de fricción. No obstante, ambas cuestiones se encuentran lejos de encontrar una solución: por un lado, las fronteras continuarán cerradas a largo plazo sin una aparente fecha de apertura que pueda tranquilizar al gobierno de Abdo Benítez; y por el otro, la inquietud del gobierno argentino por esclarecer el caso de las niñas asesinadas en Yby Yáú difícilmente encuentre asilo, dada la posición de Paraguay de asumir como un eje de su política exterior la defensa del operativo llevado a cabo por el gobierno.

Dada esta situación de empate técnico o de estancamiento, lo más probable es que ambos países busquen continuar su relacionamiento desde las bases más seguras de la agenda bilateral, avanzando lentamente con las temáticas tradicionales que permitan sostener relaciones cálidas y relativamente fluidas, aunque con el deje de sinsabor que ha caracterizado en la contemporaneidad al vínculo entre Argentina y Paraguay.

## Bibliografía

ABC Color (2 de febrero de 2021). Otra vez atacaron la embajada de Paraguay en Argentina (en línea). Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/02/02/otra-vez-atacaron-la-embajada-de-paraguay-en-argentina/>

Actis, E (2019) ¿El final de una alianza estratégica? Brasil y Argentina ante la colisión ideológica. Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/alberto-fernandez-bolsonaro-crisis-bilateral-izquierda-derecha/>

Brites, W. F. (2018). ¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana. Estudios fronterizos, 19.

Cossi, C. A. (2016). Procesos de " Integración-Inserción/Estigmatización-Rechazo" en ciudades de frontera: las condiciones laborales de los trabajadores transfronterizos en Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay.

Dirección de Aduanas de la República del Paraguay (2020). Vigencia del Acuerdo Automotriz con Argentina. Página web de la Dirección de Aduanas de la República del Paraguay. Disponible en: <https://www.aduana.gov.py/7605-8-Vigencia%20del%20Acuerdo%20Automotriz%20con%20Argentina.html>

Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (2017). Panorama movimientos migratorios. Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/movimientos\\_migratorios\\_2017.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/movimientos_migratorios_2017.pdf)

Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (2015) Estadística General de Movimiento Migratorio (Ingreso y Egreso de personas) por Paso (terrestres, fluviales, marítimos o aéreos). Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Top\\_2012.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Top_2012.pdf)

EurosurNews. (21 de agosto de 2020). Paraguay Recibió La Segunda Donación De Insumos Médicos De Parte De Argentina (en línea). Disponible en: <http://ww25.eurosurnews.com/paraguay-recibio-la-segunda-donacion-de-insumos-medicos-de-parte-de-argentina/?subid1=20211217-0815-19b9-b946-b8a72e261712>

Florentín, N. (11 de diciembre de 2020). Delegación paraguaya del Parlasur pide abrir la frontera con Argentina. Página web de la Cámara de Senadores de Paraguay (en línea). Disponible en: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/7267-delegacion-paraguaya-del-parlasur-pide-abrir-la-frontera-con-argentina-2020-12-11-15-28-21>

Human Rights Watch. (2 de diciembre de 2020). Paraguay: Graves irregularidades en la investigación de muertes de niñas argentinas. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/12/02/paraguay-graves-irregularidades-en-la-investigacion-de-muertes-de-ninas-argentinas>

La Nación (5 de septiembre de 2020). Manifestantes dañan el Panteón Nacional de los Héroes (en línea). Disponible en:

<https://www.lanacion.com.py/pais/2020/09/05/manifestantes-danan-el-panteon-nacional-de-los-heroes/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (4 de septiembre de 2020). Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/comunicado-de-prensa-7>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (5 de septiembre de 2020). Comunicado de prensa.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. (noviembre de 2020). Se inició reunión de la Comisión del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay–Paraná. Disponible en: [https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/se-inicio-reunion-de-la-comision-del-acuerdo-de-transporte-fluvial-por-la-hidrovia-paraguayparana?ccm\\_paging\\_p=22](https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/se-inicio-reunion-de-la-comision-del-acuerdo-de-transporte-fluvial-por-la-hidrovia-paraguayparana?ccm_paging_p=22)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay. (Agosto de 2020). Canciller destaca entendimiento con Argentina en inicio de reunión de comités de integración fronterizas. Disponible en: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/canciller-destaca-entendimiento-con-argentina-en-inicio-de-reunion-de-comites-de-integracion-fronterizas>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (4 de noviembre de 2020). El Gobierno argentino demanda al Gobierno paraguayo el esclarecimiento y la identificación de responsables por la muerte de dos ciudadanas argentinas de once años de edad. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-demanda-al-gobierno-paraguayo-el-esclarecimiento-y-la>

Reuters. (4 de mayo de 2017). Cartes y Macri firman acuerdo que permitirá ampliar la hidroeléctrica Yacyretá (en línea). Disponible en: <https://cn.reuters.com/article/energia-paraguay-argentina-idLTAKBN1802KE-OUSLB>

Spivak, A. (22 de marzo de 2021). Bresiski: "Posadas recuperó la riqueza productiva y comercial". *Ámbito* (en línea). Disponible en: <https://www.ambito.com/ambito-nacional/misiones/bresiski-posadas-recupero-la-riqueza-productiva-y-comercial-n5178491>

Telefuturo (16 de octubre de 2020). Crítica situación en Nanawa por cierre de frontera (en línea). Disponible en: <https://telefuturo.com.py/noticia/31937-critica-situacion-en-nanawa-por-cierre-de-frontera>

Tini, M. N. (2003). Argentina-Paraguay, una relación especial. *Relaciones Internacionales*, 12(25).

Tini, M. N. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay. *Relaciones Internacionales*.