

CONCLUSIÓN

La República brasileira, al sustituir al régimen monárquico en 1889, no por ello innovó en sus relaciones con Paraguay. Los dos primeros gobiernos republicanos, ejercidos por militares, se guiaron inercialmente por los principios de la diplomacia imperial, de los cuales el principal era el contener la influencia argentina en ese país. El gobierno del Mariscal Floriano Peixoto (1891-1894) llegó a promover la intervención directa en la política paraguaya, incentivando el golpe de estado de 1894 que depuso al presidente González. El objetivo fue impedir que el apoyo de éste hiciese viable la candidatura presidencial -con grandes posibilidades de triunfo- de José Segundo Decoud, visto como favorable a la anexión de Paraguay a Argentina. Dicho intervencionismo resultaba de la iniciativa personal de Floriano Peixoto y no de una decisión de la maquinaria diplomática brasileira, modesta en la época, poco influyente y casi inmovilizada por la incertidumbre política de los primeros años del régimen republicano. La carrera de Floriano en el ejército había sido construída sobre el fatalismo imperante en los medios militares, de que Brasil --en algun momento-- se vería obligado a ir a la guerra con Argentina. En ese hipotético conflicto, Paraguay tendría importancia estratégica, lo que explica el impacto sobre el mariscal-presidente de los informes alarmistas de la legación brasileira en Asunción sobre el supuesto “argentinismo” de Decoud.

Durante los gobiernos de Prudente de Moraes (1894-1898) y Campos Salles (1898-1902), la política externa de Brasil se vió limitada por la fragilidad financiera del país y las disputas internas. Esas administraciones no intervinieron en los asuntos internos de Paraguay y, aunque desearan mantener la influencia brasilera en él, nada hicieron por ello. El mantenimiento de esa influencia, sin embargo, fue confundida durante esos gobiernos, con la defensa de los intereses de la compañía Matte Larangeira, en perjuicio de la economía de Mato Grosso y del propio Tesoro brasilero.

Hasta 1904 el Paraguay vivió bajo una doble dependencia: económica, de Argentina, y política, de Brasil. Esta dicotomía fue superada cuando --en ese año-- el Partido Colorado fue desalojado del poder por una revolución promovida por el Partido Liberal y apoyada por el gobierno argentino, que depuso al presidente Ecurra. Este no recibió apoyo de Brasil, donde, desde 1902, la política exterior estaba bajo el comando del Barón de Rio Branco. Esta ausencia de apoyo brasilero echa luces sobre la política implementada por Rio Branco para América del Sur, que tenía como principios básicos: la no intervención en los asuntos internos de los países vecinos; apoyar sus gobiernos legales, y establecer una *entente* con Argentina.

Las revoluciones y los golpes de Estado en el continente americano --pensaba Rio Branco-- creaban situaciones de inestabilidad que, si comprometiesen intereses de países europeos y

de los Estados Unidos, los llevarían a intervenir donde se sintiesen lesionados. Ese intervencionismo crearía precedentes peligrosos que podrían llevar a las grandes potencias a definir un modelo intervencionista en sus relaciones con América del Sur. La inestabilidad política en un país sudamericano se convertía, por lo tanto, en una amenaza a la estabilidad de las soberanías nacionales de los vecinos, inclusive la brasileira.

Rio Branco buscó un liderazgo brasileiro en América del Sur, cuyo objetivo no era el imponer políticas a los demás países de la región. Este liderazgo tenía como objetivo consolidar el espacio nacional brasileiro mediante la firma de tratados de límites con países vecinos, y colocar a Brasil como una especie de intérprete de percepciones y posturas entre ellos y las grandes potencias. Malentendidos entre esas dos partes --que podrían repercutir negativamente sobre Brasil-- podrían ser evitados por una activa diplomacia que articularía diálogos, negociaciones y posturas. El ejercicio de ese liderazgo brasileiro demandaba la superación --por sectores de las sociedades vecinas-- de la percepción de que Brasil constituía una amenaza potencial. La abstención brasileira en los asuntos internos de los países vecinos, manteniéndose neutral en cuanto a sus luchas políticas y decisiones de sus gobiernos, contribuiría a esa superación.

Cualquier iniciativa de Brasil en América del Sur debía considerar a Argentina. Rio Branco y sus sucesores al frente de Itamaraty

actuaron --en el período estudiado-- para que el Río de la Plata dejase de ser espacio de rivalidad entre los dos países. El objetivo era convertirlo en un espacio de convivencia, construir una *entente* en que Brasil y Argentina respetarían sus respectivos intereses en la región, estableciendo un equilibrio que evitaría situaciones que llevasen al retorno de un clima de disputas y desconfianzas mutuas.

En el esfuerzo por crear esa *entente*, el gobierno brasileiro optó por evitar tomar medidas que generasen desconfianzas en Argentina y no proporcionó ningún recurso para que Escurra resistiese la revolución liberal. Esto estaba permitido por el Derecho Internacional, pues dicho presidente era reconocido como gobierno legal del país, y, además, estaba de acuerdo con la directriz de Rio Branco por la cual la diplomacia brasileira --en caso de revoluciones-- debía apoyar a los gobiernos constitucionales. El rechazo del canciller brasileiro a apoyar a Escurra rompió con la tradición diplomática de contener la influencia argentina en Paraguay. Este fue transformado en un “gambito de rey” en el ajedrez geopolítico platense, una pieza a ser sacrificada a la influencia de Buenos Aires, para alcanzar la *entente* argentino-brasilera. Lo que Argentina ganaba en influencia en Paraguay podía ser compensado por el fortalecimiento de las relaciones armónicas con Uruguay; de ese modo, habría dos ejes diplomáticos que no rivalizarían entre sí y tendrían una función de estabilizador de las relaciones internacionales en el Plata: Asunción-Buenos Aires y Montevideo-

Rio de Janeiro. Según ese razonamiento, la extensión geográfica, la superioridad demográfica y una diplomacia competente permitirían el liderazgo de Brasil en América del Sur, si este fuera aceptado por Argentina. Esto sin embargo no sucedió porque, por un lado, el equilibrio en el Río de la Plata no resolvía la delicada relación de Argentina con Chile, que impulsaba a Buenos Aires a mantener una diplomacia activa con los países vecinos, y por otro, porque Argentina era superior a Brasil en los planos militar y económico, además de no sentirse amenazada por las grandes potencias, ya que tenía estrechas relaciones con Gran Bretaña.

La política de *entente* de Rio Branco dió frutos en la guerra civil paraguaya de 1911-1912, ya que las excelentes relaciones entre los gobiernos brasilero y argentino les permitió actuar de común acuerdo para mantenerse neutros. En este conflicto, la diplomacia brasilera tuvo la oportunidad de recuperar su influencia en Paraguay, pero en lugar de hacerlo se mantuvo fiel al principio de no-intervención y al propósito de no comprometer las relaciones con Argentina. No hubo confianza mutua, sin embargo, entre los agentes diplomáticos y militares brasileros y argentinos en Asunción, los que no siempre siguieron las instrucciones para mantener buenas relaciones entre si y para no intervenir en la guerra civil. Se explica, así, la parcialidad de esos agentes, especialmente la del comandante de la fuerza naval argentina a favor de los revolucionarios.

Rio Branco falleció en 1912, antes del final de la guerra civil paraguaya. Su sucesor, Lauro Severiano Müller, mantuvo la misma política en relación al Río de la Plata y su gestión fue prácticamente inerte en relación a Paraguay. Al final de 1916, sin embargo, se dió un enfriamiento de las relaciones entre Brasil y Argentina, ya que en esta asumió la presidencia el radical Hipólito Yrigoyen, opositor al tratado de ABC, del cual eran parte ambos países y Chile, haciéndolo inviable. La 1ª guerra mundial, a su vez, demostró que actuaban bajo lógicas diferentes las políticas exteriores de Argentina (que se mantuvo neutra) y la de Brasil, que se unió a los aliados contra el Imperio Alemán.

Para llevar a Brasil a tomar posición en la 1ª guerra mundial a favor de los aliados, en 1917 el presidente Venceslau Bras apartó de Itamaraty a Lauro Müller, defensor de la neutralidad, sustituyéndolo por Eptácio Pessoa. Este cambio también resultó en la adopción de una diplomacia brasilera mas activa en relación a los países vecinos, lo que no dejó de ser percibido por la legación argentina en Rio de Janeiro. Segun esa representación diplomática, Brasil buscaba crear vínculos económicos y políticos con Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, ampliando su influencia en esos países.¹

El Paraguay era un virtual prisionero geopolítico de Argentina. El comercio exterior paraguayo se hacía por los ríos

¹ Carlos ACUÑA para el Ministro Plenipotenciario argentino Mario Ruiz de LOS LLANOS, Relatorio “*Estrictamente Reservado*”, Rio de Janeiro, 14.9.1918. AGNA, *Archivo del Dr. Victorino de la Plaza - Relaciones Exteriores - Brasil (1822-1918)*, VII-4-5-3, p. 311-336.

Paraguay-Paraná, bajo el control de empresas argentinas de navegación, y de casas comerciales de esta nacionalidad. La única vía terrestre para el comercio exterior paraguayo era también con ese vecino, por medio de entronque de las ferrovías, inaugurado en 1912.

Para el representante argentino en Asunción, la posición privilegiada de su país en Paraguay era el resultado de las vinculaciones económicas, culturales, geográficas y políticas existentes entre ambos. Además de eso, los hombres del gobierno de Manuel Franco (1917-1919) eran “francamente” amigos de Argentina. Destacó --sin embargo-- que los hombres públicos se alineaban con Argentina, o con Brasil, en la búsqueda de ventajas para sus proyectos políticos internos y “nunca en virtud de una adhesión profunda, razonada y definitiva hacia uno u otro de los países vecinos”.²

Para los diferentes gobiernos argentinos, hasta mediados de la década de 1930, Paraguay era visto como un apéndice económico y político, casi una provincia. No concedieron facilidades comerciales que favoreciesen la anémica economía paraguaya y, al ser tan dependiente del vecino del sur, las decisiones internas argentinas repercutían en la sociedad paraguaya. La misma vida política paraguaya era influenciada, ya por las demostraciones oficiales argentinas de preferencia por alguna facción política local, ya por la tolerancia a opositores paraguayos que utilizaban el territorio

² CANTILO para MURATURE, Nota 12, Res., Asunción, 21.2.1917. AMRECIC, *Guerra de la Triple Alianza* [sic!], Cx. 6, Expediente 8.

argentino para organizar conspiraciones. Además, figuras públicas argentinas se inmiscuían en carácter particular en asuntos internos paraguayos, aun a disgusto de Buenos Aires.

Paraguay, a su vez, entre 1904 y 1920, ya sea por acuerdo de sus gobiernos o por ausencia de margen de maniobra, se mantuvo pasivo, acomodándose al arrollador dominio argentino. Gobiernos y facciones políticas paraguayas buscaron, en momentos críticos de lucha por el poder, indisponer a Brasil con Argentina, de forma de obtener favores de uno de ellos, o aun, indisponerlo con la facción política adversaria en el país guaraní. Se puede decir también que en esa época, a excepción de algunos líderes políticos, la sociedad paraguaya juzgaba inevitable o --aun-- deseaba una guerra entre Brasil y Argentina. Aquellos que la juzgaban inevitable se basaban en la histórica rivalidad argentino-brasilera, mientras que los que deseaban el conflicto consideraban que la guerra beneficiaría al Paraguay.

Al finalizar la década de 1910, cristalizó entre los principales líderes del liberalismo radical en el poder en Paraguay, la percepción de que el progreso económico del país era perjudicado por su dependencia de Argentina. En algunos sectores de la sociedad paraguaya se desarrolló un resentimiento en relación a los gobiernos argentinos, considerados insensibles a las necesidades de Paraguay, y --al mismo tiempo-- se admiraba el progreso material y cultural de Argentina.

El hecho es que en esa época se crearon en Paraguay y en Brasil, circunstancias favorables para una reaproximación de los dos países. El canciller Eusebio Ayala manifestó al representante brasilero en Asunción el deseo de que su país rompiera la dependencia de Argentina. Al año siguiente, con la asunción a la presidencia de Manuel Gondra (1920-1922) fue implementada como política de Estado, y previa combinación con el presidente Epitácio Pessoa, la orientación de romper con la dependencia de Argentina. El objetivo de Gondra no era transferir esa dependencia de un país para otro, sino eliminarla, estableciendo un equilibrio en las relaciones de su país con Argentina y Brasil. La reaproximación entre Asunción y Rio de Janeiro debía ser cautelosa, de forma de no ser interpretada por el gobierno de Yrigoyen como una afrenta a los intereses argentinos, pues aun si esa política tuviese éxito, Argentina continuaría siendo política y económicamente muy importante para Paraguay, mientras que Brasil mantenía la política de *entente*.

En los años 1922 y 1923 Gondra enfrentó --en guerra civil-- otra facción liberal que desde hacía tiempo planeaba un golpe de estado, liderada por el ex-Presidente Eduardo Schaerer (1912-1916). Los gobiernos argentino y brasilero se mantuvieron neutros en el conflicto, aunque fuera clara la inclinación de Brasil a favor del gobierno provisorio de Eusebio Ayala (1922-1923) que sustituyó al renunciante de Manuel Gondra. Se obedecía, así, la norma establecida por Rio Branco, de que Brasil apoyase políticamente los

gobiernos constituídos cuando enfrentasen revoluciones, como forma de desestimularlas. También explican la buena disposición de la diplomacia brasilera para con Eusebio Ayala, su seriedad administrativa y la disposición de dar continuidad a la política externa gondrista.

En Brasil, Epiitácio Pessoa fue sucedido en la presidencia por Arthur Bernardes (1922-1926) que gobernó bajo estado de sitio practicamente durante todo su período. Preocupado por recuperar popularidad con la opinión pública, se movilizó hacia un tema exterior: la exigencia de un asiento permanente para Brasil en el Consejo de la Liga de las Naciones. Priorizando ese tema y ocupado con otros internos, el gobierno de Bernardes aprovechó o respaldó poco, con actos concretos, los esfuerzos de los presidentes Eusebio Ayala y Eligio Ayala (1924-1926) para modificar la inserción internacional de Paraguay.

El presidente Eligio Ayala era adverso a Argentina, pero también era pragmático. Recurrió al gobierno argentino para obtener recursos militares que permitiesen a Paraguay resistir las pretensiones bolivianas sobre el Chaco. Tuvo respuesta favorable y las autoridades argentinas pasaron a colaborar secretamente con el fortalecimiento militar del país guaraní, cuya dependencia en relación a Argentina se profundizó. El creciente agravamiento de las divergencias entre Bolivia y Paraguay, que desembocó en la Guerra del Chaco (1932-1936) impidió a la diplomacia de los gobiernos

radicales paraguayos, tomar medidas más osadas. Estas estaban condicionadas al interés mayor, de los preparativos para la defensa del país, y no era momento para iniciativas que pudiesen disgustar a Argentina.

Durante el gobierno del presidente Washington Luís (1926-1930) la situación interna brasilera aparentemente se estabilizó. La acción de Itamaraty se volvió más dinámica e innovó, al valorizar la dimensión comercial y ver a Paraguay como un mercado para productos brasileiros, particularmente los de San Pablo. Aun cuando las iniciativas brasileiras tuvieran favorable recepción con los presidentes Eligio Ayala y José Patricio Guggiari (1928-1932), pocas fueron concretadas. De estas, la mas significativa fue la firma, en 1927, del Tratado Complementario de Límites entre los dos países. El tratado enfrentó resistencia por parte de la oposición paraguaya, los colorados y la disidencia liberal, y fue ratificado por el Congreso recién en 1929, gracias a los esfuerzos del presidente Guggiari.

La administración de Washington Luís planeó construir un entronque ferroviario entre los dos países, cuya conexión se daría en las ciudades fronterizas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay). El proyecto no llegó a ser comenzado en esa época pues los recursos financieros de los dos gobiernos eran exiguos, y también porque faltó tiempo para que el proyecto madurara, ya que Washington Luís fue depuesto en octubre de 1930.

La llamada Revolución del 30 llevó a una recomposición del poder en Brasil, en el que fuerzas contradictorias convivieron en un *Estado de Compromiso*: la oligarquía agraria tuvo su influencia reducida, pero continuó influyente, y sectores modernizantes como los militares tuvieron nuevos objetivos políticos y económicos. De 1930 a 1945, Getúlio Vargas gobernó el país como presidente provisorio (1930-1934); presidente constitucional (1934-1937) y dictador (1937-1945) teniendo en los militares su más importante pilar de sustento. El inicio del régimen varguista causó, como era natural, cierta inmovilidad en la política exterior, pero poco después la política de aproximación con Paraguay no solo tuvo continuidad sino que fue profundizada. Contribuyó para eso el hecho de que las autoridades paraguayas habían impedido, en 1932, que su territorio fuese usado por los revolucionarios de San Pablo y Mato Grosso, sublevados contra Vargas, para obtener armas o comerciar.

El fin de la guerra civil brasilera prácticamente coincidió con el comienzo de la Guerra del Chaco. Este conflicto fue un desastre humanitario, y arriesgó desestabilizar la América del Sur meridional. Al final, Argentina, Brasil, Chile, y más remotamente, Perú y Uruguay, tenían intereses de diferentes tipos en Bolivia y Paraguay, o se preocupaban con el *status quo* regional. Por esos motivos el gobierno brasilero, que se declaró neutro, hizo esfuerzos para conseguir la suspensión de la lucha por medio de gestiones de los cancilleres Afrânio de Mello Franco y José Carlos de Macedo

Soares, el cual desempeñó un papel relevante en la Conferencia de Paz, en Buenos Aires, en que se consiguió el armisticio.

El presidente paraguayo Eusebio Ayala fue depuesto por un golpe militar en febrero de 1936, en medio de un ambiente de insatisfacción social. Ayala y Vargas habían llegado a un acuerdo officioso para que Brasil desencadenase una serie de medidas para aproximar a los dos países, incluyendo la construcción de una conexión terrestre. Ese acuerdo no era conocido por los golpistas, y solo después de tener la seguridad de que el nuevo gobierno, del coronel Franco, no tenía tendencia comunista, fue que la diplomacia varguista concluyó que el nuevo presidente era capaz de dar continuidad a esas medidas. También Franco fue depuesto al año siguiente, pero la aproximación paraguayo-brasilera no fue perturbada, siendo incentivada por los presidentes Félix Paiva y José Félix Estigarribia, y tuvo su consolidación por medio de diez convenios de cooperación firmados en junio de 1941, en Rio de Janeiro, por los regímenes dictatoriales de Higinio Morínigo y Getúlio Vargas. Entre los acuerdos más importantes estaba el que convertía a Santos en puerto franco para el comercio exterior paraguayo, el que creaba mecanismos de crédito para el comercio bilateral, otro que trataba las bases para un tratado de comercio y el que trataba la construcción de la ferrovía Concepción-Pedro Juan Caballero. En síntesis, Paraguay se libraría de la dependencia del Río de la Plata para su comercio exterior cuando estuviese pronta la

conexión terrestre entre los dos países, lo que todavía demoraría casi cuatro décadas.

El período entre 1941 y 1945 fue de gran dinamismo en las relaciones paraguayo-brasileras, para lo que contribuyó la convergencia ideológica autoritaria de los regímenes de Vargas y Morínigo. Además, la acción diplomática brasilera en Paraguay se benefició de la postura de los EEUU, de proporcionar ayuda financiera a Morínigo para apartarlo de la Alemania nazi, que contaba con las simpatías de importantes jefes militares paraguayos. La vigilancia norteamericana sobre el país guaraní también implicó contener la influencia de Argentina, neutral en la 2ª Guerra Mundial y base de la acción nazi-fascista en la región del Río de la Plata. Mientras tanto, Brasil se había aliado a EEUU, y por tanto podía actuar con mayor desenvoltura en Paraguay.

Con el final de la 2ª Guerra Mundial y la redemocratización de Brasil, esa situación cambió. Getúlio Vargas fue obligado a dejar el poder en octubre de 1945, y en enero del año siguiente fue electo presidente el general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). La política de este en relación a Paraguay fue la de presionar discretamente para que Morínigo redemocratizase el país, lo que llevó a este general a aproximarse a Argentina, donde Perón asumió la presidencia en junio de 1946. Morínigo se mantuvo en el poder aliándose al Partido Colorado, y al año siguiente trabó una guerra civil contra la oposición, compuesta de buena parte de la oficialidad del Ejército y

la Marina, de liberales seguidores del coronel Franco y de comunistas. Este conflicto contribuyó para apartar más aun al gobierno de Dutra de Morínigo, pues este se mostró poco cooperativo con la tentativa brasilera --por medio de la misión del embajador Francisco Negrão de Lima-- de obtener un cese del fuego y una pacificación política negociada en Paraguay. Mientras tanto, Perón proporcionó apoyo político y armas al régimen de Morínigo, que ganó la guerra civil.

Morínigo fue depuesto en 1948 y el Partido Colorado pasó a dominar en solitario el poder, lo que no necesariamente resultó en estabilidad política, ya que estaba dividido internamente. Por el contrario, Paraguay vivió una gran inestabilidad política, al punto que tuvo cuatro presidentes en el plazo de un año, hasta que Federico Chaves asumió el poder a fines de 1949 y permaneció en él hasta ser depuesto en 1954. En estos cinco años, Perón tuvo una política activa en relación a Paraguay, donde contaba con seguidores, y que continuaba dependiente económicamente de Argentina, como parte de la estrategia de la diplomacia peronista de integrar a América del Sur bajo el liderazgo de su presidente. Del lado brasilero, el gobierno de Dutra tuvo éxito en mantener y formalizar las iniciativas bilaterales anteriormente tomadas, que hacían sentir la presencia brasilera tanto en el ambiente militar (Misión Militar brasilera) como en la difusión de valores culturales brasileros (Misión Cultural) y en la vida cotidiana de Asunción (agencia del Banco do Brasil). Como

resultado de las luchas internas del Partido Colorado y el aislamiento de Chaves, cuya administración tenía su seriedad y honestidad fuertemente cuestionadas, el presidente fue depuesto en mayo de 1954 por el general Alfredo Stroessner, de conocidas simpatías por Brasil, donde había hecho el curso de Estado Mayor. Durante el régimen de Stroessner fueron concluídas las obras de infraestructura carretera, tanto del lado brasilero como paraguayo, dando acceso a los puertos brasileros para el comercio exterior de Paraguay, poniendo fin a su dependencia del puerto de Buenos Aires. Se realizaba, así, después de muchos obstáculos, el proyecto pensado en la década de 1920 por los líderes paraguayos y brasileros.