

# Los usos geopolíticos del Paraguay\*

por Maximiliano Barreto \*\*

## • Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el rol geopolítico actual de la República del Paraguay, específicamente en la dinámica de relaciones del cono sur. Puesto que el siglo XIX constituye el contexto de formación del Estado paraguayo y como, al mismo tiempo, representa el contexto de génesis de su rol geopolítico, a efectos de tener una visión más acabada del mencionado objetivo se repasa previamente tal período histórico.

## ■ Palabras Clave

Geopolítica - América del Sur - Estado Tapón - República del Paraguay

## Inglés | English

### *The geopolitical uses of Paraguay*

## • Abstract

The aim of this paper is to analyze the current geopolitical role of the Republic of Paraguay, specifically in the dynamics of relationships in the Southern Cone. Due to the nineteenth century is the context of formation of the Paraguayan State as at the same time, it represents the context of genesis of its geopolitical role, in order to have a more complete view of the above objective is reviewed this historical period.

## ■ Key words

Geopolitics - South American - Buffer State - Republic of Paraguay

\* Se agradece a Esteban Covelli, Ezequiel Barolin y María Grionipor su desinteresada lectura y aportes.

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), adscripto a la Cátedra de Política Internacional Latinoamericana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). E-mail: barretomaxi@hotmail.com



### El contexto de génesis del rol geopolítico paraguayo

Las guerras y los conflictos intestinos que se sucedieron a lo largo del siglo XIX en América Latina fueron configurando un mapa conformado por numerosas repúblicas a contramano del ideal de unidad del Nuevo Mundo de Simón Bolívar –manifiesto en la Carta de Jamaica (1815)– y que, incluso, tuviera un antecedente en las ideas de Francisco de Miranda quien, a fines del 1700, propuso formar con todas las colonias una monarquía constitucional bajo la autoridad de un Inca. El devenir de dichos acontecimientos evidenció la presencia de una tensión fundamental en la región, entre fuerzas disgregantes y fuerzas integradoras. La instauración de diversas repúblicas confirmó la resolución de tal tensión a favor de las fuerzas disolventes y expuso el fracaso constitutivo de la Nación Latinoamericana devenida, en efecto, en una nación mutilada, erigida en Estados más o menos soberanos (Ramos, 2015:13). Gran Bretaña fue un actor decisivo en el tránsito de este proceso de división y, en definitiva, en la historia latinoamericana del señalado período.

De acuerdo a lo expresado, el siglo XIX fue para la región un siglo marcado por la influencia británica y asentado sobre un entramado de relaciones asimétricas. A grandes rasgos, la trama fundamental de las mismas estuvo dada por una Gran Bretaña auto erigida como factoría universal importadora de materias primas-exportadora de manufacturas y una América Latina erigida como gran mercado particular exportador de materias primas-importador de manufacturas. El hecho de que América Latina haya representado un mercado particular frente al rol británico como factoría universal, devela que los vínculos entre ambos actores constituyeron un subsistema dentro del sistema imperial de relaciones británicas reinante en el decimonónico siglo.<sup>1</sup> A pesar de esto, dicho patrón de relaciones es perfectamente extensible al resto de los subsistemas de la época

y, en efecto, permite caracterizar toda la matriz sistémica. En el curso de los años, la preservación de un estado de cosas que garantice el desenvolvimiento del subsistema fue el principal objetivo de Gran Bretaña hacia la región. Su accionar al respecto es lo que se conoce, en la literatura específica, como praxis imperial británica.<sup>2</sup>

A nivel subsistémico (latinoamericano), dicho objetivo se garantizó instaurando un nuevo pacto colonial con las élites locales que convalidó el patrón de relaciones imperiales: era necesario aceptar de facto la posición de la región en la división internacional del trabajo, es decir, el lugar como gran mercado exportador de materias primas y gran centro de consumo de manufacturas. A diferencia del viejo esquema colonial inaugurado en 1492, el pacto neocolonial (HALPERIN DONGHI, 2005) al renunciar al clásico mecanismo de dominación –la conquista militar-territorial– puede ser caracterizado como un pacto de dominación blando. Con él, las formas de penetración foránea fueron en general indirectas; elementos como los mecanismos financieros internacionales de deuda externa, los bajos precios de las materias primas y la compra de artículos manufacturados a precios con recarga fueron suficientes para asegurar la sumisión sin emplear la violencia<sup>3</sup> (VITALE, 2002:58). De todos modos, si en alguna ocasión era necesaria la fuerza, serían las mismas élites influenciadas por el poderío económico-financiero británico y su astuta diplomacia, quienes recurrirían a ella. Es evidente que en el contexto de las declaraciones de independencia el pacto neocolonial cristalizó una situación que puede ser descripta como dependencia para-colonial: los Estados eran formalmente soberanos, pero los grupos que detentaban el poder efectivo en la sociedad no constituían otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo o de la estructura de poder real de otro Estado (Puig, 1984: 74-75).

1. La idea de sistema imperial de relaciones británicas se asienta sobre algunas consideraciones. Literalmente, describe la red de relaciones que Gran Bretaña fue entretejiendo desde el siglo XVII y que, en el transcurso del siglo XIX, la convirtieron en el principal actor de la dinámica mundial al punto de constituir uno de los Imperios más grandes de la Historia. La noción de sistema entendida como la interacción entre dos o más unidades distintas y las consecuencias de dicha interacción (ATKINS, 1991:20) es útil para estudiar éste fenómeno siempre que el mismo sea pensado como asimétrico, es decir, conformado por unidades desiguales entre sí en cuanto a las capacidades y recursos. Con claridad, Gran Bretaña fue el actor con más asimetría a su favor. Dada la preponderancia de éste último país en el período analizado, es dable pensar que su sistema de relaciones coincidió con el sistema global de relaciones. En este sentido, pensar como subsistemas a los vínculos particulares que mantuvo con América Latina, Asia, Oceanía, permite dimensionar el lugar que los mismos ocuparon en el esquema mayor.

2. La denominada «praxis imperial británica» supuso la articulación de al menos tres resortes de poder operando a favor de los designios ingleses. En primer lugar, un gran mercado de capitales y créditos financieros que permitía, vía inversiones, la explotación de las materias primas latinoamericanas y la importación de manufacturas al tiempo que, vía intereses, reducía el déficit generado frente a la región. En segundo lugar, un poder naval como respaldo y seguridad para la operación anteriormente detallada y, por último, un sistema monetario internacional basado en el patrón oro y la libra totalmente funcional a los objetivos ingleses.

3. No obstante, si lo dicho constituye la regla, dado que la realidad siempre es más compleja que una generalización conceptual, no puede perderse de vista la existencia de algunas excepciones: un ejemplo de ellas es la intervención-bloqueo anglo-francés al Río de la Plata en 1845.



Por medio del mencionado mecanismo de dominación blando Gran Bretaña sustituyó a los colonialismos español y portugués que con anterioridad habían regido los destinos de América Latina (BOERSNER, 2004:87). Es importante destacar que su comportamiento como metrópoli no solo se diferenció de España y Portugal por el carácter indirecto en el ejercicio de la dominación, sino, también por el carácter de las fuerzas con las cuales operó sobre los territorios latinoamericanos. Las vastas dimensiones de las unidades político-administrativas virreinales representaban una amenaza importante para la praxis británica en caso que se independizaran y accedieran al gobierno personalidades políticas que buscaran atenuar la situación de paracolonialismo.<sup>4</sup> La presencia de una multiplicidad de pequeñas unidades política será, por el contrario, una situación positiva en función de sus intereses. Así fue entendido por Lord Castlereagh en su memorándum de 1805 al decir que era necesario crear varias monarquías independientes, económicamente liberales, que traben la extensión del ideal republicano y prevengan contra la posibilidad de una gran nación continental (Trías, 2015). La diplomacia inglesa recogió esta preocupación y la inscribió como un principio rector de su política regional. En consecuencia, pudo observarse que el ejercicio de la dominación estuvo nutrido por fuerzas centrífugas, en el sentido propuesto por el geógrafo político Richard Hartsorne, esto es, por fuerzas tendientes a la separación<sup>5</sup> (KASPERSON Y MINGHI, 2011:196). Con claridad, se evidencia que el antiguo axioma político divide et impera subyació esta estrategia de poder. En resumen, el pacto neocolonial representó el entramado de fuerzas centrífugas que fueron motorizadas por Gran Bretaña y que originó la tensión fundamental de la que se habló más arriba. Un repaso por la evolución de los límites administrativos de las unidades políticas durante el siglo XIX expone los contundentes resultados del accionar centrífugo, es decir, del proceso de división al que fue sometida la región. Finalizando el período, no se encontrará ninguna entidad político-administrativa con las dimensiones que tuvieran en la época de los virreinos o, lo que es lo mismo, durante el tránsito del primer pacto colonial. El virreinato del Río de la Plata hacia el 1900 se había dividido en cuatro unidades políticas diferentes (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En el balance del siglo, la diplomacia inglesa y sus agentes podían darse por satisfechos.<sup>6</sup>

## El mandato geopolítico del Paraguay

En este artículo, se emplea el término «mandato geopolítico» para referirse de manera genérica al rol que el Estado hegemónico (mandante), de un determinado período histórico, desea para otro Estado (mandatario). Dicho mandato posee un componente general y otro particular fuertemente influenciados por consideraciones geopolíticas del Estado mandante. El primer componente, se relaciona a un papel que el Estado mandatario comparte con otros Estados de igual calidad y, el segundo, remite a un rol diferenciado que es propio de cada Estado mandatario. El componente general puede ser considerado como una característica estructural del sistema o subsistema que contiene a las unidades que lo comparten. El componente particular, puede ser considerado como una característica estructural solamente en relación a una unidad diferenciada. Comúnmente, el elemento particular no es necesariamente identificado por el actor hegemónico en el mismo momento en que determina el general y, comparativamente, los diversos componentes particulares de los mandatos varían uno de otro en cuanto al contenido. Asimismo, el componente general del mandato al constituir una fuerza estructural sistémica o subsistémica, suele autonomizarse del arbitrio del Estado mandante y, en efecto, extenderse a diferentes unidades aunque ese no haya sido un deseo del Estado hegemónico en sentido estricto. Finalmente, es evidente que la realización del mandato geopolítico supone la inscripción del Estado mandatario en una geopolítica ajena. En las líneas que siguen, aunque constituya un anacronismo hablar de mandato geopolítico para un contexto previo a 1916, año en que el politólogo sueco Rudolf Kjellén acuña la idea de geopolítica, se considera útil tal noción pues no puede desconocerse la presencia de un pensamiento que, con anterioridad, ya vinculara las cuestiones de poder con el territorio.

La aceptación del lugar en la división internacional del trabajo promovida por el pacto neocolonial representó el componente general de los mandatos geopolíticos que Gran Bretaña, como Estado mandante, estableció para los pueblos de la región. Puesto que el inicio del 1800 encontró a la región en un proceso de disolución de las unidades políticas existentes, los pueblos latinoamericanos recibieron un mandato geopolítico –al menos en su componente ge-

4. Es relevante mencionar que otros autores resaltan como principal preocupación británica en la región la ausencia de orden político y seguridad jurídica, esencialmente, por significar una oposición a sus intereses capitalistas. Es el caso de Waldo Ansaldi y Verónica Giordano (2012: 439) retomando a Arico (1980).

5. La fuerza contraria se denomina centrípeta y es una fuerza convergente, tendiente a la unidad.

6. Expresa Scalabrini Ortiz al respecto del siglo XIX: «la historia contemporánea es en gran parte la historia de las acciones originadas por la diplomacia inglesa. Ella está seccionando, instigando rivalidad, suscitando recelos entre iguales, socavando a sus rivales posibles, aunando a los débiles contra los fuertes eventuales, en una palabra, recomponiendo constantemente la estabilidad y solidez de su supremacía» (1981: 55-56).



neral— antes de volver a ser parte de una entidad política definida. En algunos casos, el actor hegemónico identificó un rol geopolítico tan diferenciado para los pueblos que requirió convertirlos en Estados independientes, por lo cual, cuando se cuenta la historia de su génesis tranquilamente puede decirse que «en el principio era la geopolítica». El pensador Alberto Methol Ferré (2007: 29) es explícito al respecto del caso uruguayo:

*«En efecto, Inglaterra abrió un campo neutralizado en la boca del Río de la Plata, para desarticular la Cuenca y evitar su control por ningún centro de poder latinoamericano en el Hemisferio Sur, capaz de resistir y autodesarrollarse. El Uruguay aseguraba el desmembramiento de la zona óptima de América del Sur. Como reaseguro, las Malvinas custodiaban discretamente. No olvidemos que es la operación complementaria que sigue a poco la independencia del Uruguay.»*

Aproximadamente hacia 1810 el patrón de relaciones factoría-mercado comenzó a tomar forma en la región. Las mercancías inglesas invadieron las diferentes plazas y el pacto neocolonial se mostró con gran vitalidad. Pocos reductos de nacionalismo económico resistieron la invasión manufacturera, es decir, al componente general del mandato geopolítico de la época. No es casualidad que en el cono sur, el Paraguay de Gaspar Rodríguez Francia fuera uno de ellos y, en menor medida, el Uruguay de Artigas. Uruguay fue el primero en caer pues, como se observó, Gran Bretaña tempranamente identificó un rol diferenciado para aquel pueblo que, consecuentemente, lo suscribió al mencionado mandato general. Era imperioso controlar la desembocadura del Río de la Plata y obtener una puerta de entrada para penetrar el continente y derribar progresivamente los obstáculos que se erigieran (BOERSNER, 2004:88). La posición geográfica condenaba a Uruguay, por lo cual, para 1828 se había convertido en un Estado independiente encaminado a cumplir aquel designio.<sup>7</sup>

Paraguay resistió por más tiempo al componente general del mandato geopolítico de la época. Entre 1814 y 1840, Gaspar Rodríguez Francia logró imponer un modelo de desarrollo que iba a contrapelo del esquema general de relaciones regionales promovido por Gran Bretaña al instaurar «el más proteccionista y autárquico de todos los regímenes latinoamericanos» (BOERSNER, 2004:89). Con él, el país alcanzó un alto nivel de desarrollo agropecuario y manufacturero que le permitió, en cuanto al nivel de vida, superar a los pueblos vecinos. Tras ser sucedido en

1840 por Carlos Antonio López, la política nacionalista continuó con menor intensidad hasta ser finalmente arrasada por la guerra de la Triple Alianza (1865) bajo el gobierno de su hijo, Francisco Solano López. Este sangriento conflicto bélico, que articuló a las fuerzas de Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, puso fin a medio siglo de «insubordinación» paraguaya. Se advierte que en lo dicho no debe entreeverse la presencia de aquella tesis que postula la promoción británica de la guerra a los efectos de obligar al Estado guaraní a salir de su modelo de desarrollo. De acuerdo a Leslie Bethell (1995:276) no parece haber alguna evidencia acerca de un creciente interés británico en Paraguay como mercado o como fuente de materias primas e, incluso, tampoco existe evidencia para afirmar que el modelo de desarrollo era incompatible con sus intereses y que, en efecto, se haya planificado una salida forzada del mismo. En este sentido, el caso paraguayo ejemplifica la situación de autonomización del componente general de un mandato geopolítico. A pesar de que la inscripción del Paraguay en tal componente no haya sido deseada estrictamente por Gran Bretaña, la misma se produjo por cuanto el componente general es una fuerza con carácter estructural que adquiere una vitalidad propia que trasciende los intereses del Estado hegemónico. La dinámica de las relaciones factoría-mercado ampliamente convalidada por las unidades vecinas al Paraguay generó una sinergia difícil de ser resistida.

A diferencia de la experiencia uruguaya, la inscripción del Paraguay al mandato geopolítico se produjo de manera tardía. En su componente general, fue una consecuencia no necesariamente anhelada por el Estado mandante y, en su componente particular, al menos hasta después de la guerra de 1865 su contenido no fue especificado. Por el contrario, Gran Bretaña identificó prematuramente para el pueblo uruguayo un rol geopolítico tan diferenciado que su realización requirió convertirlo en una unidad independiente que actuara como «Estado tapón» entre las dos unidades más importantes de la Cuenta del Plata. Paraguay, recién con la finalización de la guerra y su inscripción definitiva al mandato general de la época, como un simple mercado más, comenzó a perfilar un rol geopolítico concreto. Funcionalmente, éste adquirió características similares al papel uruguayo aunque, evidentemente, su génesis fue diversa. En el caso de la Banda Oriental, el mandato geopolítico particular se confundió inevitablemente con la fundación del Estado, lo cual no es extensible al Estado guaraní.

7. Expresa Boersner (2004: 103) sobre Lord Ponsonby, mediador dispuesto por Gran Bretaña en el conflicto entre Buenos Aires y Río de Janeiro de mitad del 1820: «en sus informes al gobierno británico, señalaba que un Uruguay independiente constituiría el motivo de rivalidad entre Argentina y Brasil, e impediría que esas potencias, solas o conjuntamente, controlaran en forma excluyente el estuario del Río de la Plata. Un Uruguay independiente, Estado tapón entre dos gigantes, sería controlable por la potencia británica que, de este modo, mantendría abierto su acceso al Río de la Plata y, por él, a los grandes ríos de Sudamérica».



Un Estado tapón puede considerarse, genéricamente, como una unidad política situada entre dos unidades potencialmente hostiles entre sí cuya función es actuar como «colchón» entre ambas a modo de prevenir o amortiguar los conflictos. Asimismo, puede ser pensado como una unidad política situada entre dos unidades cuya función es prevenir o amortiguar una potencial política de comunidad entre ambas o, más ampliamente, entre varias unidades de la misma región. Si bien, la primera noción no excluye la posibilidad de un tercer actor interesado en la existencia del Estado tapón, la segunda lo supone indefectiblemente por cuanto el interés en evitar la comunidad entre las unidades debe ser portado por un tercero. Históricamente, éste último actor ha sido una unidad política con recursos y capacidades sumamente importantes en comparación con las entidades a las que intenta separar, sin necesidad de estar situada espacialmente cerca. Ambas funciones se encuentran en el origen del Estado uruguayo así como ambas fueron inscriptas por el devenir histórico en el Estado paraguayo. Con el paso de los años, los sucesos regionales acaecidos consolidarán tal funcionalidad.<sup>8</sup> Por otro lado, es importante destacar que debido a que dicho rol particular se inscribió en el período fundacional de los dos Estados, esta situación es un elemento a tener presente cuando se explica la persistencia de tal funcionalidad. Es sumamente complejo para países como Uruguay o Paraguay atenuar o revertir su condición histórica como «colchones» ya que la misma se tradujo en hechos difíciles de modificar como ser una territorialidad definida, una estructura económica, una cultura política, entre otras cuestiones, todas proclives a reproducir aquel rol. De ahí que los mandatos particulares puedan ser considerados como aspectos estructurales a nivel de cada unidad estatal.

### Los usos geopolíticos del Paraguay en el siglo XXI

El principal supuesto, quizás polémico, que recorre este artículo es que Paraguay en la dinámica actual de las relaciones del cono sur cumple un rol como Estado tapón. El recorrido histórico-teórico de los apartados anteriores tenía como objetivo divisar el origen más profundo de dicho rol y conocer cuáles eran sus características. Aunque no se analizó la evolución de este mandato particular durante el siglo XX puede decirse que genéricamente esta funcionalidad persistió hasta el presente a pesar de los cambios contextuales. En cuanto al componente general la situación de persistencia es en algún grado similar pues, a groso modo,

se observó cierta continuidad en el hecho de que la región continuó siendo esencialmente exportadora de *commodities* e importadora de manufacturas. Tampoco su carácter asimétrico se modificó, por lo cual, en términos de recursos y capacidades las unidades regionales continuaron en desventaja frente al Estado mandante. Sí pudo observarse un cambio explícito en relación al Estado hegemónico puesto que Gran Bretaña fue reemplazada por los Estados Unidos.

Asimismo, la persistencia del rol paraguayo como Estado tapón es lo que explica el título que encabeza este artículo. La idea de «uso» implica un determinado modo de utilizar un objeto para alcanzar un fin cualquiera y supone, inevitablemente, la presencia de un agente que decide aquel modo y establece el fin del mismo. En cierto sentido, la noción de Estado tapón contiene esta representación pues en relación a este tipo de Estado, comúnmente, existe un tercero que establece el uso (rol) que el mismo tendrá en función de una determinada meta geopolítica.

Por otro lado, el período temporal que se considera para analizar el rol geopolítico paraguayo abarca aproximadamente el tiempo que transcurre desde el inicio del siglo XXI hasta fines de 2015. A modo de sub hipótesis se sostiene que, específicamente, el papel del Paraguay como Estado tapón en estos años se asoció de manera predominante a la función de prevenir o amortiguar una potencial política de comunidad entre dos o más unidades de la misma región y no a la de actuar como «colchón» entre dos unidades potencialmente conflictivas a fin de prevenir o amortiguar los conflictos.

Describir el comienzo de la etapa analizada es clave para aportar elementos a esta sub hipótesis. Desde la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999, en la región se fueron instaurando progresivamente gobiernos cuyo denominador común fue una relativamente alta oposición al consenso político hegemónico del último cuarto del siglo anterior: el neoliberalismo (MOREIRA et al., 2008:72). El creciente establecimiento de administraciones que pusieron en entredicho los dictados del Consenso de Washington representó una oportunidad sin antecedentes para las políticas estatales tendientes a la unidad regional. En este sentido, la primera década del nuevo siglo fue testigo de la imposición de las fuerzas centrípetas por sobre las centrífugas, hecho que no había podido observarse ni en el siglo XIX ni el siglo XX. A menudo, el nuevo panorama es descrito como un momento de «crisis hegemónica» debido a la pérdida de legitimidad del modelo político promovido

8. Un ejemplo interesante que ilustra el rol consolidado del Estado guaraní se encuentra en la discordia generada entre Argentina y Brasil en la década de 1970 por la construcción de una gigantesca usina paraguayo-brasileña a 17 kilómetros de la frontera argentina. Desde Buenos Aires se entendía que la misma implicaba un completo alineamiento paraguayo al Brasil que alteraba el equilibrio de la Cuenca del Plata. Sólo en 1979 con la negociación del Acuerdo Tripartito que garantizó la pendularidad paraguaya se normalizaron las relaciones (ALMEIDA MELLO, 2002:299-300).



por el Estado hegemónico de la época, los Estados Unidos.<sup>9</sup> Hacia el año 2006, el número de gobiernos abarcables bajo la denominación de «giro a la izquierda», con sus matices, era un considerable obstáculo para la concreción de los designios geopolíticos de los Estados Unidos. Para aquel año, Hugo Chávez gobernaba consolidado en Venezuela, lo mismo que Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en el caso argentino; Tabaré Vázquez había arribado a la presidencia de Uruguay, Evo Morales a la de Bolivia y Michelle Bachelet a la de Chile. En este contexto, Paraguay gobernado por el tradicional Partido Colorado era una isla a contramano de la tendencia regional.

Esta particular situación política es un elemento central para el desenvolvimiento de una funcionalidad que amortigüe o prevenga una política regional de corte centrípeto. Es evidente que si la dirección política de un Estado es conducida por un gobierno con ideas disfuncionales a la dinámica de unidad regional, mayores son las posibilidades de ejercer con éxito un rol como Estado tapón. En el caso paraguayo, no sólo este atributo es la causa que explica el interés estadounidense por elevar al país guaraní al nivel de punto nodal en su estrategia hegemónica (CECEÑA Y MOTTO, 2005:7); también algunas consideraciones derivadas de su situación geográfica son en suma relevantes. No es menor para los Estados Unidos que 1) Paraguay se encuentre en el corazón de la unidad geopolítica-económica que constituye el MERCOSUR -proceso de integración reconocido por Washington como un obstáculo para el ejercicio de su dominación hemisférica-, 2) sea un paso para comunicar la región por medio de sus grandes ríos todos navegables, 3) integre junto a Bolivia la geografía que une a los países atlánticos con los del Pacífico, 4) se erija sobre el Acuífero Guaraní y 5) comparta junto a Argentina y Brasil la Triple Frontera (PEREYRA MELE, 2012).

Atentas al escenario descrito, diversas agencias de seguridad y de defensa estadounidense como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) y la Oficina Federal de Investigación (FBI) comenzaron a incrementar sus operaciones en el territorio para-

guayo. Para el año 2005 habían logrado instalar elementos logísticos necesarios para el despliegue aéreo y la interceptación de comunicaciones (Calle, 2005) y obtuvieron la autorización del propio Congreso para que 400 marines con inmunidad se emplacen por un período de 18 meses prorrogable en la base Mariscal Estigarribia. Este último permiso, asimétrico por definición al constituir una cesión temporaria y unilateral de soberanía<sup>10</sup>, es un cabal ejemplo del potencial centrífugo paraguayo. Ante las luces de alarma encendidas por una posible base militar estadounidense en la región e, incluso, ante las maniobras militares brasileñas simulando un ejercicio de defensa de la represa hidroeléctrica Itaipú bajo la denominación de «Operativo Relámpago» (RODRÍGUEZ, 2015), la propia Embajada estadounidense en Asunción emitió un comunicado anunciando que no existía un interés por parte de los Estados Unidos en instalar una base militar en Paraguay.

La llegada de Fernando Lugo a la presidencia en 2008 significó un contratiempo para la geopolítica estadounidense. Con él, el país se incorporó al denominado «giro a la izquierda» extendido en la región, si bien fue un vuelco sumamente condicionado o light. La composición del gabinete de coalición que lo consagró presidente, la limitada representación de la izquierda en el Congreso<sup>11</sup> (NICKSON, 2008:1) y la disposición del poder fáctico en la estructura social paraguaya explican, en parte, tal carácter. El propio presidente se esforzó por no generar sospechas de un giro radical y, por ejemplo, en el campo internacional mantuvo buenas relaciones con los Estados Unidos, continuó con la anacrónica política de no reconocimiento a China -visitó Taiwán en 2011- e intentó enmarcar sus renovados vínculos con Bolivia y Venezuela como un «tercer frente» para reemplazar la clásica diplomacia pendular entre Argentina y Brasil resaltando cierta distancia ideológica con el denominado socialismo del siglo XXI (NICKSON, 2008:1). De todas maneras, a pesar de los esfuerzos por disimular el giro político ciertas decisiones constituyeron un revés para el Estado mandante y, en consecuencia, atenuaron la funcionalidad de Paraguay como Estado tapón. Lugo vetó en 2009 el ingreso de una misión humanitaria dirigida por mi-

9. Es importante advertir dos cuestiones. Por un lado, aunque el mencionado cuestionamiento al modelo neoliberal signifique la deslegitimación del liderazgo de los Estados Unidos, no debe pensarse que esta circunstancia producirá el reemplazo de éste país por un nuevo estado mandante como ocurriera con Gran Bretaña a fines del siglo XIX. Por otro lado y, a modo de no sobredimensionar los hechos, el lapso que puede ser considerado como exitoso para las fuerzas centrípetas se extenderá hasta fines de la primera década del nuevo siglo iniciándose, desde allí, un período de regresión.

10. Se habla de cesión de soberanía puesto que la inmunidad concedida a los marines conllevó una importantísima pérdida de control estatal en relación a los mismos. Entre otras cuestiones, Paraguay otorgó a los marines una categoría jurídica equivalente a aquella otorgada al personal administrativo y técnico de la Embajada de los Estados Unidos, la posibilidad de salir e ingresar al territorio paraguayo con documentos de identificación de los Estados Unidos y la liberación aduanera sobre la importación y/o exportación, así como exención de inspección e impuestos locales para los productos, propiedades y materiales para, o en representación del personal de los Estados Unidos, asignado para realizar este ejercicio (Ley 2546, 2005).

11. Lugo llega a la presidencia apoyado por el tradicional Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) cuyo mayor representante en el gabinete ocupó el cargo de vicepresidente, Federico Franco. En el Congreso, con mayoría conservadora, el presidente tenía un desafío formidable dado que la representación de los partidos de izquierdas siguió siendo la misma que en el período 2003-2008, es decir, tres senadores y dos diputados.



litares estadounidenses en la ya citada base Mariscal Estigarribia y, en relación a los procesos de integración, tuvo una postura pro activa apoyando, por ejemplo, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR.

El contratiempo finalizó el 22 de junio de 2012 cuando el presidente fue destituido de sus funciones por medio de un juicio político. El hecho de que la posibilidad de juicio político se analizara desde el año 2009, según lo revela Wikileaks, evidencia el continuo accionar de las fuerzas centrífugas y que la caída de Lugo dependía solamente de encontrar el momento adecuado, es decir, la excusa habilitante (BAROLIN, 2014: 46). El informe acusatorio elaborado por la Cámara de Diputados contra Fernando Lugo es una prueba de la persistente tensión entre fuerzas integradoras y fuerzas disgregantes y, obviamente, de la imposición de las últimas. Entre las diferentes razones esgrimidas en el mencionado informe existe una que contundentemente corporiza a Paraguay como un Estado potencialmente capaz de actuar centrifugamente sobre la política de comunidad regional. La oposición paraguaya consideró como un «atentado contra la República», así fue expresado en el Libelo Acusatorio, la firma por parte de Lugo en 2011 del Protocolo de Ushuaia II conocido como «Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR», suscripto incluso por Chile.

Teniendo en mente la histórica tensión latinoamericana entre fuerzas opuestas, es evidente que la destitución del presidente tuvo un carácter eminentemente centrífugo situado en un contexto de ralentización a nivel regional de las fuerzas centrípetas. A pesar de las protestas y sanciones de las unidades regionales hacia el Estado del Paraguay, por un juicio político considerado como un golpe de Estado, la situación no se revirtió y supuso un desafío para la proyección continentalista de la mayoría de los países de la región, en especial para Argentina y Brasil (PEREYRA MELE, 2012).

El interregno donde Asunción estuvo conducida por Federico Franco y el arribo de Horacio Cartes (2013) al Poder Ejecutivo implicó para el Estado mandante la recuperación de un resorte central para el eficaz desenvolvimiento del rol paraguayo como un Estado tapón. Washington volvió a aumentar su presencia en territorio guaraní alejándose del tradicional establecimiento de bases militares y aplicando una estrategia de corte humanitario que aspiró a la asistencia militar de poblaciones afectadas por desastres naturales. En 2014, por ejemplo, el Comando Sur inauguró un Centro de Emergencias y Depósito de Suministros para Emergencias en el socialmente complejo departamento de San Pedro. Más allá de que este hecho tenga objetivos formalmente loables, no puede considerarse ausente de móviles geopolíticos si se tiene presente que en dicha zona convergen tres grandes problemáticas: la resistencia campesina a la expansión de los agro negocios, el narcotráfico y la existencia de una guerrilla denominada Ejército del Pueblo Paraguayo (Guido, 2014).

En el mismo sentido, la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) anunció para los primeros meses de 2015 grandes inversiones con el objetivo de mejorar la producción agrícola y reducir la pobreza en los departamentos de Canindeyú, San Pedro y Concepción.

Por último, la actual postura en relación a los procesos de integración es otro elemento que devela el potencial centrífugo paraguayo. Cartes se ha mostrado más próximo a la visión de la integración promovida por la recientemente creada Alianza del Pacífico (AP), de la cual Paraguay pasó a ser observador en 2013, que del MERCOSUR donde es miembro fundador. Como se sabe, la AP promueve el clásico esquema de relacionamiento comercial basado en el libre comercio y, en efecto, se acopla a las dinámicas de intercambio asimétricas promovidas por los Estados Unidos. Es así que todos los países miembros cuentan con un Tratado de Libre Comercio con el Estado mandante y venden productos de bajo valor agregado. El MERCOSUR, por su parte, apuesta a la construcción de nuevos polos de poder, prioriza el proteccionismo e intenta no alinearse a dinámicas comerciales que conviertan al esquema en un simple exportador de *commodities*. Más allá de que en lo dicho pueda deducirse porqué la proximidad del Paraguay en relación a la AP tiene un carácter disgregante, es revelador destacar que muchos analistas suelen describir a dicho espacio como la alternativa viable al frustrado proyecto Libre Comercio para las Américas (ALCA).



### Conclusiones

La guerra de la Triple Alianza fue el hecho que decretó la inscripción del Paraguay en el componente general del mandato geopolítico del siglo XIX. A partir de la devastación generada por este conflicto, el pueblo guaraní no pudo resistirse a la apertura que exigía la división internacional del trabajo y se incorporó al sistema internacional como un mercado exportador de materias primas. Asimismo, esta absoluta debilidad a la que Paraguay fue conducido por dicha guerra representó un elemento clave en relación al denominado mandato particular. Un Paraguay frágil, situado entre las dos unidades más importantes de la región, era la condición *sine qua non* para ejercer el rol de Estado tapón. Efectivamente, desde ese momento las dos funcionalidades distintivas de este tipo de Estado -actuar como «colchón» entre dos unidades a modo de prevenir o amortiguar conflictos y prevenir o amortiguar una potencial política de comunidad entre ambas o, más ampliamente, entre varias unidades de la misma región- se conjugaron en la historia del país. Si bien en este artículo no se analizó la evolución de este comportamiento en el último cuarto del siglo XIX y en el tránsito del siglo XX, se considera como un supuesto la persistencia del mismo hasta el presente. Podría hipotetizarse incluso que, hasta finales del siglo XX tal funcionalidad se caracterizó predominante por amortiguar o prevenir conflictos entre Argentina y Brasil y que, al quedar atrás -en los años 80- la rivalidad y las «hipótesis de conflicto» entre ambos países, la misma se atenuó.

Fue, entonces, con la llegada del nuevo siglo que se observó un renovado papel de Paraguay como Estado tapón, ahora, siguiendo una lógica explícitamente disolvente en el marco de un contexto de creciente unidad regional. Esta fue la sub hipótesis sostenida en el último apartado. Y aunque, durante la presidencia de Fernando Lugo, dicho papel centrífugo se vio mitigado, en poco tiempo Asunción volvió a mostrarse como una unidad capaz de morigerar la comunión política entre los países de la región.

En resumen, pudo observarse que Paraguay en la actual dinámica de relaciones del Cono sur cumple un rol como Estado tapón y, en específico, la función de amortiguar las políticas de unidad regionales. En este sentido, Asunción se convierte en un espacio importante para los designios hemisféricos del Estado mandante; más aún si pensamos en su estratégico emplazamiento. Al estar posicionado en el corazón del MERCOSUR, al ser un paso de comunicación clave para toda la región, al integrar junto a Bolivia la geografía que une a los países atlánticos con los del Pacífico, al erigirse sobre el Acuífero Guaraní y al compartir junto a Argentina y Brasil la Triple Frontera, no quedan dudas sobre el potencial disgregante que dicha unidad tiene frente al, actualmente ralentizado, proceso de integración regional.

### Bibliografía

- ANSALDI, Waldo y GIORDANO, Verónica (2012) *América Latina. La construcción del orden*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- ALMEIDA MELLO, Leonel I. (2002) «Brasil y Argentina en perspectiva: competencia, distensión e integración» en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/filopol2/mello.pdf>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.
- ATKINS, Pope G. (1991) *América Latina en el Sistema Político Internacional*. Buenos Aires, GEL.
- BAROLIN, Ezequiel F. (2014) *La Crisis Presidencial del año 2012 en Paraguay: sus vinculaciones con la OEA, el MERCOSUR y la UNASUR*. Tesis de Licenciatura. Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- BETHELL, Leslie (1995) «O imperialismo británico e a guerra do Paraguai» en *Estudos Avançados*, Vol.9, n.24, São Paulo. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n24/v9n24a14.pdf>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.
- BOERSNER, Demetrio (2004) *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- CALLE, Fabián C. (2005) «Paraguay en la geopolítica de los EEUU post 11/9 y post consolidación de Chávez» en *Análisis Latino*. Disponible en <http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=983>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.
- CECEÑA, Ana E. y MOTTO, Ernesto C. (2005) «Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur» en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*. Vol. 1, Buenos Aires. Disponible en <http://www.noticiasdelarebelion.info/pdfs/Paraguay.pdf>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.
- GUIDO, Emiliano (2014) «El riesgo de los marines humanitarios» en *Rebelión* [En línea]. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=182902>. Consulta: 12 de noviembre de 2015.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (2005) *Historia Contemporánea de América Latina*. Sexta edición, Madrid, Alianza Editorial.
- KASPERSON, Roger E. y MINGHI, Julian V. (2011) *The estructure of political geography*. New Brunswick, AldineTransaction.
- METHOL FERRÉ, Alberto. (2007) «Uruguay como problema» *Electroneurobiología*, 15(5), 3-104. Disponible en [http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto\\_Methol\\_Ferre-Uruguay\\_como\\_Problema.pdf](http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto_Methol_Ferre-Uruguay_como_Problema.pdf). Consulta: 8 de noviembre de 2015.





### Documentos

MOREIRA, Carlos, RAUS Diego y GOMEZ LEYTON, Juan C. (2008) «La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades» en Autores varios, *La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades*. Montevideo, Ediciones Trilce.

NICKSON, Andrew (2008) «Paraguay: ¿Un giro a la izquierda bajo el mandato de Lugo?» en Real Instituto Elcano. N. 99, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b6dd-5804f0198ce8bb3ef3170baead1/ARI99-2008\\_Nickson\\_Paraguay.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b6dd5804f0198ce8bb3ef-3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b6dd-5804f0198ce8bb3ef3170baead1/ARI99-2008_Nickson_Paraguay.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b6dd5804f0198ce8bb3ef-3170baead1). Consulta: 8 de noviembre de 2015.

PEREYRA MELE, Carlos A. (2012) «Golpe de Estado Parlamentario en Paraguay» en *Dossier Geopolítico*. Disponible en <http://www.dossier-geopolitico.com/2012/06/golpe-de-estado-parlamentario-en-paraguay%E2%80%9D.html>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.

PUIG, Juan C. (1984) «La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural» en Autores varios, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

RAMOS, Jorge A. (1968) *Historia de la Nación Latinoamericana*. Disponible en <http://jorgeabelardoramos.com/libros/51/Jorge%20Abelardo%20Ramos%20-%20Historia%20de%20la%20Nacion%20Latinoamericana.pdf>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.

RODRIGUEZ, Fátima E. (2015) «10 años de ejercicios militares brasileños en la frontera paraguaya» en *Paraguay.com*. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/los-militares-brasilenos-en-la-frontera-paraguaya-131746>. Consulta: 12 de noviembre de 2015.

SCALABRINI ORTIZ, Raúl (1981) *Política Británica en el Río de la Plata*. Buenos Aires, Editorial PLUS ULTRA.

TRIAS, Vivían (2015) «Iberoamérica: Balkanización, Integración dependiente e Integración liberadora» en *Hispanoamérica unida*. Disponible en <http://hispanoamericaunida.com/2013/08/10/el-imperio-britanico-y-la-balkanizacion-de-hispanoamerica/>. Consulta: 17 de noviembre de 2015.

VITALE, Luis (2002) *La larga marcha por la unidad y la identidad latinoamericana: De Bolívar al Che Guevara*. Editorial Argentina, Cucha Ediciones.

LEY N° 2546 (2005) Gaceta Oficial de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay.

Recibido 24/11/2015 – Aceptado 30/06/2016