

Liliana M. Brezzo graduou-se em licenciatura e doutorado em História na Pontifícia Universidade Católica Argentina. Sua tese de doutorado *Las Relaciones entre la Confederación y el Paraguay 1852- 1862* recebeu a menção honrosa para obras inéditas da *Academia Nacional de la Historia de la República Argentina*. Entre os anos 1996 e 2000, permanências pós-doutorais na Universidade de Navarra (Espanha) facilitaram sua especialização em Historiografia Contemporânea.

Atualmente, é pesquisadora científica em categoria independente do quadro funcional no *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina*, na *Unidad Ejecutora Instituto de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales e Internacionales (CONICET-IDEHESI-Nodo Instituto de Historia)*. Se encontram resultados de suas pesquisas em obras individuais, em coautoria e coletivas. Entre as recentes, figuram *Ruptura y Reconciliación. España y el reconocimiento de las independencias latinoamericanas* (Madri, 2012); *Juan E. O'Leary: El Paraguay convertido en acero de pluma* (Assunção, 2011); *Otras Historias sobre la Independencia* (Assunção, 2011); *Historia del Paraguay* (Asssunção, 2010); *Paraguay: El Nacionalismo y la Guerra* (Montevidéu, 2009); *Polémica sobre la Historia del Paraguay* (edição de Ricardo Scavone Yegros e estudo preliminar de Liliana M. Brezzo, 2008 e 2012); e *Juan Bautista Alberdi – Gregorio Benites. Epistolario Inédito (1864-1883)*, 3 tomos (2006-2007).

Este livro apresenta uma cobertura concisa do movimento histórico das relações internacionais do Paraguai. Os primeiros capítulos tratam do processo de emancipação política, da transição a partir do enclausuramento dos tempos do doutor Francia até a abertura internacional restrita, durante o governo de Carlos Antonio López, e das condicionantes regionais que intervieram no estouro da guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança. Depois se explica como, no primeiro terço do século vinte, a controvérsia com a Bolívia pelo *Chaco Boreal* se complicou até desembocar em uma nova conflagração, e como, após a Conferência de Paz, a diplomacia paraguaia se dedicou a garantir condições vantajosas para seu comércio exterior e seu desenvolvimento econômico.

Igualmente, destaca-se que a reinstauração de governos democráticos na América do Sul, na década de 1980, determinou o progressivo isolamento político do Paraguai, processo que contribuiu, por sua vez, para acelerar a crise terminal do regime de Stroessner e sua derrocada. Isto significou não apenas o fim de sua retração internacional, mas também o surgimento de novos desafios. O mais significativo deles foi a decisão - nada fácil - de fazer parte da construção do MERCOSUL.

Resultado de pesquisas que os autores vêm desenvolvendo há vários anos, o livro enfatiza as relações intergovernamentais, sem deixar de considerar as circunstâncias e os atores que intervieram no devir relacional dos povos.

ISBN 857631457-6
9 788576 314578

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

coleção Relações Internacionais 665

Ricardo Scavone Yegros
Liliana M. Brezzo

História das Relações Internacionais do Paraguai

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

coleção Relações Internacionais

Ricardo Scavone Yegros
Liliana M. Brezzo

História das Relações Internacionais do Paraguai

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Ricardo Scavone Yegros (Assunção, Paraguai, 1968) é advogado formado pela Universidade Católica de Assunção e funcionário do Serviço Diplomático da República do Paraguai. Prestou serviço nas Embaixadas de seu país na Bolívia, no Chile, no México e no Peru, e na Representação Permanente na ALADI e no MERCOSUL, bem como exerceu diversas funções em sua Chancelaria. Atualmente, trabalha como Embaixador do Paraguai na Colômbia.

É membro efetivo da *Academia Paraguaya de la Historia* e correspondente das Academias de História da Argentina, Colômbia, Espanha, Bolívia e República Dominicana e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

Publicou os seguintes livros: *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX* (2004); *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay* (2010, em colaboração com Liliana M. Brezzo); *Gregorio Benites, un diplomático del viejo Paraguay* (2011); *La Declaración de la Independencia del Paraguay* (2011); e *Después de la Guerra: Las relaciones paraguayo-bolivianas desde el Tratado de Paz hasta 1952*. Preparou a edição e os estudos preliminares dos livros: *Misión en Europa (1872-1874)*, de Gregorio Benites (2002); *Escritos Históricos*, de José Falcón (2006); e *Polémicas en torno al gobierno de Carlos Antonio López en la prensa de Buenos Aires, 1857-1858* (2010), entre outros.

coleção Relações Internacionais

Ricardo Scavone Yegros
Liliana M. Brezzo

História das Relações Internacionais do Paraguai

Fundação Alexandre de Gusmão

coleção | Relações Internacionais

História das Relações Internacionais do Paraguai

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ricardo Scavone Yegros
Liliana M. Brezzo

História das Relações Internacionais do Paraguai

Fundação Alexandre de Gusmão

Brasília – 2013

© Editorial El Lector, 2010.
Título original: Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

Y43

Yegros, Ricardo Scavone.

História das relações internacionais do Paraguai / Ricardo Scavone Yegros, Liliana M. Brezzo. – Brasília : FUNAG, 2013.

187 p. - (Coleção relações internacionais)

ISBN 978-85-7631-457-8

1. Paraguai - história. 2. Guerra do Paraguai (1864-1870). 3. Guerra do Chaco (1932-1935). 4. Paraguai. Presidente (1954-1989 : Alfredo Stroessner). 5. Paraguai - relações internacionais - história. I. Brezzo, Liliana M. II. Título.

CDD 327.891

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

SUMÁRIO

Prefácio à Edição Brasileira 9
Francisco Doratioto

Introdução 13

Capítulo 1
Emancipação política 17

1.1. O Paraguai nos tempos da Independência 18

1.2. Desconhecimento da Junta de Buenos Aires 20

1.3. O Movimento de Maio e o Congresso de junho de 1811 25

1.4. Acordo com Buenos Aires 29

1.5. A Proclamação da República em 1813 33

1.6. Ditadura do doutor Francia e isolamento internacional 35

Capítulo 2
Reconhecimento internacional e controvérsias de limites 41

2.1. Reinserção do Paraguai no comércio e a política do Prata 42

2.2. Declaração de Independência 46

2.3. Reconhecimento do Brasil e aliança com Corrientes 50

2.4. A grande aliança contra Rosas 55

2.5. Reconhecimento da Confederação Argentina 58
2.6. Questões de navegação e limites 60
2.7. Abertura internacional restringida 69

Capítulo 3
A Guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança 73
3.1. A questão oriental e a intervenção do Paraguai 73
3.2. O Tratado da Tríplice Aliança 80
3.3. Os demais países frente à Guerra do Paraguai 83
3.4. Os arranjos de paz e os limites com o Brasil 87
3.5. O arranjo dos limites com a Argentina 92
3.6. Ajustes posteriores em matéria de limites 96
3.7. A dívida de guerra 99

Capítulo 4
Reconstrução e nova controvérsia pelo Chaco 103
4.1. Empréstimos, migrações e investimentos 103
4.2. Comércio exterior e relações entre vizinhos 107
4.3. A questão de limites com a Bolívia 111
4.4. Acordos transacionais 115
4.5. A controvérsia pelo Chaco nas primeiras décadas do século XX 122
4.6. O Paraguai ante a Primeira Guerra Mundial 125

Capítulo 5
Guerra e pós-Guerra do Chaco 133
5.1. Atritos e incidentes prévios à guerra 134
5.2. A diplomacia paraguaia durante a Guerra do Chaco 139

5.3. A Conferência de Paz e o Tratado de Limites com a Bolívia....143
5.4. Novos entendimentos com a Argentina e o Brasil....148
5.5. A assistência estadunidense, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria....152

Capítulo 6
Os tempos de Stroessner e a transição à democracia....159
6.1. Marcha para o leste e conflito pelo Salto do Guairá....160
6.2. Os aproveitamentos hidrelétricos no rio Paraná....165
6.3. Anticomunismo e relações com os Estados Unidos da América....169
6.4. Transição democrática e avanços na integração regional....173
6.5. Novos e velhos temas das relações entre vizinhos....177

Bibliografia....183

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA

Francisco Doratioto[1]

Durante boa parte do século XX, foi turbulenta a vida política do Paraguai, em consequência de tentativas de golpes de Estado e de três guerras civis. Ademais, o país suportou três ditaduras, sendo a mais longa a do general Alfredo Stroessner (1954-1989), e um conflito internacional, a Guerra do Chaco, contra a Bolívia. O contexto, principalmente nos períodos ditatoriais, decididamente não era propício à atividade intelectual livre e plural, ainda mais porque, no início do século XX, surgiu e se robusteceu uma cultura política hostil às liberdades individuais e justificadora do autoritarismo.[2] Tal cultura política autoritária restringiu os espaços nos quais se pudesse exercitar a liberdade de opinião e a atividade intelectual independente, bem como de comportamentos sociais diferenciados. Era particularmente difícil o estudo da história política e da inserção internacional do Paraguai. Estes eram temas que remetiam, necessariamente, a situações e figuras do passado que estavam, de algum modo, na raiz tanto dessa cultura autoritária

1 Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília e pesquisador, com bolsa produtividade, do CNPq. É autor de livros e artigos sobre a história das relações entre o Brasil e o Paraguai.

2 Ver "Ideologia Autoritária", esclarecedora análise do intelectual paraguaio Guido Rodríguez Alcalá (Brasília: FUNAG/IPRI, 2005, coleção América do Sul, v. 4).

quanto na de seu contraponto, os valores liberais. Como resultado, boa parte da produção historiográfica paraguaia desse período, particularmente durante a longa ditadura de Stroessner, se preocupou antes em expor uma interpretação que comprometesse um desses polos (e apologético do outro), do que em compreender o processo histórico. Os trabalhos referentes à política exterior paraguaia restringiam-se, basicamente, à História Diplomática e a aspectos das guerras contra a Tríplice Aliança (1865-1870) e a do Chaco (1932-1935). Essa restrição temática, que ocorreu também no Brasil e em outros países da região, explica-se no caso paraguaio por aspectos acadêmicos, como a dificuldade de se ter acesso à documentação, mas, também, pelas muralhas intelectuais xenófobas levantadas pelo setor político/intelectual radicalizado de direita, com o apoio e apoiando governos ditatoriais.

No Paraguai, a História não era somente História, tendo adquirido a função de instrumento de luta político-partidária. O comprometimento nesta de parte dos intelectuais, normalmente sob a lucrativa proteção do Poder no caso dos adeptos da cultura autoritária, resultava de opção explícita, militante. O pensamento autoritário buscou revisar a História paraguaia, de modo a redigir uma narrativa antidemocrática justificadora de sua concepção de sociedade e útil ao esforço de legitimação dos ditadores. Para tanto, ignorou-se documentos; deturpou-se o significado de outros; não se considerou relações causais; classificou-se o contraditório de traição à pátria e, quando a razão, a lógica desnudava essa situação, esse revisionismo apelava à emoção, ao sentimentalismo populista. O revisionismo encontrou guarida na ditadura de Stroessner, mas, ainda assim, apesar do ambiente de intimidação ao que não significasse alinhamento automático a essa ideologia oficial, importantes trabalhos históricos foram produzidos no Paraguai. Na década de 1980, inovou-se quanto a temas e análises da história da inserção internacional do país, estudando-se, por

exemplo, a ação do nazismo e do fascismo no Paraguai durante a II Guerra Mundial ou, ainda, a postura de outros Estados em relação ao regime stronista.[3]

A queda da ditadura de Stroessner em 1989, com a consequente democratização, e o processo de integração regional, que originou o Mercosul, reduziram a influência do pensamento autoritário e do populismo xenófobo no país. O novo ambiente de liberdade e de abertura externa foi enriquecedor para a historiografia paraguaia, que diversificou seus temas; foi a arquivos buscar documentação para corroborar fatos e interpretações e preocupou-se com a objetividade. A essa produção de historiadores paraguaios veio somar-se a de estudiosos de outras nacionalidades.[4] Este livro é escrito por dois expoentes dessa nova fase de estudos da História do Paraguai: Ricardo Scavone Yegros, paraguaio, e Liliana M. Brezzo, argentina.

Ricardo Scavone Yegros pertence à categoria de diplomatas-historiadores que, nos países vizinhos e no Brasil, muito têm contribuído à compreensão de nossa inserção internacional. Ele tem longa trajetória de pesquisa em arquivos e é autor de importante produção sobre a história da política exterior paraguaia. Também publicou trabalhos em parceria com Liliana Brezzo a qual, por sua vez, é, entre os historiadores estrangeiros, uma das mais competentes estudiosas da história do Paraguai. Dedicada pesquisadora, responsável por localizar e publicar documentação inédita, seus trabalhos transitam da História Política à História das Ideias com a mesma profundidade e elegância de estilo.

3 Ver, por exemplo, "Nazismo e fascismo en el Paraguay; los años de guerra; 1939-1945" de Alfredo M. Seiferheld (Asunción: Editorial Histórica, 1986) e as coletâneas documentais "EE.UU y el regimen militar paraguayo (1954-1958)" (Asunción: El Lector, 1988) ou "Argentina, Estados Unidos y insurrección en Paraguay" (Asunción: Ediciones RP, 1988), ambos de autoria de Aníbal Miranda.

4 O resultado dessa conjunção de esforços resultou nas *Jornadas Internacionales de Historia del Paraguay*, encontros bianuais realizados em Montevidéu, organizadas por Juan Manuel Casal, da Universidad de Montevideo, e Thomas Whigham, da Georgia University. Em 2012, realizou-se a terceira dessas Jornadas.

História das Relações Internacionais do Paraguai resulta, portanto, dessa nova fase dos estudos históricos sobre o país e preenche um vácuo historiográfico. De fato, não havia anteriormente um trabalho que descrevesse e analisasse, com profundidade, a evolução das relações internacionais paraguaias. Scavone Yegros e Brezzo identificam as diretrizes da política exterior paraguaia; demonstram as especificidades da atuação internacional de um país mediterrâneo, vizinho de dois dos maiores países sul-americanos, e explicam os temas externos mais importantes nas diferentes fases históricas da sociedade paraguaia.

Publicado originalmente no Paraguai em 2010, este livro incorpora os mais recentes avanços no conhecimento sobre seu tema, produzidos por historiadores de diferentes nacionalidades e, ainda, aquele acumulado pela História Diplomática. Sua edição original era destinada ao público paraguaio e não ao ambiente acadêmico, o que explica a inexistência de notas de rodapé, com as fontes de informação. No entanto, os autores apresentam, no final do volume, importante e diversificada bibliografia que utilizaram.

Como resultado da experiência de pesquisa e da maturidade intelectual de Brezzo e Scavone Yegros – no caso deste, enriquecida pela experiência diplomática –, encontra-se neste livro análise fundamentada, em linguagem clara, da evolução das relações internacionais do Paraguai. Os autores nos brindam, ainda, com uma reflexão final sobre os antigos e novos temas dessas relações, particularmente interessantes para o processo de integração regional. Como se vê, "História das Relações Internacionais do Paraguai" é publicado já na condição de referência obrigatória para os estudos sobre a História paraguaia.

INTRODUÇÃO

Até o início do século XX, o estudo e a explicação dos eventos internacionais pareciam satisfatórios com a aplicação dos pressupostos da História Diplomática, que estava centrada na análise do papel desempenhado pelos homens de governo. A partir dessa perspectiva, a evolução das relações entre os Estados dependia, sobretudo, das decisões e da atividade dos chefes de Estado, de seus ministros, representantes e agentes; dava-se grande ênfase a decifrar ou expor suas características, suas habilidades ou seus erros. Sem desconhecer a importância de tais pressupostos, os historiadores compreenderam, no novo século, que não podiam basear-se exclusivamente neles. Alguns especialistas no campo da historiografia afirmam que a mudança de história diplomática para história das relações internacionais produziu-se ao término da Primeira Guerra Mundial, quando na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos promoveu-se a formação de instituições científicas para o estudo das relações internacionais. Não obstante, seria necessário esperar até as décadas de 1940 e 1950 para observar a consolidação definitiva do estudo das relações internacionais, o qual não deixou de influenciar os historiadores dedicados a esses temas.

A figura central desta renovação, o historiador francês Pierre Renouvin, sustentou que:

> *Para compreender a ação diplomática, é preciso perceber as influências que orientam seu curso. As condições geográficas, os movimentos demográficos, os interesses econômicos e financeiros, os traços da mentalidade coletiva e as grandes correntes sentimentais são as forças profundas que foram formando a urdidura das relações entre grupos humanos e, em grande medida, determinaram seu caráter. O homem de Estado não pode prescindir delas ao decidir ou projetar; está submetido à sua influência e terá necessariamente de calibrar os limites que se impõem à sua atividade.*

Atraídos por este horizonte conceitual – embora os resultados, em nosso caso, ainda sejam muito modestos – redigimos esta brevíssima *História das Relações Internacionais do Paraguai*.

Os estudos históricos sobre assuntos internacionais, analisados a partir da perspectiva diplomática, receberam destacada atenção no Paraguai. O interesse pelo processo da independência, assim como os antecedentes internacionais e as negociações pós-bélicas correspondentes à Guerra contra a Tríplice Aliança e à do Chaco concentraram uma série de esforços meritórios. No segundo terço do século XX apareceram pesquisas bem documentadas sobre esses processos, como resultado do estudo de fontes provenientes de arquivos brasileiros e argentinos, além do Arquivo Nacional de Assunção. Julio César Chaves publicou *Historia de las Relaciones entre Buenos Aires y el Paraguay*; Hipólito Sánchez Quell, *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Corá*; R. Antonio Ramos, *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*, e Efraím Cardozo deixou duas importantes obras: *Vísperas de la Guerra del Paraguay* e *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata*. Foram também publicados resumos ou compêndios dedicados a expor distintos momentos das relações internacionais do país, a partir dos pressupostos da História

Diplomática, como os textos de *Historia Diplomática del Paraguay* de Cecilio Báez, Luis G. Benítez e Antonio Salum Flecha.

A partir de 1989 e ainda antes – quando eram visíveis os choques entre o regime de Stroessner em sua fase terminal e o sistema internacional – cresceu no Paraguai o interesse pelos estudos sobre a política exterior e as relações internacionais. Por exemplo, naquele momento, o Centro Paraguaio de Estudos Sociológicos decidiu ampliar suas atividades constituindo um programa de Relações Internacionais e começou a editar *Perspectiva Internacional Paraguaya*, a primeira publicação periódica especializada na matéria que o país teve. Esses primeiros esforços estavam emoldurados, segundo seus iniciadores, pelo empenho para superar o que então conceituavam como *mediterraneidade cultural*, uma situação que, salientavam, era mais preocupante, inclusive, que o isolamento geográfico ou internacional, pois entendiam que "ao encerrarmo-nos em nós mesmos, torna-se quase impossível a compreensão do mundo exterior e de suas exigentes regras de jogo".

Essas condicionantes influíram para que, no presente, apresentemo-nos novos horizontes no estudo da história das relações internacionais do Paraguai, no que apenas demos alguns passos. Torna-se urgente estudar a importância da emigração paraguaia e as repercussões que teve na política exterior, a atitude do Paraguai ante o processo de integração regional, o papel do Poder Legislativo, dos partidos políticos, dos meios de comunicação e da opinião pública como elementos de controle e influência na elaboração e execução da política exterior, a mentalidade coletiva da sociedade paraguaia frente às relações internacionais do Estado, entre muitas outras questões.

Por tudo o que citamos até aqui, os seis capítulos que compõem este livro formam apenas um esboço da história das relações

internacionais do Paraguai, com os resultados firmes embora não definitivos de pesquisas que vimos desenvolvendo há não poucos anos. Trata-se em suma de um trabalho de síntese, com propósitos de divulgação, no qual se omitem, por isso mesmo, as notas ou referências quanto à origem das informações proporcionadas, as quais podem ser encontradas em outros trabalhos nossos ou na bibliografia mínima que foi incluída no final.

A organização deste estudo é essencialmente cronológica: desde o processo da independência, no início do século XIX, até a transição para a democracia, na última década do século XX e na primeira do XXI. Tal critério, como qualquer outro, apresenta vantagens e desvantagens. Entre as primeiras deve salientar-se que, com clareza e simplicidade, ajuda a seguir o itinerário das questões internacionais. Entre as segundas, talvez deva observar-se que limita o uso de conceitos como os de *isolamento, diplomacia restringida* ou *política pendular*, de grande utilidade para caracterizar sucessivos momentos da política exterior paraguaia, mas que demandariam uma problematização que excede os propósitos desta obra. Pelo mesmo motivo, não se fez distinção muito precisa ou rigorosa entre relações internacionais, relações regionais, relações inter-regionais, região internacional ou regionalismo.

Muito mais poderia dizer-se com respeito às tarefas necessárias para impulsionar os estudos históricos sobre as relações internacionais no Paraguai: quanto a seu objeto, quanto a sua metodologia, quanto aos temas a estudar. Trata-se, sem dúvida, de um desafio importante. Mas o começo é a metade da tarefa.

Com esta convicção, colocamos nas mãos dos leitores este livro.

CAPÍTULO 1

EMANCIPAÇÃO POLÍTICA

A independência do Paraguai foi determinada ou, em todo caso, precipitada por fatores externos. A partir de uma dimensão regional e internacional, pode-se sustentar que o movimento independentista paraguaio tomou impulso em meio a uma complexidade de fatores e agentes: ante a crise da monarquia hispânica, foi preciso definir-se contra José Bonaparte, o rei imposto por Napoleão, e manter fidelidade a Fernando VII, o rei deposto, considerar as apelações das juntas revolucionárias da Espanha, as do Conselho de Regência, as de Carlota Joaquina, prestar atenção no expansionismo português e, sobretudo, nos movimentos de Buenos Aires. Os dirigentes paraguaios tiveram em um momento de confrontar-se com a existência de dois grandes centros de poder com pretensões hegemônicas na região – Buenos Aires e Portugal – e optaram por constituir um Estado independente. A decisão não se formalizou de um dia para o outro, mas foi revelando-se ou consolidando-se com o tempo. O Paraguai tornou-se independente de fato a partir de 1811, e de pleno direito a partir de 1813, mas somente conduziu ou buscou o reconhecimento internacional de sua independência a partir de 1842, desenvolvendo, para obtê-lo, uma ação diplomática que alcançou seu objetivo em 1852.

1.1. O Paraguai nos tempos da Independência

Desde a conquista até sua emancipação política, o Paraguai fez parte do império colonial espanhol. Em 1810 era uma intendência dependente do Vice-Reino do Rio da Prata, na qual, sobretudo durante a última metade do século anterior, se haviam registrado grandes transformações administrativas, econômicas e sociais. A criação do vice-reino em 1776, o estabelecimento do regime de intendências, a abertura do porto de Buenos Aires e a eliminação das restrições internas ao comércio geraram no Paraguai um crescimento inusitado das atividades produtivas e do comércio com o exterior, que se dirigia principalmente até os portos de Buenos Aires e Montevidéu, por meio da navegação dos rios Paraguai e Paraná. Não somente se incrementou a extração da erva mate, com a qual até então havia participado de maneira preferencial no comércio regional, mas também novos produtos, como as madeiras, o tabaco e os couros, adquiriram significação econômica. Isto permitiu que nas últimas décadas do século XVIII se generalizasse a circulação de moeda metálica e aumentasse a oferta de produtos manufaturados europeus em território paraguaio.

A população havia passado dos quase quarenta mil habitantes que tinha em 1700 – em sua maioria indígenas e concentrados principalmente em torno da cidade de Assunção –, para mais de cem mil habitantes, em sua maior proporção mestiços, que se distribuíam em grande parte da atual região oriental do país. Além de Assunção e de Villa Rica del Espírito Santo, as vilas de Curuguaty e de Pilar no nordeste e no sul, contavam com *cabildos* ou conselhos municipais. No norte se estabelecera a Villa Real de Concepción, e para conter o avanço dos portugueses e as incursões de indígenas, se levantaram os fortes Bourbon, na margem direita do Alto Paraguai, e de San Carlos, na margem esquerda do rio Apa. A proteção militar facilitou a ocupação das fronteiras, e muitos paraguaios se aventuraram até o norte de Villa Real e de

Curuguaty em busca de plantações para atender à demanda crescente de erva-mate.

Como território fronteiriço com os domínios americanos de Portugal, o Paraguai havia resistido por longo tempo e com muito esforço aos embates de forças regulares e irregulares que vinham dali, as quais foram empurrando os povoadores paraguaios a partir do leste até o oeste, em direção ao rio Paraguai. No século XVIII, a Espanha deixou de lado o Tratado de Tordesilhas de 1494, e aquiesceu em reconhecer a realidade da ocupação portuguesa no Rio Grande, na alta bacia do Paraná, no Mato Grosso e na bacia do Amazonas. Em 1750 foi assinado, nesse sentido, o Tratado de Madri; e depois, em 1777, o Tratado de Santo Ildefonso. Esses tratados fixaram os novos limites mediante acidentes geográficos, que deviam ser localizados e demarcados em territórios ainda bem pouco conhecidos. De todo modo, a demarcação dos limites não pôde concretizar-se, e a indefinição deu lugar a novos avanços e conflitos, como os provocados pelo estabelecimento pelos portugueses em 1778 e 1790, respectivamente, dos fortes de Albuquerque e Coimbra na margem direita do rio Paraguai, entre os graus 19 e 20 de latitude meridional.

Não somente com Portugal a Província do Paraguai tinha, às vésperas de sua independência, indefinições quanto aos limites. No sul, os correntinos, cruzando o rio Paraná até a margem direita, foram assentando-se no que se chamariam campos de Pedro González, e estabeleceram uma guarda em Curupayty, com o ânimo de proteger os novos povoadores de invasões dos indígenas chaquenhos. Apesar das reclamações paraguaias contra esta ocupação e do povoamento paulatino da região do Ñeembucú, só se recuperou a posse dessas terras quando se produziu a ruptura entre os governos do Paraguai e de Buenos Aires, em consequência da formação da junta bonaerense em maio de 1810.

Quanto ao território ocupado pelas antigas reduções jesuíticas, em 1803 constituiu-se o Governo Militar e Político de Misiones com os povoados que até então se achavam divididos sob a autoridade do Paraguai e de Buenos Aires. Esse governo ficou agregado a mando do governador intendente do Paraguai em 1805, e assim se encontrava quando se desencadearam os fatos que deram lugar à emancipação paraguaia. Não obstante, existia um comandante de armas de Misiones, com autoridade direta sobre o território missioneiro, que, pelo menos formalmente, dependia do governador-intendente do Paraguai.

Ademais, outras questões interferiam na relação entre a intendência do Paraguai e as autoridades constituídas em Buenos Aires. Estava ainda latente a lembrança das dificuldades para a produção paraguaia, como foi o privilégio do "porto preciso" da cidade de Santa Fé, vigente a partir do século XVII para os artigos que procediam do Paraguai. Outra questão era a referente às taxas alfandegárias que gravavam em Buenos Aires a importação de erva-mate do Paraguai. Esses assuntos se viram atualizados – embora não sempre de maneira explícita – durante o processo iniciado em 1810 e condicionaram a decisão sobre a formalização de um novo pacto político entre Buenos Aires e Assunção.

1.2. Desconhecimento da Junta de Buenos Aires

Estando assim as coisas, desencadearam-se fora do território do Paraguai os acontecimentos que conduziram à sua independência. Em 1808, o imperador da França forçou a transferência do trono da Espanha para sua família, mantendo como prisioneiro o rei Fernando VII. Amplos setores do povo espanhol consideraram nula a abdicação, obtida com violência, e reafirmaram seu reconhecimento ao rei Fernando como legítimo soberano. Constituiu-se uma Junta Suprema Central para conduzir os assuntos públicos enquanto o rei permanecesse detido.

Em 1810, por causa da invasão francesa à Andaluzia, a Junta Central passou de Sevilha a Cádiz, onde pouco depois se estabeleceu um Conselho de Regência.

Os acontecimentos da península geraram diferentes reações na América. Predominou em princípio a fidelidade ao monarca e o rechaço ao usurpador, mas suscitou-se também a questão de por que deviam sujeitar-se os hispano-americanos a autoridades como a Junta Central ou o Conselho de Regência, estabelecidas somente com peninsulares, e sem sua intervenção. A ausência do rei produziu, portanto, uma situação de acefalia política, pois faltava a autoridade suprema na qual se concentravam os vínculos constitutivos da monarquia hispânica. Foi desenvolvendo-se assim uma corrente que postulava o direito dos hispano-americanos de governarem-se por si mesmos, enquanto o rei Fernando VII permanecesse em cativeiro, traduzida na formação de juntas que exerceriam com autonomia a autoridade em seus respectivos territórios. As juntas americanas substituíram as autoridades coloniais, e em geral produziram a divisão entre crioulos e peninsulares em bandos opostos, divisão que deu origem à violência e à revolução.

Nesse contexto, e ante a notícia da fuga da Junta Suprema Central de Sevilha a Cádiz, os vizinhos de Buenos Aires destituíram o vice-rei, em maio de 1810, e formaram uma Junta Provisional Governativa, que pretendeu assumir o governo do Vice-Reino do Rio da Prata em nome e representação do rei Fernando VII. A pouco de ser constituída, a nova junta dirigiu-se às cidades, vilas e autoridades do interior, anunciando sua instalação e convocando um Congresso Geral que devia resolver sobre o governo futuro das províncias do Prata.

Na cidade de Assunção, o governador-intendente, Bernardo de Velasco, e o *cabildo* ou conselho municipal, relutantes em

acatar a nova autoridade, submeteram a comunicação da junta a um conselho ou junta geral de vizinhos, que se realizou em julho de 1810. Àqueles que participaram dessa reunião foi notificado que, após a constituição da junta de Buenos Aires, teve-se conhecimento da legítima instalação do Conselho de Regência. Diante disso, resolveu-se reconhecer e prestar juramento de fidelidade ao Conselho de Regência, manter correspondência e amizade com a junta bonaerense, sem reconhecer-lhe superioridade, e pôr a província em estado de defesa, alegando a ameaça portuguesa, mas preparando-a, antes, para uma reação de Buenos Aires.

Ao conhecer a decisão dos vizinhos de Assunção, a junta bonaerense estabeleceu o bloqueio do Paraguai e o envio de uma expedição a mando de um de seus vogais, Manuel Belgrano, para controlar a província. Nesse ínterim destacou ao capitão Juan Francisco Arias para que procedesse a "contatar com figuras proeminentes do elemento crioulo paraguaio" e lhes explicasse que o verdadeiro fim da junta instalada em Buenos Aires "era manter íntegros os direitos do Rei e salvar esses territórios do destino vivido pela infeliz Espanha. Que os chefes espanhóis dessa província preferiam sujeitar-se a qualquer potência estrangeira a ver os naturais em gozo dos direitos concedidos por Deus e pelo Rei". Tratou-se de uma missão secreta, que não estava dirigida às autoridades do Paraguai, mas a personalidades políticas eminentes. Arias não pôde entrar em território paraguaio, mas enviou, da cidade de Corrientes, uma nota para cada um dos notáveis da província, José Antonio Zavala e Delgadillo e Fulgencio Yegros, ambos militares, que podiam facilitar a divulgação do propósito da junta bonaerense de convocar um Congresso para "definir, por meio de seus representantes, se é ou não útil este governo [o da junta] e qual é o legítimo sistema que deve ser adotado".

Pouco depois, e tendo já resolvido a expedição militar de Belgrano, a junta portenha encarregou o advogado paraguaio Juan Francisco Agüero, em setembro de 1810, de trabalhar o ânimo da província para provocar um levante que facilitasse a tarefa de Belgrano. Suas instruções precisavam que devia explicar e recomendar a seus conterrâneos "as vantagens de nossa união e os males aos quais o Paraguai ficará exposto, se continuar dividido, pois isolado e sem comércio sofrerá uma ruína cujo fim será o de cair na dominação dos portugueses que se aproveitarão de sua falta de defesa". Agüero não conseguiu a adesão do Paraguai; logo que chegou a Assunção foi detido e assim permaneceu até a noite de 14 de maio de 1811, na qual seria liberado.

Igualmente, a junta de Buenos Aires tentou a submissão do Alto Peru e a Banda Oriental, onde surgiram resistências à sua autoridade. O governador do Paraguai, de sua parte, acelerou os preparos militares. Suspendeu-se o tráfego fluvial e ocuparam-se as passagens do Paraná, com o que o Paraguai recuperou a posse dos campos de Pedro González. Em contrapartida, não se pôde reter mais que parte do território de Misiones, porque seu comandante de armas aderiu à revolução, estabelecendo a Junta Governativa, em setembro de 1810, que esse território saísse da jurisdição do Paraguai e passasse a depender de Buenos Aires.

A expedição comandada por Belgrano cruzou o Paraná em dezembro de 1810. No janeiro seguinte foi vencida nas proximidades de Paraguarí e obrigada a retroceder até o rio Tacuarí, no sul, onde ocorreu a batalha decisiva em março de 1811. Derrotadas as forças de Buenos Aires, os paraguaios concederam-lhes honrosa capitulação, e os antigos adversários confraternizaram amistosamente. A fuga do governador Velasco nos primeiros momentos da batalha de Paraguarí, os contatos entre os oficiais e as tropas de ambos os exércitos posteriormente a essa batalha e as mensagens transmitidas com habilidade por Belgrano sobre

as intenções da junta bonaerense, permitiram que os combatentes paraguaios, em sua maior parte crioulos, compreendessem melhor o momento político do vice-reinado.

Provavelmente começou a tomar corpo desde então a decisão dos oficiais vitoriosos de Paraguarí e Tacuarí de substituir as autoridades espanholas por um governo paraguaio. O governador Bernardo de Velasco, apoiado e estimulado pelos membros do *cabildo* ou conselho municipal de Assunção, procurou evitar os contatos e contra-arrestar as ameaças da junta de Buenos Aires. Em abril de 1811 ocupou-se o porto de Corrientes, com esse propósito e com o de facilitar as comunicações com Montevidéu, onde se havia instalado o novo vice-rei designado pelo Conselho de Regência.

Buscou-se, por outro lado, o auxílio dos portugueses, dispostos por interesses próprios a apoiar as autoridades espanholas do Prata. Há que salientar, neste sentido, que o Príncipe Regente de Portugal, junto com sua esposa Carlota Joaquina de Bourbon, irmã de Fernando VII, e sua corte, haviam mudado para a América e se estabelecido em 1808 no Rio de Janeiro, em consequência da invasão de seu território continental por forças militares francesas. Tal circunstância permitiu que adquirisse força a ideia de que a princesa Carlota Joaquina pudesse assumir a coroa hispânica e afirmar sua autoridade sobre as colônias da América.

Nas primeiras semanas de 1811, o governador Velasco solicitou a cooperação de Portugal para evitar que as forças de Belgrano, posicionadas às margens do Tacuarí, recebessem reforços. A ajuda não pôde concretizar-se, mas os contatos continuaram. Em maio de 1811, chegou a Assunção o tenente Diego de Abreu, emissário do Capitão Geral do Rio Grande do Sul, com instruções de concertar as condições para que tropas paraguaias se somassem às de Portugal e pudessem operar conjuntamente em Misiones e na Banda Oriental. A ajuda solicitada aos portugueses constituir-se-ia assim em uma aliança entre o Paraguai e Portugal ou, mais

propriamente, na submissão do Paraguai a Portugal. O *cabildo* ou conselho municipal de Assunção e a alta burocracia provincial anunciaram que se dariam instruções ao comandante das forças paraguaias da fronteira para que obedecesse e seguisse as ordens do Capitão Geral do Rio Grande. Mas às vésperas da partida do tenente Abreu desencadearam-se os feitos que conduziram à independência do Paraguai.

1.3. O Movimento de Maio e o Congresso de junho de 1811

O acordo com Portugal foi, se não a causa determinante, a principal justificativa da sublevação que se iniciou na noite de 14 de maio de 1811. Na intimação que o capitão Pedro Juan Caballero, chefe dos sublevados, remeteu no dia 15 ao governador Velasco, consta que:

> *Em atenção a que a Província está certa de que a havendo defendido à custa de seu sangue, de suas vidas e de seus haveres do inimigo que o atacou, agora vai entregar-se a uma Potência Estrangeira, que não a defendeu com o menor auxílio, que é a Potência Portuguesa, este Quartel, de acordo com os Oficiais Patrícios, e demais soldados, não pode menos que defendê-la com os maiores esforços.*

Em realidade, havia algum tempo, vinha preparando-se a sublevação, que obedecia a causas e motivações mais profundas, e que teve de adiantar-se ante a iminente partida do tenente Abreu.

Os sublevados pediram ao governador, entre outras coisas, que exercesse o governo associado com dois representantes do quartel até que chegassem "os demais oficiais do Alto Comando" da província, em cujo momento se trataria e estabeleceria "a forma e o modo de governo". Depois dos acontecimentos conhecidos, o governador aprovou os requerimentos, e, em 16 de maio, os revolucionários indicaram como seus representantes

José Gaspar Rodríguez de Francia e Juan Valeriano de Zevallos, com quem Velasco deveria estabelecer as providências de governo, "na inteligência de que este regime deverá ser puramente interino até que este Quartel em união com os demais vizinhos desta Província organize a forma de governo".

As novas autoridades assumiram suas funções no próprio 16 de maio e, com o governador Velasco, emitiram no dia seguinte um edital pelo qual comunicaram sua instalação e declararam que exerceriam o governo provincial até que os vizinhos da província estabelecessem "o regime e a forma de governo que deve permanecer e observar-se doravante". Desmentiram, por outro lado, que o governo assim constituído e os oficiais sublevados tiveram o propósito de "entregar ou deixar esta província a mando, autoridade ou disposição da de Buenos Aires, nem de alguma outra e muito menos sujeitá-la a nenhuma potência estranha"; pretendiam em troca "sustentar e conservar os foros, a liberdade e a dignidade" da província, "reconhecendo sempre o infeliz Soberano [Fernando VII] sob cujos auspícios vivemos, unindo e confederando-se com a própria cidade de Buenos Aires para a defesa comum e para proporcionar a felicidade de ambas as províncias e das demais do continente sob um sistema de mútua união, amizade e conformidade, cuja base seja a igualdade de direitos". Pouco depois, permitiram o retorno do tenente Abreu, dando-lhe garantias de que a Província do Paraguai pretendia manter boas relações com Portugal.

Em poucas palavras, sem desconhecer a autoridade do monarca cativo, os paraguaios decidiram assegurar seus foros, liberdade e dignidade frente a Buenos Aires e Portugal. Desde os primeiros momentos, quem liderou o movimento de maio de 1811 deixou claro que não tinha o propósito de submeter a província a autoridades foreiras, optando em todo caso por constituir uma confederação, como "sistema de mútua união, amizade e conformidade, cuja base seja a igualdade de direitos".

Em 28 de maio seguinte, o governador e seus associados convocaram a junta geral. Antes de sua reunião, a posição política que se estava configurando no Paraguai foi transmitida indiretamente a Buenos Aires. Se no edital de 17 de maio foi enunciada a ideia da confederação como base de união com as demais províncias, no que se publicou a 30 de maio para comunicar a evacuação de Corrientes, incluiu-se outro princípio que se converteria num eixo fundamental da política exterior do Paraguai nos anos subsequentes, que foi o da não ingerência nas questões internas das outras províncias. Depois de reiterar o propósito do governo paraguaio de "conservar a tranquilidade interior e a paz, a união e a boa harmonia com a cidade de Buenos Aires e as demais do continente, sempre que possa efetuar-se de modo digno e compatível com o decoro e a liberdade desta antiga, vasta e respeitável província de Assunção", declarava-se o seguinte:

> *assim como [a província do Paraguai] não se intromete, nem se intrometerá jamais no regime interior de outras províncias, na forma de seu governo, ou administração, no provimento de seus cargos, menos ainda em dispor de sua debilidade ou de suas forças, tampouco consentirá que sem a assistência, a influência ou a cooperação de seus representantes legítimos e sem a precisa igualdade de direitos, pelos propósitos mal entendidos do interesse comum ou somente pela prepotência e ambição ou aproveitando a ocasião das convulsões de uma anarquia, [se] tente submetê-la, dispor de seu destino ou fazer-se o árbitro de sua felicidade, despojando-a antecipadamente da verdadeira liberdade civil.*

Com essas preliminares e com a prévia suspensão do cargo e a prisão do governador Velasco por considerar-se demonstrada sua conivência com os portugueses, realizou-se a Junta Geral ou

Congresso de junho de 1811. Tinha mais as características de um *cabildo* ou conselho municipal aberto que as de um Congresso representativo. Seus mais de 250 membros haviam sido convidados pelo governo, com exceção de seis eleitos que representavam as principais vilas e povoados do interior. O Congresso aprovou por ampla maioria a criação de uma Junta Superior Governativa, presidida por Fulgencio Yegros e integrada por quatro vogais. Apesar de haver-se estabelecido deste modo um governo próprio e autônomo, assumindo o Paraguai os atributos de um Estado independente, continuou-se invocando a fidelidade a Fernando VII, de maneira puramente formal. O Congresso de 1811 adotou, ademais, outras decisões que definiam a política externa a ser observada pela nova Junta Governativa. Em primeiro lugar, decidiu-se que a província "não somente tenha amizade, boa harmonia e correspondência com a cidade de Buenos Aires e demais províncias confederadas, mas também se una a elas para efeito de formar uma sociedade fundada em princípios de justiça, equidade e de igualdade". O Paraguai reclamaria o livre comércio, a supressão do monopólio da venda de tabaco, e participaria do Congresso Geral, com a condição de que qualquer Regulamento ou Constituição que se adotasse somente o obrigaria após sua aprovação por uma junta plena e geral de seus habitantes e moradores. Enquanto isso, governar-se-ia por si mesmo, "sem que a Excelentíssima Junta de Buenos Aires possa dispor ou exercer jurisdição sobre sua forma de governo, regime, administração, nem alguma outra causa correspondente a esta mesma província". Suspendia-se, finalmente, "todo reconhecimento das Cortes, do Conselho de Regência e de qualquer outra representação da autoridade suprema ou superior da nação nestas províncias até a suprema decisão do Congresso Geral que se encontra próximo de celebrar-se em Buenos Aires".

1.4. Acordo com Buenos Aires

A primeira comunicação do governo paraguaio à junta de Buenos Aires desde os feitos de 14 e 15 de maio foi despachada com data de 20 de julho de 1811. Na nota, as autoridades do Paraguai explicaram antes de tudo os fundamentos de sua constituição, ressaltando o que segue:

> *Não é duvidoso que abolida ou desfeita a representação do Poder Supremo recai este ou fica reunido naturalmente em toda a Nação. Cada povo se considera então de certo modo participante do atributo da soberania e mesmo os ministros públicos necessitam seu consentimento ou livre conformidade para o exercício de suas faculdades. Deste princípio [...] deduz-se certamente que reassumindo os povos os seus direitos primitivos, se acham todos em igual situação e que igualmente cabe a todos velar sobre sua própria conservação.*

Após referir-se aos antecedentes e ao desenvolvimento do movimento de maio e ao Congresso de junho, na nota se consignava que:

> *Este foi o modo como ela [a província] por si mesma e com esforços de sua própria resolução se constituiu em liberdade e no pleno gozo de seus direitos, mas estaria enganado qualquer um que chegasse a imaginar que sua intenção havia sido entregar-se ao arbítrio alheio e fazer dependente seu destino de outra vontade. Em tal caso, nada mais teria adiantado, nem trazido outro fruto de seu sacrifício, que o de trocar umas correntes por outras e mudar de senhor.*

Mas a junta, em consonância com o decidido pelo Congresso, anunciava a decisão de unir-se com Buenos Aires e com as demais cidades em confederação, "não somente para conservar uma

recíproca amizade, boa harmonia, comércio e correspondência, mas também para formar uma sociedade fundada em princípios de justiça, de equidade e de igualdade". Transmitiram-se igualmente as demais resoluções que guardavam relação com Buenos Aires, inclusive a de que até que se aprovasse em junta plena o decidido pelo Congresso Geral das Províncias do Prata, o Paraguai governar--se-ia por si mesmo, sem ingerência alguma da junta bonaerense.

Pretendeu-se ver na proposta de confederação tão somente um recurso utilizado pelo Paraguai para reafirmar internamente sua independência, sem romper com Buenos Aires, dado o significado que tinha o comércio com esse porto, e a expectativa aberta pelas promessas de que doravante seria inteiramente livre. Mas, ainda que a evolução dos acontecimentos parecesse demonstrar que efetivamente a opção paraguaia pela confederação não era sincera, não se pôde deixar de recordar que justamente nos meses que se seguiram à revolução do Paraguai o centralismo de Buenos Aires – particularmente durante a gestão do Triunvirato, o órgão executivo que substituiu a partir de 1811 a Junta de Governo e a chamada Junta Grande – se faria sentir com maior intensidade, destruindo praticamente qualquer ilusão quanto a relações equitativas.

Seja como for, a revolução paraguaia se produziu em momentos adversos para a autoridade bonaerense tanto no Alto Peru como na Banda Oriental, e isso facilitou o reconhecimento precário da situação criada no Paraguai. O governo de Buenos Aires não acompanhava a ideia da confederação, mas encontrava na abertura do governo paraguaio uma oportunidade para assegurar sua neutralidade e inclusive seu apoio nas difíceis circunstâncias pelas quais passava. Antes de receber a nota de 20 de julho, mas talvez conhecendo os editais de maio e a reunião do Congresso, enviou a Assunção em missão especial Manuel Belgrano e Vicente Anastasio Echevarría, que deveriam advogar pela subordinação dos paraguaios a Buenos Aires, em vista do interesse comum.

Foram autorizados, no entanto, a deixar de lado esse objetivo, caso não pudessem atingi-lo, e a simplesmente "unir ambos os Governos sob um sistema ofensivo e defensivo contra todo inimigo que tentasse atacar os respectivos territórios".

A junta paraguaia só permitiu a chegada de Belgrano e de Echevarría depois de receber a resposta da junta de Buenos Aires à nota de 20 de julho. Tal resposta, com data de 28 de agosto, estava redigida em termos satisfatórios, pois expressava que: "se é a vontade decidida dessa Província [do Paraguai] governar-se por si e com independência do Governo provisional, não nos oporemos a isso, desde que estejamos unidos e que trabalhemos em absoluta conformidade para defender-nos de qualquer agressão exterior". Desde logo, o reconhecimento da independência era precário, pois se subordinava ao que resolvesse o Congresso Geral.

Nesse marco, a Junta Superior Governativa do Paraguai e os comissionados de Buenos Aires negociaram um tratado, que foi assinado em 12 de outubro de 1811. Por ele, o Paraguai reafirmou sua independência e a posse de territórios disputados, comprometendo-se em contrapartida com uma problemática aliança, concebida em termos tão ambíguos que nunca chegou a ser cumprida, mas sim a provocar desinteligências entre as partes. No tratado determinou-se que o governo de Buenos Aires, em conformidade com sua contestação de 28 de agosto, conformar-se-ia à independência paraguaia e não faria oposição ao cumprimento e à execução das resoluções do Congresso de junho de 1811. Estipulou-se também a extinção do monopólio do tabaco, o pagamento em Assunção e não em Buenos Aires da sisa e do tributo pela erva exportada, o cancelamento dos impostos ao comércio no lugar da venda e a possibilidade de que Buenos Aires pudesse gravar de forma moderada a importação dos produtos paraguaios. A aliança entre o Paraguai e Buenos Aires acordou-se da seguinte maneira:

> *desejando ambas as partes contratantes estreitar mais e mais os vínculos e empenhos que unem e devem unir ambas as províncias em uma federação e aliança indissolúvel, obriga-se cada uma por si não somente a conservar e cultivar uma sincera, sólida e perpétua amizade, mas também a auxiliarem-se e cooperar mútua e eficazmente com todo gênero de auxílios segundo permitam as circunstâncias de cada uma, toda vez que lhes demande o sagrado fim de aniquilar e destruir qualquer inimigo que tente opor-se aos progressos de nossa justa causa e comum liberdade.*

Quanto aos limites, deixou-se ao Paraguai a posse dos campos de Pedro González e do departamento da Candelaria, até que o Congresso Geral determinasse "a demarcação fixa de ambas as províncias". Dessa forma, o território missioneiro ficou dividido: os departamentos de Santiago e Candelaria permaneceram sob a jurisdição do Paraguai, e os de Yapeyú e Concepción, sob a de Buenos Aires. O departamento de Candelaria compreendia três povoados na margem direita do Paraná e cinco na margem esquerda do mesmo rio.

O tratado de 1811, de toda maneira, não impediria o surgimento de conflitos entre Paraguai e Buenos Aires, nos meses subsequentes. A solicitação de ajuda para a aquisição de armas e munições formulada pelo governo paraguaio não foi atendida pelo governo bonaerense. O Paraguai tampouco aquiesceu ao pedido de tropas feito por Buenos Aires, amparando-se na ameaça portuguesa contra seu território. Sérios incidentes se produziram durante o primeiro ano de vigência do tratado. O mais importante deles foi provocado pela fixação em Buenos Aires de um imposto ao tabaco, que se aplicaria também ao procedente do Paraguai, em violação ao estipulado em 1811. A aliança, consequentemente, não pôde consolidar-se, e Buenos Aires começou a tomar medidas para pressionar o Paraguai por meio de entraves a seu comércio.

1.5. A Proclamação da República em 1813

No segundo semestre de 1812, o Paraguai era a única província do Prata que praticava de fato a independência absoluta. Assim estavam as coisas quando o governo de Buenos Aires anunciou a decisão de convocar uma Assembleia Geral Constituinte das Províncias Unidas do Rio da Prata. Baseando-se em que a representação deveria ser a mais completa possível para um Congresso de "tão alto caráter e importância", convidava os "vizinhos livres e patriotas" a eleger representantes. Segundo o disposto, em sua qualidade de capital de província, cabia a Assunção eleger e enviar dois representantes.

Coincidentemente, com a chegada da convocatória da Assembleia, o estado das relações entre Assunção e Buenos Aires, pelas referidas questões de auxílios e pelas medidas coercitivas impostas ao comércio paraguaio, ficou ainda mais tenso. A Junta Governativa resolveu, então, não determinar o envio de representantes e assumir uma atitude de expectativa. Essas circunstâncias determinaram que, nos primeiros meses de 1813, Buenos Aires enviasse uma missão a cargo de Nicolás de Herrera. Ele foi instruído a "expressar ao governo paraguaio os sentimentos amistosos do governo das Províncias Unidas e reiterar sua firme adesão aos princípios e acordos que unem os dois países", assim como "persuadir da necessidade e conveniência da nomeação de deputados para a assembleia que se encontra funcionando [...], expor as vantagens do vínculo de anexação, objeto preferencial da missão, e tentar todos os meios necessários para determinar o envio de deputados". Caso o Paraguai se negasse a cumprir este último, Herrera deveria promover a nomeação de um plenipotenciário com quem se negociaria em Buenos Aires.

Uma vez apresentadas as credenciais e expostos os objetivos de sua missão, a junta concordou em deixar ao arbítrio e à

deliberação da província a decisão de enviar ou não deputados à Assembleia Geral de Buenos Aires. Para tanto, convocou um novo Congresso, que abriu suas sessões em 30 de setembro e do qual participaram, segundo consta do edital correspondente, mil deputados. No transcurso das deliberações, decidiu-se redigir um projeto de regulamento de governo, que foi aprovado em 12 de outubro. No primeiro de seus artigos, dispõe-se "não enviar agora deputados desta província à Assembleia formada em Buenos Aires". Por outro lado, o governo encarregou dois cônsules, "que se denominarão da República do Paraguai", recaindo tal designação nas pessoas de Fulgencio Yegros e de José Gaspar Rodríguez de Francia. Estabeleceu-se, ademais, no artigo 14:

> *como lei fundamental e disposição geral, perpétua e invariável, que no futuro celebrar-se-á anualmente um Congresso Geral da Província [... para] tratar como povo livre e soberano o mais conducente à felicidade geral, a melhorar seu governo se for necessário, e a antecipar-se a qualquer abuso que se possa produzir.*

Este Regulamento de Governo foi o primeiro instrumento adotado como Lei Fundamental do Paraguai. Ficou assim proclamada a República, a primeira da América do Sul, e criou-se um novo sistema de governo. Surgiu, de pleno direito, o Estado paraguaio e foi rompido todo laço de dependência com a Espanha e com Buenos Aires.

Conhecidas as resoluções do Congresso, Nicolás de Herrera reiterou, em conferências mantidas com o cônsul Francia antes de dar por concluída sua missão, a conveniência de um novo tratado de aliança e comércio que assegurasse as relações amistosas entre o Paraguai e as Províncias Unidas. No entanto, não foi possível avançar em tal sentido e Herrera retornou a Buenos Aires de mãos vazias: sem deputados, sem aliança e sem ajuda.

Se se olha com atenção a documentação reproduzida neste relato, ao desencadearem-se os acontecimentos em 1810, os

líderes paraguaios, como outros dirigentes regionais, começaram por demandar igualdade mais que independência. Buscaram, nesses primeiros momentos, a autonomia mais que a separação, e se mostraram permeáveis a uma união política com as demais províncias do Rio da Prata; de fato, ofereceram a alternativa da confederação. Somente depois, quando suas demandas de autonomia e de igualdade foram recusadas, o Paraguai optou abertamente pela emancipação política.

1.6. Ditadura do doutor Francia e isolamento internacional

Ao breve governo dos cônsules Fulgencio Yegros e José Gaspar Rodríguez de Francia sucedeu a longa ditadura do segundo, que se estendeu de 1814 a 1840. As diferenças com o governo de Buenos Aires e, segundo a percepção de Francia, sua crescente hostilidade ao Paraguai, assim como a instabilidade gerada pelas guerras no litoral do Rio Paraná, que ameaçavam o comércio e a navegação fluvial, determinaram a redução significativa do comércio internacional do Paraguai e uma interrupção quase completa dos contatos formais com outros governos. Interrompeu-se também o comércio com os portugueses de Mato Grosso pelo norte, e o antigo Forte Bourbon, transformado em Forte Olimpo, se constituiu na última fronteira do país no Alto Paraguai.

O isolamento se impôs, gradualmente, ante as ameaças externas e, nas palavras do ditador Francia, para não tolerar entraves arbitrários de "impostos, registro, porto preciso, direito de trânsito ou outra qualquer invenção semelhante sugerida pelo espírito de pirataria e depredação que escandalosa e desaforadamente se quis introduzir e acostumar". Acomodava-se, de todo modo, perfeitamente ao sistema de governo e os objetivos políticos do doutor Francia, centrados em "conservar a

paz, a quietude e a tranquilidade interior e exterior", bem como a independência do país.

Em realidade, o isolamento nunca foi total; o ditador Francia buscou harmonizá-lo com relações comerciais que permitiram satisfazer as necessidades mínimas do Paraguai. Assim se pôde adquirir o que necessitava o país, como armas, têxteis e metalurgia, pagando o comprado em espécie, principalmente com erva-mate, tabaco e couro. Somente uma pequena proporção da erva e do tabaco existentes se colocava desta maneira, e o declínio das exportações produziu um estancamento muito evidente das atividades econômicas. O comércio ficou subordinado a objetivos políticos, e devia necessariamente atender de forma prioritária os interesses do Estado.

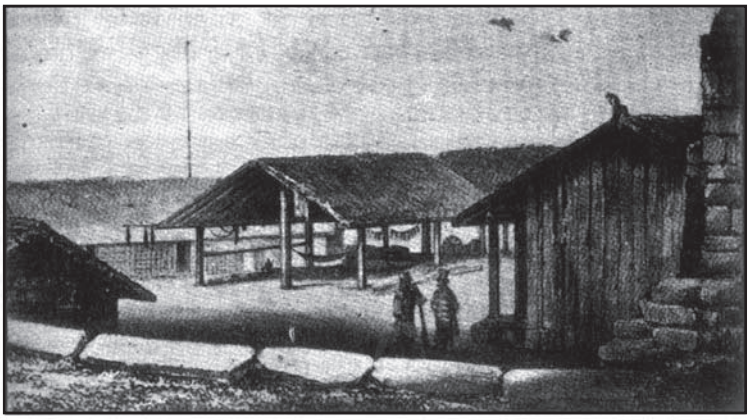
Restringida, e mais tarde proibida, a chegada de navios estrangeiros até o porto de Assunção, e limitadas a casos muito excepcionais as licenças para que embarcações paraguaias saíssem do país, o ditador permitiu de forma intermitente que comerciantes correntinos chegassem até o porto de Villa del Pilar. Desenvolveu-se por ali durante as décadas de 1820 e 1830 um intercâmbio mercantil modesto e irregular. De Corrientes, os produtos do Paraguai eram reexportados a outros portos do litoral, sobretudo a Buenos Aires.

Na década de 1820, habilitou-se também o povoado de índios de Itapúa, sobre o rio Paraná, para o comércio com o exterior. Se Pilar estava preferentemente destinada ao comércio com correntinos, Itapúa (atual Encarnación) o estava para comerciantes que vinham do Brasil, o que não significava que os produtos paraguaios adquiridos ali fossem destinados necessariamente ao mercado brasileiro, pois em grande medida se dirigiam aos do Prata. Para trasladarem-se até Itapúa, os mercadores deviam atravessar o território das antigas missões jesuíticas, entre os rios Uruguai e

Paraná, desde São Borja, no Rio Grande do Sul. Nos anos anteriores, essas terras haviam sido assoladas pelos tenentes de José Artigas, por forças militares provenientes do Brasil e por bandidos; mas no fim de 1821, tropas paraguaias voltaram a ocupar a margem esquerda do Paraná, de onde haviam sido desalojadas em 1815, e se tornaram fortes no território missioneiro, estabelecendo guardas ao oeste, em San Miguel e em Tranquera de Loreto, para controlar e impedir a passagem dos correntinos. O ditador Francia alegou os direitos do Paraguai sobre esse território até o rio Uruguai, reclamado igualmente pela Província de Corrientes. Na década de 1830, o Paraguai construiu um recinto amuralhado defronte a Itapúa, na margem esquerda do Paraná, antigo lugar para animais durante a época dos jesuítas, que se conhecia como *Campamento de San José de la Rinconada* ou *Trinchera de los Paraguayos*, e que continha o cruzamento do rio.

Em Itapúa operou durante muitos anos um comércio permanente, mas de pouca monta, pelas condições impostas pelo ditador e as dificuldades derivadas das longas distâncias que tinha de percorrer. O trajeto entre a Trinchera de los Paraguayos e o posto de Hormiguero, por onde se cruzava o rio Uruguai até São Borja, se fazia mediante caravanas de carroças, escoltadas às vezes por forças militares paraguaias, com o objetivo de evitar que fossem atacadas por bandoleiros. De São Borja, a carga era despachada principalmente a Porto Alegre ou Montevidéu, através do porto de Salto Oriental. A rota terrestre era mais custosa e perigosa que a fluvial, e isso incrementava muito os preços dos produtos transportados por essa via.

Nem todo paraguaio podia chegar até Itapúa para comercializar com os brasileiros. Era necessária uma licença ou autorização do ditador, que em princípio só permitia aos próprios produtores comercializar a erva e o tabaco cultivados por eles mesmos, em quantidades em geral menores que as disponíveis.



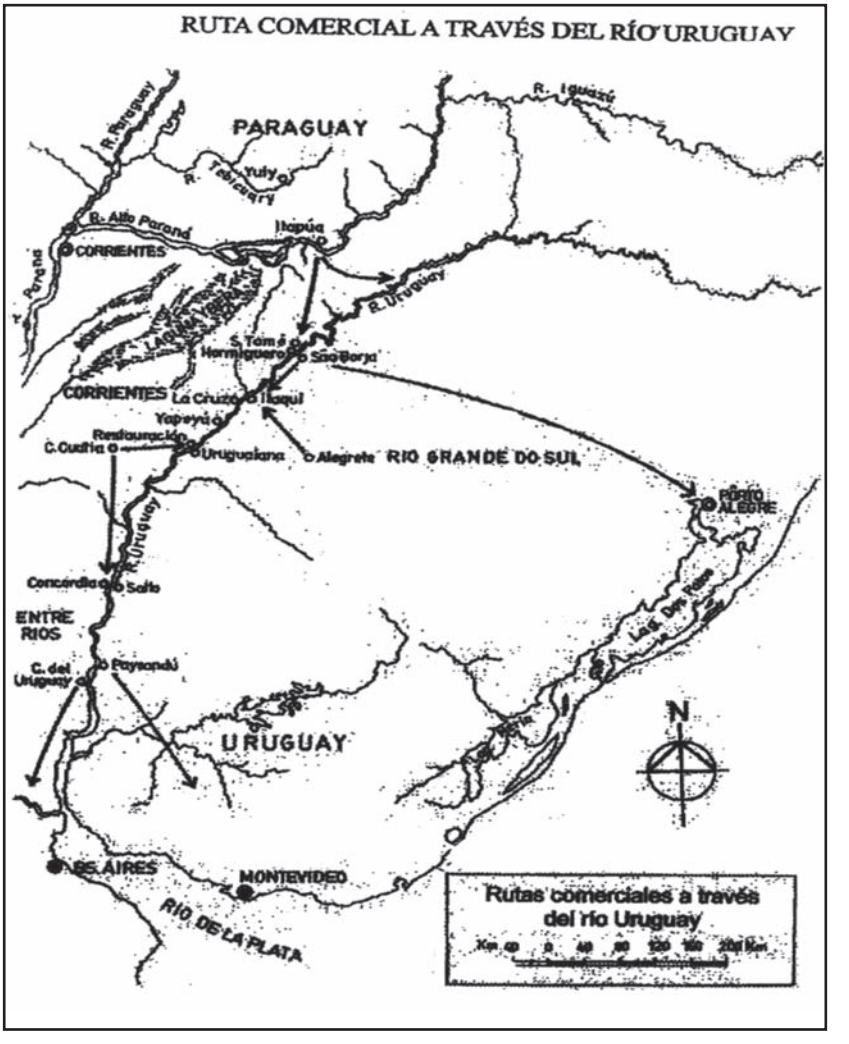
Forte Olimpo, segundo Castelnau

Ainda que existisse durante esses anos um limitado comércio com o exterior, a saída de paraguaios ao estrangeiro era praticamente impossível. A correspondência com o exterior foi suprimida, e as relações oficiais com outros países se reduziram a sua mínima expressão. O Paraguai se manteve irredutivelmente neutro nos conflitos e disputas regionais.

As comunicações com o governo de Buenos Aires se interromperam por completo. Com o Brasil, deram-se alguns contatos. Em meados da década de 1820, o Império enviou um cônsul e agente comercial ao Paraguai, com a vontade de evitar qualquer entendimento entre os governos de Assunção e Buenos Aires, que ameaçava naquele momento a posse brasileira na Banda Oriental, incorporada ao Império como Província Cisplatina. O agente, Antonio Manuel Correa da Câmara, pôde chegar a Assunção em 1825 e foi recebido pelo doutor Francia, que lhe apresentou diversas demandas. Partiu em seguida com o compromisso de obter satisfações e vantagens para o Paraguai. Mas como regressou sem nada, teve de permanecer quase dois anos em Itapúa, sem obter autorização para prosseguir sua viagem até Assunção. Finalmente, informaram-lhe que o governo paraguaio considerava inoportuna

sua missão, pois seus atos "não manifestavam sinceridade e boa-fé". Após o acordo entre o Império e as Províncias Unidas do Rio da Prata, e a independência uruguaia, o interesse brasileiro em cultivar relações com o Paraguai diminuiu, sem prejuízo do comércio que se desenvolvia entre São Borja e Itapúa.

Ao terminar o governo do doutor Francia, a emancipação do Paraguai não havia sido reconhecida formalmente por outros Estados, mas se havia consolidado no interior do país. Existia a consciência de que o governavam funcionários nascidos no território da República; e apesar de os limites territoriais não estarem definidos, estavam definidas as zonas de fronteira, de onde os contatos com o exterior se efetuavam somente com consentimento do governo.



Rota comercial através do rio Uruguai (Whigham, 2009)

CAPÍTULO 2

RECONHECIMENTO INTERNACIONAL E CONTROVÉRSIAS DE LIMITES

O isolamento internacional, que caracterizou a ditadura do doutor Francia, começou a ser abandonado em 1841. O Estado paraguaio retirou as restrições ao comércio exterior, embora tenha mantido o controle das operações mercantis, e a partir de 1846 se reservou o monopólio das exportações de erva-mate e de madeiras, o que lhe permitiu assegurar, sobretudo ao abrir-se a navegação do Paraná em 1852, importantes receitas. À abertura comercial somou-se uma maior abertura quanto às relações com o exterior. Nos primeiros anos de governo de Carlos Antonio López, a questão central foi a do reconhecimento da independência paraguaia, discutida ou negada pela Confederação Argentina, e respaldada, por interesses próprios, pelo Império do Brasil. Obtido o reconhecimento da independência pela Confederação, a década seguinte foi marcada pelas discussões sobre limites e pela controvérsia com o Brasil em torno da livre navegação do rio Paraguai.

2.1. Reinserção do Paraguai no comércio e a política do Prata

Ao falecimento do doutor Francia em setembro de 1840, seguiu-se um período de instabilidade institucional, que se encerrou em março de 1841, quando o Congresso Geral decidiu confiar o governo, durante três anos, a Carlos Antonio López e a Mariano Roque Alonzo, a quem outorgou o título de cônsules da República. Resolveu também o Congresso terminar com a política de isolamento, facultando aos cônsules habilitar o porto de Villa del Pilar para o comércio fluvial, e a estabelecer relações de amizade e comércio com outros governos, "sem prejuízo da independência e da segurança da República".

Os cônsules utilizaram com cautela as faculdades que lhes foram acordadas, em vista da turbulência política que predominava na região. A Província de Corrientes encontrava-se em guerra com o governo de Buenos Aires, e havia rompido os acordos que a ligavam às demais da Confederação Argentina, reassumindo a condução de suas relações exteriores. O Uruguai suportava uma guerra civil, na qual o governo bonaerense e seus opositores tomavam partido apoiando cada qual por sua parte a algum dos bandos em pugna. Ademais, o Império do Brasil enfrentava a Rebelião dos Farrapos no Rio Grande do Sul.

Como a abertura do Paraguai ao exterior perseguia acima de tudo objetivos comerciais, a primeira opção razoável era procurar algum entendimento com a vizinha Corrientes. O governo consular concordou, portanto, em entrar em negociações com o governo correntino e, em julho de 1841, os cônsules assinaram em Assunção com os emissários de Corrientes um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, e outro provisório de limites. No primeiro, consagrou-se a amizade e a recíproca liberdade de comércio entre as partes; permitiu-se aos "navios comerciantes vindos legalmente

de Corrientes" chegar até a Villa del Pilar; fixaram-se passos para o comércio terrestre e reconheceu-se aos comerciantes paraguaios e correntinos o direito de celebrar livremente suas transações mercantis. Acordou-se, por outra parte, restabelecer o envio e a recepção da correspondência oficial e a dos particulares.

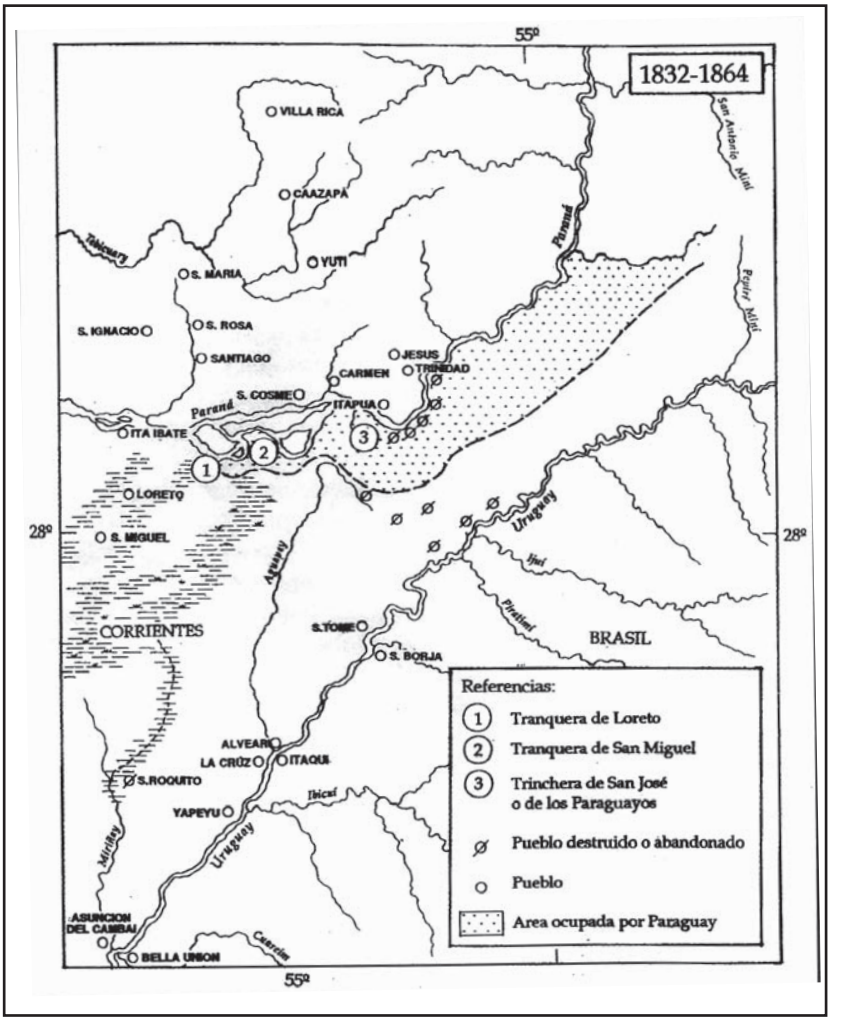
O tratado de limites tinha caráter provisório e, em primeiro lugar, reconhecia como pertencente à República do Paraguai, na margem direita do Paraná, o território "que corresponde à jurisdição de Villa del Pilar até Yabebyry", reafirmando-se assim o domínio paraguaio sobre os campos de Pedro González. Por outra parte, dividiu-se o território de Misiones, ficando para o Paraguai "as terras do acampamento chamado San José de la Rinconada, e dos povoados extintos Candelaria, Santa Ana, Loreto, Santo Ignacio Miní, Corpus e San José até a Tranquera de Loreto", e para Corrientes as dos povoados de San Carlos, Apóstolos, Mártires e os demais localizados na costa do rio Uruguai. O acampamento de San José, como se indicou anteriormente, encontrava-se na margem esquerda do Paraná, defronte ao povoado de Itapúa, e a Tranquera de Loreto, na estreita faixa situada entre o rio Paraná e o norte da lagoa Iberá, que devia ser atravessada para passar de Corrientes a Misiones. Não se definiu um critério para delimitar os territórios, mas dos termos do tratado se podia deduzir que o limite era dado pela divisa das águas, quer dizer, pela linha de separação entre as águas superficiais pertencentes à bacia do Paraná e as do rio Uruguai.

Em realidade, os cônsules abandonaram no tratado, ao menos por um tempo, a posição sustentada pelo ditador Francia quanto ao domínio das Missões Ocidentais até a margem direita do rio Uruguai, e admitiram que parte da rota a São Borja ficasse sob o controle dos correntinos, que de fato já estavam assentados no lugar conhecido como Hormiguero ou Santo Tomé, defronte aquela localidade brasileira. Mas ficou claro que o tratado, por ser provisório, não invalidava os direitos que pudesse alegar o país, e

constituía somente um *modus vivendi* para afastar conflitos, até a consecução de um arranjo definitivo.

Os entendimentos entre Corrientes e o Paraguai não foram do agrado do governador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, que sustentava que o Paraguai era parte da Confederação Argentina. O governador Rosas não somente exercia o governo da Província de Buenos Aires, mas também tinha o encargo de atender as relações exteriores da Confederação, por delegação expressa das demais províncias. Em virtude de pactos interprovinciais, as províncias só se ocupavam com seu regime interno e não podiam vincular-se diretamente com governos estrangeiros, nem celebrar tratados com eles, cabendo estas atribuições ao encarregado das relações exteriores. De tal modo, o general Rosas, que em seu segundo mandato exerceu o governo de Buenos Aires ininterruptamente de 1835 a 1852, pôde consolidar uma autêntica magistratura nacional, que lhe permitia atuar como autoridade superior da Confederação em distintas matérias de caráter interno e internacional. Aproveitou essas faculdades para fortalecer sua proeminência política e a gravitação econômica do porto de Buenos Aires, único habilitado para o comércio com o exterior. O Encarregado Nacional tinha faculdades também para regular o tráfego pelos rios Paraná e Uruguai, contando assim com um eficaz instrumento adicional para preservar as vantagens que favoreciam o porto bonaerense. Os pactos interprovinciais mantiveram o princípio da exclusividade nacional na utilização dessas vias navegáveis, e o governador Rosas, invocando os conflitos internos ou com o exterior, estabeleceu restrições à navegação daqueles rios, inclusive para os ribeirinhos.

A independência do Paraguai, assim como a do Uruguai, representava uma ameaça para esse sistema baseado no monopólio portuário de Buenos Aires e na consideração dos tributários do Prata como rios interiores, sujeitos à autoridade do governo



O Território das Missões entre 1832-1864 (Maeder-Gutiérrez, 1995)

bonaerense. Portanto, os tratados entre o Paraguai e Corrientes se opunham às orientações políticas do governador Rosas. Primeiramente, porque davam personalidade internacional ao Paraguai e o desvinculava de fato da Confederação Argentina. Em segundo lugar, porque eram resultado do exercício das faculdades reassumidas pela Província de Corrientes quanto à manutenção de relações com o exterior e a celebração de tratados com governos estrangeiros.

Mas o governador de Buenos Aires não se apressou para tomar medidas e limitou-se a esperar a evolução dos fatos, atuando de todos os modos como se efetivamente o Paraguai fosse uma província da Confederação.

2.2. Declaração de Independência

Até fins de 1842, os cônsules se contentaram com assinar acordos e manter relações regulares somente com Corrientes, embora exteriorizassem reiteradamente a decisão de habilitar os portos de Pilar e Itapúa para qualquer comerciante, sem distinção de origem ou nacionalidade. Em vez de interpretar literalmente a autorização do Congresso, López e Alonzo a restringiram, ao decidir que guardariam "com todas as nações estrangeiras uma amizade pura sem outro gênero de convenções ou pactos".

Foram as gestões dos Estados interessados em relacionar-se com o Paraguai as que evidenciaram ao governo de López e Alonzo a posição do governador Rosas com relação à independência paraguaia. Em abril de 1842, o Império do Brasil solicitou autorização para que um navio de guerra brasileiro conduzisse pelo rio Paraná o encarregado de negócios designado ante o governo de Assunção, e as autoridades argentinas responderam que se, por regra geral, não podiam consentir a entrada de navios brasileiros no Paraná, muito menos poderiam fazê-lo nesse caso, porque ao facilitar o trânsito de um agente diplomático estrangeiro

até o Paraguai estariam reconhecendo *de facto* a independência paraguaia. Expôs-se confidencialmente que o propósito do governador Rosas era "fazer entrar na união da Confederação Argentina a Província do Paraguai, que de direito era parte integrante dela, não estando separada até esse momento senão de fato".

Em junho do mesmo ano, negou-se também a permissão para que um enviado da Grã-Bretanha, George J. R. Gordon, passasse ao Paraguai pelo território da Confederação, com o argumento de que:

> *o governo paraguaio estava em situação instável; que havia um partido ali que desejava formar uma província e ser parte da Confederação Argentina; que o governo de Buenos Aires não havia reconhecido esse país como um estado independente e portanto não permitiria a um agente público ou privado chegar a ele pelo território da Confederação.*

Apesar da proibição, Gordon se trasladou ao Paraguai por território uruguaio, tomando o caminho de São Borja a Itapúa. Após recebê-lo, em outubro de 1842, os cônsules lhe pediram que confirmasse as versões que circulavam em Montevidéu e Corrientes sobre a negativa do governo de Buenos Aires de facilitar sua viagem. As informações que proporcionou Gordon, embora não constituíssem propriamente uma revelação, demonstraram sem dúvida a vontade que punha o governante portenho em um propósito que talvez, para os governantes paraguaios, resultasse até esse momento ainda incompreensível. Antes disso, não terão deixado de pensar que as atitudes de Rosas eram fruto da conjuntura e devidas às lutas que sustentava com Corrientes, província com a qual o Paraguai teve de se entender quando decidiu sair do isolamento. O que Gordon manifestou demonstrava não somente a oposição de Buenos Aires à independência do Paraguai, mas também que estava fazendo todo o possível para manter

o isolamento paraguaio, chegando a deformar a realidade com o objetivo de pôr em dúvida a importância da República ou a estabilidade de seu governo.

Para destruir o argumento de que existia um partido favorável à Confederação, e dar início a gestões para o reconhecimento do Paraguai como Estado independente, os cônsules resolveram convocar um Congresso Geral, que se reuniu em novembro de 1842. Na ocasião, os governantes paraguaios manifestaram, ao explicar os motivos determinantes da convocatória, o que segue:

> *Trinta e um anos levamos de nossa existência política, desde que por nossos esforços nos separamos da metrópole espanhola, e de todo outro poder estrangeiro. Este sentimento uniforme em toda a República, jamais foi contradito por ato algum que pudesse desvirtuá-lo [...]. É tempo de, entre os fatos públicos de nossa liberdade, registrar-se um monumento eterno em que declareis explicitamente o que tantas vezes manifestou a vontade geral da República.*

Aprovou-se e firmou-se, em consequência, a Ata da Independência do Paraguai, em que se estabeleceu que: "A República do Paraguai no da Prata é para sempre de fato e de direito uma nação livre e independente de todo poder estranho". Os cônsules deveriam comunicar a declaração aos Estados vizinhos, e requerer deles o reconhecimento correspondente. O Congresso determinou também aprovar "a base adotada pelo Governo de guardar com todas as nações estrangeiras uma amizade pura sem outro gênero de pactos", assim como "a base de estrita neutralidade por parte desta República nas dissensões domésticas das províncias e Estados vizinhos".

Com esses antecedentes, enviou-se em dezembro de 1842 Andrés Gill como emissário especial a Buenos Aires, com a missão de entregar ao encarregado das relações exteriores da Confederação Argentina a notificação do decidido pelo Congresso e obter o

reconhecimento da emancipação paraguaia. Levava comunicações similares para os governos do Brasil, da Bolívia e do Chile.

Em meados de 1843, o enviado regressou a Assunção com a resposta de Rosas. Em termos cordiais, expressava que ao governo argentino não era possível "prestar sua aquiescência aos desejos" do governo paraguaio, por razões graves que foram transmitidas *a voz* ao senhor Gill, e que seriam ampliadas por um agente confidencial que se enviaria oportunamente a Assunção. Junto com a nota de contestação incluiu-se um documento sem assinatura, no qual se consignaram argumentos para que o Paraguai refletisse antes de continuar sustentando sua independência, e que eram, entre outros: "que reconhecida a independência do Paraguai, encher-se-ia de ministros e cônsules estrangeiros, que procurarão envolvê-lo em discórdia, como acontecia com Buenos Aires, e até conquistá-lo, se pudessem"; "que, pelo contrário, incorporando-se à Confederação formaria uma grande nação que imporia respeito aos estrangeiros; que a Confederação era muito boa, e que o governo de Buenos Aires não se metia com os governos das províncias confederadas; que cada uma vivia segundo suas constituições e suas leis". Assegurava-se também que os estrangeiros e os montevideanos poderiam comercializar com o Paraguai, sempre que mediasse algum acordo, e com bandeira argentina, "porque o rio da Prata e do Paraná pertencem a Buenos Aires de fato e de direito de costa a costa". Em suma, o governador Rosas buscava ganhar tempo. Não concordava com a independência paraguaia, mas tampouco rompia com o governo de Assunção. Tratava de transmitir-lhe confiança e de atraí-lo com raciocínios que não deixaram de considerar-se no Paraguai como um "tecido de raridades".

A contestação do governo paraguaio foi datada em agosto de 1843 e conduzida por Manuel Pedro de Peña. Nela se reclamou que a Confederação negava ao Paraguai o que havia consentido à Banda Oriental e ao Alto Peru. Os cônsules indicaram que o Congresso

de 1842 só havia ratificado o decidido em 1813, e que não se poderia "contramarchar" na decisão de "existir como uma nação livre e independente". Acrescentaram que:

> *A República do Paraguai, guiada pela experiência, veio a confirmar o que melhor convém a seu futuro destino. Conhece o que ela vale; de ninguém é êmula nem rival. Ela sozinha se basta para o quanto queira. Mostrou em longo tempo sua moderação e justiça, e será livre e independente porque quer sê-lo.*

Aceitava, de todo modo, o governo paraguaio a oferta que o governo de Buenos Aires não oporia obstáculos ao comércio entre ambos os países e encarregou também a Peña a condução e a venda de mercadorias do Paraguai, assim como a aquisição de armamentos e outros produtos no porto bonaerense.

2.3. Reconhecimento do Brasil e aliança com Corrientes

Enquanto se desenvolvia a missão de Peña, no Paraguai teve lugar o Congresso Geral de março de 1844, que aprovou a denominada Constituição de 1844, e elegeu Carlos Antonio López para presidir a República durante um período de dez anos. Em seus primeiros meses de governo, a controvérsia com o governo de Buenos Aires ficou precariamente sustentada sobre um tipo de *statu quo*, pelo qual as duas partes mantinham suas posições, postergando para mais adiante qualquer definição e permitindo o desenvolvimento de um incipiente intercâmbio comercial.



Carlos Antonio López

Produziu-se, então, em setembro de 1844, o reconhecimento da independência do Paraguai pelo Império do Brasil, através de José Antonio Pimenta Bueno, designado encarregado de negócios brasileiro ante o governo de Assunção. Nas instruções recebidas pelo diplomata antes de sua partida, o governo imperial ressaltou que o Brasil devia esforçar-se para evitar a incorporação do Paraguai à Confederação Argentina, porque não convinha que este país, "cheio de tanta ambição, astúcia, audácia e perseverança, se [tornasse] tão poderoso". Isto, em seu conceito, só complicaria ainda mais as controvérsias de limites existentes e a liberdade de navegação pelo Paraguai e pelo Paraná até o Prata, que era indispensável para facilitar as comunicações com a província de Mato Grosso.

Depois de reconhecer a independência do Paraguai, Pimenta Bueno assinou com o próprio presidente López, em outubro de 1844, um Tratado de Aliança, Comércio, Navegação, Extradição e Limites. Por ele, o Brasil se comprometeu a interpor "seus efetivos e bons ofícios para que as demais potências [reconhecessem] igualmente e o quanto antes" a independência do Paraguai, e a empregar, caso a República fosse atacada, "todos os esforços, não só para prevenir as hostilidades, mas também para que [ela] obtenha justa e completa satisfação das ofensas recebidas". As partes se concederam reciprocamente a liberdade de navegação dos rios Paraguai e Paraná em seus respectivos territórios, e se comprometeram a "trabalhar de comum acordo, e com toda a eficácia, a fim de assegurar a seus súditos a liberdade da navegação do rio Paraná até o rio da Prata". Quanto aos limites, acordaram a designação de peritos para que examinassem e reconhecessem os fixados pelo Tratado de Santo Ildefonso de 1777, determinando sobre essa base os lindes definitivos.

O governo imperial não aprovou este tratado, embora tenha cumprido o compromisso de advogar pelo reconhecimento

da independência paraguaia e tenha sustentado seu próprio reconhecimento frente às reclamações da Confederação Argentina.

Após a assinatura do tratado com Brasil, produziu-se a ruptura entre o Paraguai e Buenos Aires, por causa da convenção que o governo de Assunção celebrou com a província de Corrientes, em dezembro de 1844, sobre direito de visita, embargo e apreensão de embarcações, a fim de manter expedito e sem riscos o comércio com Buenos Aires, que havia sido hostilizado pelos correntinos. O governador Rosas encontrou neste acordo o pretexto para fechar os portos da Confederação às embarcações procedentes do Paraguai, e deixar sem efeito seu compromisso de garantir o comércio recíproco. O governo paraguaio respondeu energicamente em julho de 1845, rechaçando qualquer possibilidade de incorporar-se à Confederação. "Se se trata de uma confederação voluntária", salientou, "é inútil falar disso, pois ela decidida e irremediavelmente não quer"; se se trata de confederação "pela arrogância da violência e da força, é bom notar que o século das conquistas já passou"; e concluía sustentando: "O Paraguai conhece o que pode e vale; ele jurou sua independência, renova anualmente seu juramento, seus filhos amam sua terra, que para eles é sagrada. O povo paraguaio é inconquistável; pode ser destruído por alguma grande potência, mas não será escravizado por nenhuma".

O governo do Paraguai intensificou desde então a ação diplomática e propagandística destinada a obter o reconhecimento de sua independência e da livre navegação do rio Paraná. Em abril desse ano, havia começado a editar-se um jornal oficial *El Paraguayo Independiente*, no qual o presidente López expôs os direitos do Paraguai à sua emancipação política. Em 1845, o Uruguai reconheceu a independência paraguaia. No ano seguinte, recebeu-se a comunicação oficial do reconhecimento da Bolívia, formalizado em 1843 e, em 1847, fizeram o mesmo a Venezuela e a Áustria.

Enquanto isso, o governo paraguaio não deixou largada a sua sorte somente à diplomacia e à propaganda. Descartada a aliança com o Brasil, celebrou em dezembro de 1845 um tratado de aliança com a província de Corrientes e com o general José María Paz, Diretor da Guerra contra Rosas. Por ele, determinou-se que a aliança tinha por finalidade "obstar que o general Don Juan Manuel Rosas continuasse no uso do poder despótico, ilegítimo e tirânico que se atribuiu", com o esclarecimento de que a guerra não seria contra "os povos das províncias confederadas", mas pessoal contra o governador de Buenos Aires. No que concerne ao Paraguai, comprometia-se "o reconhecimento público e absoluto de sua independência e soberania nacional como Estado inteiramente livre e distinto da República Argentina, da integridade de seu território e do direito e da comunhão da navegação livre pelos rios Paraná e Prata", sem que pudessem as partes depor as armas até obter esses objetivos. Em artigos secretos, consignaram-se os limites que deveriam reconhecer-se em dado momento, da seguinte maneira:

> *O território paraguaio, partindo das possessões brasileiras, desce e se limita pelo alto do terreno que divide as águas vertentes do Uruguai das contravertentes do Paraná, até a cabeceira do Aguapey, em conformidade com o tratado de 31 de julho de 1841, e daí por uma reta traçada da Tranquera de Loreto, de onde desce ao meio do leito do rio Paraná, segue por ele até a confluência do Paraguai, compreendendo a ilha do Atajo, continua por este águas acima até a foz do rio Bermejo, penetra pelo mesmo leito deste último até os 25 grados 16 minutos e 40 segundos de latitude austral, que se considera paralelo da capital de Assunção, ponto de onde parte uma linha que cobrindo os estabelecimentos paraguaios vai terminar acima do Forte Olimpo.*

O presidente López declarou guerra ao governador de Buenos Aires em dezembro de 1845, e forças militares paraguaias se trasladaram até o território correntino. No entanto, diferenças entre os aliados motivaram pouco depois a retirada do general Paz, com o que a aliança ficou rompida e sem efeito. Por consequência de uma mediação dos Estados Unidos da América, o governo do Paraguai decretou em setembro de 1846 o cessar de hostilidades, e se manifestou disposto a entabular negociações com o governo bonaerense. Não obstante, a mediação não pôde seguir adiante, porque o governador Rosas rechaçou a condição paraguaia sobre o reconhecimento prévio de sua independência como base para qualquer arranjo. Fez, de todo modo, publicar as instruções dadas ao chefe das forças da Confederação que operavam contra Corrientes, no sentido de que não invadisse nem ocupasse território paraguaio, instruções que se observaram estritamente depois da derrota do exército correntino na batalha de Vences de novembro de 1847. Ainda que não ocorresse a temida invasão, o comércio foi de novo interrompido e o Paraguai, bloqueado. Por isso, forças paraguaias ocuparam em meados de 1849 o território de Misiones até o rio Uruguai, a fim de restabelecer o comércio e a correspondência entre a República e o Império do Brasil. Não puderam, no entanto, sustentar-se por muito tempo e tiveram de retirar-se ao Paraná.

As indefinições do Brasil, a impossibilidade de dominar as Misiones e os ostensivos preparativos impulsionados pelo governador Rosas para levar a guerra ao Paraguai, e forçar sua incorporação à Confederação Argentina, motivaram, em outubro de 1849, o presidente López a voltar atrás e a propor ao governador de Buenos Aires uma iniciativa que se interpretou como meramente dilatória, consistente em negociar uma sorte de *modus vivendi*, fundado no adiamento da discussão sobre a independência paraguaia, e a conclusão de um tratado provisório de paz, amizade,

comércio e navegação, "em que se estabeleça e garanta por ambas as partes o princípio que deva reger a navegação dos rios interiores que formam o da Prata". Propôs igualmente uma aliança militar e, inclusive, a renovação do tratado de outubro de 1811, com os ajustes que se consideraram necessários. Rosas postergou a contestação, e em março de 1850 foi autorizado pela Legislatura de Buenos Aires a dispor de todos os recursos para fazer "efetiva a reincorporação da Província do Paraguai à Confederação". Esta determinação se adotou em momentos em que se operava uma mudança fundamental na política do Império do Brasil dirigida aos países da Bacia do Prata, tendente a pôr fim ao governo do general Rosas.

2.4. A grande aliança contra Rosas

A partir da perspectiva do Brasil, em meados do ano 1850, o desembaraço da questão do Prata, centrada na ameaça que significava a política do governador de Buenos Aires, dependia das alianças políticas que pudessem estabelecer para isolá-lo. O governo imperial se conduziria orientado pela convicção de que Rosas avançaria até o Paraguai e a Bolívia depois de apoderar-se do Uruguai, para reconstruir o Vice-Reino do Rio da Prata.

A desavença com o Chefe Supremo da Confederação havia sido contínua na última década, nutrida por vários fatos: o reconhecimento da independência do Paraguai, o envio da missão diplomática a cargo do Visconde de Abrantes para solicitar aos governos da Inglaterra e da França sua intervenção para conter a política *rosista* e as derivações do conflito no Uruguai. Ponderando tudo isso, a independência do Paraguai e a do Uruguai apareciam para o Rio de Janeiro como fundamentais para impedir a nacionalização da bacia do Prata por parte da Confederação Argentina e constituíam a chave para a comunicação e a defesa do Mato Grosso, onde se supunha a existência de ricas jazidas de ouro. Por sua parte, o Paraguai não tinha como escapar

do xeque-mate que lhe preparava o governo de Buenos Aires logo que a Legislatura autorizara sua "reincorporação" pela força, se fosse necessário, à Confederação Argentina.

Nesse contexto, o Brasil voltou-se para o Paraguai depois de vários anos de reticências, nos quais se havia desentendido com as propostas efetuadas pelo presidente López para a concreção de uma aliança defensiva. Em dezembro de 1850, ambos os governos celebraram um tratado pelo qual se obrigavam a prestar-se mútua assistência caso qualquer um dos dois países fosse atacado pela Confederação Argentina ou por seu aliado no Estado Oriental e a fim de auxiliarem-se também para que a navegação do rio Paraná fosse livre. O tratado, cuja troca de ratificações se verificou em abril de 1851, teria uma vigência de seis anos.

De sua parte, os governadores das províncias argentinas de Entre Ríos, general Justo José de Urquiza, e de Corrientes, general Benjamín Virasoro, resolveram não cumprir as instruções de Rosas de levar a guerra ao Paraguai e, pelo contrário, acordaram trabalhar para derrubá-lo. Os dois governos provinciais chegaram a enviar uma missão confidencial a Assunção, para propor a concertação de um tratado de aliança, com o compromisso de "submeter ao Congresso Geral argentino o reconhecimento da independência paraguaia"; em contrapartida, López devia evacuar Misiones e a ilha Apipé. Mas o Paraguai rechaçou as bases propostas.

A crise do regime *rosista* se agravou com o pronunciamento de Urquiza, em 1º de maio de 1851, pelo qual a província de Entre Ríos reassumiu o manejo de suas relações exteriores, faculdade que havia delegado, em sucessivos períodos, ao governador de Buenos Aires. Como consequência disso e por iniciativa do Império, em 29 de maio, foi assinado em Montevidéu um tratado de aliança entre o Brasil, Uruguai e Entre Ríos, com o objetivo principal de "manter a independência e pacificar o território da República do Uruguai

fazendo sair do território o general Oribe [aliado de Rosas] e as forças argentinas que comanda". Os signatários concordaram que o Paraguai fosse convidado a entrar na aliança. Não obstante, enquanto tramitava-se a adesão paraguaia, a campanha do Uruguai havia terminado, com a capitulação de Oribe, em outubro de 1851, resultado que não se teria produzido tanto pelo temor à derrota, mas pela percepção do general uruguaio de que a "erosão carcomia o regime de Rosas". Com efeito, o governador de Buenos Aires parecia ter provocado as condições para sua própria derrocada com seu centralismo, o monopólio aduaneiro e a negativa à abertura do Rio da Prata e seus afluentes à navegação.

Antes de ter notícia do desenlace no Uruguai, o governo paraguaio aquiesceu em aderir ao tratado de maio, com a condição de que se manteria a aliança "até obter o reconhecimento da independência paraguaia e o arranjo definitivo dos limites e da navegação pela Confederação Argentina". Com a missão de consagrar este requisito, López enviou a José Berges para aperfeiçoar o acordo. Por sua vez, tendo terminado a campanha oriental, a diplomacia do Brasil articulou uma nova aliança já diretamente encaminhada a levar a guerra a Rosas em território argentino. O novo tratado foi firmado na cidade de Gualeguaychú, província de Entre Ríos, em novembro de 1851, entre o Brasil, o Uruguai e as províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes. Berges, que tinha instruções para aderir à aliança contra Oribe, não estava autorizado a firmar o novo acordo. Não obstante, estipulou-se que se articularia a adesão do Paraguai mediante um protocolo adicional, que se firmou em 30 do mesmo mês, pelo qual os governos de Entre Ríos e de Corrientes "se comprometiam a empregar toda a sua influência em torno do governo que se organizara, para que reconhecesse a independência paraguaia e, em todo caso, defender o Paraguai contra qualquer agressão". Em 9 de dezembro, os signatários enviaram o convite; López respondeu

que apesar de seus "vivos desejos" de entrar na aliança não lhe era possível concordar com as bases do 30 de novembro. Sustentou que não entraria em um acordo baseado somente em promessas que não asseguravam o reconhecimento da emancipação paraguaia.

A defecção de Urquiza e a capitulação de Oribe deixaram sem sustentação interna o regime de Rosas, que se preparou para enfrentar as forças aliadas nos campos de Caseros, onde foi completamente derrotado em 3 de fevereiro de 1852.

2.5. Reconhecimento da Confederação Argentina

O protocolo adicional celebrado em Gualeguaychú comprometia Urquiza a obter o reconhecimento da independência do Paraguai após a queda do governador de Buenos Aires. No entanto, nas semanas seguintes a Caseros, aquele assumiu uma atitude dilatória, manifestando que aguardaria a reunião do Congresso Constituinte para liquidar tal questão, o que permitiu ao presidente López ponderar que o chefe da Confederação se propunha a continuar "a política exigente e turbulenta do governador Rosas". Apesar dessas circunstâncias, depois da assinatura do denominado Protocolo de Palermo, em 6 de abril de 1852, pelo qual foi autorizado a dirigir as relações exteriores até que "se estabeleça definitivamente o poder a quem competir o exercício desse cargo", Urquiza credenciou, ante o governo do Paraguai, uma missão diplomática especial. Em 24 de abril, Santiago Derqui foi designado encarregado de negócios com o objetivo de propor ao presidente López a celebração de um tratado de amizade, comércio e navegação, baseado na livre navegação dos rios Paraná e Paraguai.

Embora o representante argentino tivesse sido instruído a reservar, para uma ocasião oportuna, "a celebração do arranjo definitivo de limites entre ambos os governos", o presidente López ofereceu, no transcurso das negociações "reconhecer

como território argentino o das Misiones, do qual tinha a posse, estabelecendo o rio Paraná como limite entre ambos os Estados a partir das possessões brasileiras até sua confluência com o Paraguai". Em troca, a Confederação devia aceitar, como propriedade paraguaia, a região situada à direita do rio Paraná, até a margem direita do rio Paraguai, denominada *Gran Chaco*. Com a aceitação dessas condições, foi assinado um Tratado de Limites e Navegação, em 15 de julho de 1852, imediatamente ratificado pelo presidente López. O mesmo estabelecia, em matéria de limites, que "o rio Paraná é o limite entre a Confederação Argentina e a República do Paraguai, a partir das possessões brasileiras até duas léguas acima da boca inferior do rio Atajo" e que "a ilha Yacyretá fica pertencendo ao território paraguaio e ao argentino a de Apipé". As demais ilhas corresponderiam ao território ao qual fossem mais adjacentes. Ficou estipulado, ademais, que o rio Paraguai pertencia "de costa a costa, em perfeita soberania, à República do Paraguai, até sua confluência com o Paraná". Em matéria de navegação, estabeleceu-se que "a navegação do rio Bermejo é perfeitamente comum a ambos os Estados", que a Confederação Argentina concedia à República do Paraguai "a livre navegação de sua bandeira pelo rio Paraná e seus afluentes" e que, de igual forma, o Paraguai concedia "à bandeira argentina a livre navegação do Paraguai e seus afluentes e o trânsito livre por seu território terrestre".

Dois dias depois de haver-se firmado este tratado, em 17 de julho de 1852, Santiago Derqui reconheceu solenemente "em nome da Confederação Argentina, a independência e a soberania à República do Paraguai como um fato consumado, competentemente comunicado ao governo argentino".

Enquanto, como já se disse, o Paraguai ratificou de imediato o tratado de 1852, a aprovação legislativa na Argentina se postergou por longo tempo até que, finalmente, em setembro de

1855, o Congresso comunicou ao presidente Urquiza seu rechaço, argumentando que nas disposições do tratado via "feridos os direitos da Confederação com respeito ao território seco e fluvial" que em seu entender lhe pertenciam. Recomendou-se ao Poder Executivo que convidasse o governo do Paraguai a reabrir as negociações. No mês seguinte, Urquiza nomeou o general Tomás Guido para uma missão diplomática com o principal objetivo de negociar um novo tratado de "limites, amizade, comércio e navegação". Apresentaria, como base de acordo, o princípio de livre navegação dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai. Quanto aos limites, devia abster-se de reconhecer ao Paraguai a soberania territorial "fora dos lindes naturais postos pelas margens respectivas dos rios Paraguai e Paraná", quer dizer, a Argentina sustentaria seu direito ao território do Chaco. Igualmente, o diplomata deveria defender "os inquestionáveis direitos que vinham da posse, ocupação e soberania do território da província argentina de Misiones, situado à margem esquerda do Paraná".

Como resultado das novas negociações, em julho de 1856 o plenipotenciário argentino Guido e o ministro de Relações Exteriores do Paraguai, Nicolás Vázquez, assinaram um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação no qual ficaram afirmadas a paz e a amizade entre os dois países, e se determinou que a navegação dos rios Paraná, Paraguai e Bermejo seria "completamente livre e comum para os navios mercantes e de guerra paraguaios e argentinos". O arranjo dos limites foi postergado, mas concordou-se que a ilha Yacyretá pertencia ao Paraguai e a de Apipé à Confederação Argentina.

2.6. Questões de navegação e limites

Assegurada a liberdade de navegação do rio Paraná, o governo brasileiro trabalhou com afinco para obter igualmente a do rio Paraguai. Pretendia com isso resolver as dificuldades de

comunicação de que padecia a província de Mato Grosso, à qual só se podia chegar por terra a partir do litoral do Brasil empreendendo uma longa e custosa travessia. A habilitação do acesso fluvial até ali representava para o governo imperial um objetivo prioritário dentro do desafio maior de exercer o controle e o domínio efetivo sobre a totalidade de seu extenso território e de suas fronteiras ou, em outras palavras, de consolidar a unidade e a integridade territorial do Estado brasileiro.

O governo paraguaio não se mostrou disposto a consagrar tal liberdade com amplitude e opôs resistências à assinatura de um tratado com o Brasil sobre a matéria, em atenção principalmente a razões de ordem militar. Encontrando-se em discussão os limites paraguaio-brasileiros na zona, teria sido suicida admitir a completa abertura da via fluvial, facilitando assim a ocupação do território em disputa e, eventualmente, o fortalecimento da capacidade bélica da província vizinha. Em consequência, o presidente López vinculou o acordo sobre a liberdade de navegação do Alto Paraguai com a fixação dos limites entre ambos os Estados.

A dificuldade principal estava precisamente na fronteira com o Mato Grosso. O governo de Assunção sustentava que o limite na margem esquerda do Paraguai devia ser o rio Blanco, que desemboca ao norte do Forte Olimpo, enquanto o Brasil entendia que tinha de ser o rio Apa, situado mais ao sul. Não somente razões históricas ou jurídicas sustentavam a pretensão paraguaia. O presidente López havia definido, como princípio diretor das negociações de limites, manter o domínio de ambas as margens do rio Paraguai, desde Bahía Negra até a foz no Paraná. Assim o consagrou no tratado firmado com a Argentina em 1852; e assim fez entender antecipadamente à legação do Brasil em Assunção, que informou em 1851 que o governante paraguaio buscava fazer coincidir as fronteiras a ambos os lados do rio, para evitar o "contato entre os dois povos" e, consequentemente,

o contrabando, a emigração e a deserção ao território brasileiro, bem como a penetração "de ideias liberais" no Paraguai.

Como ambos os governos permaneciam firmes em suas respectivas posições quanto aos limites, os esforços do Império, estimulado para abrir a comunicação com o Mato Grosso, concentraram-se em obter a livre navegação do Paraguai a qualquer custo, inclusive mediante o recurso às armas. No fim de 1854, o governo brasileiro enviou ao Paraguai uma poderosa esquadra (com 20 embarcações, 130 canhões e 2 mil homens), destinada a respaldar as gestões do almirante Pedro Ferreira de Oliveira, designado como plenipotenciário para exigir satisfações ao Paraguai pela expulsão do encarregado de negócios brasileiro no ano anterior e para concluir os acordos de limites, comércio e navegação. O Paraguai se preparou para resistir, mas prevaleceu a diplomacia, e se pôde celebrar um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em abril de 1855. Por ele, concedeu-se a liberdade de navegação, mas com a condição de que os limites fossem definidos no prazo de um ano. Expressamente determinou-se que a troca das ratificações do tratado de abril – e com ela, sua entrada em vigor – devia realizar-se simultaneamente à troca das ratificações do futuro tratado de limites.

O tratado de 1855 não foi aprovado pelo Império, e o presidente López enviou José Berges como plenipotenciário ante o Brasil para solucionar a controvérsia. Em abril de 1856, Berges assinou com José Maria da Silva Paranhos um novo Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, pelo qual os dois países concordaram com a livre navegação dos rios Paraná e Paraguai para navios mercantes, com liberdade de trânsito e trato nacional em seus respectivos portos, embora se reservando "o direito de adotar, por meio de regulamentos fiscais e policiais, as medidas convenientes para evitar o contrabando e prover sua segurança". Quanto aos de guerra, admitia-se que até dois navios a vela ou

a vapor de cada bandeira, juntos ou separadamente, pudessem "subir ou descer" pelos rios Paraná e Paraguai. Por uma convenção adicional, postergou-se por seis anos a discussão sobre os limites entre ambos os países.

No entanto, as dificuldades não acabaram com a assinatura do tratado de 1856. Com amparo na faculdade de ditar regulamentos fiscais e policiais, o governo do Paraguai estipulou a obrigatoriedade de que os navios estrangeiros levassem práticos ou guias paraguaios em águas jurisdicionais do Paraguai, e estabeleceu normas de controle que obrigavam tais navios a atracar em seu trajeto em vários portos, nos quais seriam submetidos a inspeções, desembarque de passageiros, apresentação e visto de documentos de viagem, assim como a sanções em caso de descumprimento.

O governo imperial entendeu que essas regulamentações alteravam os entendimentos consagrados no tratado de 1856, e decidiu, em consequência, que seu ministro plenipotenciário ante a Confederação Argentina, conselheiro José Maria do Amaral, viajasse ao Paraguai, com a missão específica de obter sua revogação. As negociações iniciadas por Amaral se interromperam abruptamente às poucas semanas e a guerra se considerou iminente.

Mas o Império fez um último esforço pela paz, enviando o conselheiro José Maria da Silva Paranhos, como enviado extraordinário e ministro plenipotenciário em missão especial perante o Uruguai, a Confederação Argentina e a República do Paraguai. Levava o encargo de assegurar a boa vontade dos Estados vizinhos, antes de chegar a Assunção. A partir de outubro de 1857, Paranhos permaneceu várias semanas na Confederação, onde negociou acordos em matéria de navegação, extradição e limites, assim como a concessão de um empréstimo por parte do Império ao governo argentino, e as bases de uma aliança contra o Paraguai.

Esta última questão foi objeto de conversações entre o representante do Império e os da Confederação e suas conclusões foram compiladas num protocolo assinado em 14 de dezembro de 1857. Nesse documento, consignavam-se os meios que os respectivos governos estavam dispostos a empregar para "obter da República do Paraguai uma solução satisfatória" com respeito à navegação fluvial comum, assim como as medidas que se adotariam caso se fizesse inevitável a guerra para conseguir aquele fim. O documento original, que se conserva no Arquivo do Ministério de Relações Exteriores da República Argentina, diz, em seu texto, que a Confederação Argentina e o Brasil se comprometiam de solicitar em separado a abertura do rio Paraguai a todas as bandeiras, sem saírem das vias diplomáticas, "visto que ambos os governos ainda não estão de acordo sobre a hipótese do recurso à guerra". Caso o Paraguai não se prestasse a um acordo amigável com nenhum dos dois governos, o plenipotenciário brasileiro declarou que seu governo estava disposto a lançar mão "de medidas coercitivas e ainda a recorrer à guerra se os regulamentos paraguaios não fossem modificados". Para este último caso, determinou-se no protocolo que, embora o governo da Confederação se mantivesse neutro, garantia seu consentimento para que as forças brasileiras "atravessassem o território de Corrientes na parte contígua que ali ocupam os paraguaios", e se obrigava a facilitar "ao Exército e à Esquadra brasileira todas as provisões de que carecessem e pudessem comprar no território argentino". Os negociadores acordaram que o documento se conservasse em completa reserva.

O Brasil apelava à Confederação para forçar o Paraguai a declarar a livre navegação do rio Paraguai; a Confederação necessitava do Brasil para sustentar sua posição frente ao Estado de Buenos Aires, segregado de sua autoridade; o rio Paraná era a chave para chegar ao Paraguai e era a Confederação que a possuía; com ela poderia jogar decisivamente para frustrar ou

assegurar o êxito dos planos do Brasil se se decidisse por uma confrontação armada.

Da Confederação, o ministro Paranhos foi a Assunção, e em fevereiro de 1858 pôde chegar a um arranjo com o plenipotenciário paraguaio, Francisco Solano López, pelo qual ficaram resolvidas as diferenças em torno da navegação fluvial. A paz pôde ser mantida, mas deixando pendente a definição dos limites. De todo modo, num protocolo especial, o diplomata brasileiro consignou: "Que nunca houve contestação entre o Império e a República sobre o território da margem direita do rio Paraguai, reconhecendo ambos os governos a Bahía Negra como limite dos dois países por este lado". O adiamento do arranjo de limites com a Confederação e a frágil solução com o Brasil reavivaram no presidente López a percepção da vulnerabilidade do Paraguai na região.

Enquanto isso, nos últimos meses de 1858, uma expedição militar enviada pelo governo dos Estados Unidos em demanda de satisfações por incidentes suscitados com o governo do Paraguai, deu lugar a uma mediação por parte do presidente da Confederação Argentina, Justo José de Urquiza, que viajou para isso até Assunção, onde puderam estipular-se as bases de um acordo entre as partes em conflito. O general Tomás Guido foi incorporado à comitiva que acompanhou Urquiza a Assunção. Investido do caráter de enviado extraordinário e ministro plenipotenciário, devia tentar a retomada das negociações em matéria de limites com o presidente López, e propor-lhe a formalização de uma aliança para forçar a reincorporação de Buenos Aires ao resto do país. O presidente López aceitou abrir as negociações para liquidar a questão de limites e apresentou a Guido uma minuta de tratado baseado no reconhecimento dos direitos do Paraguai sobre o Chaco. Rechaçada por Urquiza esta proposição, as negociações sobre limites ficaram, finalmente, sem efeito. No entanto, ambos os governos acordaram continuar as referidas negociações para a aliança ou para uma eventual cooperação do Paraguai.

Já em 1852, no contexto da missão diplomática a cargo de Santiago Derqui, quando a província rebelde rechaçou o acordo de San Nicolás dando início ao processo de secessão, Urquiza, então Diretor Provisório da Confederação, havia promovido a materialização de um tratado de aliança; inclusive chegou a expor ao presidente López seu pensamento íntimo de isolar as províncias de Corrientes e Entre Ríos e estreitar os laços com o Paraguai até chegar ao ponto de declararem-se completamente independentes e "continuar em uma nova nação". Mas o governo paraguaio não se mostrou disposto, naquele então, a aliar-se contra Buenos Aires e declarou sua absoluta neutralidade nas dissensões internas da Argentina. Transcorridos sete anos, e esgotados os intentos de obter a reincorporação da província portenha mediante um acordo pacífico, a Confederação sugeriu novamente uma aliança. O presidente López não se mostrou disposto a formalizá-la, mas sim manifestou sua disposição a prestar um auxílio militar consistente em quatro vapores "com oficiais de marinha, com engenheiros e com algo mais que pudesse facilitar-lhe". Guido regressou então à Argentina, em fevereiro de 1859, com esta promessa verbal do governo do Paraguai.

Com o objetivo de concluir a negociação, Urquiza enviou ao Paraguai o doutor Luis J. de la Peña, com o caráter de comissionado especial. Em maio de 1859, os representantes do Paraguai e a Confederação formalizaram um protocolo pelo qual o Paraguai se comprometia a emprestar quatro vapores que trabalhariam sob as ordens de seus respectivos chefes, mas em conformidade com as que lhe fossem comunicadas pelo presidente da Confederação. Pouco depois, Urquiza escreveu duas cartas de caráter pessoal ao presidente López, nas quais lhe solicitava que ampliasse o auxílio militar com o envio de 20 peças de artilharia "que completassem o armamento da esquadra argentina", e que o general Francisco Solano López participasse da campanha contra Buenos Aires.

O presidente respondeu que considerava oportuno que previamente se abrissem negociações para concluir a questão de limites. O governo da Confederação instruiu então a Peña para que procedesse à celebração de um tratado definitivo de limites, navegação e comércio com o Paraguai e, como consequência deste, outro de aliança ofensiva e defensiva.

Reiniciaram-se em consequência as negociações, em cujo transcurso o presidente López apresentou os títulos do Paraguai sobre o Chaco e sobre a margem esquerda do Paraná, manifestando a Peña que se estes não fossem aceitos, "toda negociação seria impossível". Por sua parte, o representante da Confederação apresentou quatro projetos de tratados: de limites, de aliança perpétua, de modificações do tratado de navegação e comércio de 1856 e uma convenção especial em relação à guerra com Buenos Aires. Propôs que o limite entre os dois países ficasse estabelecido no "rio Paraná, desde sua confluência com o Paraguai até o ponto que fosse definitivamente fixado como limite entre a Confederação Argentina e o Império do Brasil", entendendo-se que a margem esquerda do dito rio incluía a ilha Apipé e a margem direita incluía a ilha de Yacyretá, enquanto as demais ilhas se considerariam parte do território do qual estivessem mais próximas. Quanto ao limite ocidental, apresentou:

> *o traçado de uma linha paralela à margem direita do rio Paraguai e a uma distância de três léguas, arrancando da confluência daquele com o Paraná e terminando na costa sul do rio Bermejo; e desde a margem norte deste rio uma linha igualmente paralela ao rio Paraguai a uma distância de 10 léguas de sua costa ocidental, que terminaria no limite norte da Confederação Argentina.*

Enquanto se desenvolviam as negociações, em 20 de maio de 1859, o Congresso da Confederação Argentina autorizou Urquiza a

resolver a questão da integridade nacional, através de negociações pacíficas ou por meio da guerra. Com este cenário, o agente da Confederação propôs uma convenção de aliança para que o Paraguai auxiliasse militarmente o governo de Urquiza para o caso de ver-se obrigado a tomar a iniciativa da guerra.

Nos primeiros dias do mês de julho, o presidente López comunicou a Peña que entendia que a discussão e o arranjo de limites deveriam fazer-se em conjunto com a Bolívia, posto que a Confederação Argentina havia firmado em 1858 um acordo pelo qual ambos os Estados estipularam o adiamento da fixação dos limites no Chaco. Como consequência, o governo do Paraguai considerava que o projeto de tratado de aliança ficava privado de um dos mais importantes motivos de sua celebração: a garantia recíproca dos respectivos territórios; e quanto à convenção de aliança para a submissão da província de Buenos Aires, tampouco podia ser tomado em imediata consideração por constituir "uma aplicação do citado tratado de aliança". Em agosto de 1859, a Confederação deu por concluída a missão de Peña, ficando também sem efeito o auxílio militar dos quatro vapores.

Nos meses seguintes à autorização do Congresso para resolver pelas armas a reincorporação de Buenos Aires, as partes em conflito receberam várias propostas de mediação, entre elas a do governo do Paraguai, oferecimento que foi aceito depois que fracassaram as ações conciliatórias desenvolvidas pelos representantes dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França. Foi Francisco Solano López em sua qualidade de ministro da Guerra e Marinha, o encarregado de levar adiante as negociações entre os beligerantes e de redigir as propostas para uma solução pacífica. Em 10 de novembro de 1859, graças a suas gestões, firmou-se o convênio de paz entre a Confederação e o Estado de Buenos Aires. Através dele, esta província se declarava "parte integrante da Confederação Argentina", determinando que a reincorporação se concretizaria

mediante a aceitação e juramento solene da Constituição argentina de 1853. O Paraguai assumiu um papel de significativa transcendência porque, além de levar adiante as negociações, comprometeu-se a atuar como garante para o cumprimento do estipulado.

2.7. Abertura internacional restringida

Com o reconhecimento de sua independência por parte da Confederação Argentina e a consagração da livre navegação do rio Paraná, em 1852, começou a registrar-se na República do Paraguai um rápido e sustentado crescimento do comércio exterior. As importações, que em 1851 totalizaram pouco mais de quarenta e seis mil libras, superaram em 1859 as trezentas mil; as exportações passaram de sessenta e oito mil libras em 1851 a quase quatrocentas e quarenta mil libras em 1859. Fundamental para este crescimento foi, juntamente com a abertura fluvial, o emprego cada vez maior de navios a vapor, que libertavam a navegação da tirania dos ventos.

Pouco depois do reconhecimento argentino, em março de 1853, o governo do Paraguai assinou tratados de amizade, comércio e navegação com a Grã-Bretanha, a França, os Estados Unidos e a Sardenha. Esses instrumentos acordaram garantias adicionais à comunicação regular com o exterior, e estabeleceram um marco que permitiria iniciar um intercâmbio mercantil mais ativo, ao consagrar a livre navegação do rio Paraguai até Assunção. Isto não implicava, no entanto, uma ampla abertura comercial, já que o Estado paraguaio manteve um forte controle sobre as atividades econômicas, assim como a proibição para navegar o Alto Paraguai e o monopólio da venda de erva-mate e madeiras.

Para afiançar as relações com as potências europeias, o governo do Paraguai enviou no mesmo ano de 1853 uma missão especial à

Europa, encabeçada pelo general Francisco Solano López. A legação tinha de trocar as ratificações dos tratados de março e adquirir artigos designados com antecipação. Na Grã-Bretanha, além das gestões oficiais, a legação paraguaia visitou estabelecimentos fabris, acordou com a firma Blyth que se ocupasse da contratação do pessoal técnico e das compras de elementos industriais requeridos pelo Paraguai, e adquiriu um navio de guerra a vapor (o *Tacuarí*), equipamento para embarcações menores, maquinário destinado à instalação de um estaleiro, armas e munições. Na França e na Sardenha, o general López formalizou, como fez em Londres, a troca das ratificações dos tratados de 1853. Viajou depois à Espanha para iniciar a negociação de um tratado de paz e amizade, que não chegou a concretizar-se. De volta à França, contratou com um armador de Bordeaux a seleção e o transporte de oitocentos imigrantes para o estabelecimento de uma colônia agrícola no Chaco. A legação, que partiu em junho de 1853 numa sumaca movida à vela, regressou em janeiro de 1855 no navio a vapor adquirido na Europa. A viagem entre Assunção e Buenos Aires, que levou na ida 26 dias, fez-se, na volta, navegando contra a corrente, em uma semana.

Tudo isso potencializou o comércio exterior do Paraguai. O incremento das arrecadações aduaneiras permitiu que o governo multiplicasse suas receitas. No entanto, a prosperidade fiscal procedia não só dos tributos que gravavam o comércio; provinha principalmente da muito significativa intervenção estatal na economia do país. O Estado conservava o domínio da maior parte das terras rurais, que arrendava a particulares ou explorava por conta própria, determinava os preços dos produtos agroflorestais e, desde 1846, se havia reservado o monopólio da exploração e comercialização da erva-mate, o principal produto de exportação do país, e o das madeiras. Os concessionários ou arrendatários que colhiam a erva entregavam o produto ao Estado a preços

definidos com antecipação. Embora este participasse da colheita, sua ingerência maior no processo se dava na comercialização interna e externa da erva-mate, que vendia em Buenos Aires ou a comerciantes atacadistas e agentes comerciais intermediários entre Assunção e os principais centros de consumo do litoral paranaense e o Rio da Prata. O lucro se produzia pela diferença entre o preço que o governo pagava pela erva e o preço pelo qual a vendia. Em 1854, os coletores obtinham 0,15 libra por arroba e o produto se colocava até por 1,60 libra por arroba em Buenos Aires.

O governo destinava parte importante das receitas fiscais à preparação militar do país, consciente das derivações que poderiam ter as questões de limites pendentes com os países vizinhos. As obras de infraestrutura ganharam também grande impulso, e iniciou-se um incipiente processo industrial, com o estabelecimento por conta do Estado de uma fundição de ferro, um arsenal, e um estaleiro para a construção ou a montagem de navios a vapor e embarcações menores. Para tanto, o governo contratou várias dezenas de técnicos e profissionais europeus, majoritariamente ingleses, e propiciou uma progressiva transferência de tecnologia sob estrita supervisão estatal. A fim de assegurar a regularidade do comércio com o exterior, o Estado habilitou, a partir de 1856, uma linha de vapores a Buenos Aires, que depois se estendeu a Montevidéu, e impressionava nos portos do Prata pela "regularidade de seus serviços e a disciplina e o caráter marcial de sua tripulação".

A partir de 1855, após a missão do general López à Europa, acelerou-se o desenvolvimento de novos âmbitos e formas de sociabilidade. O país contava com aproximadamente quinhentos mil habitantes. A presença de numerosos técnicos estrangeiros, a intensa atividade de promoção cultural desenvolvida com impulso oficial pelo espanhol Ildefonso Antonio Bermejo, os progressos acadêmicos dos jovens que estudavam na Aula de Filosofia, o incremento do comércio e do tráfego fluvial, e o envio a partir

de 1858 de estudantes para completar sua formação na Europa, estavam sem dúvida mudando os hábitos de uma sociedade marcada por um longo isolamento.

De todo modo, o fracasso da colonização francesa no Chaco e os problemas diplomáticos gerados por tal motivo desalentaram a ação do Estado quanto ao fomento da imigração europeia. Também, os inconvenientes surgidos com uma empresa de capital estadunidense, que junto com outras razões determinaram o envio de uma expedição militar dos Estados Unidos ao Paraguai em 1858--1859, inibiram o eventual interesse governamental em permitir ou estimular o estabelecimento de capitais estrangeiros com fins industriais no país. O governo paraguaio também teve conflitos com a Grã-Bretanha, por pretensos atropelos contra interesses britânicos, que ficaram resolvidos em 1862. Anos antes, em 1858, não havia sido possível a concreção de um tratado de comércio e navegação mais amplo com este país, e o de 1853 expirou em 1860, sem que se acordasse outro, apesar da importância que revestia o comércio inglês para o Paraguai, quanto à provisão de insumos industriais, armamento, têxteis e outros bens de consumo.

CAPÍTULO 3

A GUERRA DO PARAGUAI CONTRA A TRÍPLICE ALIANÇA

A Guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança é considerada como o resultado do processo de formação dos Estados nacionais no Prata. Sem dúvida, foi a prova mais difícil que a República do Paraguai teve de suportar para a sustentação de sua independência. A conflagração destruiu as bases que permitiam que o país mantivesse uma política comercial autônoma, e debilitou quase até a inanição a soberania estatal. Os interesses contrapostos dos aliados permitiram que o Paraguai subsistisse como Estado independente, mas eles não demonstraram muita generosidade para que o país pudesse levantar-se de sua prostração. Nem subsídios financeiros, nem abertura comercial, mas antes a imposição de uma enorme dívida de guerra, que meio século depois ninguém pensava que pudesse ser cancelada pelo Paraguai algum dia.

3.1. A questão oriental e a intervenção do Paraguai

Ao assumir a presidência do Paraguai, em 1862, Francisco Solano López já não acreditava compatível com os interesses nacionais a política de não intervenção nas questões do Prata que

haviam sustentado seus antecessores. Em função do desenvolvimento que havia conseguido, o país precisava aumentar seu comércio com o exterior, a fim de assegurar a continuidade e o ritmo de seus investimentos. Isto o impulsionaria a abandonar seu isolamento e a projetar-se mais além de suas fronteiras. Nesse sentido, quanto ao Brasil, o presidente López expressou ao cônsul em Assunção seu desejo de que se credenciasse um representante diplomático permanente e sustentou que "seria muito apreciada a vinda ao Paraguai do conselheiro José Antonio Pimenta Bueno". Com respeito à Argentina, nos primeiros meses de 1863, López recebeu uma mensagem do presidente Bartolomé Mitre, pela qual o convidava a pôr-se de acordo "sobre as bases para a solução definitiva do problema de limites", iniciando-se, deste modo, um intercâmbio epistolar entre ambos os mandatários dirigido a procurar bases de arranjo para a questão territorial, que ficara sem conclusão durante a década anterior, e uma eventual inteligência política. Mas enquanto se perfilava este entendimento, no Uruguai se produziram acontecimentos graves que iriam frustrá-lo.

A luta entre Buenos Aires e as províncias, encerrada na batalha de Pavón, em 1861, com o triunfo da primeira, havia transladado seu cenário para a República Oriental cujos partidos políticos estavam intimamente relacionados com os argentinos. Os brancos, no poder, sob a presidência de Bernardo Berro desde 1860, haviam cooperado com as forças da Confederação, comandadas pelo governador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza e, frente a eles, estavam os colorados, cujo chefe, o general Venancio Flores, combateu às ordens de Mitre e decidiu a vitória de Pavón.

Nos primeiros anos da década de 1860, o Uruguai era uma zona nodal da política na bacia do Prata. Com a reativação de sua economia depois de uma década sem guerra civil, o porto de Montevidéu se apresentava como competidor ao de Buenos Aires e como uma alternativa para o Paraguai e para as províncias

argentinas de Corrientes e Entre Ríos. Deste modo, a República uruguaia fortaleceu suas relações com a resistência federalista contra Mitre, encabeçada por Urquiza. Em relação ao Brasil, o presidente Berro procurou debilitar a hegemonia imperial em seu país. O governo uruguaio se recusou a renovar o Tratado de Comércio e Navegação, quando este expirou em outubro de 1861, eliminando os privilégios comerciais do Império, e instituiu um imposto sobre as exportações de gado em pé para Rio Grande do Sul. Deste modo, o presidente Berro se indispôs tanto com a Argentina como com o Brasil, aos quais passou a interessar o fim do governo branco.

Depois de longa e conhecida gestação, o caudilho colorado Venancio Flores invadiu o Uruguai em abril de 1863, com o apoio de algumas autoridades argentinas e a simpatia da imprensa portenha. Do porto de Buenos Aires saíram contingentes, armas e recursos. Diante disso, o governo uruguaio interessou ao Paraguai em favor de sua causa, procurando uma aliança para estabelecer um novo sistema de equilíbrio de poder no Prata. Ao eixo Montevidéu--Assunção deveriam somar-se as províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes. Encarregou-se a Octavio Lapido para salientar ao presidente López os perigos que se aproximavam ante o apoio que o governo argentino prestava ao movimento revolucionário colorado, com vistas a subjugar a independência oriental e depois a do Paraguai. Segundo Francisco Doratioto, os propósitos de López de uma maior presença paraguaia no Prata, seu interesse pelos assuntos uruguaios e sua aproximação à oposição federalista argentina colocaram Assunção em rota de colisão com a Argentina e o Brasil. O elemento catalisador das divergências platinas seria a situação política no Uruguai.

Embora o governo de Assunção não se mostrasse disposto a formalizar uma aliança com o governo branco do Uruguai, decidiu abandonar seu tradicional isolamento diplomático e dirigiu uma

nota, em setembro de 1863, ao governo argentino, em busca de explicações sobre os fatos denunciados pela legação oriental. Ao mesmo tempo ao governo argentino chegavam versões no sentido de que no transcurso da missão Lapido, o Paraguai não somente aceitara as proposições do governo uruguaio de aliança contra Buenos Aires, mas apoiava projetos de desintegração da unidade argentina de acordo com Justo José de Urquiza, governador de Entre Ríos, a quem se atribuía o propósito de ressuscitar a Confederação, deixando fora dela Buenos Aires. O governo de Mitre se negou a dar explicações ao Paraguai e sustentou sua neutralidade no conflito uruguaio.

Como o Paraguai não parecia disposto a aliar-se formalmente, o governo oriental variou de conduta e em 20 de outubro de 1863 foi assinado em Buenos Aires um protocolo pelo qual se cancelaram as reclamações contra a neutralidade argentina e se designou ao imperador do Brasil como árbitro nas questões que pudessem suscitar-se no porvir. Paralelamente, o Paraguai insistia em sua demanda de explicações ao governo de Buenos Aires e declarava que não podia prescindir delas. O governo de Montevidéu solicitou então a modificação do protocolo de outubro para incluir o presidente do Paraguai como árbitro, junto com o imperador do Brasil. Mitre não aceitou, alegando que o protocolo, uma vez ratificado, não admitia revisão. Pouco depois desta recusa, o governo do Paraguai enviou uma nova demanda de explicações ao governo argentino, o qual respondeu negando-se a reconhecer a personalidade que pretendia para intervir nos assuntos políticos da região.

Enquanto isso, no Congresso brasileiro, denunciaram-se supostas violações contra súditos do Império cometidas por autoridades uruguaias. Ao mesmo tempo, os pecuaristas gaúchos se queixavam de desordens na fronteira e reclamavam contra o governo de Berro. Diante desta situação, em abril de 1864, o

governo imperial enviou José Antonio Saraiva em missão especial ao Uruguai, com instruções de exigir do governo oriental o respeito aos direitos dos brasileiros residentes no país e o castigo dos funcionários que haviam abusado de sua autoridade. Acompanhava Saraiva uma poderosa esquadra, sob o comando do vice-almirante Tamandaré.

Apesar de o ministro brasileiro em Buenos Aires, Pereira Leal, assegurar a Saraiva que o governo argentino não oporia nenhum obstáculo ao cumprimento de sua missão no Uruguai, o enviado brasileiro achou necessário chegar a um acordo com o governo de Mitre para a pacificação e também para a ocupação do território oriental. O governo brasileiro deu atenção às razões de Saraiva e outorgou-lhe os poderes solicitados para buscar um entendimento com a Argentina.

Por sua parte, o governo de Montevidéu instruiu o novo ministro ante o governo de Assunção, José Vázquez Sagastume, em maio de 1864, a reiterar ao presidente López sobre os perigos que poderia representar a concertação argentino-brasileira contra as independências do Uruguai e do Paraguai. Excedendo a suas instruções, Vázquez Sagastume solicitou a mediação paraguaia entre seu país e o Brasil. Em 17 de junho, López aquiesceu à solicitação e enviou um mensageiro para informar que havia aceitado a missão mediadora. Mas esta foi rechaçada tanto pelo Brasil como pelo governo uruguaio. Em realidade, tal mediação era oferecida no mesmo momento em que uma das partes em conflito, o Brasil, atuava como mediador nos assuntos internos da outra. A mediação que buscava a paz interna no Uruguai esteve a cargo do ministro de Relações Exteriores da Argentina, Rufino de Elizalde, do plenipotenciário Saraiva e do ministro britânico Edward Thornton. Em Punta del Rosario houve, com efeito, conversações com o general Venancio Flores nas quais, além da pacificação do Estado Oriental, tratou-se sobre a futura política do Rio da

Prata. Com respeito a esta última questão, alguns pesquisadores sustentaram que ali foi acordada a Tríplice Aliança. De toda maneira, a documentação e as referências disponíveis no presente não permitem oferecer, com total certeza, o alcance das bases de cooperação acordadas em tal encontro.

Enquanto isso, o novo presidente uruguaio, Atanasio Aguirre, buscou ajuda no governo paraguaio enviando, no mês de julho de 1864, uma missão diplomática a cargo de Antonio de las Carreras. Este afirmou a López que o Brasil pretendia anexar-se uma porção do território uruguaio, o que se tornaria uma ameaça também para o Paraguai. Confiando no respaldo paraguaio, Aguirre se recusou a substituir os ministros brancos, marcados como radicais por políticos colorados. O governo imperial ordenou então a Saraiva que apresentasse um ultimato ao governo do Uruguai, o que foi feito em 4 de agosto de 1864. Por ele, deu-se um prazo de seis dias para a penalização dos funcionários responsáveis por agressões a cidadãos brasileiros, e ameaçou-se com a entrada de tropas imperiais no Estado oriental para garantir os direitos dos súditos do Império. O gabinete de Montevidéu devolveu o ultimato. Saraiva deu por terminada sua missão e abandonou a capital uruguaia, deixando nas mãos do Vice-almirante Tamandaré, chefe da esquadra, o cumprimento das ameaças.

Em 24 de agosto chegou ao conhecimento de López o ultimato brasileiro. O documento parecia confirmar as reiteradas denúncias da diplomacia oriental de que o Brasil e a Argentina estavam entrando em acordo para subjugar o Uruguai e quiçá também o Paraguai. Decidiu López interpor-se entre o Brasil e o Uruguai; em 30 de agosto de 1864, o ministro paraguaio de Relações Exteriores, José Berges, dirigiu uma extensa nota ao ministro do Império na qual formulava uma terminante declaração oficial:

> *o governo da República considerará qualquer ocupação do território oriental por forças imperiais [...] como atentatório ao equilíbrio dos Estados do Prata, que interessa à República do Paraguai como garantia de sua segurança, paz e prosperidade e protesta da maneira mais solene contra tal ato, desincumbindo-se desde logo de toda responsabilidade das ulterioridades da presente declaração.*

O Paraguai começou a respirar uma atmosfera de guerra.

Em 12 de setembro, em consequência do ultimato, tropas brasileiras penetraram em território uruguaio. Em 20 de outubro, o vice-almirante Tamandaré assinou o acordo de Santa Lúcia com Venancio Flores, pelo qual se estabelecia a cooperação entre aquele caudilho e as forças brasileiras. Este acordo foi assinado quando ainda não existia um estado de guerra declarado a Aguirre, governante legal do Uruguai, contra o qual haviam sido anunciadas apenas represálias.

Ao saber da notícia da invasão ao Uruguai, López decretou a apreensão do Marquês de Olinda, navio de bandeira brasileira que navegava em direção a Mato Grosso. A ação se produziu em 12 de novembro de 1864 e, no dia seguinte, o governo paraguaio divulgou uma nota de ruptura de relações com o Império. Além disso, proibiu a navegação de navios com bandeira do Brasil pelo rio Paraguai. A gravidade da situação levou o governo brasileiro a enviar em missão ao Prata José Maria da Silva Paranhos, com instruções para negociar em Buenos Aires uma intervenção conjunta no Uruguai, em apoio a Flores.

Em dezembro de 1864, as tropas paraguaias invadiram o Mato Grosso. Segundo interpreta o pesquisador Francisco Doratioto em seu livro *Maldita Guerra*, "o chefe de Estado paraguaio planejava bater as forças brasileiras que estavam operando no Uruguai

e obrigar o Império a assinar a paz em condições favoráveis a Assunção".

Os planos de Solano López começaram a complicar-se, quando ao terminar o mandato presidencial de Aguirre, sucedeu-lhe Tomás Villalba, que estava sob a influência dos comerciantes, que se encontravam temerosos dos prejuízos que sofreriam por causa do bloqueio brasileiro ao porto de Montevidéu, declarado em 2 de fevereiro. Nesse contexto, cinco dias depois de assumir a presidência, em 20 de fevereiro, foi assinado, com a concordância do governo argentino, o Protocolo de Paz de Villa Unión por Paranhos, Manuel Herrera y Obes, representante de Villalba e Venancio Flores, assumindo este, em consequência, a Presidência da República.

3.2. O Tratado da Tríplice Aliança

Depois da campanha do Mato Grosso, Solano López se apressou para atacar o Rio Grande do Sul, e para tanto solicitou permissão ao governo de Buenos Aires para passar pelo território argentino. Manifestando sua neutralidade, o presidente Mitre negou a autorização solicitada, em 9 de fevereiro de 1865. Esta resposta e o final da guerra no Uruguai condicionaram a que o presidente López convocasse um Congresso extraordinário para examinar a situação internacional.

Em 18 de março de 1865, o Congresso aprovou a conduta do governo quanto ao Império do Brasil e declarou guerra "ao atual governo argentino". As razões, que se expressaram nos considerandos da mesma lei, eram:

> *1º. As duas notas de 9 de fevereiro próximo passado denegando, em proteção ao Brasil, o trânsito solicitado pelo território de Corrientes para nossas forças, a título de neutralidade, enquanto, como em épocas anteriores,*

> *franqueia à esquadra brasileira a cidade e o território de Corrientes para depósito de carvão, refresco de víveres, etc., com aberta infração da neutralidade invocada; 2º. O desconhecimento do direito da República a seu território situado entre os rios Paraná e Uruguai; 3º. A proteção que daquele governo recebe agora pela segunda vez um Comitê revolucionário de alguns traidores que, vendidos ao Império do Brasil, alistam estrangeiros mercenários no território e até na mesma capital da República Argentina para vilipendiar a insígnia da pátria, levantando-a a serviço do Brasil na guerra que trai a Nação; e 4º. A aberta proteção que dá ao Brasil em sua imprensa oficial contra a causa do Paraguai e as produções anárquicas e insultantes com que se provoca a rebelião no país.*

A guerra se declarava porque "o exercício do direito da República em seu território de Misiones há de dar ao Governo argentino o pretexto do *casus belli* que busca sem encontrar na política do governo nacional, para fazer efetiva sua aliança com o Brasil", sendo "indubitável a mancomunação do Governo da Confederação Argentina com o do Império do Brasil para deslocar o equilíbrio político dos Estados do Prata".

Em 29 de março, o ministro de Relações Exteriores José Berges assinou a comunicação oficial ao governo argentino da declaração de guerra e em 3 de abril saiu de Humaitá o emissário levando a Buenos Aires a importante comunicação.

Ainda que a cooperação argentino-brasileira em torno da situação uruguaia tivesse ficado amarrada no encontro que manteve Rufino de Elizalde com José Antonio Saraiva em Punta do Rosario, em 1864, o tratado da Tríplice Aliança foi precipitado pela ação militar que o Paraguai levou a cabo na província argentina de Corrientes. Com efeito, calculando que já havia sido entregue

a declaração de guerra, López decretou em 13 de abril de 1865 a ocupação daquela província. Nesse dia, navios paraguaios apareceram diante da cidade de Corrientes e se apoderaram das canhoneiras argentinas *25 de mayo* e *Gualeguay* que estavam no porto.

Ao atacar o território argentino, Solano López favoreceu a formalização da aliança argentino-brasileira que, conforme o pensamento do presidente Mitre, proporcionaria a paz regional necessária para reforçar seus laços comerciais com a Europa. Como se ressaltou: "Isto significava, na prática, uma alteração no quadro de relações internacionais do subsistema platino, pelo qual Argentina e Brasil, em vez de serem rivais, passaram a exercer uma hegemonia conjunta". A notícia dos acontecimentos em Corrientes foi divulgada em Buenos Aires, e Mitre denunciou a agressão paraguaia cometida "sem declaração de guerra", ficando rompidas as hostilidades entre o Paraguai e a Argentina.

Em 1º de maio de 1865, em Buenos Aires, representantes da Argentina, do Brasil e do Uruguai – respectivamente Rufino de Elizalde, Francisco Octaviano de Almeida Rosa e Carlos de Castro – firmaram o Tratado da Tríplice Aliança contra o Paraguai. O texto do acordo era secreto e, além da aliança militar, estabelecia os pré-requisitos para o estabelecimento da paz.

O tratado determinava que a guerra era contra o governo do Paraguai e não contra seu povo e que os aliados se comprometiam a não depor as armas, mas de comum acordo e depois da derrocada de Solano López, ficando proibida qualquer iniciativa de paz em separado. Ao terminar a guerra, seriam garantidas a independência, a soberania e a integridade territorial paraguaias. No entanto, tal integridade só seria do que ficasse depois que se aplicasse o artigo 16 do tratado, pelo qual os aliados se adjudicariam territórios que até então estavam sob a soberania

paraguaia ou em litígio. Por esse artigo, à Argentina corresponderia o Chaco Boreal até Bahía Negra, e a margem esquerda do Paraná até o Iguaçu. O Império ficaria com o território que disputava havia anos, delimitado pelo rio Igurey, a serra de Mbaracayú e os rios Apa e Paraguai.

Estabelecia-se também que o Paraguai deveria pagar indenizações de guerra depois do término do conflito. O governo que substituísse Solano López seria responsável pelo pagamento de todos os gastos de guerra feitos pelos governos aliados, assim como pelos danos e prejuízos que as tropas paraguaias ocasionaram durante o conflito às propriedades públicas e particulares dos três aliados.

Por iniciativa do Brasil, os aliados intercambiaram notas entre si que asseguravam o direito da Bolívia de discutir seus eventuais direitos sobre o Chaco. Também, por iniciativa de Almeida Rosa, no mesmo 1º de maio foi assinado um protocolo adicional que acordava a demolição da fortaleza de Humaitá, assim como a proibição do Paraguai voltar a erguer no futuro outras fortificações que pudessem dificultar a livre navegação do rio Paraguai.

3.3. Os demais países frente à Guerra do Paraguai

Durante a guerra, as opiniões públicas da Europa e da América manifestaram uma simpatia especial pelo Paraguai, que lutava contra três países e permanecia bloqueado no interior do continente. O desenvolvimento da conflagração era dado a conhecer na imprensa internacional, acima de tudo, pelos trabalhos de propaganda que levaram adiante os mesmos Estados beligerantes. Por meio de subvenções, convênios, obséquios e contatos com jornalistas e escritores, tanto os agentes diplomáticos do Paraguai como os dos aliados se ocuparam da defesa de suas respectivas causas na imprensa europeia e americana. Um dos diplomatas paraguaios

que atuou nesses anos na Europa, Gregorio Benites, ufanou-se com bastante razão de haver montado em Paris uma "grande máquina de publicidade", graças à união de importantes jornais e revistas franceses. Ademais, a legação do Paraguai na França editou e difundiu as alegações contra a Tríplice Aliança de Juan Bautista Alberdi e Charles Expilly; e os aliados fizeram o mesmo com as obras de outros escritores que lhe eram favoráveis.

Os governos europeus não mostraram, no entanto, um particular interesse em evitar ou deter a guerra e trataram de manter-se neutros. No caso da Grã-Bretanha, a neutralidade nem sempre foi observada por seus agentes diplomáticos no Prata, que em geral simpatizavam com os aliados, por considerar que representavam o progresso e a civilização contra o retrocesso e a barbárie. Como os interesses britânicos eram maiores na Argentina e no Brasil, os bancos e estabelecimentos comerciais dessa origem favoreceram os países da Tríplice Aliança. Também foram beneficiados com a provisão de elementos de guerra e a outorga de empréstimos nesse país. No entanto, como salientou Leslie Bethell, "esta era uma questão de negócios", "uma oportunidade para os interesses privados", e "não há evidências de que [o governo da] Grã-Bretanha se tenha empenhado ativa e entusiasticamente na derrota do Paraguai". Quanto ao mais, em 1867, o secretário da legação britânica na Argentina, G. F. Gould, enviado ao Paraguai para obter a saída de seus compatriotas que quisessem fazê-lo, tentou mediar para a concertação da paz entre os beligerantes, intercambiando com o governo paraguaio bases que não foram finalmente aceitas.

Os Estados Unidos foram o único país que manteve uma legação no Paraguai durante a guerra. (França, Itália e Portugal tiveram agentes consulares). A representação diplomática estadunidense foi exercida primeiramente por Charles A. Washburn e depois, até bem tarde no ano de 1869, pelo general Martin T.

MacMahon. Apesar de o primeiro entrar em conflito com o governo do marechal López, o segundo gozou das maiores considerações, e não ocultou sua admiração pela causa paraguaia. De toda maneira, o governo de Washington considerava que não devia envolver-se na contenda, porque nenhum interesse estadunidense estava comprometido com ela, o que não impediu que os Estados Unidos tentassem mediar o conflito. As gestões nesse sentido se chocaram com a negativa dos aliados, particularmente do Brasil, que preferia aniquilar López pela força das armas a negociar com ele.

Na América, os países do Pacífico, aliados então contra Espanha (Bolívia, Chile, Equador e Peru), ofereceram em meados de 1866, por intermédio dos representantes chileno e peruano em Buenos Aires, uma mediação tendente a pôr fim à guerra entre os países do Prata. O ministro de Relações Exteriores da Argentina adiantou ao ministro do Chile que a oferta seria rechaçada, porque a guerra era para os governos argentino e brasileiro "uma questão de amor próprio, desde que viram rechaçado e debilitado seu colossal poder pelo esforço dos paraguaios; e por não poderem renunciar a suas esperanças, sem ter de reconhecer a superioridade de um inimigo, que imaginaram vencer em três meses". Disse também que "era uma questão de vida ou morte para seu governo, porque desde que ficasse em pé o do Paraguai, nele encontraria o mais poderoso auxílio o partido político que [era] adverso ao argentino, para destituí-lo, acendendo uma guerra civil, que seria mais desastrosa".

Os aliados do Pacífico entenderam ser desnecessário insistir na mediação, tanto porque era evidente que os aliados do Prata não a aceitariam, como porque os protestos da Bolívia e do Peru contra o Tratado da Tríplice Aliança – apresentados posteriormente – haviam modificado a situação inicial, ao projetar sombras sobre sua imparcialidade.

Com efeito, em julho de 1866 o ministro de Relações Exteriores do Peru deu instruções a seu encarregado de negócios ante os

governos da Tríplice Aliança para protestar contra o disposto no tratado secreto de 1865 – publicado pouco antes pelo governo britânico –, objetando qualquer ato que, como consequência da guerra, prejudicasse a soberania, a independência e a integridade da República do Paraguai.

Também em julho de 1866, o secretário-geral de Governo da Bolívia dirigiu às autoridades da Argentina, do Brasil e do Uruguai uma nota para pedir explicações, na qual denotou o insulto que representava a seu país o estabelecido no tratado quanto ao que dispunha sobre "uma grande porção do território boliviano" em favor da Argentina e do Brasil. A reclamação boliviana foi atendida convenientemente pelos governos aliados. Em meados de agosto de 1866, o ministro argentino de Relações Exteriores respondeu dando satisfações amplas, mas sem confirmar ou negar os termos do Tratado da Tríplice Aliança. Manifestou que a Bolívia não podia supor "que governos amigos pudessem pactuar os despojos do território [boliviano], por motivo de uma guerra com o governo do Paraguai", e recordou a este respeito o combinado entre a Bolívia e a Argentina, quanto aos limites dos dois países, que seriam determinados de acordo com os títulos respectivos. Mais ainda, anexou cópia das notas que havia intercambiado com os plenipotenciários do Brasil e do Uruguai, quando se firmou o tratado de aliança, com o objetivo de deixar a salvo "os direitos que pudesse ter a República da Bolívia nos territórios que estão na margem direita do Paraguai".

Com esta contestação, foi encerrado o incidente. Não obstante, o protesto boliviano e algumas atitudes do governo desse país, assim como as comunicações abertas entre o Paraguai e a Bolívia pelo porto de Corumbá, provocaram inquietude nos aliados ante a possibilidade de um entendimento entre ambos os Estados. Os temores se dissiparam com a missão diplomática enviada pelo Império do Brasil ante o governo boliviano, a cargo do conselheiro

Felipe Lopes Neto. O plenipotenciário brasileiro chegou a La Paz no início de fevereiro de 1867, e em menos de dois meses conseguiu assinar com o secretário Mariano Donato Muñoz um Tratado de Limites, Comércio e Navegação, pelo qual a Bolívia ficou sem litoral no Alto Paraguai, ao norte de Bahía Negra, traçando-se uma linha divisória em paralelo a oeste daquela via fluvial.

Em meados de 1868, houve um último intento de mediação, por parte da Bolívia e do Chile, que tampouco foi aceito pelos aliados.

3.4. Os arranjos de paz e os limites com o Brasil

As cruéis batalhas de dezembro de 1868 e a ocupação de Assunção em janeiro de 1869, deixaram a impressão nos aliados de que a guerra terminaria proximamente e de que as ações militares se limitariam a perseguir o presidente López e os restos do exército paraguaio. Diante disso, o ministro brasileiro de Relações Exteriores, José Maria da Silva Paranhos, foi enviado ao Paraguai em fevereiro de 1869, com instruções de estabelecer um governo provisório com o qual se pudesse celebrar arranjos preliminares de paz. Com o retorno do Partido Conservador ao governo, em 1868, o Império brasileiro havia retomado sua política tradicional para o Prata, e começou a desenvolver uma ação política destinada a reduzir os alcances dos compromissos pactuados com a Argentina no Tratado da Tríplice Aliança, durante a administração dos liberais. Para tanto, era imprescindível garantir a todo custo a independência do Paraguai, constituindo uma autoridade legal que representasse a continuidade da existência política do país, e evitar sua absorção pela Argentina.

Paranhos conseguiu conciliar os paraguaios que se foram concentrando em Assunção e no fim de março de 1869, uma assembleia de mais de trezentos cidadãos acordou formar uma comissão para

apresentar aos aliados seus propósitos "de ver cessar o quanto antes o horrível martírio do povo paraguaio e de organizar um governo que seja a expressão da legítima soberania popular". A comissão se trasladou a Buenos Aires, assim como o ministro Paranhos, e nos últimos dias de abril de 1869 apresentou o pedido para que fosse autorizada a criação de um governo provisório de eleição popular, destinado a "cooperar imediatamente ao mais pronto término da guerra [...], e a preparar depois a reorganização política da República criando os poderes permanentes, que hão de celebrar todos os tratados necessários ou conducentes ao restabelecimento das boas relações com as nações aliadas".

Os representantes dos aliados mantiveram longas deliberações sobre o assunto, pois a diplomacia argentina desconfiava que o governo provisório tornar-se-ia um mero instrumento do Império. No início de junho de 1869 chegaram a um acordo – que foi formalizado em um protocolo especial – pelo qual se permitiu a criação de um governo provisório livremente eleito por cidadãos paraguaios residentes em território controlado pela Tríplice Aliança. O governo devia constituir-se de forma e com pessoas que dessem garantias de estabilidade e de perfeita inteligência com os aliados, teria que atuar de comum acordo com eles em todo o concernente à guerra e não poderia tratar com o presidente López, nem com seus representantes.

Em agosto de 1869, assumiu suas funções o governo provisório paraguaio, composto por Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga e José Díaz de Bedoya, que foram eleitos em prévia negociação com os representantes dos aliados. O governo assim constituído ditou disposições tendentes a garantir os direitos políticos, a propriedade privada e a liberdade de comércio no país, mas apenas podia fazer sentir ou executar suas decisões pela muito notória debilidade de sua autoridade e de seus recursos financeiros.

Terminada a guerra, com a morte do marechal López em março de 1870, os representantes da Tríplice Aliança e o governo provisório do Paraguai assinaram, em junho do mesmo ano, um protocolo no qual se formalizou o acordo preliminar de paz e se acordou que os tratados definitivos seriam celebrados depois de eleito o governo permanente do Paraguai. Os governantes paraguaios ratificaram a aceitação em geral do Tratado da Tríplice Aliança, mas reservando-se para os arranjos definitivos a faculdade de formular modificações "no interesse da República". Caso houvesse dúvidas, deixaram em um protocolo prévio expresso testemunho de que mediante esta disposição o governo de Assunção ficava em liberdade "para propor e sustentar relativamente aos limites o que [estimasse] conforme os direitos da República". O protocolo anulava, portanto, a pretensa intangibilidade do tratado de aliança, e constituía um triunfo da política traçada pelo Brasil.

Para estabelecer o governo permanente da República reuniu-se uma Convenção Nacional Constituinte, que em novembro desse ano aprovou a nova Constituição do Estado e elegeu Cirilo Antonio Rivarola como presidente para o período 1870-1874. A Constituição de 1870, que vigoraria durante sete décadas, representou uma reação contra o sistema político vigente até a guerra, assim como a incorporação jurídica ao país das ideias liberais consagradas formalmente nos demais Estados do Prata.

Se precário e frágil havia sido o poder do governo provisório, as coisas não mudaram muito para o governo constitucional. O Paraguai permaneceu ocupado pelas forças da Tríplice Aliança – com predomínio absoluto das brasileiras –, apesar do término da guerra, e teve de encarar as negociações com os aliados em condições que não eram equitativas. A contenda havia reduzido drasticamente sua população, arrasado seus recursos econômicos e eliminado por completo sua força militar. As diferenças suscitadas

entre os antigos aliados davam ao Paraguai certa margem de manobra, limitado, por sua vez, pelas divisões surgidas entre os próprios paraguaios, o que levou alguns a comprometerem-se com o Brasil ou com a Argentina para conseguir ou conservar o poder. Por mais que o protocolo de junho de 1870 permitisse ao Paraguai sustentar seus direitos territoriais nas negociações pendentes, os documentos para creditar tais direitos não estavam completos nem organizados. Grande parte do arquivo do Ministério de Relações Exteriores havia caído em poder do Brasil e muita documentação se perdeu durante os traslados e saques. Para paliar essa debilidade, foi muito valiosa a intervenção do ex-ministro José Falcón, que havia estudado antes da guerra os títulos do Paraguai sobre seu território e conhecia a documentação que podia ser invocada para respaldá-los.

Em novembro de 1871, os plenipotenciários da Argentina, do Brasil e do Uruguai fizeram conferências em Assunção, sem entrar em acordo quanto às bases do arranjo definitivo. A maior dificuldade se deu no concernente aos limites. O representante argentino, Manuel Quintana, sustentou que, apesar de o Paraguai poder exibir seus títulos territoriais, o aliado afetado pelas exigências paraguaias deveria ser o único juiz de sua justiça e admissibilidade, acrescentando que os demais não podiam exigir-lhe "reconhecimentos ou concessões de uma polegada dos limites estabelecidos". Solicitava, também, a mais perfeita solidariedade entre todos os aliados ante qualquer desinteligência que surgisse a esse respeito. O plenipotenciário brasileiro, Barão de Cotegipe, se opôs a este pedido e declarou que, por conseguinte, só lhe restava "o arbítrio de iniciar com o governo paraguaio, sei este conviesse, os ajustes dos tratados peculiares ao Brasil". Desconforme, Quintana manifestou a negativa de seu país a que se abrissem as discussões com o governo paraguaio antes de resolver as dissidências suscitadas entre os aliados, e retirou-se de Assunção.

Cotegipe iniciou, de todo modo, as negociações com o Paraguai, e em janeiro de 1872 celebrou com o plenipotenciário paraguaio Carlos Loizaga, os tratados de paz, de limites, e de amizade, comércio e navegação. Pelo primeiro, se restabeleceu a paz entre os dois países, o Paraguai assumiu uma dívida com o Império a título de indenização pelos gastos de guerra, e se comprometeu a pagar igualmente os danos e prejuízos causados aos particulares brasileiros. A navegação dos rios Paraguai e Paraná foi liberada por completo. O Império se obrigou a respeitar perpetuamente a independência, a soberania e a integridade do Paraguai e a garanti--las durante o prazo de cinco anos, podendo conservar em território paraguaio "a parte de seu exército que julgar necessária a manter a ordem e a boa execução dos ajustes celebrados". No tratado de limites, se consagrou o previsto no Tratado da Tríplice Aliança, com uma modificação. Durante a conferência realizada entre os plenipotenciários Cotegipe e Loizaga, este último expressou que a pretensão brasileira de que o limite pelo lado do Paraná se fixasse "pelo rio abaixo do Salto das Sete Quedas", deixaria uma faixa territorial ao sul da cordilheira do Mbaracayú, que ao Brasil custaria controlar e que poderia constituir-se em "asilo de criminosos e desertores", em detrimento da segurança dos estabelecimentos paraguaios próximos. O plenipotenciário brasileiro cedeu, por consequência, esse território – como já havia determinado seu governo que o fizesse.

Assim, a linha divisória ficou fixada pelo tratado de janeiro de 1872 da seguinte maneira:

> *O território do Império do Brasil se divide com o da República do Paraguai pelo leito ou canal do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguaçu até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná. Do Salto Grande das Sete Quedas, continua*

> *a linha divisória pelo cume da Serra de Mbaracayú até onde ela termina. Daí segue em linha reta, ou que mais se lhe aproxime, pelos terrenos mais elevados até encontrar a serra de Amambay. Prossegue pelo mais alto desta serra, até a nascente principal do rio Apa, e desce pelo canal deste, até sua foz na margem oriental do rio Paraguai. Todas as vertentes que correm para o norte e o leste pertencem ao Brasil, e as que correm para o sul e o oeste pertencem ao Paraguai.*

Os limites no rio Paraguai ao norte da foz do Apa não foram definidos, porque pelo Tratado da Tríplice Aliança a margem direita daquele rio devia ser considerada como argentina.

O Brasil deu assim um passo decisivo, pois a paz em separado com o Paraguai implicou de fato a ruptura da aliança, em detrimento das pretensões territoriais da República Argentina.

3.5. O arranjo dos limites com a Argentina

O tratado de limites entre a Argentina e o Paraguai demandou longas negociações. Como se indicou, a fixação dos limites entre o Paraguai e a Argentina não pôde concluir-se nos anos anteriores à guerra. Nessas condições chegou-se ao ano de 1865, no qual foi assinado o Tratado da Tríplice Aliança, em cujo artigo 16 se estipulava que "a Argentina seria dividida da República do Paraguai pelos rios Paraná e Paraguai até encontrar os limites com o Império do Brasil, sendo estes na margem direita do rio Paraguai, a Bahía Negra". No entanto, como é sabido, o artigo 4º do tratado definitivo de limites firmado em 1876 acordou que o "território compreendido entre o braço principal do Pilcomayo e Bahía Negra" seria dividido "em duas seções, sendo a primeira a compreendida entre Bahía Negra e o rio Verde, que se acha aos 22 graus e 10 minutos de latitude sul e a segunda, a compreendida entre o

mesmo rio Verde e o braço principal do Pilcomayo". A Argentina renunciou definitivamente a toda pretensão ou direito sobre a primeira seção, e a propriedade da segunda seção, ficou submetida à decisão de uma sentença arbitral.

Uma série de circunstâncias condicionou, no transcurso das negociações, este resultado favorável ao Estado paraguaio, com respeito ao território litigioso do Chaco Boreal. Uma primeira explicação se encontra nas poderosas armas que a Argentina pôs nas mãos do Paraguai logo que finalizaram as ações militares da guerra. A primeira, sem dúvida, foi a seguinte declaração que o ministro de Relações Exteriores Mariano Varela, lançou no fim de 1869, quando forças militares argentinas ocuparam o Chaco:

> *a República Argentina crê e sustenta, apoiada em títulos incontestáveis, que o território que se questiona lhe pertence exclusivamente e que sua posse por parte do Paraguai foi uma usurpação de nossos direitos. No entanto, o governo argentino sustentou há bem pouco tempo que [...] a vitória não dá direitos às nações aliadas de declarar por si limites seus os que o tratado assinala. Crê meu governo que os limites devem ser discutidos com o governo que se estabeleça no Paraguai e que sua fixação será estabelecida nos tratados que se celebrem depois de ser exibidos pelas partes contratantes, os títulos em que cada um apoie seus direitos. Assim, ao ocupar o Chaco, a República Argentina não resolve a questão de limites; toma pelo direito da vitória o que crê ser seu, disposto a devolvê-lo se o Paraguai apresentar probas que vençam as nossas, quando a questão de direito se entrave.*

Outro fator que pesou decisivamente foi o Protocolo Preliminar de Paz de junho de 1870, que permitia ao Paraguai sustentar seus direitos nas negociações de limites. A posição argentina

depois da declaração de Varela e do protocolo de paz de 1870 ficou muito debilitada e a consagração de suas pretensões dependia do acordo do Brasil. Uma arma poderosa que passou a constituir argumento a favor do Paraguai no contexto das negociações pós-bélicas foi a publicação da correspondência mantida entre o ex-presidente Bartolomé Mitre e o ministro de Relações Exteriores Carlos Tejedor por motivo das diligências que o primeiro levara a cabo em Assunção em 1873, depois que se conseguiu soldar novamente a aliança, com a prévia aceitação como fato consumado dos tratados Loizaga-Cotegipe e de acordar que se manteria a ocupação militar no território do Paraguai até a celebração dos ajustes argentino-paraguaios. As instruções do chanceler Tejedor eram que Mitre devia obter a Villa Occidental (a atual Villa Hayes) e o território anexo ou a arbitragem integral até Bahía Negra. As sucessivas iniciativas de Mitre nesse sentido viram-se freadas tanto pelo enviado brasileiro, como pelo próprio governo paraguaio. O primeiro aceitava respaldar o limite do Pilcomayo, mas não uma maior porção que esta para a Argentina. O governo paraguaio de Salvador Jovellanos, por sua parte, desejava retroceder os limites argentinos ao rio Bermejo. O Paraguai apresentou ao representante argentino a seguinte proposição: o limite definitivo do Pilcomayo ou a arbitragem integral desde o rio Bermejo até Bahía Negra. Em notas reservadas a Tejedor, Mitre se mostrou inclinado a aceitar a proposição, baseando-se no fato de que Villa Occidental não tinha valor estratégico algum, que o Chaco era um deserto de penetração muito difícil e que renunciando aos limites ao norte do Pilcomayo, a Argentina se desligaria dos conflitos com a Bolívia. Reconhecia, finalmente, que antes da guerra do Paraguai, nunca havia existido nas mentes argentinas o limite distante de Bahía Negra. Mas o ministro não opinou igualmente: negou que Villa Occidental carecesse de valor, pois era o único prêmio de honra de uma guerra desastrosa. Estas diferenças entre o chanceler e o

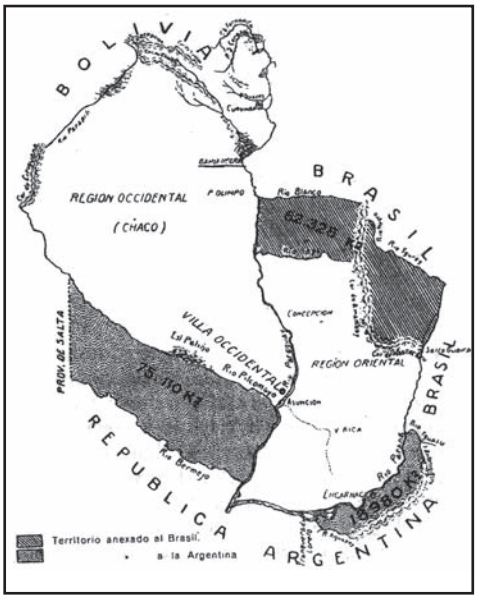
diplomata foram ventiladas de maneira inoportuna mediante a publicação da correspondência.

O respaldo que o governo brasileiro deu à posição paraguaia também foi uma condicionante importante para explicar o resultado. Com efeito, o espectro da obsessão portenha de reconstruir o antigo vice-reino favoreceu o tácito entendimento brasileiro-paraguaio com o fim de limitar as pretensões territoriais argentinas. Esta última circunstância ficou demonstrada na negociação argentino-paraguaia que se levou a cabo no Rio de Janeiro e em cujo transcurso o Paraguai renunciou às suas pretensões sobre a Villa Occidental. Em 20 de maio de 1875, os representantes dos dois países, Carlos Tejedor e Jaime Sosa firmaram, ante a estupefação brasileira, um tratado pelo qual Villa Occidental ficava para a Argentina, em troca do perdão da dívida de guerra e facilidades comerciais. Tal decisão por parte do Paraguai foi o resultado de um procedimento decidido pelo presidente Jovellanos como um meio de acabar com a ocupação brasileira e sua consequente intervenção nos assuntos internos paraguaios, na crença de que "o Paraguai bem podia renunciar a alguma parte de seus territórios para tornar possível o acordo com a Argentina, e, portanto, a desocupação". Mas o governo do presidente Juan Bautista Gill, que havia substituído de Jovellanos em novembro de 1874, rechaçou o acordo do Rio de Janeiro, ante a rápida ação da diplomacia brasileira.

As negociações se restabeleceram em Buenos Aires, e o governo argentino se mostrou disposto a aceitar, por transação, a linha do Pilcomayo. A questão de limites foi encerrada nos termos mencionados anteriormente, deixando à arbitragem do presidente estadunidense a zona do Chaco Boreal situada entre o rio Pilcomayo e o rio Verde.

3.6. Ajustes posteriores em matéria de limites

Em maio de 1876 teve início a retirada das tropas brasileiras de ocupação e uns meses depois o presidente dos Estados Unidos da América, Rutherford B. Hayes, aceitou atuar como árbitro para solucionar a controvérsia pendente. O governo de Assunção designou como representante, perante o árbitro, Benjamín Aceval, que apresentou a alegação paraguaia em março de 1878, junto com uma coleção de documentos anexos que havia sido selecionada e organizada por José Falcón. Em novembro de 1878, o presidente Hayes ditou a sentença arbitral, pelo qual decidiu que o Paraguai tinha legal e justo título ao território entre os rios Pilcomayo e Verde, assim como à Villa Occidental compreendida dentro dele. A República Argentina acatou a sentença e determinou a entrega ao Paraguai da Villa Occidental, que havia ocupado por quase dez anos, e à qual o governo paraguaio deu o nome de Villa Hayes. O ato de devolução se verificou em maio de 1879.



Os territórios anexados pelos aliados, segundo Juan E. O'Leary.

Mas as questões territoriais não ficaram completamente resolvidas. Se os rios Paraguai e Paraná eram caudalosos e bem conhecidos no momento de celebrar-se o tratado de limites, não ocorria o mesmo com o Pilcomayo. Explorações realizadas nas duas últimas décadas do século XIX e na primeira do século XX evidenciaram que do denominado estuário Patiño surgiam dois braços que se uniam depois no que se chamou de Juntas de Fontana, para continuar numa única corrente até o rio Paraguai. O governo de Assunção sustentou que o leito principal do rio era o braço do sul e o de Buenos Aires que era o do norte. Em 1905, os dois governos decidiram formar uma comissão mista a fim de efetuar no terreno as comprovações necessárias para determinar o braço ou canal principal do Pilcomayo. A comissão se pronunciou no ano de 1909, concluindo que o braço sul tinha um leito menos tortuoso e um desenvolvimento menor, embora tivesse capacidade maior que o braço norte, pelo que podia concluir-se sua superioridade.

De todo modo, o Paraguai e a Argentina não puderam entrar em acordo e foram postergando a solução da controvérsia. Em plena Guerra do Chaco se produziram fricções porque forças argentinas ocuparam fortins abandonados pelos bolivianos na zona do estuário Patiño. O entendimento foi alcançado finalmente em julho de 1939, mediante a assinatura de um Tratado Complementar de Limites entre o Paraguai e a Argentina, em virtude do qual se dividiu o Pilcomayo em três zonas: na mais austral, o limite ficou fixado no braço sul – tal como sustentava o governo paraguaio, de Salto Palmar até Juntas de Fontana, de onde seguia o rio até sua foz no Paraguai; na setentrional, o limite seria o leito principal do Pilcomayo desde o ponto tripartite Esmeralda até o ponto Horqueta, onde se produzia então o fenômeno de divisão das águas; e para a zona intermediária na qual não se podia determinar o leito principal porque o rio mudava com frequência de curso e

se perdia em banhados ou estuários, constituiu-se uma Comissão Mista encarregada de preparar um relatório técnico. Baseando-se no relatório dessa comissão, foi assinado o Tratado Complementar de Limites Definitivos no Rio Pilcomayo, em junho de 1945, que fixou a linha divisória entre os pontos Horqueta e Salto Palmar.

Pelas características deste rio, o Pilcomayo é limite permanente entre o Paraguai e a Argentina somente em alguns trechos. A linha divisória é formada por marcos, que foram colocados com a finalidade de evitar qualquer alteração por causa das frequentes mudanças de leito. A demarcação limítrofe argentino-paraguaia no Chaco se completou em 1999.

Com o Brasil, também houve necessidade de realizar ajustes posteriores ao tratado de 1872. A primeira questão que teve de ser resolvida foi a da nascente principal do rio Apa. Por um protocolo assinado em Assunção em janeiro de 1874, o ministro de Relações Exteriores do Paraguai e o ministro plenipotenciário brasileiro solucionaram a dúvida que se havia suscitado entre os comissários demarcadores de limites, declarando que a nascente principal do Apa era o arroio Estrella. O protocolo foi assinado num momento de instabilidade política e contra a opinião do comissário demarcador paraguaio, capitão Domingo A. Ortiz, que sustentava que o Estrella era só um arroio confluente, e que o Apa conservava seu nome e maior caudal mais além da foz desse arroio, situado obviamente ao sul do que ele considerava como leito principal.

Muitos anos depois, celebrou-se o tratado para fixar o limite paraguaio-brasileiro nas águas do rio Paraguai. A questão ficara pendente porque em 1872 a Argentina reclamava o território do Chaco até Bahía Negra, que entrou depois em controvérsia entre o Paraguai e a Bolívia. O Brasil propôs introduzir no acordo respectivo uma cláusula para ressalvar os eventuais direitos da Bolívia, ao que se negou terminantemente o governo de Assunção. Em 1927 chegou-se a um entendimento, sendo assinado um Tratado Complementar

de Limites entre o ministro de Relações Exteriores do Brasil, Octavio Mangabeira, e o ministro Plenipotenciário do Paraguai, Rogelio Ibarra. Nele consignou-se o seguinte: "Da confluência do rio Apa no rio Paraguai até a entrada em desaguadouro da Bahía Negra, a fronteira entre os Estados Unidos do Brasil e a República do Paraguai é formada pelo álveo do rio Paraguai, pertencendo a margem esquerda ao Brasil e a margem direita ao Paraguai".

Os trabalhos de demarcação dos limites paraguaio-brasileiros na região oriental efetuaram-se com celeridade e deficiências entre agosto de 1872 e junho de 1874, cobrindo em 22 meses de penosos trabalhos – por regiões inóspitas e praticamente despovoadas – o trajeto desde a foz do Apa no Paraguai até a do Iguaçu no Paraná, no qual se erigiram unicamente seis marcos principais. Por tal motivo, em 1930, firmou-se um Protocolo de Instruções para a Demarcação e Caracterização da Fronteira entre o Paraguai e o Brasil, pelo qual se formou uma Comissão Mista de Limites e Caracterização da Fronteira, a fim de dar cumprimento ao disposto no tratado complementar de 1927, substituir os marcos da fronteira demarcada em 1872-1874, e colocar os marcos intermediários que fossem julgados convenientes. A mencionada Comissão Mista efetuou nas décadas seguintes uma importante tarefa de densificação de marcos, que se interrompeu nas proximidades do Salto do Guairá, como consequência da controvérsia à qual se referirá no capítulo 6.

3.7. A dívida de guerra

Em 1876, o Paraguai havia solucionado com a Argentina e o Brasil os principais aspectos de uma das sequelas da guerra, a concernente à questão de limites; mas ainda estava pendente o relativo à dívida de guerra. O Tratado da Tríplice Aliança estipulava que os aliados exigiriam do governo do Paraguai:

> *o pagamento dos gastos da guerra que se viram obrigados a aceitar, assim como a reparação e a indenização dos danos e prejuízos causados a suas propriedades públicas e privadas, e às pessoas de seus cidadãos sem expressa declaração de guerra e dos danos e prejuízos verificados posteriormente, com violação dos princípios que regem o direito da guerra*.

A questão foi definida nos tratados de paz de 1872, com o Brasil, e de 1876, com a Argentina. De todo modo, a regulação da dívida com os Estados, ou dívida pública, ficou sujeita à celebração de convenções especiais, que nunca puderam concretizar-se. A dívida com os particulares, por sua parte, foi determinada por comissões mistas constituídas especialmente para tanto.

Com o Uruguai, a questão foi resolvida mediante o Tratado de Paz, Amizade e Renúncia à Cobrança dos Gastos de Guerra, firmado em 20 de abril de 1883 pelo ministro plenipotenciário uruguaio Enrique Kubly e o ministro paraguaio de Relações Exteriores José Segundo Decoud. Por tal acordo, o Paraguai reconheceu a quantia de 3.690.000 pesos como gastos feitos pela República Oriental do Uruguai, assim como o importe dos danos e prejuízos ocasionados pela guerra aos cidadãos e às demais pessoas amparadas pelo direito uruguaio. Por sua vez, o Uruguai renunciou formalmente à cobrança dessa soma, com exceção do importe correspondente às reclamações de particulares, marcando-se um prazo de 18 meses para a apresentação das queixas que esses pudessem ter.

As dívidas de guerra com a Argentina e o Brasil seguiram em troca, por mais de meio século, como uma carga indefinida, mas enorme que pesava sobre o Paraguai. Desde o primeiro momento consideraram-se essas dívidas como teóricas, e tanto em Buenos Aires como em Assunção e no Rio de Janeiro, compartilhava-se a ideia de que as mesmas teriam de ser eliminadas em algum momento, embora não fosse mais que pelo sentido prático, porque

eram racionalmente impagáveis. Não obstante, somente em 1942 a Argentina acordou seu perdão, e no ano seguinte o fez o Brasil. A explicação para tão prolongada demora deve ser procurada na função de instrumento político que desempenhou a dívida, como um meio que permitia aos ex-aliados pressionar o governo do Paraguai. Em círculos oficiais do Brasil se pensava, ademais, que a manutenção da dívida de guerra serviria para desalentar qualquer pretensão de anexação, por parte da Argentina.

Em 1903 o deputado radical Manuel Carlés apresentou ao Congresso argentino um projeto de perdão da dívida e devolução dos troféus de guerra, que repetiu em 1908, obtendo sanção favorável na Câmara de Deputados, mas sem receber tratamento no Senado. Em 1913, o deputado socialista Alfredo Palacios renovou uma iniciativa similar que não recebeu aprovação. Os argumentos foram aceitos pelo Poder Executivo; por impulso pessoal do presidente Hipólito Yrigoyen, começou-se a reunir os antecedentes sobre esta matéria e apresentou-se ao Congresso, em 1922, um projeto pelo qual se declarava extinta a dívida de guerra do Paraguai com a Argentina. A iniciativa, sem embargo, morreu na comissão de Negócios Constitucionais. Outras sucessivas moções legislativas tiveram igual resultado.

Em 11 de agosto de 1942, o Congresso argentino aprovou a extinção da dívida pública contraída pelo Paraguai, e no dia seguinte, o presidente Ramón Castillo promulgou a lei 12.747, que declarava "extinta a dívida e os juros que, pelo tratado definitivo de paz de fevereiro de 1876, a República do Paraguai contraiu com a República Argentina, pelos gastos de guerra e danos materiais". O perdão não afetou a dívida dos particulares, por não ser isto atribuição do Estado argentino. A respeito disso, deve-se salientar que a Comissão Mista Argentino-Paraguaia, constituída pelo tratado de paz de 1876, deu por finalizado seu encargo em 1889, e o Estado paraguaio emitiu 2.610 apólices correspondentes

às sentenças aprobatórias definitivas da Comissão Mista, cujo montante total ascendia a 10.126.133 pesos. Não obstante, os titulares não puderam receber seus créditos, e até nossos dias, embora muito esporadicamente, segundo testemunhas disponíveis, renovem-se as solicitações para diligenciar perante o governo paraguaio o pagamento dessas dívidas.

CAPÍTULO 4

RECONSTRUÇÃO E NOVA CONTROVÉRSIA PELO CHACO

Concluídos os acordos de paz e definidos em termos gerais os limites com seus dois grandes vizinhos do Prata, o Paraguai pôde concentrar-se na árdua tarefa da reconstrução. As lutas entre o Brasil e a Argentina para influir em sua política interna perderam a intensidade da primeira década do pós-guerra, mas não deixaram de fazer-se sentir. O Império, convertido em República em 1889, manteve até 1904 uma maior proeminência política, enquanto a Argentina exercia uma influência significativa na economia e no comércio exterior paraguaios. Uma nova controvérsia territorial, suscitada com a Bolívia pelo Chaco Boreal, foi-se desenvolvendo lentamente nesses anos e levaria o Paraguai outra vez à guerra.

4.1. Empréstimos, migrações e investimentos

A ação das forças liberadas pela Guerra contra a Tríplice Aliança foi de tal magnitude que todo o tecido econômico, social, político e cultural do Paraguai ficou desfeito. Para reconstruir o país, os governos do imediato pós-guerra confiaram na interação multiplicativa de fatores exógenos de crescimento, como eram a

imigração e os capitais externos, tanto em forma de empréstimos como de inversões diretas que facilitassem a modernização da estrutura econômica. Pensava-se que a incorporação de braços europeus ajudaria a repovoar o país e faria crescer de forma geométrica a produção agrícola para a exportação, gerando ao mesmo tempo um maior rendimento da força de trabalho nativa.

Mas a sustentação desse ambicioso projeto começou a romper-se já na década de 1870. O negócio das emissões de bônus paraguaios em Londres nos anos 1871 e 1872 fechou ao país o acesso aos centros financeiros internacionais por várias décadas e teve escassos efeitos visíveis nas finanças do Estado paraguaio. Tampouco foram afortunadas as primeiras tentativas de imigração europeia, e se difundiu uma propaganda negativa sobre a inadequação do Paraguai como receptor de imigrantes europeus, que haveria de seguir detendo futuros colonos e potenciais pequenos investidores até meados do século XX. As tentativas posteriores, realizadas desde a década de 1880, foram relativamente mais bem sucedidas, mas não isentas de problemas. A situação geográfica do país e o escasso dinamismo socioeconômico do período de pós-guerra não estimulavam a chegada de grandes contingentes de imigrantes, como ocorria, por exemplo, na Argentina, nesses mesmos anos. No ano de 1899, entre os 439.000 habitantes que então tinha o Paraguai, apenas se contavam 13.642 estrangeiros, dos quais mais de oito mil eram argentinos. A segunda colônia de imigrantes era a italiana com 1.502 residentes, representando os homens duas terças partes do total. O impacto da imigração na estrutura econômica do país foi lento e relativo. A agricultura perdeu a força durante as duas décadas finais do século XIX, com níveis bem abaixo dos alcançados no pré-guerra. Por exemplo, em 1894 a superfície cultivada chegava a 100.000 hectares, que era um nível baixíssimo comparado aos 200.000 hectares cultivados em 1863.

Dentro do esquema desenhado, o Estado pretendia cancelar os empréstimos externos com as receitas fiscais derivadas do novo fluxo produtivo que imigrantes e investidores estrangeiros gerassem. Mas a atividade econômica não se diversificou nas primeiras décadas do pós-guerra, e seguiu girando em torno dos produtos tradicionais do comércio exterior paraguaio. Ademais, a principal fonte de receitas do Estado eram os impostos alfandegários, e esta fonte tinha seus limites. Se no início da década de 1880 a imposição ao comércio exterior estava bastante acima dos níveis que tinha na época dos López, não era possível seguir obtendo recursos por esse lado. Primeiro, porque implicava enfrentar-se com interesses muito fortes, e segundo, porque qualquer incremento de impostos estimulava o contrabando.

Foi nessa conjuntura que se deram os primeiros passos para modificar o projeto da primeira época com o início da venda massiva das terras públicas e das plantações de erva-mate, processos que se concretizaram com as leis de 1883 e 1885. Os baixos preços e as condições liberais para a operação permitiram a entrada de uma significativa quantidade de especuladores e investidores argentinos, embora os políticos e empresários paraguaios não perdessem a oportunidade de acumular imóveis, que vendiam depois a estrangeiros, com grandes benefícios. Esta transferência da maior parte da terra paraguaia de propriedade pública a particulares não teve por resultado o progresso econômico, mas o latifúndio, com proprietários absentistas, tanto que a maioria dos habitantes se viu relegada à condição de peões obrigados a trabalhar e a produzir para aqueles.

As terras assim transferidas não se aproveitaram para a produção intensiva, mas se destinaram antes à especulação, à formação de reservas de valor e à atividade puramente extrativista de madeiras e erva-mate. Logo no início do século XX, aquela venda massiva começou a dar efeitos produtivos, depois da instalação

no Chaco das indústrias de elaboração do extrato de quebracho ou tanino, produto utilizado no curtume de peles e couros. A extensão da indústria de tanino, desde o norte da província de Santa Fé e os territórios nacionais de Chaco e Formosa até o Chaco Boreal, representou para o Paraguai um progresso catapultado pela diferença relativa no preço dos imóveis que neutralizava as condições negativas dos altos custos do transporte entre o norte paraguaio e Buenos Aires. As indústrias de tanino tiveram, nesse contexto, de incrementar sua eficiência para poder ultrapassar as dificuldades da exploração em território paraguaio. A mais significativa era a do custo do transporte, pois os fretes do Paraguai a Buenos Aires pagavam facilmente o dobro do que custava do Chaco argentino até o mesmo destino, agravado pelo quase monopólio dos rios imposto pela principal empresa de navegação (*Mihanovich y Companhía*) que fazia o percurso Assunção-Buenos Aires.

A indústria do tanino foi indubitavelmente um fator que acentuou a interconexão entre o Paraguai e Argentina, através das empresas e dos capitais argentinos que predominaram nessa atividade. As populações *tanineras*, que oscilavam entre mil e dois mil habitantes estáveis haveriam de crescer sob a influência das altas e baixas do mercado regional e mundial. Também, o regime de salário, vinculado ao abastecimento de bens básicos por conta da própria empresa industrial, impediria que em torno das instalações se criasse um mercado dinâmico, que poderia ter atraído outro tipo de mão de obra e de empresas. O efeito mais importante desta atividade econômica foi a habilitação dos territórios desertos do Chaco para a exploração pecuarista e, posteriormente, para a colonização.

Na segunda metade da década de 1910, ganhou impulso também a indústria da carne, mediante a instalação dos primeiros frigoríficos, aos quais se referirá mais adiante, e isso mobilizou a atividade pecuarista. As indústrias de tanino e os frigoríficos

pertenciam a capitais estrangeiros e operavam com os mercados internacionais. Seu aporte, de qualquer maneira, foi vital para o fisco paraguaio; e, além disso, davam ocupação a um grande número de trabalhadores.

4.2. Comércio exterior e relações entre vizinhos

No início do pós-guerra, sentaram-se as bases daquela que passaria a ser uma longa relação comercial de dependência do Paraguai com respeito à República Argentina, em contraste com a relativa autonomia em matéria de política comercial que o país havia mantido até antes da conflagração. Nesse tempo, o comércio tornou-se uma atividade muito rentável, concentrada nas mãos de uma minoria de importadores e exportadores, com vinculações fluidas com o mercado de Buenos Aires. O Paraguai ficou como um centro de produção e armazenamento de produtos primários que se centralizavam e comercializavam principalmente naquela praça. Os produtos de exportação eram consignados em Buenos Aires e dali, reexportados como parte de despachos argentinos, por comerciantes que operavam nesse porto. Também, uma grande proporção das importações paraguaias de artigos manufaturados provinha dali, deixando ao comércio bonaerense os lucros da intermediação. Pela gravitação dominante que tinha em seu comércio exterior, o peso argentino foi adotado no Paraguai como padrão para as transações externas e inclusive para as internas.

Esta dependência encerrava, para alguns setores da sociedade paraguaia, uma prova notável da contradição argentina com respeito aos propósitos declarados de levar a guerra ao Paraguai para que abrisse suas portas ao livre comércio, pois precisamente ao cabo da mesma foi quando o país perdeu seu contato direto com os grandes mercados europeus e ficou atado à praça de Buenos Aires, cujo interesse era o de consolidar e estender sua posição

privilegiada de porto obrigatório e de intermediário forçoso de todo o comércio da região do Prata com o resto do mundo.

No fim do século XIX, a Argentina absorvia entre 60 e 80 por cento das exportações paraguaias, embora somente uma parte ingressasse como importação genuína e o resto se exportasse a outros países. O tráfego comercial se efetuava pelos rios Paraguai e Paraná, estando o transporte monopolizado por empresas argentinas, que exploravam de forma discricionária a dependência que o comércio exterior do Paraguai tinha da navegação fluvial. Assim, para favorecer as vendas argentinas, o frete de subida era mais barato que o de descida, com o que se subsidiava a importação às expensas da exportação. Esta situação reduzia as receitas geradas pelas exportações e encarecia os custos das importações. Na década de 1910, a via férrea que partia da capital paraguaia chegou até Encarnación, conectando-se por ali ao sistema ferroviário argentino.

As negativas argentinas para melhorar as condições de acesso para a produção do Paraguai e a dependência econômica reatualizaram na consciência paraguaia o peso da mediterraneidade e a imagem da Argentina como responsável por sua prostração e por obstaculizar sua reconstrução econômica. A obrigatória intermediação argentina para colocar os produtos paraguaios nos mercados transatlânticos era considerada como a causa determinante que obstaculizava o desenvolvimento do país. Em 1888, o representante diplomático argentino no Paraguai escreveu que não deixava de ser curioso o argumento, se se tivesse em conta "que os únicos produtos de exportação são as laranjas, que não podem chegar à Europa, o tabaco, cuja qualidade ordinária e seu precário acondicionamento fizeram muito para desmerecê-lo, e finalmente a erva-mate, que só tem consumidores no Rio da Prata".

No século XX, durante os últimos meses da presidência da Argentina de Victorino de la Plaza, no marco da afinidade política

que o mesmo tinha com o radicalismo paraguaio e da intensificação do fluxo comercial, em consequência da Primeira Guerra Mundial, foi assinado, em julho de 1916, um tratado denominado de livre comércio, que estatuía um regime de ampla e recíproca liberação tarifária. O acordo, que tentava desembocar gradualmente em uma completa união aduaneira, dispunha que:

> *todos os artigos de produção, cultivo ou indústria fabril ou manufatureira das repúblicas contratantes (salvo as exceções temporárias a que se refere a cláusula segunda), que se introduzam do território de uma ao da outra, estarão livres de todo direito de importação e tanto em seu trânsito como em sua exportação a outro país, serão considerados como se fossem produção, cultivo ou indústria do território em que se encontrarem e terão, em consequência, o tratamento fiscal que em tal caráter lhe corresponder.*

Sendo o primeiro acordo deste tipo firmado entre países da América, se esperava, na Argentina, que "significasse um grande passo para uma política de aproximação e de acoplamento econômico com o Paraguai". Por isso, logo que assumiu a presidência, em outubro de 1916, Hipólito Yrigoyen solicitou ao Senado que tornasse lei o tal tratado. A aprovação entrou em choque com a firme resistência sustentada pelos industriais argentinos dos ramos da erva, o açúcar e o tabaco. Os ervateiros de Corrientes e de Misiones foram os que mais levantaram a voz de alarme pelos efeitos negativos que a seu juízo poderia acarretar a livre introdução de erva paraguaia. Esta atitude era o resultado da ignorância e do falso conhecimento que se deduzia das errôneas estatísticas do intercâmbio comercial, porquanto a produção argentina de erva não cobria, no entanto, as necessidades do consumo, importando-se do Brasil; em relação ao tabaco proveniente do Paraguai, em sua maior parte não ficava na Argentina, sendo sua maior exportação para a

Europa e, com respeito ao açúcar, tendo deixado de funcionar os engenhos paraguaios de Villa Hayes, San Lorenzo de la Frontera e Guarambaré, não representava perigo algum: a produção paraguaia de cana de açúcar apenas cobria uma parte mínima do consumo interno e, de outra parte, as maiores importações argentinas desses anos provinham do Brasil e de Cuba.

Finalmente este instrumento não foi aprovado pelo Congresso argentino. A frustração por seu repúdio acentuou no governo paraguaio a desconformidade com a dependência econômica da Argentina, que na década de 1920 foi tornando-se cada vez mais pesada com novas medidas protecionistas e restrições às exportações paraguaias. Nessa mesma época, Brasil e Uruguai fizeram gestões perto do governo paraguaio com o propósito de favorecer a colocação de seus produtos.

Depois de resolvidas as questões de limites e de navegação na década de 1870, o Paraguai deixou de ter para o governo brasileiro a mesma importância que antes. Não obstante, até princípios do século XX o Brasil manteve proeminência política no país, e pôde conter a influência da Argentina, que era muito relevante – senão opressora – nos campos econômico e cultural. Em 1894, o representante brasileiro em Assunção promoveu a deposição do presidente Juan G. González, com o objetivo de evitar a eventual eleição presidencial de José Segundo Decoud, a quem se acusava de pretender a anexação do Paraguai à Argentina. De todo modo, quando em 1904 estourou a revolução liberal contra o governo do presidente Juan A. Escurra, o governo brasileiro se absteve de intervir, mesmo quando existiam evidências de que os revolucionários contavam com o apoio do governo argentino. Nos anos subsequentes, a diplomacia brasileira, dirigida entre 1902 e 1912 pelo Barão do Rio Branco, aplicou com respeito ao Paraguai as linhas políticas que observou nesse tempo em suas relações com os Estados sul-americanos em geral, que consistiam em não

intervir em seus assuntos internos, respaldar os governos legais, e priorizar a harmonia com Argentina ante qualquer crise ou conflito na região.

Até o fim da década de 1910, a asfixiante dependência econômica do Paraguai com relação à Argentina criou condições favoráveis para que a vinculação com o Brasil voltasse a se valorizar. Nesse marco, durante as décadas de 1920 e 1930, as relações paraguaio-brasileiras se caracterizaram, como definiu Francisco Doratioto, por uma "reaproximação cautelosa": o Brasil buscou com discrição e cuidado recuperar sua influência no Paraguai, oferecendo-lhe uma saída ao mar por algum dos portos brasileiros, e reduzindo a dependência da Argentina, sem desatar por isso uma confrontação aberta com este país. Foi preparando-se, assim, pacientemente, a volta que o Paraguai daria em suas relações entre vizinhos depois da Guerra do Chaco.

4.3. A questão de limites com a Bolívia

Nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, foi agravando-se a controvérsia entre o Paraguai e a Bolívia pelo Chaco Boreal. Esse território, no momento de produzir-se a independência dos Estados que se constituíram na jurisdição do Vice-Reino do Rio da Prata, era um espaço desconhecido, marginal, e habitado unicamente por indígenas que não se submetiam a autoridade estatal alguma.

A pretensão boliviana a Chaco foi conhecida pelo governo paraguaio logo em 1852, quando o representante da Bolívia em Buenos Aires protestou contra o tratado de limites assinado nesse ano entre o Paraguai e a Argentina, indicando que nele se havia desatendido o direito de seu país à margem ocidental do rio Paraguai entre os graus 20 e 22 de latitude meridional. Até esse momento, o Paraguai não tinha dúvidas quanto a seu domínio perfeito sobre

o território chaquenho, assim como de que os limites com a Bolívia se encontravam muito mais a leste do litoral do rio homônimo. O governo boliviano confirmou depois que suas aspirações, baseadas na jurisdição da antiga Audiência de Charcas, abarcavam todo o Chaco Central e Boreal, até a confluência do rio Bermejo com o rio Paraguai. De toda maneira, após a Guerra contra a Tríplice Aliança, o Paraguai e a Argentina dividiram entre si essas terras sem levar em conta as alegações bolivianas.

Antes inclusive de perder seu litoral sobre o Pacífico em consequência da guerra com o Chile (1879-1883), a Bolívia considerava o Chaco como uma área por onde poderia realizar sua comunicação com os grandes portos do Prata e, dali, com os do outro lado do Atlântico. Atualizada esta possibilidade pela empresa Brabo – que solicitou uma concessão para construir caminhos e a ferrovia de Santa Cruz de la Sierra até o Alto Paraguai –, acreditou-se que havia chegado o momento de dividir o Chaco mediante uma transação amigável, alheia a considerações sobre melhor direito, a fim de empreender de uma vez a postergada conexão viária e abrir novas oportunidades comerciais para os dois países. O governo boliviano tomou, por conseguinte, a decisão de enviar Antonio Quijarro como ministro plenipotenciário perante o governo do Paraguai, quando já havia estourado a Guerra do Pacífico, com a missão de articular a definição dos limites. As relações entre o Paraguai e a Bolívia não haviam passado até então do plano puramente formal ou protocolar, e desde a fugaz missão cumprida por Aniceto Arce em Assunção, no fim de 1863 e no início de 1864, nenhum outro agente diplomático boliviano havia chegado à capital paraguaia. A própria questão de limites, aberta, como já se salientou, em 1852, não havia sido discutida ainda entre os dois governos.

Apesar disso, as negociações se desenvolveram com grande celeridade. Quijarro apresentou credenciais em 25 de setembro de

1879 e o tratado de limites se assinou em 15 de outubro seguinte. Coube a ele entender-se diretamente com o presidente Cándido Bareiro, que propôs, em favor de uma definição imediata e pacífica da controvérsia, a divisão do território disputado em duas partes de dimensões mais o menos similares. Quijarro, que só estava autorizado a reconhecer ao Paraguai o território que lhe havia concedido o laudo do presidente Hayes, terminou aceitando a proposta, e o tratado de limites de 1879, assinado por ele e pelo ministro paraguaio de Relações Exteriores, José Segundo Decoud, estabeleceu o quanto segue:

> *A República do Paraguai se divide da Bolívia, ao norte do território situado à direita do rio Paraguai, pelo paralelo que parte da foz do rio Apa até encontrar o rio Pilcomayo. Em sua consequência, o Paraguai renuncia em favor da Bolívia o direito ao território compreendido entre o mencionado paralelo e a Bahía Negra, e a Bolívia reconhece como pertencente ao Paraguai a parte sul até o braço principal do Pilcomayo.*

O negociador boliviano teve de consentir que se assentara no tratado que o Paraguai renunciava a seus direitos em favor da Bolívia, e esta simplesmente reconhecia o domínio daquele. Claramente, o presidente Bareiro, que foi o principal negociador paraguaio, e o ministro Quijarro formalizaram um acordo que reputavam conveniente para ambos os países, mas que sabiam que não ia a ser aceito com facilidade. O representante da Bolívia estava consciente de que havia ultrapassado os limites de suas instruções. Embora tivesse obtido o acordo mais conveniente dos que se lhe apresentariam, a Bolívia, durante as largas negociações com o Paraguai, não tinha segurança de que seus compatriotas compreenderiam as razões que ele havia apreciado para aquiescer à transação. Por sua vez, entre os paraguaios predominava a

convicção de que cabia ao país o domínio do Chaco a Bahía Negra. Era evidente que os motivos de ordem prática que tinha em vista o presidente Bareiro, como os de ceder terras desertas para dar impulso ao comércio com a Bolívia e conjurar possíveis conflitos internacionais, não despertariam a adesão entusiasta de todos.

O órgão legislativo boliviano aprovou o tratado de 1879 em agosto de 1881 – já vencido o prazo fixado para a troca de ratificações –, "com a condição de que se [negociasse] um ou mais portos na margem oriental do Pilcomayo ao sul dos banhados", de onde se pensava que o rio era navegável sem dificuldades. Para efeito, enviou-se uma nova missão diplomática, a cargo de Eugenio Caballero, que permaneceu em Assunção entre julho de 1882 e janeiro de 1883, encontrando uma forte resistência para reformular o tratado de 1879. O chanceler paraguaio, José Segundo Decoud, declarou:

> *Que julgava sumamente difícil, ou diga-se impossível, que se aquiescesse à modificação solicitada, porquanto seu governo e ele estavam firmemente persuadidos de que o Paraguai havia feito liberais concessões territoriais à Bolívia no referido ajuste; que tanto era assim que estando as Câmaras sob a impressão favorável do laudo arbitral do Presidente Hayes, era de temer que recusasse sua aprovação ainda ao tratado de 1879, já que é geral a convicção de que o Paraguai tem pleno direito a todo o Chaco boreal até Bahía Negra.*

Em janeiro de 1883, Caballero conseguiu assinar um protocolo com o ministro Decoud, do qual constou que não tendo podido acordar a modificação do tratado de limites, postergava-se "para melhor oportunidade a consideração das proposições" apresentadas.

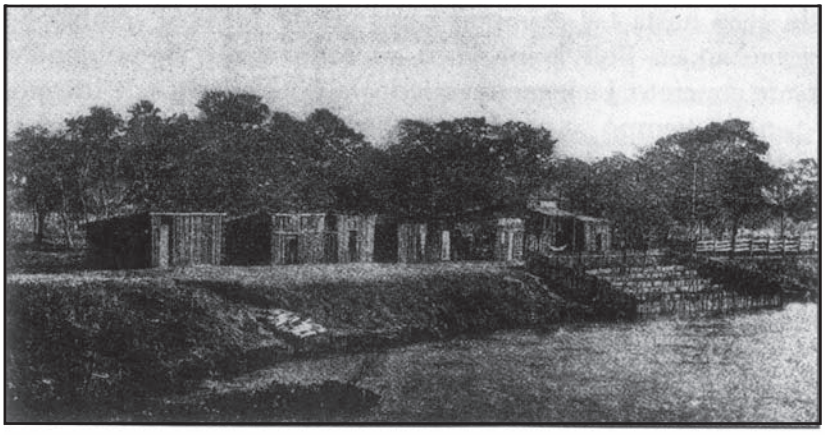
Desta maneira, as gestões diplomáticas paralisaram-se por vários meses, e só reiniciaram em meados de 1884 com o

credenciamento de Antonio Quijarro novamente como agente da Bolívia perante o governo paraguaio. Quijarro desempenhou sua segunda missão no Paraguai desde junho de 1884 até as primeiras semanas de 1885. A troca de governo na Bolívia provocou sua retirada sem ter obtido nada concreto. A legação ficou vacante por mais de um ano e nesse tempo se produziram dois fatos que modificariam substancialmente as relações bilaterais. Para começar, em julho de 1885, o empresário boliviano Miguel Suárez Arana fundou Porto Pacheco, um pouco mais ao sul da Bahía Negra, valendo-se de uma autorização do governo do Paraguai para executar obras viárias destinadas a abrir comunicações com a Bolívia por esse lugar. Contemporaneamente, por razões financeiras, o Congresso paraguaio autorizou a venda das terras públicas, incluídas as do Chaco, com o que deu início a um processo de ocupação paulatina da parte oriental do território em disputa. O Chaco deixou de ser para o Paraguai, desta forma, um deserto que nada aportava e foi tornando-se uma área produtiva na qual se estabeleceram cada vez mais interesses particulares.

4.4. Acordos transacionais

Em 1886, o governo boliviano realizou um último esforço para modificar o tratado de 1879, designando Isaac Tamayo como ministro plenipotenciário no Paraguai. O governo de Assunção se negou, não somente a estudar a modificação daquele tratado, mas inclusive a ratificá-lo, negando-lhe já toda a validade, mesmo quando o Congresso da Bolívia derrogou, em novembro de 1886, a cláusula condicional que impedia sua ratificação simples. Abriram-se, em consequência, novas negociações, entre Tamayo e o ministro paraguaio de Relações Exteriores, Benjamín Aceval. No início das mesmas, este último reafirmou que o Paraguai considerava caduco o arranjo de 1879, e propôs fixar como limites o paralelo dos 20 graus e 40 minutos e o meridiano dos 64 graus a oeste de Paris.

Tamayo rechaçou a proposta e sugeriu recorrer à arbitragem. Aceval opôs-se a submeter a uma sentença arbitral todo o Chaco Boreal, sustentando que "o Paraguai não podia submeter uma nova decisão àquilo que havia sido adjudicado por um laudo anterior", como era o caso do território compreendido entre os rios Pilcomayo e Verde. Decidiu-se finalmente dividir a zona litigada em três seções, das quais uma se reconheceria à Bolívia, outra ao Paraguai e a terceira se submeteria à arbitragem.



Porto Pacheco ou Bahía Negra, segundo Bougarde La Dardye

Em 16 de fevereiro de 1887, Aceval e Tamayo firmaram o novo tratado de limites, pelo qual se decidiu levar à arbitragem o território compreendido entre a linha da foz do Apa e uma légua ao norte do antigo Forte Olimpo, que limitava a oeste com o meridiano dos 63 graus de Paris. A parte do Chaco a sul dessa seção, até o grau 63, ficava reconhecida como pertencente ao Paraguai; e a do norte e do oeste, à Bolívia.

No entanto, o bom ambiente que propiciou a celebração do tratado de 1887 se deteriorou muito rapidamente, por diversas razões, entre as quais sobressaía o temor de que a Bolívia não

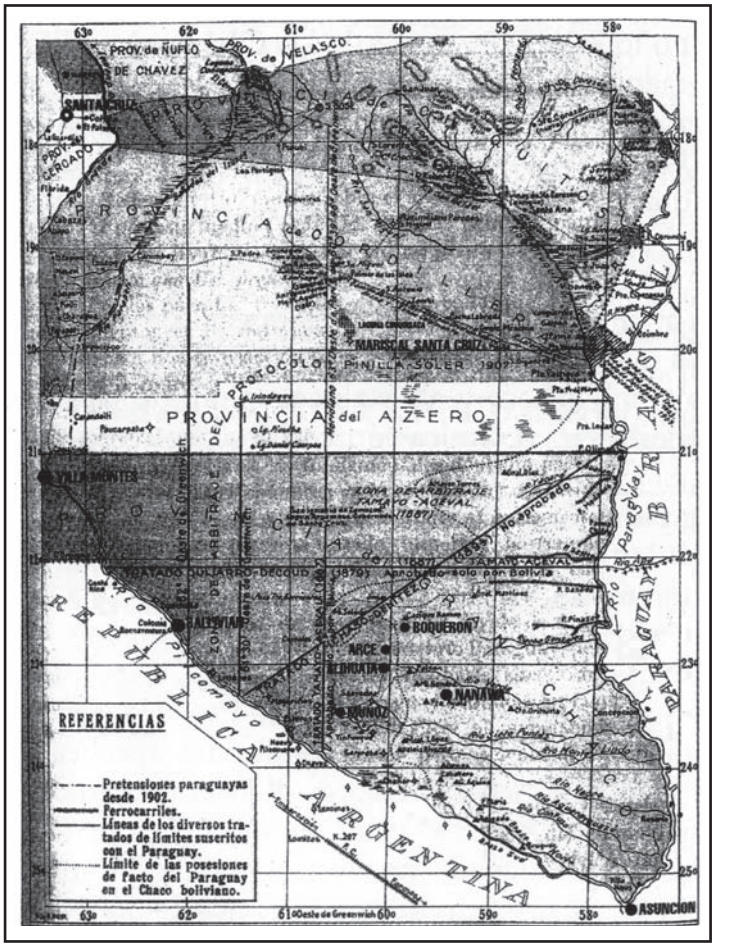
o ratificasse, em consequência das dilações e dificuldades que começaram a apresentar-se no trâmite para sua aprovação pelo Poder Legislativo desse país. Ademais, a consolidação da colônia de Porto Pacheco, depois de sua nacionalização pelo governo boliviano, preocupava cada vez mais o Paraguai. Ao tempo que não se via que o governo boliviano tivesse intenções de fazer aprovar o tratado de limites rapidamente, começaram a intensificar-se os atos e anúncios oficiais quanto ao fortalecimento da colônia Pacheco e ao estabelecimento de estradas para colocá-la em comunicação com os centros povoados da Bolívia. O governo de Assunção retomou então o impulso interrompido pela celebração do tratado, para afirmar sua autoridade no Alto Paraguai, e em 1888 restabeleceu a guarnição militar de Forte Olimpo.

Pouco depois, em setembro do mesmo ano, uma força armada paraguaia, a cargo do comandante de Forte Olimpo, se apresentou em Porto Pacheco, com encargo do juizado criminal da capital para apreender os supostos autores e encobridores de um homicídio ocorrido no lugar. Ante a resistência que opôs, o administrador da colônia foi levado preso a Assunção, junto com outras quatro pessoas. O encarregado de negócios da Bolívia, Claudio Pinilla, solicitou a liberação dos detidos, alegando que foram "apreendidos no território jurisdicional boliviano de Porto Pacheco", e que o fato constituía "uma verdadeira arbitrariedade e uma violação à soberania da Bolívia".

Em resposta o governo paraguaio, que considerava a denominada colônia Pacheco apenas como um acampamento estabelecido com sua autorização para facilitar o desenvolvimento de obras viárias, reafirmou "a soberania que desde tempos imemoriais veio exercendo sobre a margem direita do rio Paraguai até Bahía Negra", e declarou que não admitiria gestão alguma em detrimento dessa soberania. Ordenou ademais o envio de uma

força militar permanente para o resguardo da população assentada em Porto Pacheco, que passou a denominar-se Bahía Negra desde então. Em meados de outubro, o encarregado de negócios Pinilla manifestou por nota à chancelaria paraguaia que, ante a contestação paraguaia e as disposições "tendentes à ocupação política e militar do território jurisdicional boliviano de Porto Pacheco", não lhe restava senão "aceitar a suspensão de relações", requerendo o envio de seus passaportes de retirada.

Pinilla viajou a Buenos Aires, de onde se levaram adiante infrutuosas gestões para obter uma reconciliação. Em junho de 1889, o governo boliviano ordenou a seu representante o regresso a Assunção para tentar que o Paraguai ratificasse o tratado de 1887, que havia sido aprovado pelo Congresso da Bolívia em novembro de 1888. Claudio Pinilla viajou novamente a Assunção e apresentou credenciais de ministro plenipotenciário em missão especial. De todo modo, como o Congresso paraguaio postergou a discussão do tratado de limites até as sessões ordinárias de 1890, ordenou-se a retirada definitiva do agente diplomático boliviano, e encarregaram-no de declarar à imprensa, antes de partir, que a Bolívia mantinha "a integridade de seus direitos sobre toda a zona territorial da margem direita do rio Paraguai, compreendida entre Bahía Negra e a foz do Pilcomayo", e que desconhecia "todos os atos jurisdicionais adotados pelo governo do Paraguai com respeito aos territórios do Chaco, assim como todas as ações deles provenientes".



Tratados de limites e pretensões do Paraguai e da Bolívia no Chaco (Mercado, 1929).

O governo boliviano tentou retomar as negociações em 1891, mas o plenipotenciário designado para tanto, Mariano Baptista, nem sequer conseguiu reabrir o debate. Mais sorte que ele teve seu sucessor, Telmo Ichaso, que encontrou em 1894 um ambiente propício para tentar uma nova transação, e sustentou entre julho e novembro desse ano trabalhosas discussões com o chanceler

paraguaio Gregorio Benites, que entendia que o arranjo dos limites com a Bolívia permitiria ao Paraguai reduzir sua dependência dos mercados do Prata, ao facilitar-lhe a busca de oportunidades comerciais nos países do Pacífico, por meio da abertura de vias de comunicação no Chaco. Em virtude disso, o ministro Benites propôs um arranjo transacional baseado na preservação pelo país da maior parte do litoral do rio Paraguai, incluindo Forte Olimpo, e acordando à Bolívia uma saída por esse rio, mais ao norte, assim como o território necessário para a fundação de colônias no interior.

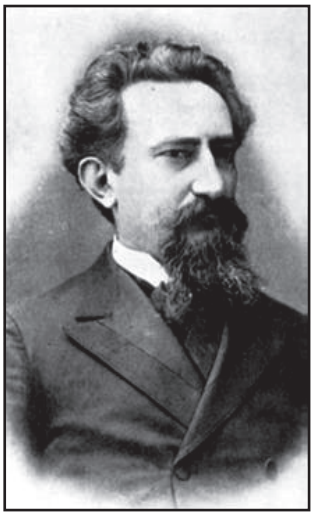
Rechaçada a primeira proposta de transação, os plenipotenciários expuseram em várias conferências os respectivos títulos de domínio. Após isso, o representante paraguaio rechaçou submeter a questão à arbitragem e insistiu na busca de um arranjo transacional. A linha de transação foi finalmente acordada, assinando Benites e Ichaso um novo tratado de limites em 23 de novembro de 1894, no qual se acordou o seguinte:

> *As Repúblicas do Paraguai e da Bolívia convêm fixar definitivamente seus limites no território situado entre a margem direita do Rio Paraguai e a margem esquerda do braço principal do Pilcomayo, por meio de uma linha reta que partindo de três léguas ao norte do Forte Olimpo, em tal margem direita do Rio Paraguai, cruze o Chaco até encontrar o braço principal do Pilcomayo, no ponto de interseção dos 61 graus e 28 minutos do Meridiano de Greenwich.*

O tratado não foi ratificado pela Bolívia, nem pelo Paraguai.

Há anos se havia começado a difundir com força na opinião pública paraguaia os títulos do país sobre o Chaco Boreal. Em 1890, o doutor Alejandro Audibert elaborou, por encargo do governo, uma memória sobre o tema, e de acordo com ela, o presidente

Juan G. González declarou em sua Mensagem ao Congresso de 1892 o "direito perfeito do Paraguai a todo o território do Chaco, compreendido entre o Pilcomayo e Bahía Negra de sul a norte e das margens direitas do Rio Paraguai até o Parapití de leste a oeste". Audibert publicou depois, em 1893, um livro intitulado *Los límites de la antigua Provincia del Paraguay*, no qual sustentou que o arranjo de limites com a Bolívia devia basear-se no estudo dos títulos e não em soluções transacionais.



José Segundo Decoud

As críticas formuladas contra o tratado de 1894, determinaram a formação em 1896, por iniciativa do Congresso, de uma comissão científica encarregada de estudar os limites com a Bolívia, de acordo com os títulos históricos. A comissão, integrada por Juan Crisóstomo Centurión e Cecilio Báez, apresentou um extenso relatório no ano de 1898. Tempo antes, se havia encomendado a Blas Garay a realização de um estudo da documentação existente nos arquivos espanhóis com relação à historia e aos limites territoriais do Paraguai, com particular ênfase no que pudesse "servir para ilustrar a pendente questão de limites com a Bolívia".

A possibilidade de uma transação foi tornando-se cada vez mais problemática. Em 1902, o governo do Paraguai comunicou ao da Bolívia, por meio de uma nota do chanceler Juan Cancio Flecha, a postura adotada no sentido de que a questão de limites devia resolver-se "à luz dos títulos e direitos históricos e legais de ambos os países", e que o arranjo não podia constituir senão "uma averiguação, sobre o terreno, dos limites que tinham a Antiga

Província do Paraguai com Chiquitos e a Capitania de Santa Cruz de la Sierra".

4.5. A controvérsia pelo Chaco nas primeiras décadas do século XX

As negociações bilaterais reiniciaram-se depois que a Bolívia, após a guerra do Acre, celebrara seus tratados definitivos de limites com Brasil e com Chile. O governo boliviano designou em 1905 Emeterio Cano como ministro plenipotenciário no Paraguai, com a finalidade de procurar novamente um acordo. Desta vez, a ação diplomática foi acompanhada por medidas militares e de colonização no território em disputa. No próprio ano de 1905, criou-se a Delegação Nacional do Chaco, e estabeleceram-se os fortins Guachalla e Ballivián, assim como a Villa Montes, na margem esquerda do rio Pilcomayo. A fundação desses fortins deu lugar a um protesto do governo paraguaio, formulado por meio de seu representante em La Paz, Pedro P. Peña, em fevereiro de 1906.

Não obstante isso, em 1906 iniciaram-se em Assunção as conferências entre os plenipotenciários Cano da Bolívia e Manuel Domínguez do Paraguai, que não puderam prosperar. Estancadas as negociações diretas, o ministro de Relações Exteriores da Argentina, Estanislao Zeballos, intermediou entre as partes e, em vista da presença do chanceler boliviano Claudio Pinilla em Buenos Aires, conseguiu que viajasse a esta cidade o ministro paraguaio Adolfo R. Soler. Em 12 de janeiro de 1907, os ministros Soler e Pinilla convieram em submeter a controvérsia de limites à sentença arbitral do presidente da República Argentina, mas limitando a zona de arbitragem ao território situado entre o paralelo 20 graus e 30 minutos e a linha que sustentara em suas alegações o Paraguai, de norte a sul, e entre os meridianos 61 graus e 30 minutos e 62 de Greenwich, de leste a oeste. Para tanto, devia celebrar-se um tratado

de arbitragem limitado, que teria que ser aprovado previamente pelos Congressos de ambos os países. O arranjo se aproximava das posições que o Paraguai havia sustentado nas negociações entre os plenipotenciários Domínguez e Cano. O ministro boliviano justificou a concessão que fez aduzindo que o chanceler Zeballos havia prometido confidencialmente que a sentença arbitral seria favorável à Bolívia. De tal sorte, seu país asseguraria uma extensão do litoral do rio Paraguai ao sul de Bahía Negra.

Embora ambos os governos aprovassem o protocolo de 1907, os negociadores Cano e Domínguez não puderam entrar em acordo sobre o tratado de arbitragem limitado previsto naquele. A negociação foi interrompida depois, em consequência do falecimento do doutor Cano. Em 1909, pelas reações que gerou na Bolívia uma sentença arbitral ditada em favor do Peru pelo presidente da Argentina, o governo deste país renunciou a atuar como árbitro no diferendo boliviano-paraguaio. Por mais que o convênio ou protocolo de 1907 não chegasse a ser cumprido no essencial, o governo do Paraguai se aferrou a uma disposição do mesmo que determinava o quanto segue: "Enquanto se tramite o cumprimento deste convênio, as Altas Partes Contratantes se comprometem, a partir deste momento, a não inovar nem avançar as possessões que nesta data existam". Ante as limitações práticas que tinha o país para ocupar militarmente o interior do território disputado e conter os eventuais avanços bolivianos, a manutenção do que se conheceu como o *statu quo* de 1907 seria a partir de então um aspecto essencial da política do Paraguai com respeito à questão do Chaco. Com paciência de ourives, os diplomatas paraguaios foram construindo nos anos seguintes argumentos e documentos destinados a manter vivo esse *statu quo* e a dar-lhe o maior alcance possível. Nesse sentido, sustentou-se que o *statu quo* de 1907 não estava relacionado com as possessões em si mesmas, mas que tinha de ser aplicado dentro da zona de arbitragem definida pelo protocolo Soler-Pinilla.

Quando se decidiu retomar as negociações, o governo da Bolívia teve de ceder precisamente neste ponto. Para conseguir que se acordasse a caducidade do protocolo de 1907, se viu obrigado a reafirmar a vigência do *statu quo* pactuado no mesmo. Em abril de 1913, o ministro paraguaio de Relações Exteriores, Eusebio Ayala, e o ministro plenipotenciário boliviano Ricardo Mujía firmaram em Assunção um novo protocolo destinado a ordenar as futuras negociações de limites. Por esse protocolo, as partes se obrigaram a negociar no prazo de dois anos um tratado definitivo de limites, no qual se consideraria primeiramente um arranjo direto que atendesse "as conveniências comerciais de ambos os países" e, no caso de não poder celebrá-lo, a submissão da controvérsia a uma arbitragem de direito. O protocolo Soler-Pinilla foi declarado caduco e determinou-se concretamente que: "Enquanto se leve a cabo o arranjo direto, ou se pronuncie a sentença arbitral, seguirá em vigência o *statu quo* estipulado no Acordo de 12 de janeiro de 1907, declarando ambas as partes não haver modificado suas respectivas posições desde aquela data". Em realidade, a Bolívia sim havia avançado ao sul do fortim Ballivián, pelo rio Pilcomayo, estabelecendo os fortins Linares, Magariños e Esteros, este último muito próximo ao estuário Patiño, nos anos em que invocava unilateralmente a caducidade do protocolo de 1907.

As negociações previstas no protocolo de 1913 se iniciaram em 1915, entre os plenipotenciários Fulgencio R. Moreno do Paraguai e Ricardo Mujía da Bolívia, que formularam extensas e muito documentadas alegações para sustentar os direitos de seus respectivos países ao Chaco Boreal. O prazo acordado para a celebração do tratado definitivo foi sucessivamente prorrogado em 1915, 1916, 1917 e 1918 (desta vez de maneira indefinida), ficando sempre em vigência o *statu quo* pactuado. Após a morosa apresentação dos títulos históricos e legais, as negociações se trasladaram a La Paz, em consequência da designação do doutor

Mujía para o gabinete ministerial do presidente Gutiérrez Guerra. Ali, o plenipotenciário Moreno propôs uma fórmula de acordo direto, consistente no estabelecimento de uma zona livre para a Bolívia sobre a margem direita do rio Paraguai. O governo boliviano rechaçou a proposta. Moreno teve de solicitar novas instruções e pouco depois se suspenderam as conferências. O arranjo não foi possível, mas a argumentação histórica e jurídica de bolivianos e paraguaios foi exposta com extensão, sem conseguir uma mudança radical nas posições de uns nem de outros. Também ficou consolidado juridicamente o *statu quo* de 1907, o que, a critério do historiador boliviano Miguel Mercado Moreira, constituía a "suprema aspiração do Paraguai".

Em realidade, o *statu quo* beneficiava o Paraguai, pois lhe permitia seguir adiantando sem ameaças a ocupação do território chaquenho, mediante a expansão das atividades pecuaristas e florestais. A ocupação militar era em troca muito fraca e limitava-se quase exclusivamente ao litoral do rio Paraguai. Em 1919, fundou-se o fortim El Dorado e pouco depois o fortim General Bruguez, sobre o rio Pilcomayo, a mais de 150 quilômetros de distância de Assunção. Por sua parte, a Bolívia só avançou a linha de fortins do Pilcomayo, nas primeiras duas décadas do século XX, até as proximidades do estuário Patiño.

4.6. O Paraguai ante a Primeira Guerra Mundial

Quando em 1914 estourou na Europa a Grande Guerra, o Paraguai não teve maiores problemas que resolver, depois que se decretara sua neutralidade no conflito. Como resultado da Guerra contra a Tríplice Aliança, a presença internacional do país era escassamente significativa. Condicionada a sua política exterior pelo Brasil e pela Argentina, os assuntos extrarregionais tinham limitada importância para os dirigentes paraguaios. Enquanto a guerra se manteve dentro do continente europeu, o Paraguai

experimentou tão somente os efeitos da contenda em sua vida econômica: o conflito mundial, interrompendo as comunicações e os intercâmbios, originou uma difícil situação pela brusca e considerável diminuição das receitas aduaneiras, que constituíam sua fonte principal de recursos. Mas os novos acontecimentos, a partir dos quais a Alemanha declarara a guerra submarina sem restrições, em janeiro de 1917, apresentaram ao governo do presidente Manuel Franco problemas de outra ordem. A Alemanha notificou os países neutros que evitassem enviar seus navios às zonas bloqueadas, já que se o fizessem seriam afundados sem aviso prévio. Os Estados Unidos romperam suas relações diplomáticas com a Alemanha imediatamente e notificaram isso aos países neutros em 5 de fevereiro, expressando-lhes seu desejo de que adotassem uma atitude similar.

Entre os países da região, a Argentina respondeu aos Estados Unidos que sua diversa situação geográfica, política e comercial a colocava em condições distintas para enfrentar e solucionar o problema suscitado pela nota alemã. A partir desse momento criou-se uma situação tensa entre a Argentina, por um lado, e os Estados Unidos e as potências aliadas por outro, que esperavam um apoio aberto. A tensão se manteve durante todo o ano 1917, durante o qual foram utilizadas fortes pressões para que o governo de Yrigoyen mudasse o rumo de sua política neutra. Nos Estados Unidos e na Europa, exceto na Alemanha, a atitude argentina foi duramente criticada, e se contrapunha à do Brasil, que apoiou abertamente a Washington.

No seio do governo paraguaio, a posição do governo argentino ante a contenda provocou a maior atenção. A resposta à nota, na qual o representante estadunidense comunicara a declaração de guerra à Alemanha, havia sido redigida em termos similares à da Argentina:

> *o Paraguai sente profundamente que procedimentos militares do Império alemão opostos aos princípios e às convenções que baseiam e regulam os direitos neutros na guerra marítima tenham obrigado os Estados Unidos da América a apelar às armas para restabelecer, com respeito a isso, a ordem jurídica pela reivindicação daqueles direitos. Neste aspecto, tenho o encargo de manifestar a Vossa Excelência que o Paraguai e seu governo acompanham neste momento com a mais viva simpatia os Estados Unidos da América e ao governo americano.*

A atitude de solidariedade moral, dentro dos deveres da neutralidade, foi a que o presidente Manuel Franco julgou que devia adotar com respeito aos Estados Unidos e aos demais governos da América comprometidos no conflito.

Por causa desses acontecimentos, o representante argentino no Paraguai, José Maria Cantilo, conversou várias vezes com o ministro de Relações Exteriores Manuel Gondra que, além de muito conhecedor da política americana, se havia manifestado desde o começo da contenda, grande admirador do presidente Woodrow Wilson e de seu governo. A entrada dos Estados Unidos na guerra deslocava, para Gondra, o eixo da mesma, e tornava indispensável um "certo grado" de solidariedade com o governo de Washington. Esta atitude, prestigiada por um homem de sua estatura, encontrou adesão em muitos círculos. Para o 4 de julho, projetou-se em Assunção uma manifestação de simpatia aos países aliados que, embora levada a cabo com prescindência do governo, foi seguida de perto pela Argentina, que não podia olhá-la com indiferença nem deixar de ponderar sobre ela. O movimento de opinião em favor da ruptura de relações com a Alemanha encontrou promotores na juventude universitária assuncena e entre professores de grande renome como Cecilio Báez, embora não tivessem conseguido forçar

o governo a sair dos limites de manifestar sua solidariedade moral. Os principais jornais paraguaios refletiam uma clara predileção pelos aliados.

A entrada dos Estados Unidos na guerra e a posterior atitude concordante assumida por outros países da América, assim como o chamamento à solidariedade americana que a acompanhava, obrigavam o Paraguai a definir sua posição em um conflito que parecia um tanto alheio a seus destinos políticos. O critério com que o governo de Franco encarou este assunto obedeceu aos seguintes propósitos: manter as boas relações com Estados Unidos, demonstrar sua solidariedade moral com os princípios invocados por aquele país ao entrar na guerra e acompanhar a política argentina, enquanto isso não implicasse um esfriamento com os Estados Unidos.

Apesar das pressões aliadas, Yrigoyen não cedeu em modificar a neutralidade argentina e tentou uma saída conjunta dos países latino-americanos, independente dos Estados Unidos. Assim, convocou uma conferência dos países neutros da América Latina em Buenos Aires. Manteve esta intenção durante todo o ano de 1917, mas seus esforços foram interrompidos constantemente pela evolução dos acontecimentos e pelo boicote que o governo estadunidense fez à proposta desde o primeiro momento. O ministro paraguaio em Buenos Aires, Pedro Saguier, transmitiu a seu governo, de maneira vaga e pouco clara, os preparativos "para uma reunião dos países sul e centro-americanos em favor da paz" com um propósito mediador, pelo que Gondra aproveitou uma visita que Cantilo lhe fizera em sua casa particular para obter mais dados acerca desta convocatória. Embora aquele tenha manifestado uma discreta simpatia, expressou-se em maior medida temeroso quanto às consequências práticas de tal reunião, no sentido de que os aliados, descontentes como revelavam estar com a atitude dos países neutros, encontrassem nesta iniciativa uma oportunidade

para exteriorizar esse descontentamento. Em realidade, o congresso não encerrava o propósito de uma mediação nem o de articular diretamente a paz, mas o de lograr uma inteligência entre todos os países da América, sem excluir qualquer iniciativa daquele caráter que pudesse surgir.

Depois que vários países latino-americanos romperam relações com a Alemanha, Yrigoyen se decidiu pela mudança de nome: de "Congresso de Paz", primeiro, para "Congresso Comercial" e depois para "Congresso das Nações da América". O texto da nota de convite que se distribuiu em meados do mês de abril de 1917 propunha uma reunião das nações americanas para buscar um acordo mútuo frente aos problemas ocasionados pela guerra e estabelecer relações cordiais para reforçar a situação daquelas no mundo. Pois bem, depois da declaração de guerra dos Estados Unidos à Alemanha e a posição de ruptura assumida por outros países americanos, Gondra transmitiu a Cantilo que, a seu entender, o caráter dessa reunião ficava indefinido porque não lhe parecia possível que fosse aquele um congresso de neutros. Por outra parte, se fossem tratar nele dos problemas apresentados pela neutralidade, não se explicaria, por exemplo, a exclusão dos neutros da Europa, chamados, dentro dessa ordem de ideias, a resolver problemas análogos frente ao desenvolvimento da guerra mundial. Em todo caso, acreditava que o congresso poderia ter dois fins: o estudo e a enunciação de princípios jurídicos de caráter geral e alguma manifestação coletiva em favor da paz do mundo. Em realidade, Gondra estava preocupado pela possibilidade de que, reduzida aos países da América Latina, a reunião pudesse interpretar-se como uma atitude alheia ou contrária ao pan-americanismo sustentado por seu governo, pelo que expressou ao representante argentino a conveniência de que o Congresso de Buenos Aires fizera-se *ad referendum* de um próximo congresso panamericano. Se em um princípio o convite foi respondido com

discreta adesão, a posição do Paraguai pendulou entre o firme empenho e a necessidade de atuar na órbita da República Argentina e o propósito de manter estreitos vínculos com os Estados Unidos. Mas, quando este último aumentou as pressões contra a iniciativa argentina, o Paraguai decidiu finalmente que não concorreria.

Em outubro, Yrigoyen reavivou a ideia de realizar o congresso latino-americano sem a intervenção dos Estados Unidos, e convidou novamente esses governos para a reunião que teria sua abertura em janeiro de 1918, em Buenos Aires, para deliberar em comum e, se possível, fazer um pronunciamento coletivo que fizesse sentir sua influência caracterizando assim sua representação no mundo. No fim de dezembro de 1917, sem embargo, somente o México e El Salvador mantinham sua decisão de participar do Congresso, pelo que Yrigoyen decidiu adiá-lo novamente.

Depois disso, acelerou-se a aproximação e a atividade comum com os aliados que incrementaram a pressão sobre o governo *yrigoyenista* com o propósito de que os barcos e produtos argentinos os abastecessem com exclusividade. As ações se estabilizaram na assinatura do tratado para a venda de cereais entre a Argentina, a Grã-Bretanha e a França, em 14 de janeiro de 1918. A neutralidade argentina passou a ser definitivamente benévola para com os aliados, situação que se manteve até o final da guerra, e que se manifestou, além do aprovisionamento de cereais e carne de forma quase exclusiva aos aliados, em declarações públicas ante uma série de acontecimentos.

Antes da assinatura do tratado com os aliados e depois da frustrada convocatória ao Congresso de Neutros, a política internacional de Yrigoyen, de equilíbrio pendular entre as grandes potências e sua decisão de manobrar para manter em pé seus ideais e princípios, preocupava o governo do Paraguai ante o próximo desenlace bélico, porque se o triunfo dos aliados implicava um

perigo para a Argentina, fazendo-a pagar um alto preço por sua neutralidade nas negociações de paz, bem poderia o Paraguai receber também "a sacudida" das represálias. Como uma medida previsora, para observar e vigiar de maneira mais atenta os acontecimentos e, não obstante as razões econômicas aduzidas, na lei de Orçamento que se discutiu no Congresso em 1917, o Poder Executivo paraguaio restabeleceu as legações no Brasil, na França e na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e no Chile.

Pelo mais, a Grande Guerra representou, para o Paraguai, uma repentina alta na demanda de produtos alimentícios, especialmente da carne, com a qual se viu beneficiada a administração radical. De maneira coincidente, a partir dos dois últimos anos da conflagração, as nações beligerantes mostraram particular interesse no país, cujas potencialidades induziram capitalistas dos Estados Unidos a formar empresas de produção e indústria. No fim de 1917, foi instalado um frigorífico em San Antonio e outro em Zevallos Cué, e uma fábrica de extrato de carne que vinha funcionando em San Salvador (perto do Apa), também passou às mãos de empresários estadunidenses. Pouco depois chegaram, em visita de pesquisa e estudo, membros de importantes empresas norte-americanas, entre os quais estavam o administrador geral das sucursais na América do Sul do *National City Bank of New York* e o gerente geral da companhia Armour, para estudar de perto as condições que oferecia o país em diversas áreas.

Nesse contexto, o governo do Paraguai avaliou, com o da Argentina, ações conjuntas para facilitar o transporte pelos rios comuns. Apresentou-se a formalização de um convênio em virtude do qual se autorizaria aos dos países a fazer a cabotagem em igualdade de condições nos rios de jurisdição comum, separando-se de ideias restritivas e pactuando franquias recíprocas. O desenvolvimento da marinha de cabotagem fomentaria, também, a

comunicação das populações ribeirinhas, especialmente desde o ponto de conjunção dos rios Paraguai e Paraná até o norte, que se encontravam totalmente isoladas pela falta quase absoluta de transporte posto que as grandes empresas de navegação não se detinham nos portos secundários para içar pequenos volumes de carga e um ou dois passageiros.

Não obstante, estas iniciativas e o interesse no mercado paraguaio não produziram resultados concretos uma vez terminada a guerra, o que juntamente com a não aprovação do tratado de livre comércio por parte do Congresso argentino, fizeram que o governo paraguaio sentisse que os bons tempos haviam terminado.

CAPÍTULO 5

GUERRA E PÓS-GUERRA DO CHACO

Na década de 1920, a controvérsia com a Bolívia pelo Chaco Boreal se complicou ainda mais, por causa da progressiva ocupação militar do território em disputa. Os contínuos choques entre patrulhas e posições avançadas foram desgastando as relações bilaterais, e produziram incidentes e rupturas. A opinião pública dos dois países solicitou repetidamente soluções de força que lavassem a honra nacional ultrajada, e pusessem fim ao que se qualificava como intransigência do adversário para reconhecer as pretensões íntegras de cada país. Intensificaram-se os preparativos militares. A guerra foi considerada inevitável e estourou finalmente em 1932. Foi uma nova sangria para o Paraguai, que estava reabilitando-se após o desastre da anterior conflagração. As hostilidades só puderam deter-se em 1935, e em 1938 foi assinado o tratado de paz e limites que pôs término à longa controvérsia. A diplomacia paraguaia, livre dessa preocupação, tratou preferentemente depois da guerra de assegurar condições mais vantajosas para seu comércio exterior e seu desenvolvimento econômico.

5.1. Atritos e incidentes prévios à guerra

Na década de 1920, as forças do Paraguai e da Bolívia avançaram suas posições militares até encontrar-se no interior do Chaco Boreal. Em 1921, o Paraguai despachou expedições e estabeleceu o fortim General Delgado, na zona do Pilcomayo, ao norte de Bruguez e ao sul do estuário Patiño. A Bolívia reclamou, e o governo de Assunção conseguiu com tal motivo reforçar sua posição sobre a linha do *statu quo*, salientando "que os piquetes paraguaios sobre o estuário Patiño [...] haviam sido destacados para policiar posições de tempos atrás ocupadas pelo Paraguai, mais de cinquenta léguas aquém da zona delimitada como litigiosa pelo protocolo [de 1907]". De todo modo, a guerra civil de 1922 e 1923 determinou que se retirassem as guarnições dos fortins Bruguez e Delgado. Ao findar a rebelião, em 1924, teve-se conhecimento de que as forças bolivianas, que até poucos meses antes se haviam mantido na margem esquerda do Pilcomayo ao norte do estuário Patiño, estavam já muito adentradas no território chaquenho aproximando-se do rio Paraguai.

Com efeito, em 1922 o presidente Bautista Saavedra determinou o estabelecimento de novos fortins até o leste do Pilcomayo. Fundaram-se os fortins Muñoz e Saavedra, assim como um posto de vigilância em Agua Rica. Depois, o avanço seguiu até o norte levantando-se os fortins Alihuatá e Arce e os postos adiantados Castillo e Yucra. A constatação desta nova realidade surpreendeu o governo paraguaio a pouco de terminar-se a guerra civil. A reação começou a esboçar-se durante a presidência provisória do doutor Luis A. Riart, mas se concretizou firmemente durante o mandato de Eligio Ayala entre 1924 e 1928. O presidente Ayala descreveu a situação encontrada e a decisão conseguinte, nestes termos:



Manuel Gondra (centro) na Quinta Conferência Panamericana, Santiago do Chile 1923.

> *Enquanto o povo paraguaio uma vez mais se desgarrava de si mesmo, as forças militares bolivianas usurpavam as terras que haviam ficado desamparadas por nossa parte. O governo do Paraguai que surgiu dentre os escombros deixados pela sedição encontrou-se com este drama [...]. Ao cabo de muitos dias de opinar incessante e contínuo, o governo optou por esta decisão fundamental: ocupar o Chaco, urgentemente, e simultaneamente formar o exército, e adquirir o material indispensável para a defesa do território contra o evento de uma agressão.*

O plano se cumpriu sem alarde, com a maior reserva possível. Grande parte das receitas e economias orçamentárias foi destinada à aquisição de armamentos e elementos militares, e à organização

das instituições castrenses. Foi-se ocupando o interior do território chaquenho com pequenas guarnições militares, os fortins, que subsistiam em precárias condições, em muitos casos bem perto dos fortins bolivianos. Na segunda metade da década de 1920 começou a implementar-se também um dos maiores esforços de colonização do interior do território chaquenho, com os menonitas, sob o amparo de uma lei sancionada no ano 1921. Para a aquisição de armas e elementos militares o governo do presidente Ayala, animado pelo propósito de manter o segredo, recorreu à colaboração do governo argentino. Acordou-se que o Paraguai indicaria a classe e a quantidade de armas que desejava adquirir e a Comissão Técnica de Aquisições que a Argentina tinha na Europa aconselharia os sistemas e métodos mais vantajosos. Esta gestão pretendia também reforçar o "apoio moral" do governo de Buenos Aires, para o caso de o enfrentamento no Chaco se desencadeasse antes da chegada dos armamentos contratados.

Eusebio Ayala, que atuava como ministro plenipotenciário nos Estados Unidos, recebeu o encargo de trasladar-se à Europa para formalizar os primeiros contratos. No entanto, era necessário que algum chefe militar paraguaio se encarregasse dessas gestões. O presidente Eligio Ayala confiou tal missão ao general Manlio Schenoni, dando assim pela primeira vez aos militares paraguaios intervenção no assunto. Explicou, nesse sentido:

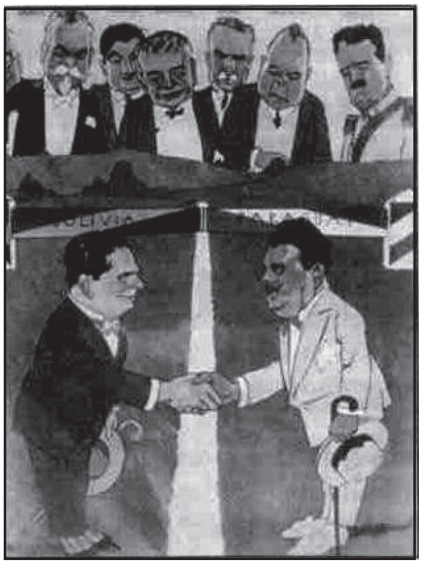
> *Algum choque [dos bolivianos] com nossas posições poderia produzir-se de um momento a outro. Guardávamos o segredo dessas gestões de nossos amigos mais íntimos; os chefes e oficiais do exército não sabiam nada sobre elas, e enquanto da Europa não nos chegavam mais que as informações das dificuldades, dos entorpecimentos e dos retardos da aquisição, éramos acusados por todo o mundo, o exército também,*

> *de indolentes, de traidores a nossos deveres públicos. Não será possível nunca traduzir as torturas morais de que padecíamos, nessas tribulações.*

O primeiro incidente provocado pela proximidade das guarnições militares se produziu em 1927, quando forças bolivianas detiveram e deram morte ao tenente paraguaio Adolfo Rojas Silva, nas proximidades do fortim Sorpresa. O incidente impulsionou a reativação das negociações diplomáticas. Aceitos os bons ofícios que o governo argentino tinha oferecido desde 1924, em virtude de um protocolo assinado em Buenos Aires, em abril de 1927, pelo deputado e ex-ministro paraguaio na Bolívia Lisandro Díaz León e o chanceler boliviano Alberto Gutiérrez, realizaram-se em Buenos Aires conferências entre delegados do Paraguai e da Bolívia nos anos de 1927 e 1928. A delegação do Paraguai sugeriu como questão prévia o restabelecimento do *statu quo* de 1907, mas a delegação boliviana rechaçou a interpretação paraguaia quanto aos alcances e a vigência de tal *statu quo*. A submissão da questão principal a uma arbitragem de direito tampouco pôde prosperar. O governo argentino propôs, então, a retirada por ambos os países dos fortins mais próximos e o estabelecimento de uma zona desmilitarizada, a fim de evitar choques no território em disputa. As delegações não puderam entrar em acordo em torno a esta proposta e as conferências se suspenderam sem resultado algum.

Em dezembro de 1928, tropas paraguaias atacaram e destruíram o fortim boliviano Vanguardia estabelecido pouco antes ao norte de Bahía Negra. O incidente motivou a ruptura de relações diplomáticas; forças militares da Bolívia, depois de tentarem sem êxito a tomada do fortim paraguaio Galpón – o mais próximo do Vanguardia –, ocuparam e retiveram o fortim Boquerón, no interior do Chaco, a título de represálias. Os dois governos, conscientes de que não estavam ainda em condições de enfrentar uma guerra, submeteram o incidente a uma Comissão

de Investigação e Conciliação, que se reuniu em Washington com representantes da Colômbia, de Cuba, dos Estados Unidos, do México e do Uruguai. Em setembro de 1929, a Comissão determinou a reconstrução do fortim Vanguardia pelo Paraguai e a devolução do fortim Boquerón por parte da Bolívia, restituindo o *statu quo* anterior aos fatos de dezembro. Restabeleceram-se, ademais, as relações diplomáticas.



Desenho de "Caras y Caretas", alusivo ao acordo de 1929 entre o Paraguai e a Bolívia. Os presidentes José P. Guggiari e Hernando Siles da Bolívia se dão a mão.

Não obstante, não se reiniciaram as negociações para uma solução pacífica da controvérsia e os preparativos militares se intensificaram. Em 1931, uma polêmica entre as representações do Paraguai e da Bolívia em Washington em torno da chegada ao Paraguai de duas modernas canhoneiras que lhe asseguravam o domínio do rio, provocou novamente a ruptura de relações. No fim desse ano conseguiu-se instalar na capital estadunidense uma conferência, sob os auspícios de uma Comissão de Neutros, para discutir um Pacto de Não Agressão, que conjurasse os possíveis

enfrentamentos entre as guarnições chaquenhas. Estando em curso essas negociações, iniciaram-se as hostilidades no Chaco.

5.2. A diplomacia paraguaia durante a Guerra do Chaco

A causa principal da Guerra do Chaco foi a longa e frustrante controvérsia diplomática em torno do domínio do Chaco Boreal, que levou à ocupação militar do território em disputa, e predispôs a opinião pública de ambos os países para a opção bélica. Também incidiram fatores econômicos. Os estabelecimentos florestais e pecuaristas do Chaco, muitos deles pertencentes a capitais argentinos, aportavam uma parte muito significativa das receitas fiscais do Paraguai. Além disso, o petróleo foi descoberto nos extremos da parte ocidental do Chaco, e sua exploração havia sido concedida pelo governo da Bolívia à *Standard Oil* de Nova Jersey. As dificuldades que encontrou esta empresa estadunidense para extrair o petróleo boliviano por território argentino reafirmaram a decisão do governo da Bolívia de assegurar um porto próprio no rio Paraguai, que facilitasse a exportação de tal produto. Em 1931, ante a falta de respostas, a empresa diminuiu a produção e começou a retirar suas equipes e seus maquinários. A restrição das operações da *Standard Oil* na região era também um interesse do governo da Argentina e dos capitais britânicos que operavam ali.

De outra parte, a situação interna dos dois países que se enfrentaram no Chaco se havia complicado muito nos anos prévios ao estouro da guerra. Na Bolívia, o governo do presidente Daniel Salamanca enfrentava desde 1931 uma crise política e econômica muito delicada. Sustentou-se que as decisões adotadas por ele quanto às ações militares de 1932, além de basearem-se na confiança nas próprias forças e no menosprezo das do adversário, estavam motivadas pelo temor de que o colapso econômico levasse a Bolívia à anarquia social. Durante os anos prévios à guerra,

Salamanca havia sustentado uma posição radical quanto à questão do Chaco, sugerindo que a Bolívia mantivesse suas pretensões sobre a totalidade do território chaquenho e o ocupasse efetivamente. Ao assumir o governo, em 1931, deu instruções para "estender e consolidar a possessão boliviana, a todo o território ainda não ocupado pelo Paraguai", com a ordem expressa de "não provocar atrito algum com as posições paraguaias".

Pela indevida aplicação dessas instruções, produziu-se o fato pontual que provocou o estouro da guerra em junho de 1932, que foi a destruição por forças bolivianas do fortim paraguaio Carlos Antonio López, situado à beira da lagoa Pitiantuta. Tropas do Paraguai recuperaram a lagoa em julho seguinte, e a Bolívia, que apresentou o fato como uma agressão imotivada, ocupou os fortins paraguaios Corrales, Toledo e Boquerón, no fim do mesmo mês. Pensou-se que depois dessas pretensas represálias as gestões diplomáticas poriam termo ao incidente, como havia ocorrido no caso do fortim Vanguardia. Complementando os esforços da Comissão de Neutros de Washington, os países do continente se dirigiram aos governos do Paraguai e da Bolívia em 3 de agosto de 1932, solicitando-lhes que submetessem a questão a um arranjo amistoso, e estabelecendo a doutrina de que não se reconheceria na América a validade de aquisições territoriais obtidas pela força das armas. O Paraguai transmitiu sua adesão à doutrina e aceitou que a controvérsia se solucionasse por meios pacíficos, mas a Bolívia opôs objeções.

Em sua mensagem ao Congresso de agosto de 1932, o presidente boliviano respondeu de forma indireta argumentando o seguinte:

> *Não é possível que a Bolívia se resigne a ser uma nação perpetuamente confinada [...]. A Bolívia tem na vertente oriental de suas montanhas, grandes*

> *riquezas petrolíferas, com vários poços já perfurados que poderiam entrar em imediata exploração. Precisa muito desses recursos e se vê obrigada a contemplá-los como riqueza estéril. A Bolívia não pode levar esse petróleo à Argentina, porque este país, em vista de seus interesses, fecha-lhe a passagem com fortes direitos protetores. O remédio natural e lógico seria o de construir um oleoduto ao rio Paraguai. Mas ali está a República do Paraguai, detentora de territórios bolivianos, fechando-lhe também a passagem. A Bolívia não pode resignar-se a viver miseravelmente como país isolado do mundo e tem que buscar as condições necessárias à plenitude de sua vida.*

As hostilidades não puderam ser detidas, apesar de várias gestões terem sido feitas para tal fim entre 1932 e 1935, pela Comissão de Neutros de Washington (que liderava o governo dos Estados Unidos), pelos países vizinhos e pela Sociedade de Nações.

Em maio de 1933, o Paraguai declarou estado de guerra com a Bolívia, a fim de fazer cumprir aos Estados limítrofes os deveres da neutralidade. Pôde interromper assim o aprovisionamento às forças bolivianas por território argentino; mas não conseguiu frear o livre trânsito até a Bolívia pelo Chile, onde os bolivianos puderam ademais contratar mineiros para substituir o pessoal mobilizado e oficiais para seu exército. O Paraguai assegurou em contrapartida o apoio efetivo do governo argentino, do qual obteve armas, munições, elementos sanitários e combustível, que foram fundamentais para a continuidade das operações.

O fracasso das gestões da Comissão de Neutros e dos países vizinhos para obter o cessar-fogo e a solução do conflito por meios pacíficos, além da formalização do estado bélico, determinaram uma intervenção mais ativa da Sociedade de Nações, da qual eram membros tanto o Paraguai como a Bolívia, e cujo pacto constitutivo obrigava os dois países a não recorrer à guerra. O Conselho desse

organismo, que se reunia em Genebra, determinou em maio de 1933 o envio à América do Sul de uma comissão encarregada de obter o cessar de hostilidades no Chaco e, se possível, negociar um acordo para a submissão da questão fronteiriça à arbitragem. Uma postergação solicitada pelos beligerantes prolongou a viagem dos representantes até os últimos meses de 1933. As ilusões de que a comissão da Sociedade de Nações pudesse conseguir a paz entre o Paraguai e a Bolívia se desvaneceram no início de 1934. Em maio desse ano, apresentou seu relatório, no qual salientava, entre outras conclusões, que a medida prática para terminar a guerra era evitar que ambas as partes adquirissem mais armamentos e munições. A Assembleia do organismo internacional adotou em novembro de 1934 recomendações para o arranjo do conflito e impôs o embargo de armas aos beligerantes. O governo paraguaio declarou impraticáveis as recomendações da Assembleia, e o desafortunado trâmite da questão do Chaco ante a Sociedade de Nações acabou com a retirada do Paraguai de tal organismo em fevereiro de 1935, ante a decisão que aprovou manter a seu respeito a proibição de venda de armas, e de suspendê-la para a Bolívia.

As gestões de paz se trasladaram, então, a Buenos Aires, onde em maio de 1935 ficou constituído um grupo mediador com representantes dos países vizinhos e dos Estados Unidos da América, sob a presidência do ministro de Relações Exteriores da Argentina, Carlos Saavedra Lamas. Dias depois chegaram a essa capital os chanceleres do Paraguai e da Bolívia e adiantaram-se as negociações para pôr fim à guerra, em um contexto que parecia favorável. Com efeito, durante o primeiro semestre de 1935, as ações bélicas se estancaram e nenhum dos dois beligerantes sentia-se capaz de obter a vitória definitiva, mediante a rendição incondicional do inimigo.

Em 9 de junho, conseguiu-se um acordo e no dia 12 firmou-se o Protocolo de Paz, pelo qual se acordou o cessar das hostilidades,

com base nas posições alcançadas por um e outro exército. Decidiu-se, ademais, a desmobilização dos combatentes e o estabelecimento de uma Conferência de Paz para resolver a questão de limites. Ao meio-dia de 14 de junho executou-se o cessar-fogo nas frentes de batalha do Chaco. Uma Comissão Militar Neutra fixou mediante marcos as posições em que se encontravam os adversários. Nos meses seguintes concretizou-se a desmobilização das forças militares. Mais de 54 mil bolivianos e 46 mil paraguaios deixaram o Chaco, restando aproximadamente cinco mil efetivos em cada parte do território chaquenho. Depois disso, a Conferência de Paz declarou, em outubro de 1935, o fim da guerra.

Nos três anos que durou o conflito, o Paraguai mobilizou uns 140.000 homens, equivalentes a mais de 15% de sua população, e em torno de 36.000 dos mobilizados morreram no Chaco; a Bolívia mobilizou aproximadamente 200.000, dos quais pereceram mais de 50.000. Ao terminar a conflagração, a Bolívia mantinha uns 2.500 prisioneiros paraguaios e calcula-se que o Paraguai capturou cerca de 21.000 prisioneiros bolivianos, dos quais mais de quatro mil teriam falecido em cativeiro.

5.3. A Conferência de Paz e o Tratado de Limites com a Bolívia

A Conferência de Paz do Chaco foi instalada em Buenos Aires em julho de 1935, com a presença de delegações do Paraguai e da Bolívia, assim como dos países neutros que haviam integrado o grupo mediador (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos da América, Peru e Uruguai). Segundo Efraím Cardozo, assessor e secretário-geral da delegação paraguaia:

> *Logo se viu que a Argentina e o Brasil, que levavam a voz cantante entre os mediadores, estavam de acordo com impedir que o Paraguai colhesse todos os frutos da*

> *vitória. Renasceram velhos temores, que se acreditavam sepultados em Cerro Corá, e decidiu-se não reconhecer ao Paraguai sua qualidade de país vencedor. Quando em 15 de outubro de 1935 a Conferência formulou uma proposta de arranjo, este incluía a cessão à Bolívia de uma parte do rio Paraguai e de cerca da metade do Chaco recuperado pelas armas paraguaias. A indignação paraguaia foi grande. A proposta foi rechaçada com energia.*

A Bolívia tampouco a aceitou.

A consideração da questão de fundo foi postergada e a Conferência ocupou-se da repatriação dos prisioneiros de guerra. A diferença muito substancial quanto ao número dos prisioneiros que mantinha o Paraguai (uns 17.000) frente aos que ficaram na Bolívia (em torno de 2.500), dava ao governo paraguaio um elemento de pressão muito importante. Argumentou-se, por conseguinte, que não cabia a liberação total dos cativos até a conclusão de um tratado definitivo de paz. As pressões dos mediadores baseadas em razões de caráter humanitário, e provavelmente também as dificuldades financeiras do governo de Assunção, permitiram resolver a questão. Por uma Ata Protocolizada, o Paraguai e a Bolívia acordaram em janeiro de 1936 a devolução recíproca e imediata dos prisioneiros de guerra, com a fixação de uma soma pelos gastos de manutenção, que obviamente deixava um saldo substancialmente maior para o Paraguai. Confirmaram-se, ademais, as medidas de segurança no Chaco com base nas posições determinadas pela Comissão Militar Neutra, consolidando-se assim um novo estatuto territorial provisório.

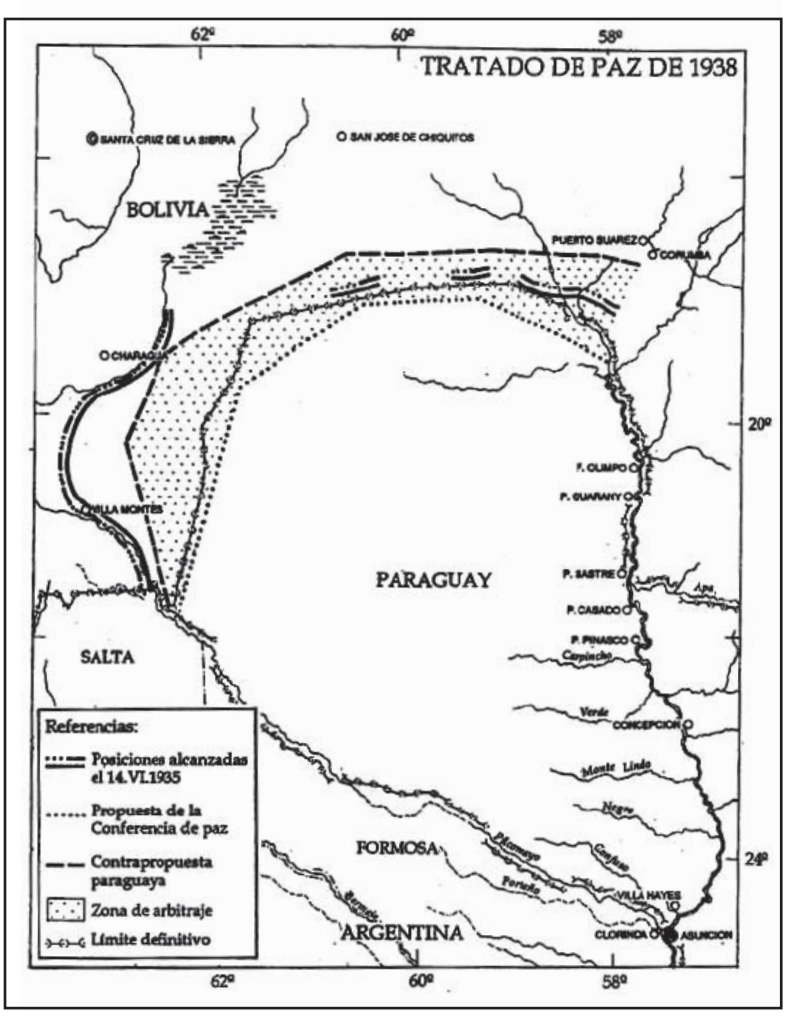
As mudanças de governo no Paraguai e na Bolívia impulsionaram para que a Conferência de Paz buscasse no ano de 1936 melhorar o regime de segurança criado pelo protocolo de 1935. Em janeiro de 1937, o Paraguai consentiu em liberar o trânsito

para o comércio pelo caminho entre Santa Cruz e Villamontes, que em parte havia ficado dentro das possessões que lhe foram reconhecidas provisionalmente. No abril seguinte ditou-se uma regulamentação sobre as funções de controle e vigilância da Conferência no Chaco, que não chegou a executar-se, por as diferenças de interpretação suscitadas em torno a suas cláusulas principais.

Em 1937, uma nova troca de governo no Paraguai modificou a integração da delegação paraguaia ante a Conferência de Paz, que voltou a ser presidida, como na primeira etapa, pelo doutor Gerónimo Zubizarreta. A nova delegação objetou o regulamento das funções de controle e vigilância por considerar que não se ajustava às disposições do protocolo de 1935, e avaliou-se, então, a possibilidade de regulamentar o compromisso de "não agressão".

Efraím Cardozo, delegado do Paraguai ante a Conferência nesse período, sintetizou da seguinte maneira os fatos que tiveram lugar no ano de 1938, até a concreção do acordo final:

> *A Conferência de Paz não insistiu em novos regulamentos de segurança e reiniciou seus empenhos para a solução do problema de fundo. Em 25 de maio de 1938, incorporaram-se a seu seio o chanceler do Paraguai, Cecilio Báez, e o da Bolívia, Eduardo Diez de Medina. Foi-lhes proposto uma linha de fronteira que implicava a cessão à Bolívia de um setor, ainda que reduzido, do litoral: o chamado "porto psicológico". Rechaçado o projeto, formulou-se outro no qual já não aparecia esta concessão. Diez de Medina o aceitou. Era a primeira vez, no litígio, que a Bolívia renunciava a sua aspiração portuária. Zubizarreta apresentou uma contraproposta com as linhas interiores mais avançadas; não foi aceita pela Conferência, que insistiu em seu plano [...]. Sugeriu-se como solução uma*



Tratado de Paz de 1938 (Maeder-Gutiérrez 1995)

> *arbitragem de equidade sobre a zona compreendida entre as linhas do Paraguai e da Conferência, esta última já aceita pela Bolívia, à qual em realidade ficava reduzido o litígio. Surgiu uma dissidência na delegação paraguaia, onde nasceu a fórmula, pois Zubizarreta não a aceitou. O chanceler Báez a apoiou uma vez que soube que o General Estigarribia [ex-comandante das forças paraguaias no Chaco], acidentalmente em Buenos Aires, em viagem desde Washington, a aprovou, por considerar que os pontos essenciais da posição jurídica e histórica do Paraguai ficavam salvos*.

Assim, em julho de 1938, depois de três anos de negociações, alcançou-se um entendimento, que permitiu a assinatura nesse mesmo mês do Tratado de Paz, Amizade e Limites entre as Repúblicas da Bolívia e do Paraguai. Decidiu-se que a linha divisória entre ambos os países devia ser estabelecida por meio de uma arbitragem de equidade com base nas últimas propostas aceitas por cada um deles. Em realidade, os limites haviam sido acordados previamente e a arbitragem constituiu só um procedimento utilizado para tornar mais aceitável o arranjo pelas opiniões públicas dos ex-beligerantes. No Paraguai, o tratado foi submetido a um plebiscito, no qual votaram por sua aprovação mais de 135 mil eleitores, e contra, uns 13 mil. O Colégio Arbitral constituído por representantes da Argentina, do Brasil, do Chile, dos Estados Unidos da América, do Peru e do Uruguai ditou sua sentença em outubro de 1938. Por ela, a Bolívia preservou a zona petrolífera no extremo ocidental do Chaco, mas ficou excluída do litoral do rio Paraguai ao sul de Bahía Negra; e o Paraguai ratificou seu domínio sobre a maior parte do território em disputa.

A demarcação dos limites paraguaio-bolivianos demandou vários anos. A Comissão Mista constituída para tanto pelo artigo 5º do tratado de 1938 apresentou a Memória Final de

seus trabalhos em abril de 2009. Na oportunidade, os ministros de Relações Exteriores dos dois países, juntamente com o da República Argentina que interveio em representação dos Estados mediadores, a tempo de manifestar a conformidade de seus governos com o labor cumprido, declararam concluídos os trabalhos demarcatórios. Posteriormente, em junho do mesmo ano, firmou-se na localidade chaquenha de Mariscal Estigarribia um Protocolo Adicional ao Tratado de Paz, Amizade e Limites de 1938, pelo qual se constituiu a Comissão Mista Demarcadora de Limites, que já não inclui representação dos mediadores, e encarregar-se-á de erigir no terreno marcos de segunda e terceira ordem, efetuar o controle e a manutenção dos marcos, e abrir picadas que permitam a visibilidade entre os mesmos.

A fronteira paraguaio-boliviana está formada por onze marcos principais que se estendem desde o rio Pilcomayo (I, *Esmeralda*; II, *10 de Octubre*; III, *Villazón o Sargento Rodríguez*; IV, *27 de Noviembre o Gabino Mendoza*; V, *Cerro Capitán Ustares o Coronel Cabrera*; VI, *Palmar das Islas*; VII, *Coroneles Sánchez*; VIII, *Cerro Chovoreca*; IX, *Cerrito Jara*), até o rio Negro (X, *12 de Junio*) e segue depois pelo leito deste até sua foz no rio Paraguai na denominada Bahía Negra (XI, *Confluencia dos Ríos Negro u Otuquis y Paraguai*).

5.4. Novos entendimentos com a Argentina e o Brasil

A conclusão da controvérsia pelo Chaco em 1938 e a afirmação da ordem constitucional, com a eleição como presidente da República do general José Félix Estigarribia em 1939, permitiram que o governo paraguaio se concentrasse na negociação de novos acordos com os países vizinhos, destinados a impulsionar seu postergado desenvolvimento econômico. O conflito com a Bolívia havia obrigado em grande medida a priorizar a boa relação com a Argentina, em prol da consecução do objetivo paraguaio de assegurar o domínio desse território. Consagrada a paz e definidos os limites, o Paraguai podia buscar um maior equilíbrio em suas

relações exteriores, e reduzir a dependência em que se encontrava relativamente à Argentina. Iniciou-se assim – ou retomou impulso, se se quiser –, o que se designaria como a "política pendular" do Paraguai, que em realidade consistiu no aproveitamento das fricções ou rivalidades sub-regionais para obter vantagens em benefício do país. Ademais, incrementaram-se notavelmente os laços com Estados Unidos da América, que prestaria assistência técnica e financeira ao Paraguai, com um significativo impacto econômico e político.

O ano de 1939 foi chave nesse sentido. Durante a visita ao Brasil do presidente eleito do Paraguai, José Félix Estigarribia, em junho desse ano, firmou-se um acordo no qual se assentaram as bases para a conexão ferroviária e o intercâmbio cultural e econômico entre ambos os países. Materializaram-se assim intenções esboçadas bastante tempo atrás. O Brasil se comprometeu a prosseguir a construção da via férrea entre Campo Grande e Ponta Porã e a iniciar a construção de outra entre Rolândia e Guaíra, e o Paraguai, a prolongar a via férrea Concepción-Horqueta até Pedro Juan Caballero e a construir uma a mais desde Assunção até o Salto do Guairá. O acordo constituía uma comissão de engenheiros encarregada de proporcionar elementos para estudar a construção, "em cooperação", desta dupla ligação. Decidiu-se analisar também o melhoramento do transporte fluvial, assim como a facilitação do trânsito fronteiriço de pessoas e produtos, e o governo brasileiro acordou bolsas de estudo e facilidades para estudantes paraguaios.

Do Brasil, Estigarribia passou à Argentina, onde em julho de 1939 firmaram-se igualmente importantes acordos: o Tratado Complementar de Limites, que resolveu o diferendo sobre a delimitação territorial na bacia do Pilcomayo; convênios sobre tráfego fronteiriço; estabelecimento de uma agência do Banco da Nação Argentina no Paraguai; exposição de produções artísticas ou industriais; intercâmbio de professores, cultores da arte, das ciências, jornalistas e estudantes; e facilidades de trânsito por

território argentino de imigrantes com destino ao Paraguai. Antes disso, no mesmo ano de 1939, o general Estigarribia, em seu caráter de ministro plenipotenciário ante o governo de Washington, formalizou com o Secretário de Estado deste país, o acordo pelo qual se concedeu três milhões de dólares para a construção de uma estrada de Assunção ao leste, em direção à fronteira com o Brasil, e mais meio milhão para fortalecer as reservas do Banco da República. Também, o governo estadunidense se comprometeu a enviar missões técnicas para colaborar com a modernização do sistema financeiro e a atenção da saúde pública no Paraguai. Com a cooperação estadunidense, e a aproximação com o Brasil em busca de alternativas para a comunicação com o exterior, pretendia-se certamente diminuir a dependência da Argentina, sem descartar o aprofundamento e a ampliação das relações com este país que tanto representava para o Paraguai.

Após a inesperada morte de Estigarribia, assumiu a presidência da República o general Higinio Morínigo, que governou o Paraguai de 1940 a 1948. Deram-se nesse tempo grandes avanços nas relações entre vizinhos. Em junho de 1941, o ministro de Relações Exteriores paraguaio Luis A. Argaña realizou uma visita oficial ao Brasil, e assinou com seu homólogo brasileiro, Oswaldo Aranha, uma dezena de acordos. Por um deles, determinaram-se as condições para construir a ferrovia de Concepción a Pedro Juan Caballero, com aportes do tesouro brasileiro. O Brasil concedeu ao Paraguai um depósito franco no porto de Santos e estabeleceram-se comissões mistas para propor as bases de um tratado de comércio e navegação, e estudar os problemas de navegação do rio Paraguai. As afinidades ideológicas entre os governos de Getúlio Vargas e Higinio Morínigo estimulavam certamente o estreitamento das relações bilaterais. Como Estigarribia em 1939, Argaña passou em 1941 do Brasil à Argentina e ali firmou um Convênio sobre

Facilidades à Navegação e outro que esclarecia disposições do Acordo sobre Dragagem e Balizamento do rio Paraguai, concretizando, ademais, um empréstimo de vinte milhões de pesos.

Mais adiante, em agosto de 1941, pela primeira vez um presidente brasileiro chegou ao Paraguai. A visita de Getúlio Vargas constituiu um acontecimento extraordinário. Formalizou-se a troca de ratificações dos acordos assinados em junho anterior, e antes que do fim desse ano, em novembro, inaugurou-se em Assunção uma agência do Banco do Brasil. Em 1942 chegou uma Missão Militar brasileira para a instrução de oficiais de cavalaria. Depois, o Banco do Brasil concedeu ao Banco da República do Paraguai um crédito por uma soma equivalente a cinco milhões de dólares para financiar um plano de obras públicas e de fomento das indústrias agropecuárias, com uma taxa de juros excepcionalmente baixa. A partir de 1944 atuou em Assunção uma Missão Cultural Brasileira, que contribuiu à conformação da Escola de Humanidades, transformada depois em Faculdade de Filosofia.

A Argentina não ficou atrás. Em agosto de 1942, perdoou a dívida de guerra do Paraguai, dando lugar a que o Brasil fizesse o mesmo no ano seguinte. Funcionou também no Paraguai uma Missão Naval Argentina. Em 1943, o presidente Morínigo visitou o Brasil e a Argentina, e realizou um giro continental que incluiu Estados Unidos, México, Panamá, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Chile e Bolívia.

Celebraram-se também novos acordos destinados a facilitar e estimular o comércio exterior paraguaio. Em maio de 1943 firmou-se um Tratado de Comércio e Navegação com o Brasil, que não chegou a entrar em vigor, e em novembro do mesmo ano o Tratado de Comércio com a Argentina, baseado em um sistema de preferências tarifárias e no reconhecimento mútuo do trato de nação mais favorecida. Constituiu-se também uma comissão encarregada de considerar a ampliação desse tratado, até chegar

a um regime de união aduaneira total. Em dezembro de 1943, o governo argentino concedeu ao Paraguai depósitos francos em Buenos Aires e Rosario.

5.5. A assistência estadunidense, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria

A concreção da assistência técnica e financeira dos Estados Unidos ao Paraguai, em 1939, deu início a um estreitamento muito notório das relações bilaterais entre ambos os países, que até então não haviam sido muito intensas, fora do interesse demonstrado pelo governo estadunidense na solução do conflito pelo Chaco Boreal, e de alguns investimentos em pecuária e frigoríficos. Para a concreção de tal assistência predominaram naquele momento as considerações políticas e de segurança sobre as objeções de ordem técnica. O governo dos Estados Unidos queria apoiar futuro governo de Estigarribia e ao mesmo tempo neutralizar as simpatias que a Alemanha chegou a ter no Paraguai, especialmente entre os residentes alemães e numa parte do alto comando das forças armadas.

A morte de Estigarribia, em setembro de 1940, interrompeu as negociações que estavam em curso para implementar um programa de cooperação muito mais ambicioso. De todo modo, seu sucessor, o general Morínigo, embora no princípio não mostrasse igual determinação quanto ao entendimento com os Estados Unidos e o repúdio ao nazismo alemão, deu continuidade à política desenvolvida por Estigarribia, reconhecendo obviamente o valor que tinha para o país a assistência estadunidense. Mora e Cooney salientaram que: "Entre 1941 e 1943, Washington abriu a chave das doações e iniciou uma ofensiva diplomática para obter os meios de poder brando e duro necessários para manter o Paraguai dentro de sua esfera". Em setembro de 1941, firmou-se um Convênio para a Provisão de Artigos de Defesa, pelo qual os Estados Unidos se obrigavam a transferir ao Paraguai armamentos e munições, pelo

sistema de empréstimo-arrendamento.

O ingresso dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial permitiu ao presidente Morínigo reafirmar sua opção pelo bom entendimento com os Estados Unidos, esclarecendo as dúvidas que existiram a respeito, embora se esforçando para evitar que a adesão oficial à "causa das democracias" afastasse o apoio de chefes militares que o respaldavam e que sentiam admiração pelos alemães. Em janeiro de 1942, em conformidade com o recomendado pela Terceira Reunião Consultiva dos Chanceleres americanos, o governo do Paraguai – que até então havia permanecido neutro no conflito – declarou a ruptura das relações políticas, comerciais e financeiras com os governos da Alemanha, da Itália e do Japão. O general Morínigo explicou anos depois sua decisão nestes termos: "O Paraguai tinha grande simpatia pelo regime alemão; contudo, eu me aproximei dos Estados Unidos em plena guerra, apesar dessa inclinação. Impressionavam-nos as ações alemãs no campo militar; sem ser nazistas, simpatizávamos com o exército germânico, mas no político estava no meio nossa pátria e nós estávamos ao serviço exclusivo dela".

Em meados de 1942, aprovou-se um novo pacote de ajuda, destinado a financiar projetos de obras públicas, agricultura, saúde e desenvolvimento industrial. Em dezembro do mesmo ano, acordou-se o estabelecimento no Paraguai do STICA (Serviço Técnico Interamericano de Cooperação Agrícola), que forneceu assistência técnica, recursos e capacitação para o desenvolvimento da produção agrária. No ano seguinte ajustou-se o envio pelos Estados Unidos de uma Missão Militar Aérea, e pouco depois de outra Missão Militar com instrutores para a Escola Superior de Guerra. As relações culturais se incrementaram e o comércio bilateral cresceu de forma extraordinária. Naturalmente, a ajuda estadunidense não era gratuita, e o governo do Paraguai teve de comportar-se durante a guerra como um "bom amigo", aplicando

as medidas que se estimavam necessárias para contra-arrestar qualquer ação que pudesse ser favorável aos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).



Morínigo recebido pelo presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt.

Em fevereiro de 1945, quando a Guerra Mundial já se aproximava de seu fim, o Paraguai declarou-se em estado de guerra com as potências do Eixo, com o que assegurou sua intervenção nas deliberações que se dariam entre as Nações Aliadas vencedoras, para formar uma nova ordem internacional. O Paraguai foi, em consequência, um dos fundadores da Organização das Nações Unidas.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos pressionaram para que se levasse a cabo uma abertura democrática no Paraguai. O restabelecimento das liberdades públicas no país durou bem curto tempo. Entre março e agosto de 1947, se desenvolveu uma guerra civil, na qual o governo de Morínigo – que contou com o apoio do Partido Colorado – enfrentou uma grande parte dos chefes e oficiais do exército, aos que se associaram figuras de destaque da *Concentración Febrerista*, do Partido Liberal

e do Partido Comunista. A presença destes últimos permitiu à propaganda oficial apresentar o movimento como patrocinado e dominado pelo comunismo internacional. O governo solicitou aviões, armas e munições tanto aos Estados Unidos como ao Brasil para enfrentar a sublevação, mas ambos os países decidiram manter-se neutros. O Brasil, governado nesse então pelo general Eurico Gaspar Dutra, exercitou uma mediação que não deu resultados positivos. Francisco Doratioto sintetizou as consequências desses fatos para as relações exteriores do Paraguai, salientando que:

> *A negativa brasileira de proporcionar armamento a Morínigo e a insistência em que as duas partes em conflito negociassem contrastava com a ambígua posição de Perón [o Presidente de Argentina], que apoiava, formalmente, os esforços brasileiros para iniciar uma mediação pacificadora, mas, na prática, fechava os olhos ante o contrabando de armas procedentes da Argentina para as tropas de Morínigo ou, inclusive, as entregava oficialmente. Com isso, Perón se separava do Partido Liberal, que tinha afinidades históricas com a Argentina, mas era coerente com a ideologia peronista, antiliberal e nacionalista autoritária, que coincidia com a ideologia de Morínigo e de setores do Partido Colorado. Terminada a guerra civil, a influência argentina sobre o governo paraguaio se fortaleceu, em detrimento das influências brasileira e norte-americana.*

As vinculações com o Brasil se esfriaram, mas foram melhorando depois lentamente, "sem chegar a ser estreitas, com os colorados que se sucederam no poder até 1954".

Após a guerra civil de 1947 a atenção dos Estados Unidos para com o Paraguai diminuiu, sobretudo porque teve de concentrar-se em outras regiões. O governo paraguaio se alinhou claramente do

lado estadunidense dentro da nova ordem bipolar, que teve aos Estados Unidos e a União Soviética como cabeças dos sistemas de aliança formados para reger o mundo do pós-guerra. Como indicaram Mora e Cooney, o governo de Washington seguiu, de todo modo, interessado na estabilização política e econômica do Paraguai, acrescentando que:

> *Com o programa [...] chamado Ponto IV, mediante o qual os Estados Unidos forneceram ajuda econômica e técnica para aliviar as dificuldades financeiras e "a falta de desenvolvimento científico" nos países em vias de desenvolvimento, a ajuda econômica norte-americana chegou a 7,2 milhões de dólares entre 1947 e 1953, e os empréstimos das entidades internacionais – sobre as quais os Estados Unidos tinham uma influência decisiva – alcançaram os 6,6 milhões de dólares. Era um aporte considerável, dado que a ajuda anual norte-americana à América Latina durante aquele período não alcançava em média os 30 milhões de dólares.*

O comércio entre o Paraguai e os Estados Unidos era relevante. Os investimentos estadunidenses se situavam depois dos argentinos, e se concentravam em setores importantes como a exploração pecuarista, o curtume e a busca de petróleo.

Quanto ao mais, os governos colorados mantiveram entre 1948 e 1954 uma firme posição anticomunista, embora ao governo de Washington preocupasse mais a vinculação do Paraguai com o peronismo argentino, que se fez muito estreita durante a presidência de Federico Chaves (1949-1954). Para o governo de Chaves, as boas relações com a Argentina lhe asseguravam o incremento das receitas econômicas e o controle dos elementos de oposição que residiam majoritariamente em território argentino. Em 1949, celebrou-se um novo convênio com a Argentina sobre comércio e regime financeiro.

Dentro dos planos de política internacional implementados durante a segunda presidência de Juan Domingo Perón, que pretendiam a unificação econômica dos países americanos, a complementação que consolidara seu desenvolvimento e a elevação dos meios de vida de seus habitantes, o governo argentino assinou em agosto de 1953 com o do Paraguai um Convênio de União Econômica que reafirmava os propósitos de cooperação já expressados no tratado de 1943. O convênio contemplava a coordenação de políticas econômicas e de planos para expandir a produção e assegurar a estabilidade de reservas, a concessão de facilidades para investimentos entre os dois países, acordos para atividades de exploração de minerais e petróleo, eliminação de impostos sobre o comércio e facilidades para a importação de mercadorias de terceiras nações.

Assim estavam as coisas, quando se produziram os acontecimentos que levaram ao poder o general Alfredo Stroessner.



Visita do presidente Juan Domingo Perón a Assunção

CAPÍTULO 6

OS TEMPOS DE STROESSNER E A TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA

Durante o longo governo do presidente Alfredo Stroessner (1954-1989) pôs-se fim à dependência paraguaia a respeito da Argentina, mediante a integração física e econômica com o Brasil. Embora a questão em torno do domínio do Salto do Guairá perturbasse durante parte da década de 1960 as relações paraguaio-brasileiras, estas puderam consolidar-se graças ao ambicioso empreendimento hidrelétrico de Itaipu. A aproximação com o Brasil influiu nas negociações com a Argentina para a ampliação da liberdade de navegação fluvial, e na concreção do aproveitamento hidrelétrico de Yacyretá. O Paraguai incrementou suas vinculações diplomáticas dentro do marco da Guerra Fria e da firme posição assumida contra o comunismo internacional. O processo de democratização – ou de retorno à democracia – da América Latina, na década de 1980, deu lugar a um notório isolamento político do governo paraguaio, cada vez mais desprestigiado pelas denúncias de violações sistemáticas dos direitos humanos, e contribuiu para o desmoronamento do regime *stronista*, depois de mais de três décadas de vigência. No período de transição à democracia pôde

retomar-se o dinamismo das relações entre vizinhos. O Paraguai formou uma união aduaneira, ainda imperfeita, com a Argentina, o Brasil e o Uruguai, o Mercosul, e se somou a processos de coordenação e concertação política regional.

6.1. Marcha para o leste e conflito pelo Salto do Guairá

O general Alfredo Stroessner, que assumiu a presidência em agosto de 1954, tinha bem conhecidas simpatias pelo Brasil, onde havia cursado estudos de aperfeiçoamento profissional. Não deve estranhar, portanto, que durante sua gestão governativa se tenham concretizado os projetos esboçados na década de 1920 com vistas a pôr fim à dependência da Argentina, mediante a conclusão de obras de infraestrutura que permitissem o acesso desde o território paraguaio até os portos brasileiros do Atlântico.

De fato, com a ascensão ao poder do general Stroessner as expectativas em torno da união econômica com a Argentina decresceram, porque o novo presidente demonstrou não compartilhar o pensamento da forçosa dependência do Paraguai com respeito a seu vizinho do sul. Ademais, a concessão do asilo ao general Perón depois de sua destituição em setembro de 1955, assim como a muitos peronistas, deterioraram seriamente as relações argentino-paraguaias. O governo militar, de caráter contrário ao peronismo instaurado em Buenos Aires, deu ímpeto a conspirações dos opositores paraguaios para derrubar o regime de Stroessner e isso contribuiu para manter o distanciamento entre Buenos Aires e Assunção. A Argentina começou a tornar-se cada vez mais esquiva como mercado para a produção paraguaia no início da década de 1960 porque, embora de qualidade diferente, a província de Misiones produzia toda a erva que se consumia nesse país; a exportação de laranjas também havia sofrido uma paralisia, pois Corrientes e Entre Ríos produziam no inverno quantidades suficientes para o consumo interno, importando-se do Brasil na

primavera e no verão. Igualmente, se havia reduzido a importação de madeiras paraguaias, substituindo essas compras por outras mais baratas e ordinárias provenientes do Brasil.

Em abril de 1955, o governo do Paraguai deu instruções para que seu embaixador no Brasil, Raúl Sapena Pastor, articulasse a cooperação financeira e técnica desse país com vistas à concreção da rota entre coronel Oviedo e Alto Paraná e de uma represa hidrelétrica no rio Acaray. Devia propor, também, a construção de uma ponte sobre o rio Paraná, a união por estradas entre Foz do Iguaçu e Paranaguá e a concessão de um porto franco em Paranaguá. As gestões paraguaias encontraram ambiente propício e em janeiro de 1956 assinaram-se os acordos pelos quais o Brasil se comprometeu a realizar os estudos para o aproveitamento da energia hidráulica dos rios Acaray e Monday, assim como a aplicar o capital e os juros do empréstimo de 1942, dos quais se havia encarregado o Tesouro brasileiro, na construção da estrada entre coronel Oviedo e presidente Franco, no Alto Paraná; e se concedeu ao Paraguai um depósito franco no porto de Paranaguá. Pouco depois, em maio de 1956, estipulou-se a construção da ponte sobre o rio Paraná. Em outubro seguinte, os presidentes Stroessner e Juscelino Kubitschek, do Brasil, se reuniram em Foz do Iguaçu por causa do início dos trabalhos da ponte, após a aprovação pelo Congresso brasileiro dos fundos que se destinariam a tanto. Antes do fim do ano, firmou-se um Tratado Geral de Comércio e Investimentos e um Convênio de Comércio Fronteiriço. Esse conjunto de ações, complementadas por medidas internas de estímulo à ocupação das áreas fronteiriças com o Brasil, permitiram ao Paraguai concretizar um "giro geopolítico", conhecido naquele momento como a "Marcha para o Leste".

Em 3 de fevereiro de 1957, foi fundada Puerto Presidente Stroessner (a atual Ciudad del Este) no extremo oriental do caminho de coronel Oviedo a Alto Paraná e, em janeiro de 1961, os presidentes

Stroessner e Kubitschek inauguraram simbolicamente a ponte internacional designada depois como "Ponte da Amizade", que foi concluída e habilitada em 1965. O presidente Kubitschek entregou no encontro de janeiro de 1961 os estudos para o aproveitamento dos saltos de Acaray e Monday, a partir dos quais se obteve o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a construção da primeira central hidrelétrica do Paraguai.

De todo modo, durante a década de 1960, as relações com o Brasil passaram por uma prova de fogo, em consequência da controvérsia acerca do domínio do Salto do Guairá ou Salto das Sete Quedas. A Comissão Mista Paraguaio-Brasileira Demarcadora de Limites, no curso de suas tarefas de caracterização da linha fronteiriça, verificou que, antes de alcançar o rio Paraná, a cordilheira de Mbaracayú se bifurca em dois ramais; um para o norte, que terminava nas proximidades da primeira queda do Salto do Guairá; e outro para o sul, que chegava até a quinta queda. Os demarcadores paraguaios, baseados na evidência topográfica, sustentaram que a demarcação devia seguir o ramal norte, por coincidir com os altos cumes do Mbaracayú. Os brasileiros, invocando os trabalhos demarcatórios de 1872-1874, argumentaram que o limite era o ramal sul. Subjazia sob essas interpretações díspares o interesse no aproveitamento hidrelétrico do Salto do Guairá. O Paraguai pretendia assegurar o condomínio do salto e o Brasil seu domínio exclusivo.

Em fevereiro de 1962, informações jornalísticas revelaram que o Ministério de Minas e Energia do Brasil havia contratado os serviços do engenheiro Octavio Marcondez Ferraz para elaborar um relatório sobre o aproveitamento integral do Salto das Sete Quedas no rio Paraná. Em março seguinte, o governo do Paraguai dirigiu-se ao do Brasil para mostrar-lhe que até que "a demarcação de limites e a caracterização de fronteiras ficasse concluída, nenhum dos dois governos, nem o dos Estados Unidos do Brasil

nem o da República do Paraguai poderia propôr unilateralmente o aproveitamento integral da energia hidráulica do Salto do Guairá". Mais de seis meses depois, em setembro de 1962, o governo brasileiro respondeu sustentando a posse de seu país sobre o conjunto do salto, reconhecida pela Comissão Mista que demarcou os limites entre 1872 e 1874, e expressou que não tinha por que esperar a conclusão dos trabalhos em curso, que a seu juízo só eram de "densificação" de marcos entre os já demarcados. Na réplica paraguaia, de junho de 1963, afirmou-se que o Salto do Guairá "não somente não está situado integralmente em território do Brasil, mas que a República do Paraguai tem direitos de soberania territorial sobre sua margem ocidental, e em consequência, direitos de soberania fluvial e direitos de condomínio sobre as águas, quando possam ser utilizados quaisquer de seus recursos". Por conseguinte, o governo paraguaio sugeriu que os dois países estudassem conjuntamente as bases de um acordo para a utilização integral da energia hidráulica das águas do salto.

Apesar de sua terminante posição inicial, o Brasil foi mostrando certa abertura. Mas o ambiente se complicou de novo quando, em junho de 1965, um destacamento militar brasileiro instalou-se na zona reclamada pelo Paraguai. O fato deu lugar a trocas de notas, incidentes e uma agressividade crescente da imprensa e a opinião pública do Paraguai para com o Brasil. Na mensagem ao Congresso de 1966, o presidente Stroessner assegurou que o governo paraguaio considerava "absolutamente necessário o abandono da zona não caracterizada por qualquer força militar de ocupação, fato que também é indispensável para o normal e rápido restabelecimento da cordialidade das relações que anteriormente existia entre os dois países".

Nesse marco, os chanceleres Raúl Sapena Pastor, do Paraguai, e Juracy Magalhães, do Brasil, encontraram-se em Foz do Iguaçu em junho de 1966. Após tenso debate, conseguiu-se um acordo.

O Brasil, "no pleno exercício de sua soberania territorial", retirou o destacamento da zona discutida; o Paraguai, ratificando suas reclamações, expressou que valorizava a retirada como uma contribuição do Brasil aos trabalhos da Comissão Mista Demarcadora de Limites; e firmou-se uma ata conhecida como "Ata de Foz do Iguaçu" ou "Ata das Cataratas". Nesse documento, consignou-se que os ministros:

> *Concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto do Guairá ou Salto Grande das Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reservado a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades de consumo do outro país*.

O presidente Stroessner assegurou em sua mensagem ao Congresso de 1967 que:

> *A Ata Final de Foz do Iguaçu assinada pelo Paraguai e pelo Brasil é uma das peças fundamentais da política exterior paraguaia. A Ata Final realizada pelo Governo Nacional com uma soma de energia e discrição, de decisão e paciência, significa não somente um triunfo paraguaio, mas uma vitória do direito, um alto momento da amizade, da compreensão e da colaboração de dois povos americanos*.

Em fevereiro de 1967, criou-se uma Comissão Mista Técnica Paraguaio-Brasileira para o estudo e a avaliação das possibilidades econômicas e, em particular, do potencial hidrelétrico do rio

Paraná no trecho compartilhado. Fortaleceu-se assim a opção pelo aproveitamento conjunto.

A aproximação com o Brasil contribuiu para melhorar as relações com a Argentina, afetadas desde a queda de Perón, como se mostrou, pelas suspeitas e contínuas denúncias de apoio do governo desse país aos opositores paraguaios. Em 1958, firmou-se um convênio para o estudo do aproveitamento da energia hidráulica à altura das ilhas Yacyretá e Apipé. A Comissão Mista criada por esse convênio apresentou um primeiro relatório em 1964, determinando a possibilidade de construir uma represa entre a ilha Yacyretá e Rincón de Santa María, em território argentino. No mais, na década de 1960 se desenvolveram importantes negociações em torno da livre navegação dos rios compartilhados. Após alguns incidentes, em janeiro de 1967, os chanceleres do Paraguai e da Argentina assinaram um Tratado de Navegação, pelo qual se estabeleceu que: "A navegação dos rios Paraguai, Paraná e da Prata, dentro da jurisdição de ambas as Altas Partes Contratantes, é livre para os navios paraguaios e argentinos em igualdade de condições. Cada Alta Parte concederá aos navios nacionais da outra Alta Parte Contratante o mesmo tratamento que a seus próprios navios em todo o relativo à navegação", salvo para a cabotagem no interior de cada uma delas e para os navios de guerra. Tão ampla consagração da liberdade de navegação fluvial entre a Argentina e o Paraguai foi complementada em 1969 com um Acordo Bilateral para a Regularização, Canalização, Dragagem, Balizamento e Manutenção do rio Paraguai.

6.2. Os aproveitamentos hidrelétricos no rio Paraná

A partir dos últimos anos da década de 1960, e depois da assinatura da Ata de Foz do Iguaçu entre o Paraguai e o Brasil, a diplomacia argentina intensificou esforços para "multilateralizar" suas diferenças com este último país quanto ao aproveitamento

energético dos rios e à construção de obras de infraestrutura na região. Tanto dentro do Sistema da Bacia do Prata, formalizado em 1969, como nas Nações Unidas e em outros foros, a diplomacia argentina tentou consagrar o princípio de que para construir aproveitamentos hidrelétricos em rios internacionais de curso contínuo, devia necessariamente realizar-se uma "consulta prévia" aos demais Estados ribeirinhos. Tal posição não foi, no entanto, aceita na Bacia do Prata, pois em junho de 1971 os chanceleres dos cinco países membros aprovaram a Declaração de Assunção, concebida nos seguintes termos:

> *Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos. Nos rios internacionais de curso contínuo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades, sempre que não cause prejuízo sensível ao outro Estado da Bacia.*

De todo modo, a posição argentina obteve um reconhecimento significativo com a aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas da Resolução 2.995 (XVII), previamente consentida entre a Argentina e o Brasil, embora tal Resolução não tenha sido observada muito escrupulosamente no Prata.

Enquanto se desenvolviam as discussões jurídicas em torno da "consulta prévia" e o "prejuízo sensível", a Comissão Mista Técnica Paraguaio-Brasileira, constituída em 1967 para avaliar o aproveitamento do potencial hidrelétrico do rio Paraná no trecho compartilhado, continuou seus trabalhos. Em janeiro de 1973, apresentou-se aos governos do Paraguai e do Brasil o relatório técnico preliminar, que recomendava a construção de uma represa no lugar de Itaipu, com uma potência instalada de quase onze milhões de kilowatts. Adiantaram-se depois as negociações

bilaterais que levaram à assinatura do Tratado de Itaipu em abril de 1973. O tratado intitula-se na verdade "Tratado entre a República do Paraguai e a República Federativa do Brasil para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hidráulicos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países desde e inclusive o Salto do Guairá o Salto Grande de Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu". Consta de 25 artigos, e o complementam três anexos (o Anexo A, ou Estatuto, referente aos aspectos institucionais; o Anexo B, ou Descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares; e o Anexo C, ou Bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade). Pelo tratado criou-se uma entidade binacional denominada Itaipu, para realizar o aproveitamento hidrelétrico, constituída pelas empresas públicas Ande do Paraguai e Eletrobras do Brasil, com igual participação de capital.

O Tratado de Itaipu produziu fortes reações na opinião pública paraguaia. Os argumentos em prol e contra sua aprovação se sintetizaram nas discussões que tiveram lugar para tanto no Congresso, no qual tomavam parte, então, os principais partidos políticos do Paraguai. O tratado foi aprovado de todo modo, fazendo valer o governo sua maioria, e a troca de ratificações realizou-se em agosto de 1973. No ano seguinte constituiu-se a Entidade Binacional Itaipu, e pouco depois se iniciaram as obras do que se considerou como o maior empreendimento hidrelétrico do século XX.

Em torno de Itaipu, marco fundamental da política brasileira no Paraguai, chegaram a estruturar-se as distintas estratégias – privadas e públicas – de vinculação-integração-penetração destinadas a incrementar as relações entre os dois países. A represa se tornaria uma das maiores do mundo e a mais importante entre as de caráter binacional, onde as necessidades para sua construção se plasmaram na demanda de importantíssimas quantidades de cimento, de madeira para cofragem, de areia e de milhares de operários permanentes.

O Tratado de Itaipu gerou também reações adversas na República Argentina, onde se via a futura obra como um instrumento que dinamizaria o crescimento econômico e industrial do Brasil, em detrimento do equilíbrio regional. Antes da assinatura do tratado, o governo de Buenos Aires expressou ao de Assunção que se reservava o direito de solicitar a revisão e adequação de qualquer projeto de aproveitamento hidráulico na bacia do Paraná, "que tenha como consequência uma diminuição do nível aproveitável das águas em território argentino, e em geral, qualquer modificação prejudicial ao regime natural do rio". A concreção do acordo com o Brasil deu lugar a que o governo argentino decidisse neutralizar os efeitos do empreendimento paraguaio-brasileiro "com uma realização – nas palavras do engenheiro Enzo Debernardi – de importância, se não igual, pelo menos comparável", e em dezembro de 1973 firmou-se em Assunção o Tratado de Yacyretá, com estrutura similar ao Tratado de Itaipu (incluídos os três anexos), para realizar "o aproveitamento hidrelétrico, o melhoramento das condições de navegabilidade do rio Paraná à altura da ilha Yacyretá e, eventualmente, a atenuação dos efeitos depredadores das inundações produzidas por cheias extraordinárias". Nesse tratado, o Paraguai garantiu benefícios financeiros maiores que os que havia obtido com o Brasil.

O avanço das obras de Itaipu, e particularmente a fixação da quota de descarga de suas turbinas, em 1975, determinaram novas objeções do governo argentino, baseadas em que a represa de Itaipu diminuiria a capacidade do aproveitamento de *Corpus Christi*, que a Argentina e o Paraguai projetavam construir águas acima de Yacyretá, em conformidade com um convênio assinado em 1971. Propôs-se em consequência, a compatibilização dos empreendimentos hidrelétricos do Paraná. As negociações para tanto se iniciaram em 1977, e terminaram em outubro de 1979, com a assinatura do "Acordo Tripartite entre os governos do

Paraguai, da Argentina e do Brasil, referente ao aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná". O acordo estabeleceu o nível de água máximo normal de operação da barragem de *Corpus Christi*, assim como o compromisso de que Itaipu manteria o caudal de águas dentro de parâmetros definidos pela variação de nível do rio e da velocidade superficial normal; Itaipu poderia operar 18 unidades geradoras de uma potência nominal de 700 megawatts cada uma. Em 1982 iniciou-se o processo de preenchimento da represa de Itaipu e em 1985 ela foi inaugurada formalmente.

O objetivo de que o represamento de Itaipu inundasse completamente a área controvertida, nas proximidades do Salto do Guairá, não chegou a ser cumprido. Como indicou o engenheiro Debernardi em seu livro *Apuntes para la Historia Política de Itaipú*: "de acordo com o que já havia sido previsto pelos estudos técnicos, uma pequena parte da zona litigiosa ficou livre de inundação [...]. Essa zona tornou-se um parque ecológico binacional, submetido à administração da Itaipu, sob a custódia comum de guardas das duas nacionalidades, em convivência pacífica". Nessa zona, a fronteira ainda não foi demarcada.

6.3. Anticomunismo e relações com os Estados Unidos da América

Dentro da ordem mundial bipolar ao qual já se fez alusão, o Paraguai reafirmou durante o governo do general Stroessner seu alinhamento internacional – a partir de uma posição periférica – com os Estados Unidos, a potência predominante no hemisfério americano. Tal alinhamento assegurou ao país a continuidade da assistência técnica e financeira estadunidense. Frank Mora e Jerry Cooney comentaram a este respeito que:

> *No fim da década de 1950, os Estados Unidos e o Paraguai haviam contraído uma sorte de casamento por conveniência, próprio da Guerra Fria. Nos anos críticos transcorridos entre 1954 e 1961, quando Stroessner se esforçava para consolidar seu regime, o montante total da ajuda norte-americana (excluindo a ajuda militar) e dos empréstimos outorgados por instituições creditícias internacionais controladas pelos Estados Unidos chegou a 53,2 milhões de dólares (ou seja, 2,74% do Produto Interno Bruto), com uma média de 6 milhões por ano. Era uma soma considerável, tendo em conta que o Orçamento Nacional Paraguaio era de 21 milhões de dólares em 1959. O Paraguai figurava entre os três maiores beneficiários da ajuda estadunidense à América Latina naquele período. Em termos comparativos, o total da ajuda norte-americana antes de 1954 alcançou menos de 10 milhões de dólares [...]. Quanto à ajuda militar, seu montante total chegou a quase 10 milhões de dólares durante os anos 1954-1959. Entre os anos 1959-1961, quando o regime enfrentou várias ações de insurgência, a ajuda em caminhões, armas pequenas, artilharia leve, munições e treinamento chegou quase a 5 milhões de dólares. É difícil imaginar como teria podido sobreviver e consolidar-se o regime de Stroessner sem o apoio político, econômico e militar de Washington.*

Este apoio incluiu também o assessoramento prestado nos anos 1956 e 1958, por parte do coronel Robert Thierry, a Direção de Assuntos Técnicos que chegou a especializar-se na aplicação de sofisticados métodos de tortura aos opositores do governo acusados de comunistas.

As relações com os Estados Unidos se mantiveram cordiais, inclusive durante a administração do presidente Kennedy,

que buscou através do programa denominado "Aliança para o Progresso" fortalecer a democracia no continente. Em 1961, um enviado especial do governo estadunidense, o embaixador Adlai Stevenson, expressou ao presidente do Paraguai que a obtenção de assistência financeira, no futuro, dependeria da presença da oposição no Congresso "mediante eleições livres". A critério de Mora e Cooney:

> *Embora a mensagem pública de Washington a Assunção desse ênfase às reformas estruturais, o propósito da visita de Stevenson foi realmente uma questão de imagem política, ou seja, obter concessões de forma a justificar o apoio político, econômico e militar norte-americano.*
>
> *Durante os anos críticos da Aliança (1962-1966), o regime de Stroessner recebeu 41 milhões de dólares de assistência norte-americana; esses, somados aos créditos brandos de bancos privados norte-americanos e instituições creditícias internacionais controladas pelos Estados Unidos, alcançaram os 73 milhões de dólares. A ajuda militar (5,5 milhões) elevou a soma total para mais de 5% do Produto Interno Bruto paraguaio.*

A assistência estadunidense continuou intensa durante o governo do presidente Johnson.

O Paraguai sustentou nesses anos uma sólida posição anticomunista e apoiou as iniciativas estadunidenses nos foros globais e regionais. As coincidências com os Estados Unidos ficaram manifestas na atitude do governo de Assunção frente à Revolução Cubana. O Paraguai acusou o governo de Cuba de haver adestrado e financiado a "atividade subversiva" dos comunistas paraguaios e de outros "elementos subversivos atuantes em agrupamentos políticos de oposição". Em consequência, rompeu relações

diplomáticas com este país e respaldou com energia as medidas adotadas contra ele pela Organização dos Estados Americanos.

No princípio da década de 1970, as relações paraguaio-estadunidenses se deterioraram em razão das dilações e dificuldades suscitadas no processo para a extradição do francês Auguste Ricord, residente no Paraguai e reivindicado por tráfico de heroína aos Estados Unidos. O caso afetou seriamente a imagem internacional do país e de seu governo, aos quais se vinculou com o tráfico de drogas ilícitas, apesar de o Paraguai ter ratificado em 1971 a Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes de 1961, e ter adotado em 1972 uma lei para a repressão do narcotráfico e a prevenção e reabilitação da dependência de drogas.

Ademais, intensificaram-se as denúncias por violações sistemáticas dos direitos humanos por parte do governo paraguaio, formuladas por organismos não governamentais e no próprio Congresso dos Estados Unidos. Isso condicionou uma mudança radical nas relações entre o Paraguai e os Estados Unidos durante a presidência de Jimmy Carter. Segundo Mora e Cooney: "A pressão exercida sobre o regime de Stroessner pela administração Carter para que respeitasse os direitos humanos – em um tempo em que a repressão governamental talvez estivesse em seu apogeu – pegou Assunção desprevenida, transformando o governo norte-americano de aliado incondicional em decidido adversário do regime". Desde 1977, o governo dos Estados Unidos "declarou guerra" ao que pela primeira vez descreveria como "uma ditadura militar, unipessoal e reacionária", e reduziu drasticamente a assistência militar e econômica. O apogeu econômico derivado da construção de Itaipu e da demanda internacional de algodão e soja deu ao Paraguai "um grau crescente de autonomia [...] e ajudou o regime a evitar as pressões de seu antigo benfeitor". "O regime de Stroessner tornou-se uma vítima da trégua da Guerra Fria e da preocupação norte-americana pelos direitos humanos, a democracia e o tráfico de drogas".

Enquanto as denúncias de violações de direitos humanos se multiplicavam, o governo do Paraguai acordou com as demais ditaduras militares imperantes no Cone Sul-americano o intercâmbio de informações, o controle das atividades e a captura e entrega de seus próprios opositores residentes nos outros países, dentro do denominado Plano ou Operação Condor, que se desenvolveu nas décadas de 1970 e 1980, e fez milhares de vítimas.

Não obstante, a reinstauração dos governos democráticos na América do Sul, durante a década de 1980, determinou progressivo isolamento político do Paraguai, que se tornou, nas palavras de José Félix Fernández Estigarribia e de José Luis Simón, "em uma ilha autoritária, rodeada pelas democracias da Argentina, do Brasil, do Uruguai e da Bolívia". Isso, por sua vez, contribuiu para acelerar a crise terminal do regime.

6.4. Transição democrática e avanços na integração regional

A destituição do presidente Stroessner em 1989 e a abertura política propiciada pelo governo do general Andrés Rodríguez puseram fim ao isolamento político que havia predominado nos anos anteriores. As ações do governo do general Rodríguez quanto ao respeito e a promoção dos direitos humanos contribuíram para fortalecer a confiança internacional quanto a seu compromisso com a democracia. A primeira lei do novo Congresso foi a que aprovou a proposta do Poder Executivo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José, firmado vinte anos antes. Ratificaram-se também o Pacto de Direitos Civis e Políticos, e o de Direitos Econômicos e Sociais, assinados no âmbito das Nações Unidas. O governo do Paraguai reafirmou sua afinidade com a liderança dos Estados Unidos e se esforçou para atender temas sensíveis, como o combate ao narcotráfico e à pirataria.

De todo modo, as transformações registradas a partir do fim da década de 1980, que puseram termo à ordem mundial bipolar, facilitaram as iniciativas para ampliar os vínculos diplomáticos do país. A persistência da posição anticomunista e de alinhamento com os Estados Unidos ficou refletida, por exemplo, na manutenção da ruptura com Cuba, situação que só terminou estritamente dez anos depois da queda do general Stroessner.

O Paraguai em democracia incorporou-se ao mecanismo de concertação política denominado Grupo do Rio e participou, desde o início, das Cúpulas Ibero-americanas de Chefes de Estado e de Governo e das Cúpulas das Américas. Buscou-se reativar o Sistema da Bacia do Prata e encontrou-se um desafio extraordinário para fazê-lo na Hidrovia Paraná-Paraguai, via de comunicação econômica e eficiente desde o centro do continente até o Rio da Prata. O governo paraguaio tomou igualmente a iniciativa de articular a adesão plena do país ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), que se concretizou em 1993, e no ano seguinte o Paraguai participou da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Mas o acontecimento mais significativo que se produziu nesses anos do ponto de vista da política internacional do país foi sem dúvida a decisão de fazer parte da construção do Mercosul. Em meados de 1990, o Paraguai foi convidado a incorporar-se ao processo de integração iniciado pela Argentina e pelo Brasil para a formação de um mercado comum no Cone Sul. A diplomacia paraguaia encontrou uma negociação avançada, na qual a antiga rivalidade argentino-brasileira se estava transformando em um ambicioso projeto compartilhado. A decisão de somar-se ao Mercosul colocou o país em um dilema, pois se sabia que a abertura de sua economia geraria efeitos negativos para a atividade comercial e industrial. Depois de consultar os diferentes setores políticos e empresariais, resolveu-se participar; antes de tudo, por considerar-se

que o Paraguai não tinha outras opções razoáveis fora desse processo, e também porque se entendeu que a incorporação do país ao Mercosul lhe daria uma capacidade negociadora, ao menos nos temas comerciais, da qual havia carecido até então.

O Tratado constitutivo do Mercosul foi assinado em Assunção, em março de 1991. Por ele, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai assumiram o compromisso de formar em menos de quatro anos um mercado comum, baseado na plena reciprocidade de direitos e obrigações entre as partes, mediante reduções tarifárias graduais e a eliminação de restrições não tarifárias. Em agosto de 1994, deixou-se de lado o objetivo de estabelecer de imediato o mercado comum, mas se decidiu consolidar a união aduaneira, com uma tarifa externa única, e tarifa zero para os produtos de intrazona, em grande parte do universo tarifário. Concretizou-se pouco depois a associação do Chile e da Bolívia, e mais adiante, a da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela, mediante Acordos de Complementação Econômica.

O Mercosul não se limitou aos aspectos comerciais, mas avançou na coordenação de políticas públicas, na assistência mútua e na harmonização legislativa. Em dezembro de 1994, um Protocolo firmado em Ouro Preto fortaleceu a personalidade internacional e a estrutura orgânica do bloco. O Paraguai e o Uruguai obtiveram ali ao menos dois resultados significativos, que foram a decisão de que todas as resoluções dos órgãos do Mercosul deviam adotar-se por consenso, o que garante a igualdade jurídica dos Estados Partes, e a inclusão, no preâmbulo, de uma menção concreta à necessidade de que se considere especialmente aos países e regiões menos desenvolvidas do bloco.

O Paraguai impulsionou também, na Cúpula presidencial de Ushuaia de 1998, a assinatura de um Protocolo sobre Compromisso Democrático entre os Estados Partes e associados

do Mercosul, pelo qual a ruptura da ordem constitucional em um dos países implicaria a adoção de medidas que poderiam chegar até a suspensão de direitos dentro do bloco. A representação paraguaia ante os órgãos do Mercosul advogou em distintos momentos pelo estabelecimento de órgãos supranacionais, que assegurassem a atenção preferente dos interesses comuns, assim como pela vigência do princípio de solidariedade entre os Estados Partes e por um sistema de solução de controvérsias mais evoluído que o estabelecido no Protocolo de Brasília de 1992. Esta última aspiração pôde concretizar-se em 2002, com a assinatura do Protocolo de Olivos sobre Solução de Controvérsias, que estabeleceu um Tribunal Permanente de Revisão, com sede fixa em Assunção. Na primeira década do século XXI produziram-se igualmente avanços quanto ao reconhecimento das assimetrias entre os Estados Partes, que teve uma manifestação efetiva na criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Por outra parte, ressalte-se que a partir da década de 1990 se foram modificando as linhas políticas definidas durante a Guerra Fria. O Paraguai começou a votar nas Nações Unidas contra o bloqueio de Cuba, e em 1996 se restabeleceram relações de caráter consular com esse país. Em 1999, o Paraguai e Cuba reiniciaram suas relações diplomáticas depois de trinta anos de ruptura. Abriu-se uma Embaixada na Rússia e incrementaram-se as relações com os países da Europa do Leste. Nessa mesma década, o Paraguai aceitou a jurisdição da Corte Internacional de Justiça e a da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e assinou o acordo para participar nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. O país interveio também, desde o princípio, nas Cúpulas sul-americanas que deram lugar ao processo de integração que atualmente se concentra na Unasul.

O aprofundamento da integração da América do Sul e o incremento das obras de infraestrutura para melhorar as comunicações

no interior do continente parecem definir o destino do Paraguai dentro da região. A posição geográfica do país no centro da Bacia do Prata, seu potencial hidrelétrico, a experiência que desenvolveu em matéria de logística e transporte permitir-lhe-ão cumprir um papel ativo na integração física e energética do Cone Sul-americano, assim como no aproveitamento sustentável e equitativo dos recursos naturais compartilhados, principalmente dos recursos hídricos.

6.5. Novos e velhos temas das relações entre vizinhos

No fim do século XX, o comércio exterior do Paraguai era muito diferente do que havia sido apenas cinquenta anos antes. O Brasil – e já não a Argentina – constituía-se em seu principal importador e no maior comprador de seus produtos. O Brasil era também o país de origem da maior quantidade de investimentos radicados em território paraguaio. Uma parte significativa desses investimentos era constituída pelo aporte de dezenas de milhares de pequenos produtores camponeses provenientes desse país e estabelecidos no Paraguai, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, no marco da expansão da fronteira agrícola brasileira. Esse fato contribuiu para disparar a produção de oleaginosas – sobretudo da soja, que passou a ser a primeira rubrica de exportação do Paraguai. A maior proporção da soja e dos cereais produzidos no país, e de seus derivados, se comercializava em território brasileiro, ou através dele, mas por diversos fatores, na primeira década do século XXI se foi canalizando cada vez mais pela via fluvial aos portos argentinos ou uruguaios. Por conseguinte, o Brasil cedeu nos últimos anos seu lugar como principal destino das exportações paraguaias. Também, as importações brasileiras vêm sendo deslocadas ultimamente, em importância, pelas provenientes da República Popular da China, país com o qual o Paraguai não mantém relações diplomáticas.

À margem do comércio, dos investimentos e das migrações, a vinculação com o Brasil tem como eixo central o empreendimento binacional Itaipu. As objeções ao regime jurídico e administrativo desse aproveitamento ganharam força durante o período de transição democrática. Em 1995 foi assinado um novo Anexo sobre a estrutura institucional da entidade, no caminho para a plena cogestão administrativa. Chegou-se também, em 1997, a um acordo para o cancelamento da dívida contraída durante a construção da represa, que deveria ser completamente paga no ano 2023. O primeiro entendimento não foi aprovado pelo Congresso do Brasil, e o segundo foi objeto de duras críticas na imprensa e no Congresso do Paraguai, em particular pelo reconhecimento de uma parte da dívida.

As reclamações em torno da situação em que se encontra o país com respeito ao empreendimento binacional foram reunidas pelo candidato Fernando Lugo nas eleições gerais de 2008, como parte essencial de seu programa de governo. Sob a administração do presidente Lugo, o Paraguai propôs ao Brasil a discussão de uma agenda de seis pontos, que foi aceita em termos gerais em um comunicado assinado pelos presidentes de ambos os países, em julho de 2009. Os seis pontos incluem: a) a recuperação da soberania hidrelétrica, mediante a livre disponibilidade da energia produzida; b) o preço justo para a energia cedida ao Brasil; c) a revisão da dívida e a eliminação de sua porção ilegítima; d) a cogestão plena; e) o controle e a transparência; e f) a conclusão de obras faltantes (como a subestação seccionadora e as obras de navegação).

Outro tema essencial com o Brasil é o da integração física. Os projetos definidos na década de 1950 vão colapsando ante o incremento do comércio e o tráfego entre os dos países. Uma medida importante, mas insuficiente, considerada nos anos da transição democrática é a construção de uma segunda ponte sobre

o rio Paraná, nas proximidades de Cidade do Leste. O acordo firmado para tanto foi rechaçado pelo Congresso paraguaio em 1996, e o projeto foi postergado por muitos anos. Durante o governo do presidente Nicanor Duarte Frutos assinou-se um novo acordo, pelo qual o Brasil se comprometeu a financiar a construção da segunda ponte. Esse acordo foi aprovado pelos Congressos de ambos os países, e encontra-se em vias de execução. Também, se estabeleceu um grupo técnico binacional para considerar os diferentes aspectos relacionados à integração física entre o Brasil e o Paraguai, inclusive a interconexão ferroviária e a utilização das hidrovias Paraná-Paraguai e Paraná-Tietê.

Um ponto de tensão recorrente nas relações paraguaio-brasileiras é o da Tríplice Fronteira. Por longos anos, em Puerto Presidente Stroessner, denominada depois Cidade do Leste, desenvolveu-se um comércio de triangulação ou reexportação para o Brasil. Distintas mercadorias são adquiridas ali por "sacoleiros", que as introduzem no território brasileiro com evasões no pagamento dos impostos. A continuidade e a magnitude das atividades comerciais de Cidade do Leste levaram o Brasil a extremar os controles e as restrições, sobretudo a partir da década de 1990. Cidade do Leste foi estigmatizada como um ativo centro, além de contrabando, de pirataria, de lavagem de dinheiro e de tráfico de armas.

O governo do Paraguai buscou encarar a questão como um problema regional, expondo a necessidade da transformação de Cidade do Leste no marco do processo de integração do Mercosul. O Brasil perseverou de todas as maneiras em sua ação repressiva. Em setembro de 2000 foi assinado o denominado Tríplice Acordo, para consagrar bilateralmente novos mecanismos de controle. Esse tratado reuniu em um único instrumento normas sobre a dupla imposição do imposto de renda, o combate ao contrabando de produtos derivados do tabaco, e o regime de depósitos francos. Mas o Tríplice Acordo foi rechaçado pelo Congresso do Paraguai.

Nas relações com a Argentina, o tema central nos anos da transição democrática foi a conclusão das obras de Yacyretá.

Com a Argentina e o Brasil os temas migratórios tiveram relevância nesse período, por razões inversas. No caso da Argentina, pela grande quantidade de paraguaios residentes nesse país; e, no do Brasil, pelos milhares de brasileiros que se assentaram em território do Paraguai. O incremento dos controles migratórios impulsionou a assinatura de um convênio bilateral paraguaio-argentino de migração em 1998, com o propósito de facilitar a regularização da situação em que se encontravam os paraguaios na Argentina. O convênio de 1998 foi rechaçado pelo Congresso do Paraguai e deu lugar à negociação de outro, assinado em 2001, que não chegou a ser considerado pelo Poder Legislativo paraguaio. Finalmente, a regularização se acordou de forma unilateral e ampla pelo governo argentino, durante a administração do presidente Néstor Kirchner, mediante o denominado Plano Pátria Grande. Quanto aos brasileiros residentes em território paraguaio, o tema da regularização migratória foi facilitado pela ratificação por parte do Paraguai, em 2009, dos Acordos sobre Regularização Migratória Interna e Residência de Nacionais, celebrados no âmbito do Mercosul em 2002.

Também nos últimos vinte anos as relações com a Bolívia se intensificaram notavelmente. Um ato muito significativo para a consolidação das vinculações bilaterais foi a restituição à Bolívia das armas e dos elementos conservados no Paraguai como despojos da Guerra do Chaco, que se realizou em La Paz em agosto de 1994 e deu lugar a um gesto similar por parte do governo boliviano. Em 2008, o Paraguai inaugurou o último trecho da *Ruta Transchaco* que conecta Assunção à fronteira da Bolívia, na passagem Infante Rivarola-Cañada Oruro, e espera-se que com a conclusão dos trabalhos no trecho boliviano entre Cañada Oruro e Villamontes e o reparo de uma parte do trecho paraguaio entre

Mariscal Estigarribia e Estancia La Patria, ambos os países fiquem ligados por uma estrada completamente pavimentada.

Para o mais, nesse período deram-se passos importantes para institucionalizar a Chancelaria e o Serviço Exterior paraguaios. No fim de 1999, foi aprovada a primeira estrutura do Serviço Diplomático e Consular da República; e no ano seguinte, foi sancionada a Lei Orgânica do Ministério de Relações Exteriores. Em 2007, realizou-se pela primeira vez um concurso nacional de provas e méritos para o ingresso no corpo diplomático e consular. O país ingressou no século XXI com uma equipe estável de diplomatas, que deverá ser respeitado e promovido para formar, com o passar dos anos, um corpo cada vez mais homogêneo e profissional. A eles, e a quem compartilha com eles a responsabilidade de representar a República do Paraguai em suas relações com o exterior, caberá adotar as novas decisões, com sujeição aos compromissos assumidos e sem perder de vista a tradição diplomática do país, que é reflexo e síntese de sua história.

BIBLIOGRAFIA

ALCALÁ, Guido Rodríguez; ALCÁZAR, José Eduardo. *Paraguay y Brasil:* documentos sobre las relaciones binacionales, 1844-1864. Asunción: Tiempo de Historia, 2007.

ASHWELL, Washington. *Historia Económica del Paraguay:* estructura y dinámica de la economía nacional, 1870-1925. Asunción: Carlos Schauman, 1989. t. I.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Argentina, Brasil y Estados Unidos:* de la Triple Alianza al MERCOSUR. Buenos Aires: Norma, 2004.

_____. *La formación de los Estados de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Norma, 2006.

BETHELL, Leslie. O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai. In: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães. *A Guerra do Paraguai*: 130 anos depois. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BREZZO, Liliana M. *Aislamiento, Nación e Historia*: La Argentina y el Paraguay - siglos XVIII-XX. Rosario: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 2005.

_____. *La Argentina y el Paraguay*: 1852-1860. Buenos Aires: Corregidor, 1997.

_____. FIGALLO, Beatriz J. *La Argentina y el Paraguay*: de la guerra a la integración. Rosario: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 1999.

CALVO, Roberto Querejazu. *Masamaclay*: historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco. La Paz: Los Amigos del Libro, 1975.

CAPDEVILA, Luc; ALCALÁ, Guido Rodríguez. *Nueva Burdeos*: Colonización francesa en el Paraguay. Asunción: Embajada de Francia, 2005.

CARDOZO, Efraím. *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata*. Buenos Aires: Librería del Plata, 1961.

_____. *Vísperas de la Guerra del Paraguay*. Buenos Aires: El Ateneo, 1954.

CERVO, Amado; RAPOPORT, Mario (Comp.). *El Cono Sur*: una historia común. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

CHAVES, Julio César. Dos misiones de la Junta en los primeros días de la revolución: misiones Arias y Agüero al Paraguay. In: *Actas del IV Congreso de Historia Argentina y Americana*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1966. v. IV.

_____. *El Presidente López*: vida y gobierno de Don Carlos. Buenos Aires: Ayacucho, 1955.

_____. *El Supremo Dictador*: biografía de José Gaspar de Francia. Madrid: Atlas, 1964.

_____. *Historia de las relaciones entre Buenos Ayres y el Paraguay*: 1810-1813. Buenos Aires-Asunción: Nizza, 1959.

DEBERNARDI, Enzo. *Apuntes para la Historia Política de Itaipú*. Asunción: Editorial Gráfica Continua, 1996.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*, São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. *Relações Brasil-Paraguai*: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954). Brasília: FUNAG, 2012.

ESTIGARRIBIA, José Félix Fernández; SIMÓN, José Luis. *La sociedad internacional y el Estado autoritario del Paraguay*. Asunción: Araverá, 1987.

KRAUER, Juan Carlos Herken; HERKEN, María Isabel Giménez de. *Gran Bretaña y la Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Arte Nuevo, 1983.

LACOSTE, Pablo (Comp.). *Argentina, Chile y sus vecinos*. Mendoza: Caviar Bleu, 2005.

MORA, Frank O. *La política exterior del Paraguay*: 1811-1989. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993.

_____. COONEY, Jerry W. *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción: Intercontinental, 2009.

MOREIRA, Miguel Mercado. *El Chaco Boreal*: litigio boliviano-paraguayo. La Paz: Atenea, 1929.

_____. *Historia diplomática de la Guerra del Chaco*. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos, 1966.

MORENO, Isidoro J. Ruiz. *Campañas militares argentinas*. Buenos Aires: Claridad, 2008. t. 4 e 5.

PASTORE, Carlos. *El Gran Chaco en la formación territorial del Paraguay*. Asunción: Criterio Ediciones, 1989.

QUELL, Hipólito Sánchez. *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Corá*. Buenos Aires: Guillermo Kraft, 1964.

RAMOS, R. Antonio. *Juan Andrés Gelly*. Buenos Aires-Asunción: Talleres Gráficos Lucania, 1972.

_____. *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*. [S. l.]. Conselho Federal de Cultura; Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1976.

_____. *La política del Brasil en el Paraguay bajo la dictadura del Dr. Francia*. Buenos Aires-Asunción: Nizza, 1959.

RIBEIRO, Pedro Freire. *A Missão Pimenta Bueno (1843-1847)*. [S. l.]: Ministério das Relações Exteriores, 1965-1966.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Oriente, 1970. t. V e VI.

SANZ, Luis Santiago. La política internacional, relaciones exteriores y cuestiones limítrofes: 1810-1862. In: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 2000. t. 5.

SCHMITT, Peter A. *Paraguay y Europa*: 1811-1870. Asunción: El Gráfico, 1990.

SCOBIE, James. *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*: 1852-62. Buenos Aires: Hachette, 1964.

SIMÓN, José Luis (Comp.). *Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

SOUZA, José Antonio Soares de. *A Missão Bellegarde ao Paraguai*: 1849-1852. [S. l.]: Ministério das Relações Exteriores, 1966/1970.

TJARKS, Germán. Nueva luz sobre el origen de la Triple Alianza. In: *Revista Histórica*. Buenos Aires: Instituto Histórico de la Organización Nacional, 1976. n. 1.

WARREN, Harris Gaylord. *Paraguay y la Triple Alianza*: la década de posguerra - 1869-1878. Asunción: Intercontinental, 2009.

WHIGHAM, Thomas L. *Lo que el río se llevó*: Estado y comercio en Paraguay y Corrientes, 1776-1870. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, 2009.

_____. CASAL, Juan Manuel (Comp.). *La diplomacia estadounidense durante la Guerra de la Triple Alianza*: escritos escogidos de Charles Ames Washburn sobre el Paraguay, 1861-1871. Asunción: Servilibro, 2008.

YEGROS, Ricardo Scavone. *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*. Asunción: Servilibro, 2004.

_____. *La Declaración de la Independencia del Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2011.

YNSFRÁN, Pablo Max. *La expedición norteamericana contra el Paraguay*: 1858-1859. México-Buenos Aires: Guarania, 1954/1958.

Formato	**15,5 x 22,5 cm**
Mancha gráfica	**10,9 x 17cm**
Papel	**pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)**
Fontes	**AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)**

Este livro apresenta uma cobertura concisa do movimento histórico das relações internacionais do Paraguai. Os primeiros capítulos tratam do processo de emancipação política, da transição a partir do enclausuramento dos tempos do doutor Francia até a abertura internacional restrita, durante o governo de Carlos Antonio López, e das condicionantes regionais que intervieram no estouro da guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança. Depois se explica como, no primeiro terço do século vinte, a controvérsia com a Bolívia pelo *Chaco Boreal* se complicou até desembocar em uma nova conflagração, e como, após a Conferência de Paz, a diplomacia paraguaia se dedicou a garantir condições vantajosas para seu comércio exterior e seu desenvolvimento econômico.

Igualmente, destaca-se que a reinstauração de governos democráticos na América do Sul, na década de 1980, determinou o progressivo isolamento político do Paraguai, processo que contribuiu, por sua vez, para acelerar a crise terminal do regime de Stroessner e sua derrocada. Isto significou não apenas o fim de sua retração internacional, mas também o surgimento de novos desafios. O mais significativo deles foi a decisão - nada fácil - de fazer parte da construção do MERCOSUL.

Resultado de pesquisas que os autores vêm desenvolvendo há vários anos, o livro enfatiza as relações intergovernamentais, sem deixar de considerar as circunstâncias e os atores que intervieram no devir relacional dos povos.

ISBN 857631457-6
9 788576 314578

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

coleção Relações Internacionais

Ricardo Scavone Yegros
Liliana M. Brezzo

História das Relações Internacionais do Paraguai

Fundação Alexandre de Gusmão

coleção | Relações Internacionais

História das Relações Internacionais do Paraguai

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ricardo Scavone Yegros
Liliana M. Brezzo

História das Relações Internacionais do Paraguai

Fundação Alexandre de Gusmão

Brasília – 2013

© Editorial El Lector, 2010.
Título original: Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

Y43

Yegros, Ricardo Scavone.

História das relações internacionais do Paraguai / Ricardo Scavone Yegros, Liliana M. Brezzo. – Brasília : FUNAG, 2013.

187 p. - (Coleção relações internacionais)

ISBN 978-85-7631-457-8

1. Paraguai - história. 2. Guerra do Paraguai (1864-1870). 3. Guerra do Chaco (1932-1935). 4. Paraguai. Presidente (1954-1989 : Alfredo Stroessner). 5. Paraguai - relações internacionais - história. I. Brezzo, Liliana M. II. Título.

CDD 327.891

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

SUMÁRIO

Prefácio à Edição Brasileira 9
Francisco Doratioto

Introdução 13

Capítulo 1
Emancipação política 17

1.1. O Paraguai nos tempos da Independência 18

1.2. Desconhecimento da Junta de Buenos Aires 20

1.3. O Movimento de Maio e o Congresso de junho de 1811 25

1.4. Acordo com Buenos Aires 29

1.5. A Proclamação da República em 1813 33

1.6. Ditadura do doutor Francia e isolamento internacional 35

Capítulo 2
Reconhecimento internacional e controvérsias de limites 41

2.1. Reinserção do Paraguai no comércio e a política do Prata 42

2.2. Declaração de Independência 46

2.3. Reconhecimento do Brasil e aliança com Corrientes 50

2.4. A grande aliança contra Rosas 55

2.5. Reconhecimento da Confederação Argentina 58
2.6. Questões de navegação e limites 60
2.7. Abertura internacional restringida 69

Capítulo 3
A Guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança 73
3.1. A questão oriental e a intervenção do Paraguai 73
3.2. O Tratado da Tríplice Aliança 80
3.3. Os demais países frente à Guerra do Paraguai 83
3.4. Os arranjos de paz e os limites com o Brasil 87
3.5. O arranjo dos limites com a Argentina 92
3.6. Ajustes posteriores em matéria de limites 96
3.7. A dívida de guerra 99

Capítulo 4
Reconstrução e nova controvérsia pelo Chaco 103
4.1. Empréstimos, migrações e investimentos 103
4.2. Comércio exterior e relações entre vizinhos 107
4.3. A questão de limites com a Bolívia 111
4.4. Acordos transacionais 115
4.5. A controvérsia pelo Chaco nas primeiras décadas do século XX 122
4.6. O Paraguai ante a Primeira Guerra Mundial 125

Capítulo 5
Guerra e pós-Guerra do Chaco 133
5.1. Atritos e incidentes prévios à guerra 134
5.2. A diplomacia paraguaia durante a Guerra do Chaco 139

5.3. A Conferência de Paz e o Tratado de Limites com a Bolívia....143
5.4. Novos entendimentos com a Argentina e o Brasil....148
5.5. A assistência estadunidense, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria....152

Capítulo 6
Os tempos de Stroessner e a transição à democracia....159
6.1. Marcha para o leste e conflito pelo Salto do Guairá....160
6.2. Os aproveitamentos hidrelétricos no rio Paraná....165
6.3. Anticomunismo e relações com os Estados Unidos da América....169
6.4. Transição democrática e avanços na integração regional....173
6.5. Novos e velhos temas das relações entre vizinhos....177

Bibliografia....183

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA

Francisco Doratioto[1]

Durante boa parte do século XX, foi turbulenta a vida política do Paraguai, em consequência de tentativas de golpes de Estado e de três guerras civis. Ademais, o país suportou três ditaduras, sendo a mais longa a do general Alfredo Stroessner (1954-1989), e um conflito internacional, a Guerra do Chaco, contra a Bolívia. O contexto, principalmente nos períodos ditatoriais, decididamente não era propício à atividade intelectual livre e plural, ainda mais porque, no início do século XX, surgiu e se robusteceu uma cultura política hostil às liberdades individuais e justificadora do autoritarismo.[2] Tal cultura política autoritária restringiu os espaços nos quais se pudesse exercitar a liberdade de opinião e a atividade intelectual independente, bem como de comportamentos sociais diferenciados. Era particularmente difícil o estudo da história política e da inserção internacional do Paraguai. Estes eram temas que remetiam, necessariamente, a situações e figuras do passado que estavam, de algum modo, na raiz tanto dessa cultura autoritária

1 Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília e pesquisador, com bolsa produtividade, do CNPq. É autor de livros e artigos sobre a história das relações entre o Brasil e o Paraguai.

2 Ver "Ideologia Autoritária", esclarecedora análise do intelectual paraguaio Guido Rodríguez Alcalá (Brasília: FUNAG/IPRI, 2005, coleção América do Sul, v. 4).

quanto na de seu contraponto, os valores liberais. Como resultado, boa parte da produção historiográfica paraguaia desse período, particularmente durante a longa ditadura de Stroessner, se preocupou antes em expor uma interpretação que comprometesse um desses polos (e apologético do outro), do que em compreender o processo histórico. Os trabalhos referentes à política exterior paraguaia restringiam-se, basicamente, à História Diplomática e a aspectos das guerras contra a Tríplice Aliança (1865-1870) e a do Chaco (1932-1935). Essa restrição temática, que ocorreu também no Brasil e em outros países da região, explica-se no caso paraguaio por aspectos acadêmicos, como a dificuldade de se ter acesso à documentação, mas, também, pelas muralhas intelectuais xenófobas levantadas pelo setor político/intelectual radicalizado de direita, com o apoio e apoiando governos ditatoriais.

No Paraguai, a História não era somente História, tendo adquirido a função de instrumento de luta político-partidária. O comprometimento nesta de parte dos intelectuais, normalmente sob a lucrativa proteção do Poder no caso dos adeptos da cultura autoritária, resultava de opção explícita, militante. O pensamento autoritário buscou revisar a História paraguaia, de modo a redigir uma narrativa antidemocrática justificadora de sua concepção de sociedade e útil ao esforço de legitimação dos ditadores. Para tanto, ignorou-se documentos; deturpou-se o significado de outros; não se considerou relações causais; classificou-se o contraditório de traição à pátria e, quando a razão, a lógica desnudava essa situação, esse revisionismo apelava à emoção, ao sentimentalismo populista. O revisionismo encontrou guarida na ditadura de Stroessner, mas, ainda assim, apesar do ambiente de intimidação ao que não significasse alinhamento automático a essa ideologia oficial, importantes trabalhos históricos foram produzidos no Paraguai. Na década de 1980, inovou-se quanto a temas e análises da história da inserção internacional do país, estudando-se, por

exemplo, a ação do nazismo e do fascismo no Paraguai durante a II Guerra Mundial ou, ainda, a postura de outros Estados em relação ao regime stronista.[3]

A queda da ditadura de Stroessner em 1989, com a consequente democratização, e o processo de integração regional, que originou o Mercosul, reduziram a influência do pensamento autoritário e do populismo xenófobo no país. O novo ambiente de liberdade e de abertura externa foi enriquecedor para a historiografia paraguaia, que diversificou seus temas; foi a arquivos buscar documentação para corroborar fatos e interpretações e preocupou-se com a objetividade. A essa produção de historiadores paraguaios veio somar-se a de estudiosos de outras nacionalidades.[4] Este livro é escrito por dois expoentes dessa nova fase de estudos da História do Paraguai: Ricardo Scavone Yegros, paraguaio, e Liliana M. Brezzo, argentina.

Ricardo Scavone Yegros pertence à categoria de diplomatas-historiadores que, nos países vizinhos e no Brasil, muito têm contribuído à compreensão de nossa inserção internacional. Ele tem longa trajetória de pesquisa em arquivos e é autor de importante produção sobre a história da política exterior paraguaia. Também publicou trabalhos em parceria com Liliana Brezzo a qual, por sua vez, é, entre os historiadores estrangeiros, uma das mais competentes estudiosas da história do Paraguai. Dedicada pesquisadora, responsável por localizar e publicar documentação inédita, seus trabalhos transitam da História Política à História das Ideias com a mesma profundidade e elegância de estilo.

3 Ver, por exemplo, "Nazismo e fascismo en el Paraguay; los años de guerra; 1939-1945" de Alfredo M. Seiferheld (Asunción: Editorial Histórica, 1986) e as coletâneas documentais "EE.UU y el regimen militar paraguayo (1954-1958)" (Asunción: El Lector, 1988) ou "Argentina, Estados Unidos y insurrección en Paraguay" (Asunción: Ediciones RP, 1988), ambos de autoria de Aníbal Miranda.

4 O resultado dessa conjunção de esforços resultou nas *Jornadas Internacionales de Historia del Paraguay*, encontros bianuais realizados em Montevidéu, organizadas por Juan Manuel Casal, da Universidad de Montevideo, e Thomas Whigham, da Georgia University. Em 2012, realizou-se a terceira dessas Jornadas.

História das Relações Internacionais do Paraguai resulta, portanto, dessa nova fase dos estudos históricos sobre o país e preenche um vácuo historiográfico. De fato, não havia anteriormente um trabalho que descrevesse e analisasse, com profundidade, a evolução das relações internacionais paraguaias. Scavone Yegros e Brezzo identificam as diretrizes da política exterior paraguaia; demonstram as especificidades da atuação internacional de um país mediterrâneo, vizinho de dois dos maiores países sul-americanos, e explicam os temas externos mais importantes nas diferentes fases históricas da sociedade paraguaia.

Publicado originalmente no Paraguai em 2010, este livro incorpora os mais recentes avanços no conhecimento sobre seu tema, produzidos por historiadores de diferentes nacionalidades e, ainda, aquele acumulado pela História Diplomática. Sua edição original era destinada ao público paraguaio e não ao ambiente acadêmico, o que explica a inexistência de notas de rodapé, com as fontes de informação. No entanto, os autores apresentam, no final do volume, importante e diversificada bibliografia que utilizaram.

Como resultado da experiência de pesquisa e da maturidade intelectual de Brezzo e Scavone Yegros – no caso deste, enriquecida pela experiência diplomática –, encontra-se neste livro análise fundamentada, em linguagem clara, da evolução das relações internacionais do Paraguai. Os autores nos brindam, ainda, com uma reflexão final sobre os antigos e novos temas dessas relações, particularmente interessantes para o processo de integração regional. Como se vê, "História das Relações Internacionais do Paraguai" é publicado já na condição de referência obrigatória para os estudos sobre a História paraguaia.

INTRODUÇÃO

Até o início do século XX, o estudo e a explicação dos eventos internacionais pareciam satisfatórios com a aplicação dos pressupostos da História Diplomática, que estava centrada na análise do papel desempenhado pelos homens de governo. A partir dessa perspectiva, a evolução das relações entre os Estados dependia, sobretudo, das decisões e da atividade dos chefes de Estado, de seus ministros, representantes e agentes; dava-se grande ênfase a decifrar ou expor suas características, suas habilidades ou seus erros. Sem desconhecer a importância de tais pressupostos, os historiadores compreenderam, no novo século, que não podiam basear-se exclusivamente neles. Alguns especialistas no campo da historiografia afirmam que a mudança de história diplomática para história das relações internacionais produziu-se ao término da Primeira Guerra Mundial, quando na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos promoveu-se a formação de instituições científicas para o estudo das relações internacionais. Não obstante, seria necessário esperar até as décadas de 1940 e 1950 para observar a consolidação definitiva do estudo das relações internacionais, o qual não deixou de influenciar os historiadores dedicados a esses temas.

A figura central desta renovação, o historiador francês Pierre Renouvin, sustentou que:

> *Para compreender a ação diplomática, é preciso perceber as influências que orientam seu curso. As condições geográficas, os movimentos demográficos, os interesses econômicos e financeiros, os traços da mentalidade coletiva e as grandes correntes sentimentais são as forças profundas que foram formando a urdidura das relações entre grupos humanos e, em grande medida, determinaram seu caráter. O homem de Estado não pode prescindir delas ao decidir ou projetar; está submetido à sua influência e terá necessariamente de calibrar os limites que se impõem à sua atividade.*

Atraídos por este horizonte conceitual – embora os resultados, em nosso caso, ainda sejam muito modestos – redigimos esta brevíssima *História das Relações Internacionais do Paraguai*.

Os estudos históricos sobre assuntos internacionais, analisados a partir da perspectiva diplomática, receberam destacada atenção no Paraguai. O interesse pelo processo da independência, assim como os antecedentes internacionais e as negociações pós-bélicas correspondentes à Guerra contra a Tríplice Aliança e à do Chaco concentraram uma série de esforços meritórios. No segundo terço do século XX apareceram pesquisas bem documentadas sobre esses processos, como resultado do estudo de fontes provenientes de arquivos brasileiros e argentinos, além do Arquivo Nacional de Assunção. Julio César Chaves publicou *Historia de las Relaciones entre Buenos Aires y el Paraguay*; Hipólito Sánchez Quell, *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Corá*; R. Antonio Ramos, *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*, e Efraím Cardozo deixou duas importantes obras: *Vísperas de la Guerra del Paraguay* e *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata*. Foram também publicados resumos ou compêndios dedicados a expor distintos momentos das relações internacionais do país, a partir dos pressupostos da História

Diplomática, como os textos de *Historia Diplomática del Paraguay* de Cecilio Báez, Luis G. Benítez e Antonio Salum Flecha.

A partir de 1989 e ainda antes – quando eram visíveis os choques entre o regime de Stroessner em sua fase terminal e o sistema internacional – cresceu no Paraguai o interesse pelos estudos sobre a política exterior e as relações internacionais. Por exemplo, naquele momento, o Centro Paraguaio de Estudos Sociológicos decidiu ampliar suas atividades constituindo um programa de Relações Internacionais e começou a editar *Perspectiva Internacional Paraguaya*, a primeira publicação periódica especializada na matéria que o país teve. Esses primeiros esforços estavam emoldurados, segundo seus iniciadores, pelo empenho para superar o que então conceituavam como *mediterraneidade cultural*, uma situação que, salientavam, era mais preocupante, inclusive, que o isolamento geográfico ou internacional, pois entendiam que "ao encerrarmo-nos em nós mesmos, torna-se quase impossível a compreensão do mundo exterior e de suas exigentes regras de jogo".

Essas condicionantes influíram para que, no presente, apresentemo-nos novos horizontes no estudo da história das relações internacionais do Paraguai, no que apenas demos alguns passos. Torna-se urgente estudar a importância da emigração paraguaia e as repercussões que teve na política exterior, a atitude do Paraguai ante o processo de integração regional, o papel do Poder Legislativo, dos partidos políticos, dos meios de comunicação e da opinião pública como elementos de controle e influência na elaboração e execução da política exterior, a mentalidade coletiva da sociedade paraguaia frente às relações internacionais do Estado, entre muitas outras questões.

Por tudo o que citamos até aqui, os seis capítulos que compõem este livro formam apenas um esboço da história das relações

internacionais do Paraguai, com os resultados firmes embora não definitivos de pesquisas que vimos desenvolvendo há não poucos anos. Trata-se em suma de um trabalho de síntese, com propósitos de divulgação, no qual se omitem, por isso mesmo, as notas ou referências quanto à origem das informações proporcionadas, as quais podem ser encontradas em outros trabalhos nossos ou na bibliografia mínima que foi incluída no final.

A organização deste estudo é essencialmente cronológica: desde o processo da independência, no início do século XIX, até a transição para a democracia, na última década do século XX e na primeira do XXI. Tal critério, como qualquer outro, apresenta vantagens e desvantagens. Entre as primeiras deve salientar-se que, com clareza e simplicidade, ajuda a seguir o itinerário das questões internacionais. Entre as segundas, talvez deva observar-se que limita o uso de conceitos como os de *isolamento, diplomacia restringida* ou *política pendular*, de grande utilidade para caracterizar sucessivos momentos da política exterior paraguaia, mas que demandariam uma problematização que excede os propósitos desta obra. Pelo mesmo motivo, não se fez distinção muito precisa ou rigorosa entre relações internacionais, relações regionais, relações inter-regionais, região internacional ou regionalismo.

Muito mais poderia dizer-se com respeito às tarefas necessárias para impulsionar os estudos históricos sobre as relações internacionais no Paraguai: quanto a seu objeto, quanto a sua metodologia, quanto aos temas a estudar. Trata-se, sem dúvida, de um desafio importante. Mas o começo é a metade da tarefa.

Com esta convicção, colocamos nas mãos dos leitores este livro.

CAPÍTULO 1

EMANCIPAÇÃO POLÍTICA

A independência do Paraguai foi determinada ou, em todo caso, precipitada por fatores externos. A partir de uma dimensão regional e internacional, pode-se sustentar que o movimento independentista paraguaio tomou impulso em meio a uma complexidade de fatores e agentes: ante a crise da monarquia hispânica, foi preciso definir-se contra José Bonaparte, o rei imposto por Napoleão, e manter fidelidade a Fernando VII, o rei deposto, considerar as apelações das juntas revolucionárias da Espanha, as do Conselho de Regência, as de Carlota Joaquina, prestar atenção no expansionismo português e, sobretudo, nos movimentos de Buenos Aires. Os dirigentes paraguaios tiveram em um momento de confrontar-se com a existência de dois grandes centros de poder com pretensões hegemônicas na região – Buenos Aires e Portugal – e optaram por constituir um Estado independente. A decisão não se formalizou de um dia para o outro, mas foi revelando-se ou consolidando-se com o tempo. O Paraguai tornou-se independente de fato a partir de 1811, e de pleno direito a partir de 1813, mas somente conduziu ou buscou o reconhecimento internacional de sua independência a partir de 1842, desenvolvendo, para obtê-lo, uma ação diplomática que alcançou seu objetivo em 1852.

1.1. O Paraguai nos tempos da Independência

Desde a conquista até sua emancipação política, o Paraguai fez parte do império colonial espanhol. Em 1810 era uma intendência dependente do Vice-Reino do Rio da Prata, na qual, sobretudo durante a última metade do século anterior, se haviam registrado grandes transformações administrativas, econômicas e sociais. A criação do vice-reino em 1776, o estabelecimento do regime de intendências, a abertura do porto de Buenos Aires e a eliminação das restrições internas ao comércio geraram no Paraguai um crescimento inusitado das atividades produtivas e do comércio com o exterior, que se dirigia principalmente até os portos de Buenos Aires e Montevidéu, por meio da navegação dos rios Paraguai e Paraná. Não somente se incrementou a extração da erva mate, com a qual até então havia participado de maneira preferencial no comércio regional, mas também novos produtos, como as madeiras, o tabaco e os couros, adquiriram significação econômica. Isto permitiu que nas últimas décadas do século XVIII se generalizasse a circulação de moeda metálica e aumentasse a oferta de produtos manufaturados europeus em território paraguaio.

A população havia passado dos quase quarenta mil habitantes que tinha em 1700 – em sua maioria indígenas e concentrados principalmente em torno da cidade de Assunção –, para mais de cem mil habitantes, em sua maior proporção mestiços, que se distribuíam em grande parte da atual região oriental do país. Além de Assunção e de Villa Rica del Espírito Santo, as vilas de Curuguaty e de Pilar no nordeste e no sul, contavam com *cabildos* ou conselhos municipais. No norte se estabelecera a Villa Real de Concepción, e para conter o avanço dos portugueses e as incursões de indígenas, se levantaram os fortes Bourbon, na margem direita do Alto Paraguai, e de San Carlos, na margem esquerda do rio Apa. A proteção militar facilitou a ocupação das fronteiras, e muitos paraguaios se aventuraram até o norte de Villa Real e de

Curuguaty em busca de plantações para atender à demanda crescente de erva-mate.

Como território fronteiriço com os domínios americanos de Portugal, o Paraguai havia resistido por longo tempo e com muito esforço aos embates de forças regulares e irregulares que vinham dali, as quais foram empurrando os povoadores paraguaios a partir do leste até o oeste, em direção ao rio Paraguai. No século XVIII, a Espanha deixou de lado o Tratado de Tordesilhas de 1494, e aquiesceu em reconhecer a realidade da ocupação portuguesa no Rio Grande, na alta bacia do Paraná, no Mato Grosso e na bacia do Amazonas. Em 1750 foi assinado, nesse sentido, o Tratado de Madri; e depois, em 1777, o Tratado de Santo Ildefonso. Esses tratados fixaram os novos limites mediante acidentes geográficos, que deviam ser localizados e demarcados em territórios ainda bem pouco conhecidos. De todo modo, a demarcação dos limites não pôde concretizar-se, e a indefinição deu lugar a novos avanços e conflitos, como os provocados pelo estabelecimento pelos portugueses em 1778 e 1790, respectivamente, dos fortes de Albuquerque e Coimbra na margem direita do rio Paraguai, entre os graus 19 e 20 de latitude meridional.

Não somente com Portugal a Província do Paraguai tinha, às vésperas de sua independência, indefinições quanto aos limites. No sul, os correntinos, cruzando o rio Paraná até a margem direita, foram assentando-se no que se chamariam campos de Pedro González, e estabeleceram uma guarda em Curupayty, com o ânimo de proteger os novos povoadores de invasões dos indígenas chaquenhos. Apesar das reclamações paraguaias contra esta ocupação e do povoamento paulatino da região do Ñeembucú, só se recuperou a posse dessas terras quando se produziu a ruptura entre os governos do Paraguai e de Buenos Aires, em consequência da formação da junta bonaerense em maio de 1810.

Quanto ao território ocupado pelas antigas reduções jesuíticas, em 1803 constituiu-se o Governo Militar e Político de Misiones com os povoados que até então se achavam divididos sob a autoridade do Paraguai e de Buenos Aires. Esse governo ficou agregado a mando do governador intendente do Paraguai em 1805, e assim se encontrava quando se desencadearam os fatos que deram lugar à emancipação paraguaia. Não obstante, existia um comandante de armas de Misiones, com autoridade direta sobre o território missioneiro, que, pelo menos formalmente, dependia do governador-intendente do Paraguai.

Ademais, outras questões interferiam na relação entre a intendência do Paraguai e as autoridades constituídas em Buenos Aires. Estava ainda latente a lembrança das dificuldades para a produção paraguaia, como foi o privilégio do "porto preciso" da cidade de Santa Fé, vigente a partir do século XVII para os artigos que procediam do Paraguai. Outra questão era a referente às taxas alfandegárias que gravavam em Buenos Aires a importação de erva-mate do Paraguai. Esses assuntos se viram atualizados – embora não sempre de maneira explícita – durante o processo iniciado em 1810 e condicionaram a decisão sobre a formalização de um novo pacto político entre Buenos Aires e Assunção.

1.2. Desconhecimento da Junta de Buenos Aires

Estando assim as coisas, desencadearam-se fora do território do Paraguai os acontecimentos que conduziram à sua independência. Em 1808, o imperador da França forçou a transferência do trono da Espanha para sua família, mantendo como prisioneiro o rei Fernando VII. Amplos setores do povo espanhol consideraram nula a abdicação, obtida com violência, e reafirmaram seu reconhecimento ao rei Fernando como legítimo soberano. Constituiu-se uma Junta Suprema Central para conduzir os assuntos públicos enquanto o rei permanecesse detido.

Em 1810, por causa da invasão francesa à Andaluzia, a Junta Central passou de Sevilha a Cádiz, onde pouco depois se estabeleceu um Conselho de Regência.

Os acontecimentos da península geraram diferentes reações na América. Predominou em princípio a fidelidade ao monarca e o rechaço ao usurpador, mas suscitou-se também a questão de por que deviam sujeitar-se os hispano-americanos a autoridades como a Junta Central ou o Conselho de Regência, estabelecidas somente com peninsulares, e sem sua intervenção. A ausência do rei produziu, portanto, uma situação de acefalia política, pois faltava a autoridade suprema na qual se concentravam os vínculos constitutivos da monarquia hispânica. Foi desenvolvendo-se assim uma corrente que postulava o direito dos hispano-americanos de governarem-se por si mesmos, enquanto o rei Fernando VII permanecesse em cativeiro, traduzida na formação de juntas que exerceriam com autonomia a autoridade em seus respectivos territórios. As juntas americanas substituíram as autoridades coloniais, e em geral produziram a divisão entre crioulos e peninsulares em bandos opostos, divisão que deu origem à violência e à revolução.

Nesse contexto, e ante a notícia da fuga da Junta Suprema Central de Sevilha a Cádiz, os vizinhos de Buenos Aires destituíram o vice-rei, em maio de 1810, e formaram uma Junta Provisional Governativa, que pretendeu assumir o governo do Vice-Reino do Rio da Prata em nome e representação do rei Fernando VII. A pouco de ser constituída, a nova junta dirigiu-se às cidades, vilas e autoridades do interior, anunciando sua instalação e convocando um Congresso Geral que devia resolver sobre o governo futuro das províncias do Prata.

Na cidade de Assunção, o governador-intendente, Bernardo de Velasco, e o *cabildo* ou conselho municipal, relutantes em

acatar a nova autoridade, submeteram a comunicação da junta a um conselho ou junta geral de vizinhos, que se realizou em julho de 1810. Àqueles que participaram dessa reunião foi notificado que, após a constituição da junta de Buenos Aires, teve-se conhecimento da legítima instalação do Conselho de Regência. Diante disso, resolveu-se reconhecer e prestar juramento de fidelidade ao Conselho de Regência, manter correspondência e amizade com a junta bonaerense, sem reconhecer-lhe superioridade, e pôr a província em estado de defesa, alegando a ameaça portuguesa, mas preparando-a, antes, para uma reação de Buenos Aires.

Ao conhecer a decisão dos vizinhos de Assunção, a junta bonaerense estabeleceu o bloqueio do Paraguai e o envio de uma expedição a mando de um de seus vogais, Manuel Belgrano, para controlar a província. Nesse ínterim destacou ao capitão Juan Francisco Arias para que procedesse a "contatar com figuras proeminentes do elemento crioulo paraguaio" e lhes explicasse que o verdadeiro fim da junta instalada em Buenos Aires "era manter íntegros os direitos do Rei e salvar esses territórios do destino vivido pela infeliz Espanha. Que os chefes espanhóis dessa província preferiam sujeitar-se a qualquer potência estrangeira a ver os naturais em gozo dos direitos concedidos por Deus e pelo Rei". Tratou-se de uma missão secreta, que não estava dirigida às autoridades do Paraguai, mas a personalidades políticas eminentes. Arias não pôde entrar em território paraguaio, mas enviou, da cidade de Corrientes, uma nota para cada um dos notáveis da província, José Antonio Zavala e Delgadillo e Fulgencio Yegros, ambos militares, que podiam facilitar a divulgação do propósito da junta bonaerense de convocar um Congresso para "definir, por meio de seus representantes, se é ou não útil este governo [o da junta] e qual é o legítimo sistema que deve ser adotado".

Pouco depois, e tendo já resolvido a expedição militar de Belgrano, a junta portenha encarregou o advogado paraguaio Juan Francisco Agüero, em setembro de 1810, de trabalhar o ânimo da província para provocar um levante que facilitasse a tarefa de Belgrano. Suas instruções precisavam que devia explicar e recomendar a seus conterrâneos "as vantagens de nossa união e os males aos quais o Paraguai ficará exposto, se continuar dividido, pois isolado e sem comércio sofrerá uma ruína cujo fim será o de cair na dominação dos portugueses que se aproveitarão de sua falta de defesa". Agüero não conseguiu a adesão do Paraguai; logo que chegou a Assunção foi detido e assim permaneceu até a noite de 14 de maio de 1811, na qual seria liberado.

Igualmente, a junta de Buenos Aires tentou a submissão do Alto Peru e a Banda Oriental, onde surgiram resistências à sua autoridade. O governador do Paraguai, de sua parte, acelerou os preparos militares. Suspendeu-se o tráfego fluvial e ocuparam-se as passagens do Paraná, com o que o Paraguai recuperou a posse dos campos de Pedro González. Em contrapartida, não se pôde reter mais que parte do território de Misiones, porque seu comandante de armas aderiu à revolução, estabelecendo a Junta Governativa, em setembro de 1810, que esse território saísse da jurisdição do Paraguai e passasse a depender de Buenos Aires.

A expedição comandada por Belgrano cruzou o Paraná em dezembro de 1810. No janeiro seguinte foi vencida nas proximidades de Paraguarí e obrigada a retroceder até o rio Tacuarí, no sul, onde ocorreu a batalha decisiva em março de 1811. Derrotadas as forças de Buenos Aires, os paraguaios concederam-lhes honrosa capitulação, e os antigos adversários confraternizaram amistosamente. A fuga do governador Velasco nos primeiros momentos da batalha de Paraguarí, os contatos entre os oficiais e as tropas de ambos os exércitos posteriormente a essa batalha e as mensagens transmitidas com habilidade por Belgrano sobre

as intenções da junta bonaerense, permitiram que os combatentes paraguaios, em sua maior parte crioulos, compreendessem melhor o momento político do vice-reinado.

Provavelmente começou a tomar corpo desde então a decisão dos oficiais vitoriosos de Paraguarí e Tacuarí de substituir as autoridades espanholas por um governo paraguaio. O governador Bernardo de Velasco, apoiado e estimulado pelos membros do *cabildo* ou conselho municipal de Assunção, procurou evitar os contatos e contra-arrestar as ameaças da junta de Buenos Aires. Em abril de 1811 ocupou-se o porto de Corrientes, com esse propósito e com o de facilitar as comunicações com Montevidéu, onde se havia instalado o novo vice-rei designado pelo Conselho de Regência.

Buscou-se, por outro lado, o auxílio dos portugueses, dispostos por interesses próprios a apoiar as autoridades espanholas do Prata. Há que salientar, neste sentido, que o Príncipe Regente de Portugal, junto com sua esposa Carlota Joaquina de Bourbon, irmã de Fernando VII, e sua corte, haviam mudado para a América e se estabelecido em 1808 no Rio de Janeiro, em consequência da invasão de seu território continental por forças militares francesas. Tal circunstância permitiu que adquirisse força a ideia de que a princesa Carlota Joaquina pudesse assumir a coroa hispânica e afirmar sua autoridade sobre as colônias da América.

Nas primeiras semanas de 1811, o governador Velasco solicitou a cooperação de Portugal para evitar que as forças de Belgrano, posicionadas às margens do Tacuarí, recebessem reforços. A ajuda não pôde concretizar-se, mas os contatos continuaram. Em maio de 1811, chegou a Assunção o tenente Diego de Abreu, emissário do Capitão Geral do Rio Grande do Sul, com instruções de concertar as condições para que tropas paraguaias se somassem às de Portugal e pudessem operar conjuntamente em Misiones e na Banda Oriental. A ajuda solicitada aos portugueses constituir-se-ia assim em uma aliança entre o Paraguai e Portugal ou, mais

propriamente, na submissão do Paraguai a Portugal. O *cabildo* ou conselho municipal de Assunção e a alta burocracia provincial anunciaram que se dariam instruções ao comandante das forças paraguaias da fronteira para que obedecesse e seguisse as ordens do Capitão Geral do Rio Grande. Mas às vésperas da partida do tenente Abreu desencadearam-se os feitos que conduziram à independência do Paraguai.

1.3. O Movimento de Maio e o Congresso de junho de 1811

O acordo com Portugal foi, se não a causa determinante, a principal justificativa da sublevação que se iniciou na noite de 14 de maio de 1811. Na intimação que o capitão Pedro Juan Caballero, chefe dos sublevados, remeteu no dia 15 ao governador Velasco, consta que:

> *Em atenção a que a Província está certa de que a havendo defendido à custa de seu sangue, de suas vidas e de seus haveres do inimigo que o atacou, agora vai entregar-se a uma Potência Estrangeira, que não a defendeu com o menor auxílio, que é a Potência Portuguesa, este Quartel, de acordo com os Oficiais Patrícios, e demais soldados, não pode menos que defendê-la com os maiores esforços.*

Em realidade, havia algum tempo, vinha preparando-se a sublevação, que obedecia a causas e motivações mais profundas, e que teve de adiantar-se ante a iminente partida do tenente Abreu.

Os sublevados pediram ao governador, entre outras coisas, que exercesse o governo associado com dois representantes do quartel até que chegassem "os demais oficiais do Alto Comando" da província, em cujo momento se trataria e estabeleceria "a forma e o modo de governo". Depois dos acontecimentos conhecidos, o governador aprovou os requerimentos, e, em 16 de maio, os revolucionários indicaram como seus representantes

José Gaspar Rodríguez de Francia e Juan Valeriano de Zevallos, com quem Velasco deveria estabelecer as providências de governo, "na inteligência de que este regime deverá ser puramente interino até que este Quartel em união com os demais vizinhos desta Província organize a forma de governo".

As novas autoridades assumiram suas funções no próprio 16 de maio e, com o governador Velasco, emitiram no dia seguinte um edital pelo qual comunicaram sua instalação e declararam que exerceriam o governo provincial até que os vizinhos da província estabelecessem "o regime e a forma de governo que deve permanecer e observar-se doravante". Desmentiram, por outro lado, que o governo assim constituído e os oficiais sublevados tiveram o propósito de "entregar ou deixar esta província a mando, autoridade ou disposição da de Buenos Aires, nem de alguma outra e muito menos sujeitá-la a nenhuma potência estranha"; pretendiam em troca "sustentar e conservar os foros, a liberdade e a dignidade" da província, "reconhecendo sempre o infeliz Soberano [Fernando VII] sob cujos auspícios vivemos, unindo e confederando-se com a própria cidade de Buenos Aires para a defesa comum e para proporcionar a felicidade de ambas as províncias e das demais do continente sob um sistema de mútua união, amizade e conformidade, cuja base seja a igualdade de direitos". Pouco depois, permitiram o retorno do tenente Abreu, dando-lhe garantias de que a Província do Paraguai pretendia manter boas relações com Portugal.

Em poucas palavras, sem desconhecer a autoridade do monarca cativo, os paraguaios decidiram assegurar seus foros, liberdade e dignidade frente a Buenos Aires e Portugal. Desde os primeiros momentos, quem liderou o movimento de maio de 1811 deixou claro que não tinha o propósito de submeter a província a autoridades foreiras, optando em todo caso por constituir uma confederação, como "sistema de mútua união, amizade e conformidade, cuja base seja a igualdade de direitos".

Em 28 de maio seguinte, o governador e seus associados convocaram a junta geral. Antes de sua reunião, a posição política que se estava configurando no Paraguai foi transmitida indiretamente a Buenos Aires. Se no edital de 17 de maio foi enunciada a ideia da confederação como base de união com as demais províncias, no que se publicou a 30 de maio para comunicar a evacuação de Corrientes, incluiu-se outro princípio que se converteria num eixo fundamental da política exterior do Paraguai nos anos subsequentes, que foi o da não ingerência nas questões internas das outras províncias. Depois de reiterar o propósito do governo paraguaio de "conservar a tranquilidade interior e a paz, a união e a boa harmonia com a cidade de Buenos Aires e as demais do continente, sempre que possa efetuar-se de modo digno e compatível com o decoro e a liberdade desta antiga, vasta e respeitável província de Assunção", declarava-se o seguinte:

> *assim como [a província do Paraguai] não se intromete, nem se intrometerá jamais no regime interior de outras províncias, na forma de seu governo, ou administração, no provimento de seus cargos, menos ainda em dispor de sua debilidade ou de suas forças, tampouco consentirá que sem a assistência, a influência ou a cooperação de seus representantes legítimos e sem a precisa igualdade de direitos, pelos propósitos mal entendidos do interesse comum ou somente pela prepotência e ambição ou aproveitando a ocasião das convulsões de uma anarquia, [se] tente submetê-la, dispor de seu destino ou fazer-se o árbitro de sua felicidade, despojando-a antecipadamente da verdadeira liberdade civil.*

Com essas preliminares e com a prévia suspensão do cargo e a prisão do governador Velasco por considerar-se demonstrada sua conivência com os portugueses, realizou-se a Junta Geral ou

Congresso de junho de 1811. Tinha mais as características de um *cabildo* ou conselho municipal aberto que as de um Congresso representativo. Seus mais de 250 membros haviam sido convidados pelo governo, com exceção de seis eleitos que representavam as principais vilas e povoados do interior. O Congresso aprovou por ampla maioria a criação de uma Junta Superior Governativa, presidida por Fulgencio Yegros e integrada por quatro vogais. Apesar de haver-se estabelecido deste modo um governo próprio e autônomo, assumindo o Paraguai os atributos de um Estado independente, continuou-se invocando a fidelidade a Fernando VII, de maneira puramente formal. O Congresso de 1811 adotou, ademais, outras decisões que definiam a política externa a ser observada pela nova Junta Governativa. Em primeiro lugar, decidiu-se que a província "não somente tenha amizade, boa harmonia e correspondência com a cidade de Buenos Aires e demais províncias confederadas, mas também se una a elas para efeito de formar uma sociedade fundada em princípios de justiça, equidade e de igualdade". O Paraguai reclamaria o livre comércio, a supressão do monopólio da venda de tabaco, e participaria do Congresso Geral, com a condição de que qualquer Regulamento ou Constituição que se adotasse somente o obrigaria após sua aprovação por uma junta plena e geral de seus habitantes e moradores. Enquanto isso, governar-se-ia por si mesmo, "sem que a Excelentíssima Junta de Buenos Aires possa dispor ou exercer jurisdição sobre sua forma de governo, regime, administração, nem alguma outra causa correspondente a esta mesma província". Suspendia-se, finalmente, "todo reconhecimento das Cortes, do Conselho de Regência e de qualquer outra representação da autoridade suprema ou superior da nação nestas províncias até a suprema decisão do Congresso Geral que se encontra próximo de celebrar-se em Buenos Aires".

1.4. Acordo com Buenos Aires

A primeira comunicação do governo paraguaio à junta de Buenos Aires desde os feitos de 14 e 15 de maio foi despachada com data de 20 de julho de 1811. Na nota, as autoridades do Paraguai explicaram antes de tudo os fundamentos de sua constituição, ressaltando o que segue:

> *Não é duvidoso que abolida ou desfeita a representação do Poder Supremo recai este ou fica reunido naturalmente em toda a Nação. Cada povo se considera então de certo modo participante do atributo da soberania e mesmo os ministros públicos necessitam seu consentimento ou livre conformidade para o exercício de suas faculdades. Deste princípio [...] deduz-se certamente que reassumindo os povos os seus direitos primitivos, se acham todos em igual situação e que igualmente cabe a todos velar sobre sua própria conservação.*

Após referir-se aos antecedentes e ao desenvolvimento do movimento de maio e ao Congresso de junho, na nota se consignava que:

> *Este foi o modo como ela [a província] por si mesma e com esforços de sua própria resolução se constituiu em liberdade e no pleno gozo de seus direitos, mas estaria enganado qualquer um que chegasse a imaginar que sua intenção havia sido entregar-se ao arbítrio alheio e fazer dependente seu destino de outra vontade. Em tal caso, nada mais teria adiantado, nem trazido outro fruto de seu sacrifício, que o de trocar umas correntes por outras e mudar de senhor.*

Mas a junta, em consonância com o decidido pelo Congresso, anunciava a decisão de unir-se com Buenos Aires e com as demais cidades em confederação, "não somente para conservar uma

recíproca amizade, boa harmonia, comércio e correspondência, mas também para formar uma sociedade fundada em princípios de justiça, de equidade e de igualdade". Transmitiram-se igualmente as demais resoluções que guardavam relação com Buenos Aires, inclusive a de que até que se aprovasse em junta plena o decidido pelo Congresso Geral das Províncias do Prata, o Paraguai governar--se-ia por si mesmo, sem ingerência alguma da junta bonaerense.

Pretendeu-se ver na proposta de confederação tão somente um recurso utilizado pelo Paraguai para reafirmar internamente sua independência, sem romper com Buenos Aires, dado o significado que tinha o comércio com esse porto, e a expectativa aberta pelas promessas de que doravante seria inteiramente livre. Mas, ainda que a evolução dos acontecimentos parecesse demonstrar que efetivamente a opção paraguaia pela confederação não era sincera, não se pôde deixar de recordar que justamente nos meses que se seguiram à revolução do Paraguai o centralismo de Buenos Aires – particularmente durante a gestão do Triunvirato, o órgão executivo que substituiu a partir de 1811 a Junta de Governo e a chamada Junta Grande – se faria sentir com maior intensidade, destruindo praticamente qualquer ilusão quanto a relações equitativas.

Seja como for, a revolução paraguaia se produziu em momentos adversos para a autoridade bonaerense tanto no Alto Peru como na Banda Oriental, e isso facilitou o reconhecimento precário da situação criada no Paraguai. O governo de Buenos Aires não acompanhava a ideia da confederação, mas encontrava na abertura do governo paraguaio uma oportunidade para assegurar sua neutralidade e inclusive seu apoio nas difíceis circunstâncias pelas quais passava. Antes de receber a nota de 20 de julho, mas talvez conhecendo os editais de maio e a reunião do Congresso, enviou a Assunção em missão especial Manuel Belgrano e Vicente Anastasio Echevarría, que deveriam advogar pela subordinação dos paraguaios a Buenos Aires, em vista do interesse comum.

Foram autorizados, no entanto, a deixar de lado esse objetivo, caso não pudessem atingi-lo, e a simplesmente "unir ambos os Governos sob um sistema ofensivo e defensivo contra todo inimigo que tentasse atacar os respectivos territórios".

A junta paraguaia só permitiu a chegada de Belgrano e de Echevarría depois de receber a resposta da junta de Buenos Aires à nota de 20 de julho. Tal resposta, com data de 28 de agosto, estava redigida em termos satisfatórios, pois expressava que: "se é a vontade decidida dessa Província [do Paraguai] governar-se por si e com independência do Governo provisional, não nos oporemos a isso, desde que estejamos unidos e que trabalhemos em absoluta conformidade para defender-nos de qualquer agressão exterior". Desde logo, o reconhecimento da independência era precário, pois se subordinava ao que resolvesse o Congresso Geral.

Nesse marco, a Junta Superior Governativa do Paraguai e os comissionados de Buenos Aires negociaram um tratado, que foi assinado em 12 de outubro de 1811. Por ele, o Paraguai reafirmou sua independência e a posse de territórios disputados, comprometendo-se em contrapartida com uma problemática aliança, concebida em termos tão ambíguos que nunca chegou a ser cumprida, mas sim a provocar desinteligências entre as partes. No tratado determinou-se que o governo de Buenos Aires, em conformidade com sua contestação de 28 de agosto, conformar-se-ia à independência paraguaia e não faria oposição ao cumprimento e à execução das resoluções do Congresso de junho de 1811. Estipulou-se também a extinção do monopólio do tabaco, o pagamento em Assunção e não em Buenos Aires da sisa e do tributo pela erva exportada, o cancelamento dos impostos ao comércio no lugar da venda e a possibilidade de que Buenos Aires pudesse gravar de forma moderada a importação dos produtos paraguaios. A aliança entre o Paraguai e Buenos Aires acordou-se da seguinte maneira:

> *desejando ambas as partes contratantes estreitar mais e mais os vínculos e empenhos que unem e devem unir ambas as províncias em uma federação e aliança indissolúvel, obriga-se cada uma por si não somente a conservar e cultivar uma sincera, sólida e perpétua amizade, mas também a auxiliarem-se e cooperar mútua e eficazmente com todo gênero de auxílios segundo permitam as circunstâncias de cada uma, toda vez que lhes demande o sagrado fim de aniquilar e destruir qualquer inimigo que tente opor-se aos progressos de nossa justa causa e comum liberdade.*

Quanto aos limites, deixou-se ao Paraguai a posse dos campos de Pedro González e do departamento da Candelaria, até que o Congresso Geral determinasse "a demarcação fixa de ambas as províncias". Dessa forma, o território missioneiro ficou dividido: os departamentos de Santiago e Candelaria permaneceram sob a jurisdição do Paraguai, e os de Yapeyú e Concepción, sob a de Buenos Aires. O departamento de Candelaria compreendia três povoados na margem direita do Paraná e cinco na margem esquerda do mesmo rio.

O tratado de 1811, de toda maneira, não impediria o surgimento de conflitos entre Paraguai e Buenos Aires, nos meses subsequentes. A solicitação de ajuda para a aquisição de armas e munições formulada pelo governo paraguaio não foi atendida pelo governo bonaerense. O Paraguai tampouco aquiesceu ao pedido de tropas feito por Buenos Aires, amparando-se na ameaça portuguesa contra seu território. Sérios incidentes se produziram durante o primeiro ano de vigência do tratado. O mais importante deles foi provocado pela fixação em Buenos Aires de um imposto ao tabaco, que se aplicaria também ao procedente do Paraguai, em violação ao estipulado em 1811. A aliança, consequentemente, não pôde consolidar-se, e Buenos Aires começou a tomar medidas para pressionar o Paraguai por meio de entraves a seu comércio.

1.5. A Proclamação da República em 1813

No segundo semestre de 1812, o Paraguai era a única província do Prata que praticava de fato a independência absoluta. Assim estavam as coisas quando o governo de Buenos Aires anunciou a decisão de convocar uma Assembleia Geral Constituinte das Províncias Unidas do Rio da Prata. Baseando-se em que a representação deveria ser a mais completa possível para um Congresso de "tão alto caráter e importância", convidava os "vizinhos livres e patriotas" a eleger representantes. Segundo o disposto, em sua qualidade de capital de província, cabia a Assunção eleger e enviar dois representantes.

Coincidentemente, com a chegada da convocatória da Assembleia, o estado das relações entre Assunção e Buenos Aires, pelas referidas questões de auxílios e pelas medidas coercitivas impostas ao comércio paraguaio, ficou ainda mais tenso. A Junta Governativa resolveu, então, não determinar o envio de representantes e assumir uma atitude de expectativa. Essas circunstâncias determinaram que, nos primeiros meses de 1813, Buenos Aires enviasse uma missão a cargo de Nicolás de Herrera. Ele foi instruído a "expressar ao governo paraguaio os sentimentos amistosos do governo das Províncias Unidas e reiterar sua firme adesão aos princípios e acordos que unem os dois países", assim como "persuadir da necessidade e conveniência da nomeação de deputados para a assembleia que se encontra funcionando [...], expor as vantagens do vínculo de anexação, objeto preferencial da missão, e tentar todos os meios necessários para determinar o envio de deputados". Caso o Paraguai se negasse a cumprir este último, Herrera deveria promover a nomeação de um plenipotenciário com quem se negociaria em Buenos Aires.

Uma vez apresentadas as credenciais e expostos os objetivos de sua missão, a junta concordou em deixar ao arbítrio e à

deliberação da província a decisão de enviar ou não deputados à Assembleia Geral de Buenos Aires. Para tanto, convocou um novo Congresso, que abriu suas sessões em 30 de setembro e do qual participaram, segundo consta do edital correspondente, mil deputados. No transcurso das deliberações, decidiu-se redigir um projeto de regulamento de governo, que foi aprovado em 12 de outubro. No primeiro de seus artigos, dispõe-se "não enviar agora deputados desta província à Assembleia formada em Buenos Aires". Por outro lado, o governo encarregou dois cônsules, "que se denominarão da República do Paraguai", recaindo tal designação nas pessoas de Fulgencio Yegros e de José Gaspar Rodríguez de Francia. Estabeleceu-se, ademais, no artigo 14:

> *como lei fundamental e disposição geral, perpétua e invariável, que no futuro celebrar-se-á anualmente um Congresso Geral da Província [... para] tratar como povo livre e soberano o mais conducente à felicidade geral, a melhorar seu governo se for necessário, e a antecipar-se a qualquer abuso que se possa produzir.*

Este Regulamento de Governo foi o primeiro instrumento adotado como Lei Fundamental do Paraguai. Ficou assim proclamada a República, a primeira da América do Sul, e criou-se um novo sistema de governo. Surgiu, de pleno direito, o Estado paraguaio e foi rompido todo laço de dependência com a Espanha e com Buenos Aires.

Conhecidas as resoluções do Congresso, Nicolás de Herrera reiterou, em conferências mantidas com o cônsul Francia antes de dar por concluída sua missão, a conveniência de um novo tratado de aliança e comércio que assegurasse as relações amistosas entre o Paraguai e as Províncias Unidas. No entanto, não foi possível avançar em tal sentido e Herrera retornou a Buenos Aires de mãos vazias: sem deputados, sem aliança e sem ajuda.

Se se olha com atenção a documentação reproduzida neste relato, ao desencadearem-se os acontecimentos em 1810, os

líderes paraguaios, como outros dirigentes regionais, começaram por demandar igualdade mais que independência. Buscaram, nesses primeiros momentos, a autonomia mais que a separação, e se mostraram permeáveis a uma união política com as demais províncias do Rio da Prata; de fato, ofereceram a alternativa da confederação. Somente depois, quando suas demandas de autonomia e de igualdade foram recusadas, o Paraguai optou abertamente pela emancipação política.

1.6. Ditadura do doutor Francia e isolamento internacional

Ao breve governo dos cônsules Fulgencio Yegros e José Gaspar Rodríguez de Francia sucedeu a longa ditadura do segundo, que se estendeu de 1814 a 1840. As diferenças com o governo de Buenos Aires e, segundo a percepção de Francia, sua crescente hostilidade ao Paraguai, assim como a instabilidade gerada pelas guerras no litoral do Rio Paraná, que ameaçavam o comércio e a navegação fluvial, determinaram a redução significativa do comércio internacional do Paraguai e uma interrupção quase completa dos contatos formais com outros governos. Interrompeu-se também o comércio com os portugueses de Mato Grosso pelo norte, e o antigo Forte Bourbon, transformado em Forte Olimpo, se constituiu na última fronteira do país no Alto Paraguai.

O isolamento se impôs, gradualmente, ante as ameaças externas e, nas palavras do ditador Francia, para não tolerar entraves arbitrários de "impostos, registro, porto preciso, direito de trânsito ou outra qualquer invenção semelhante sugerida pelo espírito de pirataria e depredação que escandalosa e desaforadamente se quis introduzir e acostumar". Acomodava-se, de todo modo, perfeitamente ao sistema de governo e os objetivos políticos do doutor Francia, centrados em "conservar a

paz, a quietude e a tranquilidade interior e exterior", bem como a independência do país.

Em realidade, o isolamento nunca foi total; o ditador Francia buscou harmonizá-lo com relações comerciais que permitiram satisfazer as necessidades mínimas do Paraguai. Assim se pôde adquirir o que necessitava o país, como armas, têxteis e metalurgia, pagando o comprado em espécie, principalmente com erva-mate, tabaco e couro. Somente uma pequena proporção da erva e do tabaco existentes se colocava desta maneira, e o declínio das exportações produziu um estancamento muito evidente das atividades econômicas. O comércio ficou subordinado a objetivos políticos, e devia necessariamente atender de forma prioritária os interesses do Estado.

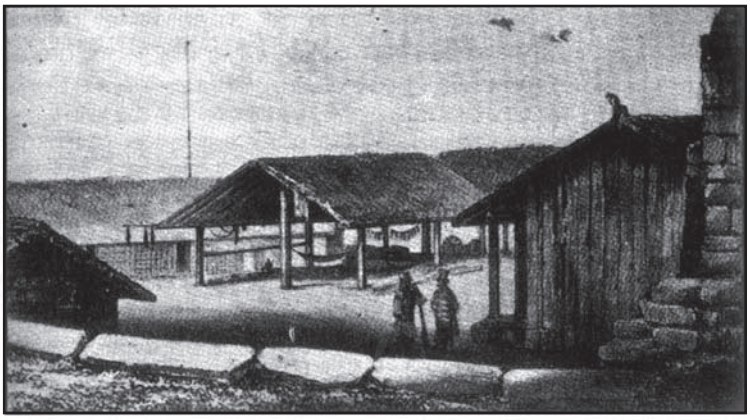
Restringida, e mais tarde proibida, a chegada de navios estrangeiros até o porto de Assunção, e limitadas a casos muito excepcionais as licenças para que embarcações paraguaias saíssem do país, o ditador permitiu de forma intermitente que comerciantes correntinos chegassem até o porto de Villa del Pilar. Desenvolveu-se por ali durante as décadas de 1820 e 1830 um intercâmbio mercantil modesto e irregular. De Corrientes, os produtos do Paraguai eram reexportados a outros portos do litoral, sobretudo a Buenos Aires.

Na década de 1820, habilitou-se também o povoado de índios de Itapúa, sobre o rio Paraná, para o comércio com o exterior. Se Pilar estava preferentemente destinada ao comércio com correntinos, Itapúa (atual Encarnación) o estava para comerciantes que vinham do Brasil, o que não significava que os produtos paraguaios adquiridos ali fossem destinados necessariamente ao mercado brasileiro, pois em grande medida se dirigiam aos do Prata. Para trasladarem-se até Itapúa, os mercadores deviam atravessar o território das antigas missões jesuíticas, entre os rios Uruguai e

Paraná, desde São Borja, no Rio Grande do Sul. Nos anos anteriores, essas terras haviam sido assoladas pelos tenentes de José Artigas, por forças militares provenientes do Brasil e por bandidos; mas no fim de 1821, tropas paraguaias voltaram a ocupar a margem esquerda do Paraná, de onde haviam sido desalojadas em 1815, e se tornaram fortes no território missioneiro, estabelecendo guardas ao oeste, em San Miguel e em Tranquera de Loreto, para controlar e impedir a passagem dos correntinos. O ditador Francia alegou os direitos do Paraguai sobre esse território até o rio Uruguai, reclamado igualmente pela Província de Corrientes. Na década de 1830, o Paraguai construiu um recinto amuralhado defronte a Itapúa, na margem esquerda do Paraná, antigo lugar para animais durante a época dos jesuítas, que se conhecia como *Campamento de San José de la Rinconada* ou *Trinchera de los Paraguayos*, e que continha o cruzamento do rio.

Em Itapúa operou durante muitos anos um comércio permanente, mas de pouca monta, pelas condições impostas pelo ditador e as dificuldades derivadas das longas distâncias que tinha de percorrer. O trajeto entre a Trinchera de los Paraguayos e o posto de Hormiguero, por onde se cruzava o rio Uruguai até São Borja, se fazia mediante caravanas de carroças, escoltadas às vezes por forças militares paraguaias, com o objetivo de evitar que fossem atacadas por bandoleiros. De São Borja, a carga era despachada principalmente a Porto Alegre ou Montevidéu, através do porto de Salto Oriental. A rota terrestre era mais custosa e perigosa que a fluvial, e isso incrementava muito os preços dos produtos transportados por essa via.

Nem todo paraguaio podia chegar até Itapúa para comercializar com os brasileiros. Era necessária uma licença ou autorização do ditador, que em princípio só permitia aos próprios produtores comercializar a erva e o tabaco cultivados por eles mesmos, em quantidades em geral menores que as disponíveis.



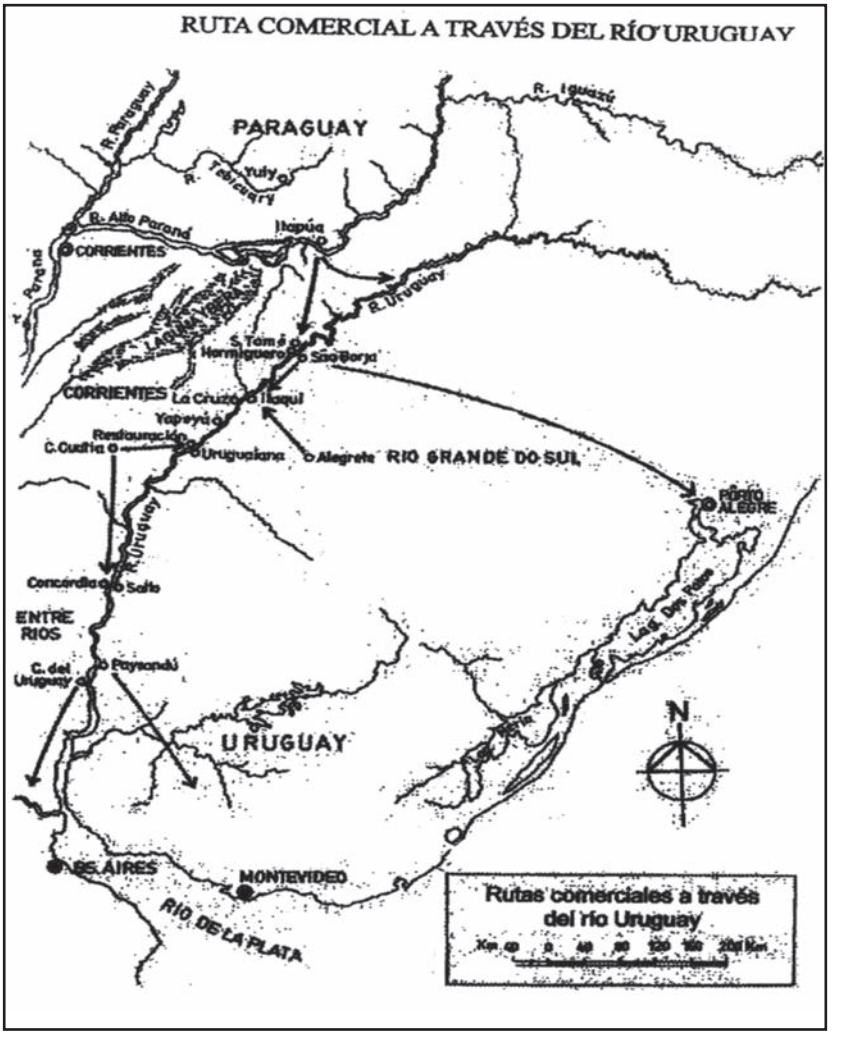
Forte Olimpo, segundo Castelnau

Ainda que existisse durante esses anos um limitado comércio com o exterior, a saída de paraguaios ao estrangeiro era praticamente impossível. A correspondência com o exterior foi suprimida, e as relações oficiais com outros países se reduziram a sua mínima expressão. O Paraguai se manteve irredutivelmente neutro nos conflitos e disputas regionais.

As comunicações com o governo de Buenos Aires se interromperam por completo. Com o Brasil, deram-se alguns contatos. Em meados da década de 1820, o Império enviou um cônsul e agente comercial ao Paraguai, com a vontade de evitar qualquer entendimento entre os governos de Assunção e Buenos Aires, que ameaçava naquele momento a posse brasileira na Banda Oriental, incorporada ao Império como Província Cisplatina. O agente, Antonio Manuel Correa da Câmara, pôde chegar a Assunção em 1825 e foi recebido pelo doutor Francia, que lhe apresentou diversas demandas. Partiu em seguida com o compromisso de obter satisfações e vantagens para o Paraguai. Mas como regressou sem nada, teve de permanecer quase dois anos em Itapúa, sem obter autorização para prosseguir sua viagem até Assunção. Finalmente, informaram-lhe que o governo paraguaio considerava inoportuna

sua missão, pois seus atos "não manifestavam sinceridade e boa-fé". Após o acordo entre o Império e as Províncias Unidas do Rio da Prata, e a independência uruguaia, o interesse brasileiro em cultivar relações com o Paraguai diminuiu, sem prejuízo do comércio que se desenvolvia entre São Borja e Itapúa.

Ao terminar o governo do doutor Francia, a emancipação do Paraguai não havia sido reconhecida formalmente por outros Estados, mas se havia consolidado no interior do país. Existia a consciência de que o governavam funcionários nascidos no território da República; e apesar de os limites territoriais não estarem definidos, estavam definidas as zonas de fronteira, de onde os contatos com o exterior se efetuavam somente com consentimento do governo.



Rota comercial através do rio Uruguai (Whigham, 2009)

CAPÍTULO 2

RECONHECIMENTO INTERNACIONAL E CONTROVÉRSIAS DE LIMITES

O isolamento internacional, que caracterizou a ditadura do doutor Francia, começou a ser abandonado em 1841. O Estado paraguaio retirou as restrições ao comércio exterior, embora tenha mantido o controle das operações mercantis, e a partir de 1846 se reservou o monopólio das exportações de erva-mate e de madeiras, o que lhe permitiu assegurar, sobretudo ao abrir-se a navegação do Paraná em 1852, importantes receitas. À abertura comercial somou-se uma maior abertura quanto às relações com o exterior. Nos primeiros anos de governo de Carlos Antonio López, a questão central foi a do reconhecimento da independência paraguaia, discutida ou negada pela Confederação Argentina, e respaldada, por interesses próprios, pelo Império do Brasil. Obtido o reconhecimento da independência pela Confederação, a década seguinte foi marcada pelas discussões sobre limites e pela controvérsia com o Brasil em torno da livre navegação do rio Paraguai.

2.1. Reinserção do Paraguai no comércio e a política do Prata

Ao falecimento do doutor Francia em setembro de 1840, seguiu-se um período de instabilidade institucional, que se encerrou em março de 1841, quando o Congresso Geral decidiu confiar o governo, durante três anos, a Carlos Antonio López e a Mariano Roque Alonzo, a quem outorgou o título de cônsules da República. Resolveu também o Congresso terminar com a política de isolamento, facultando aos cônsules habilitar o porto de Villa del Pilar para o comércio fluvial, e a estabelecer relações de amizade e comércio com outros governos, "sem prejuízo da independência e da segurança da República".

Os cônsules utilizaram com cautela as faculdades que lhes foram acordadas, em vista da turbulência política que predominava na região. A Província de Corrientes encontrava-se em guerra com o governo de Buenos Aires, e havia rompido os acordos que a ligavam às demais da Confederação Argentina, reassumindo a condução de suas relações exteriores. O Uruguai suportava uma guerra civil, na qual o governo bonaerense e seus opositores tomavam partido apoiando cada qual por sua parte a algum dos bandos em pugna. Ademais, o Império do Brasil enfrentava a Rebelião dos Farrapos no Rio Grande do Sul.

Como a abertura do Paraguai ao exterior perseguia acima de tudo objetivos comerciais, a primeira opção razoável era procurar algum entendimento com a vizinha Corrientes. O governo consular concordou, portanto, em entrar em negociações com o governo correntino e, em julho de 1841, os cônsules assinaram em Assunção com os emissários de Corrientes um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, e outro provisório de limites. No primeiro, consagrou-se a amizade e a recíproca liberdade de comércio entre as partes; permitiu-se aos "navios comerciantes vindos legalmente

de Corrientes" chegar até a Villa del Pilar; fixaram-se passos para o comércio terrestre e reconheceu-se aos comerciantes paraguaios e correntinos o direito de celebrar livremente suas transações mercantis. Acordou-se, por outra parte, restabelecer o envio e a recepção da correspondência oficial e a dos particulares.

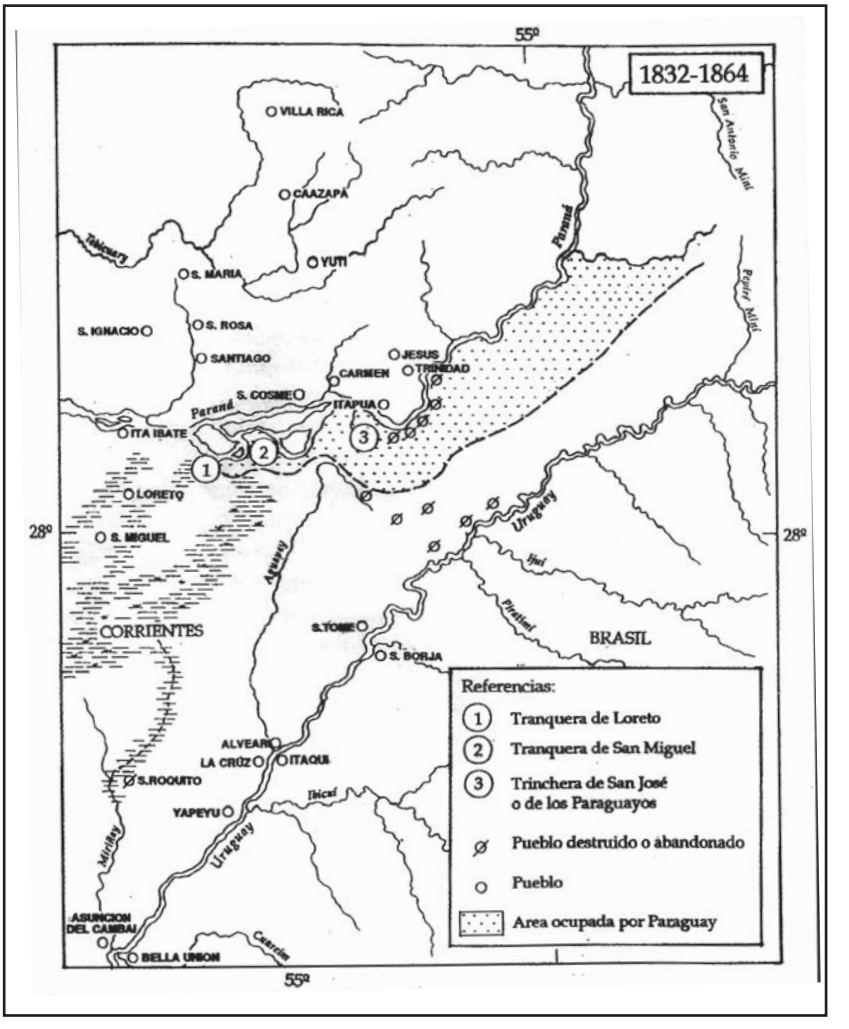
O tratado de limites tinha caráter provisório e, em primeiro lugar, reconhecia como pertencente à República do Paraguai, na margem direita do Paraná, o território "que corresponde à jurisdição de Villa del Pilar até Yabebyry", reafirmando-se assim o domínio paraguaio sobre os campos de Pedro González. Por outra parte, dividiu-se o território de Misiones, ficando para o Paraguai "as terras do acampamento chamado San José de la Rinconada, e dos povoados extintos Candelaria, Santa Ana, Loreto, Santo Ignacio Miní, Corpus e San José até a Tranquera de Loreto", e para Corrientes as dos povoados de San Carlos, Apóstolos, Mártires e os demais localizados na costa do rio Uruguai. O acampamento de San José, como se indicou anteriormente, encontrava-se na margem esquerda do Paraná, defronte ao povoado de Itapúa, e a Tranquera de Loreto, na estreita faixa situada entre o rio Paraná e o norte da lagoa Iberá, que devia ser atravessada para passar de Corrientes a Misiones. Não se definiu um critério para delimitar os territórios, mas dos termos do tratado se podia deduzir que o limite era dado pela divisa das águas, quer dizer, pela linha de separação entre as águas superficiais pertencentes à bacia do Paraná e as do rio Uruguai.

Em realidade, os cônsules abandonaram no tratado, ao menos por um tempo, a posição sustentada pelo ditador Francia quanto ao domínio das Missões Ocidentais até a margem direita do rio Uruguai, e admitiram que parte da rota a São Borja ficasse sob o controle dos correntinos, que de fato já estavam assentados no lugar conhecido como Hormiguero ou Santo Tomé, defronte aquela localidade brasileira. Mas ficou claro que o tratado, por ser provisório, não invalidava os direitos que pudesse alegar o país, e

constituía somente um *modus vivendi* para afastar conflitos, até a consecução de um arranjo definitivo.

Os entendimentos entre Corrientes e o Paraguai não foram do agrado do governador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, que sustentava que o Paraguai era parte da Confederação Argentina. O governador Rosas não somente exercia o governo da Província de Buenos Aires, mas também tinha o encargo de atender as relações exteriores da Confederação, por delegação expressa das demais províncias. Em virtude de pactos interprovinciais, as províncias só se ocupavam com seu regime interno e não podiam vincular-se diretamente com governos estrangeiros, nem celebrar tratados com eles, cabendo estas atribuições ao encarregado das relações exteriores. De tal modo, o general Rosas, que em seu segundo mandato exerceu o governo de Buenos Aires ininterruptamente de 1835 a 1852, pôde consolidar uma autêntica magistratura nacional, que lhe permitia atuar como autoridade superior da Confederação em distintas matérias de caráter interno e internacional. Aproveitou essas faculdades para fortalecer sua proeminência política e a gravitação econômica do porto de Buenos Aires, único habilitado para o comércio com o exterior. O Encarregado Nacional tinha faculdades também para regular o tráfego pelos rios Paraná e Uruguai, contando assim com um eficaz instrumento adicional para preservar as vantagens que favoreciam o porto bonaerense. Os pactos interprovinciais mantiveram o princípio da exclusividade nacional na utilização dessas vias navegáveis, e o governador Rosas, invocando os conflitos internos ou com o exterior, estabeleceu restrições à navegação daqueles rios, inclusive para os ribeirinhos.

A independência do Paraguai, assim como a do Uruguai, representava uma ameaça para esse sistema baseado no monopólio portuário de Buenos Aires e na consideração dos tributários do Prata como rios interiores, sujeitos à autoridade do governo



O Território das Missões entre 1832-1864 (Maeder-Gutiérrez, 1995)

bonaerense. Portanto, os tratados entre o Paraguai e Corrientes se opunham às orientações políticas do governador Rosas. Primeiramente, porque davam personalidade internacional ao Paraguai e o desvinculava de fato da Confederação Argentina. Em segundo lugar, porque eram resultado do exercício das faculdades reassumidas pela Província de Corrientes quanto à manutenção de relações com o exterior e a celebração de tratados com governos estrangeiros.

Mas o governador de Buenos Aires não se apressou para tomar medidas e limitou-se a esperar a evolução dos fatos, atuando de todos os modos como se efetivamente o Paraguai fosse uma província da Confederação.

2.2. Declaração de Independência

Até fins de 1842, os cônsules se contentaram com assinar acordos e manter relações regulares somente com Corrientes, embora exteriorizassem reiteradamente a decisão de habilitar os portos de Pilar e Itapúa para qualquer comerciante, sem distinção de origem ou nacionalidade. Em vez de interpretar literalmente a autorização do Congresso, López e Alonzo a restringiram, ao decidir que guardariam "com todas as nações estrangeiras uma amizade pura sem outro gênero de convenções ou pactos".

Foram as gestões dos Estados interessados em relacionar-se com o Paraguai as que evidenciaram ao governo de López e Alonzo a posição do governador Rosas com relação à independência paraguaia. Em abril de 1842, o Império do Brasil solicitou autorização para que um navio de guerra brasileiro conduzisse pelo rio Paraná o encarregado de negócios designado ante o governo de Assunção, e as autoridades argentinas responderam que se, por regra geral, não podiam consentir a entrada de navios brasileiros no Paraná, muito menos poderiam fazê-lo nesse caso, porque ao facilitar o trânsito de um agente diplomático estrangeiro

até o Paraguai estariam reconhecendo *de facto* a independência paraguaia. Expôs-se confidencialmente que o propósito do governador Rosas era "fazer entrar na união da Confederação Argentina a Província do Paraguai, que de direito era parte integrante dela, não estando separada até esse momento senão de fato".

Em junho do mesmo ano, negou-se também a permissão para que um enviado da Grã-Bretanha, George J. R. Gordon, passasse ao Paraguai pelo território da Confederação, com o argumento de que:

> *o governo paraguaio estava em situação instável; que havia um partido ali que desejava formar uma província e ser parte da Confederação Argentina; que o governo de Buenos Aires não havia reconhecido esse país como um estado independente e portanto não permitiria a um agente público ou privado chegar a ele pelo território da Confederação.*

Apesar da proibição, Gordon se trasladou ao Paraguai por território uruguaio, tomando o caminho de São Borja a Itapúa. Após recebê-lo, em outubro de 1842, os cônsules lhe pediram que confirmasse as versões que circulavam em Montevidéu e Corrientes sobre a negativa do governo de Buenos Aires de facilitar sua viagem. As informações que proporcionou Gordon, embora não constituíssem propriamente uma revelação, demonstraram sem dúvida a vontade que punha o governante portenho em um propósito que talvez, para os governantes paraguaios, resultasse até esse momento ainda incompreensível. Antes disso, não terão deixado de pensar que as atitudes de Rosas eram fruto da conjuntura e devidas às lutas que sustentava com Corrientes, província com a qual o Paraguai teve de se entender quando decidiu sair do isolamento. O que Gordon manifestou demonstrava não somente a oposição de Buenos Aires à independência do Paraguai, mas também que estava fazendo todo o possível para manter

o isolamento paraguaio, chegando a deformar a realidade com o objetivo de pôr em dúvida a importância da República ou a estabilidade de seu governo.

Para destruir o argumento de que existia um partido favorável à Confederação, e dar início a gestões para o reconhecimento do Paraguai como Estado independente, os cônsules resolveram convocar um Congresso Geral, que se reuniu em novembro de 1842. Na ocasião, os governantes paraguaios manifestaram, ao explicar os motivos determinantes da convocatória, o que segue:

> *Trinta e um anos levamos de nossa existência política, desde que por nossos esforços nos separamos da metrópole espanhola, e de todo outro poder estrangeiro. Este sentimento uniforme em toda a República, jamais foi contradito por ato algum que pudesse desvirtuá-lo [...]. É tempo de, entre os fatos públicos de nossa liberdade, registrar-se um monumento eterno em que declareis explicitamente o que tantas vezes manifestou a vontade geral da República.*

Aprovou-se e firmou-se, em consequência, a Ata da Independência do Paraguai, em que se estabeleceu que: "A República do Paraguai no da Prata é para sempre de fato e de direito uma nação livre e independente de todo poder estranho". Os cônsules deveriam comunicar a declaração aos Estados vizinhos, e requerer deles o reconhecimento correspondente. O Congresso determinou também aprovar "a base adotada pelo Governo de guardar com todas as nações estrangeiras uma amizade pura sem outro gênero de pactos", assim como "a base de estrita neutralidade por parte desta República nas dissensões domésticas das províncias e Estados vizinhos".

Com esses antecedentes, enviou-se em dezembro de 1842 Andrés Gill como emissário especial a Buenos Aires, com a missão de entregar ao encarregado das relações exteriores da Confederação Argentina a notificação do decidido pelo Congresso e obter o

reconhecimento da emancipação paraguaia. Levava comunicações similares para os governos do Brasil, da Bolívia e do Chile.

Em meados de 1843, o enviado regressou a Assunção com a resposta de Rosas. Em termos cordiais, expressava que ao governo argentino não era possível "prestar sua aquiescência aos desejos" do governo paraguaio, por razões graves que foram transmitidas *a voz* ao senhor Gill, e que seriam ampliadas por um agente confidencial que se enviaria oportunamente a Assunção. Junto com a nota de contestação incluiu-se um documento sem assinatura, no qual se consignaram argumentos para que o Paraguai refletisse antes de continuar sustentando sua independência, e que eram, entre outros: "que reconhecida a independência do Paraguai, encher-se-ia de ministros e cônsules estrangeiros, que procurarão envolvê-lo em discórdia, como acontecia com Buenos Aires, e até conquistá-lo, se pudessem"; "que, pelo contrário, incorporando-se à Confederação formaria uma grande nação que imporia respeito aos estrangeiros; que a Confederação era muito boa, e que o governo de Buenos Aires não se metia com os governos das províncias confederadas; que cada uma vivia segundo suas constituições e suas leis". Assegurava-se também que os estrangeiros e os montevideanos poderiam comercializar com o Paraguai, sempre que mediasse algum acordo, e com bandeira argentina, "porque o rio da Prata e do Paraná pertencem a Buenos Aires de fato e de direito de costa a costa". Em suma, o governador Rosas buscava ganhar tempo. Não concordava com a independência paraguaia, mas tampouco rompia com o governo de Assunção. Tratava de transmitir-lhe confiança e de atraí-lo com raciocínios que não deixaram de considerar-se no Paraguai como um "tecido de raridades".

A contestação do governo paraguaio foi datada em agosto de 1843 e conduzida por Manuel Pedro de Peña. Nela se reclamou que a Confederação negava ao Paraguai o que havia consentido à Banda Oriental e ao Alto Peru. Os cônsules indicaram que o Congresso

de 1842 só havia ratificado o decidido em 1813, e que não se poderia "contramarchar" na decisão de "existir como uma nação livre e independente". Acrescentaram que:

> *A República do Paraguai, guiada pela experiência, veio a confirmar o que melhor convém a seu futuro destino. Conhece o que ela vale; de ninguém é êmula nem rival. Ela sozinha se basta para o quanto queira. Mostrou em longo tempo sua moderação e justiça, e será livre e independente porque quer sê-lo.*

Aceitava, de todo modo, o governo paraguaio a oferta que o governo de Buenos Aires não oporia obstáculos ao comércio entre ambos os países e encarregou também a Peña a condução e a venda de mercadorias do Paraguai, assim como a aquisição de armamentos e outros produtos no porto bonaerense.

2.3. Reconhecimento do Brasil e aliança com Corrientes

Enquanto se desenvolvia a missão de Peña, no Paraguai teve lugar o Congresso Geral de março de 1844, que aprovou a denominada Constituição de 1844, e elegeu Carlos Antonio López para presidir a República durante um período de dez anos. Em seus primeiros meses de governo, a controvérsia com o governo de Buenos Aires ficou precariamente sustentada sobre um tipo de *statu quo*, pelo qual as duas partes mantinham suas posições, postergando para mais adiante qualquer definição e permitindo o desenvolvimento de um incipiente intercâmbio comercial.



Carlos Antonio López

Produziu-se, então, em setembro de 1844, o reconhecimento da independência do Paraguai pelo Império do Brasil, através de José Antonio Pimenta Bueno, designado encarregado de negócios brasileiro ante o governo de Assunção. Nas instruções recebidas pelo diplomata antes de sua partida, o governo imperial ressaltou que o Brasil devia esforçar-se para evitar a incorporação do Paraguai à Confederação Argentina, porque não convinha que este país, "cheio de tanta ambição, astúcia, audácia e perseverança, se [tornasse] tão poderoso". Isto, em seu conceito, só complicaria ainda mais as controvérsias de limites existentes e a liberdade de navegação pelo Paraguai e pelo Paraná até o Prata, que era indispensável para facilitar as comunicações com a província de Mato Grosso.

Depois de reconhecer a independência do Paraguai, Pimenta Bueno assinou com o próprio presidente López, em outubro de 1844, um Tratado de Aliança, Comércio, Navegação, Extradição e Limites. Por ele, o Brasil se comprometeu a interpor "seus efetivos e bons ofícios para que as demais potências [reconhecessem] igualmente e o quanto antes" a independência do Paraguai, e a empregar, caso a República fosse atacada, "todos os esforços, não só para prevenir as hostilidades, mas também para que [ela] obtenha justa e completa satisfação das ofensas recebidas". As partes se concederam reciprocamente a liberdade de navegação dos rios Paraguai e Paraná em seus respectivos territórios, e se comprometeram a "trabalhar de comum acordo, e com toda a eficácia, a fim de assegurar a seus súditos a liberdade da navegação do rio Paraná até o rio da Prata". Quanto aos limites, acordaram a designação de peritos para que examinassem e reconhecessem os fixados pelo Tratado de Santo Ildefonso de 1777, determinando sobre essa base os lindes definitivos.

O governo imperial não aprovou este tratado, embora tenha cumprido o compromisso de advogar pelo reconhecimento

da independência paraguaia e tenha sustentado seu próprio reconhecimento frente às reclamações da Confederação Argentina.

Após a assinatura do tratado com Brasil, produziu-se a ruptura entre o Paraguai e Buenos Aires, por causa da convenção que o governo de Assunção celebrou com a província de Corrientes, em dezembro de 1844, sobre direito de visita, embargo e apreensão de embarcações, a fim de manter expedito e sem riscos o comércio com Buenos Aires, que havia sido hostilizado pelos correntinos. O governador Rosas encontrou neste acordo o pretexto para fechar os portos da Confederação às embarcações procedentes do Paraguai, e deixar sem efeito seu compromisso de garantir o comércio recíproco. O governo paraguaio respondeu energicamente em julho de 1845, rechaçando qualquer possibilidade de incorporar-se à Confederação. "Se se trata de uma confederação voluntária", salientou, "é inútil falar disso, pois ela decidida e irremediavelmente não quer"; se se trata de confederação "pela arrogância da violência e da força, é bom notar que o século das conquistas já passou"; e concluía sustentando: "O Paraguai conhece o que pode e vale; ele jurou sua independência, renova anualmente seu juramento, seus filhos amam sua terra, que para eles é sagrada. O povo paraguaio é inconquistável; pode ser destruído por alguma grande potência, mas não será escravizado por nenhuma".

O governo do Paraguai intensificou desde então a ação diplomática e propagandística destinada a obter o reconhecimento de sua independência e da livre navegação do rio Paraná. Em abril desse ano, havia começado a editar-se um jornal oficial *El Paraguayo Independiente*, no qual o presidente López expôs os direitos do Paraguai à sua emancipação política. Em 1845, o Uruguai reconheceu a independência paraguaia. No ano seguinte, recebeu-se a comunicação oficial do reconhecimento da Bolívia, formalizado em 1843 e, em 1847, fizeram o mesmo a Venezuela e a Áustria.

Enquanto isso, o governo paraguaio não deixou largada a sua sorte somente à diplomacia e à propaganda. Descartada a aliança com o Brasil, celebrou em dezembro de 1845 um tratado de aliança com a província de Corrientes e com o general José María Paz, Diretor da Guerra contra Rosas. Por ele, determinou-se que a aliança tinha por finalidade "obstar que o general Don Juan Manuel Rosas continuasse no uso do poder despótico, ilegítimo e tirânico que se atribuiu", com o esclarecimento de que a guerra não seria contra "os povos das províncias confederadas", mas pessoal contra o governador de Buenos Aires. No que concerne ao Paraguai, comprometia-se "o reconhecimento público e absoluto de sua independência e soberania nacional como Estado inteiramente livre e distinto da República Argentina, da integridade de seu território e do direito e da comunhão da navegação livre pelos rios Paraná e Prata", sem que pudessem as partes depor as armas até obter esses objetivos. Em artigos secretos, consignaram-se os limites que deveriam reconhecer-se em dado momento, da seguinte maneira:

> *O território paraguaio, partindo das possessões brasileiras, desce e se limita pelo alto do terreno que divide as águas vertentes do Uruguai das contravertentes do Paraná, até a cabeceira do Aguapey, em conformidade com o tratado de 31 de julho de 1841, e daí por uma reta traçada da Tranquera de Loreto, de onde desce ao meio do leito do rio Paraná, segue por ele até a confluência do Paraguai, compreendendo a ilha do Atajo, continua por este águas acima até a foz do rio Bermejo, penetra pelo mesmo leito deste último até os 25 grados 16 minutos e 40 segundos de latitude austral, que se considera paralelo da capital de Assunção, ponto de onde parte uma linha que cobrindo os estabelecimentos paraguaios vai terminar acima do Forte Olimpo.*

O presidente López declarou guerra ao governador de Buenos Aires em dezembro de 1845, e forças militares paraguaias se trasladaram até o território correntino. No entanto, diferenças entre os aliados motivaram pouco depois a retirada do general Paz, com o que a aliança ficou rompida e sem efeito. Por consequência de uma mediação dos Estados Unidos da América, o governo do Paraguai decretou em setembro de 1846 o cessar de hostilidades, e se manifestou disposto a entabular negociações com o governo bonaerense. Não obstante, a mediação não pôde seguir adiante, porque o governador Rosas rechaçou a condição paraguaia sobre o reconhecimento prévio de sua independência como base para qualquer arranjo. Fez, de todo modo, publicar as instruções dadas ao chefe das forças da Confederação que operavam contra Corrientes, no sentido de que não invadisse nem ocupasse território paraguaio, instruções que se observaram estritamente depois da derrota do exército correntino na batalha de Vences de novembro de 1847. Ainda que não ocorresse a temida invasão, o comércio foi de novo interrompido e o Paraguai, bloqueado. Por isso, forças paraguaias ocuparam em meados de 1849 o território de Misiones até o rio Uruguai, a fim de restabelecer o comércio e a correspondência entre a República e o Império do Brasil. Não puderam, no entanto, sustentar-se por muito tempo e tiveram de retirar-se ao Paraná.

As indefinições do Brasil, a impossibilidade de dominar as Misiones e os ostensivos preparativos impulsionados pelo governador Rosas para levar a guerra ao Paraguai, e forçar sua incorporação à Confederação Argentina, motivaram, em outubro de 1849, o presidente López a voltar atrás e a propor ao governador de Buenos Aires uma iniciativa que se interpretou como meramente dilatória, consistente em negociar uma sorte de *modus vivendi*, fundado no adiamento da discussão sobre a independência paraguaia, e a conclusão de um tratado provisório de paz, amizade,

comércio e navegação, "em que se estabeleça e garanta por ambas as partes o princípio que deva reger a navegação dos rios interiores que formam o da Prata". Propôs igualmente uma aliança militar e, inclusive, a renovação do tratado de outubro de 1811, com os ajustes que se consideraram necessários. Rosas postergou a contestação, e em março de 1850 foi autorizado pela Legislatura de Buenos Aires a dispor de todos os recursos para fazer "efetiva a reincorporação da Província do Paraguai à Confederação". Esta determinação se adotou em momentos em que se operava uma mudança fundamental na política do Império do Brasil dirigida aos países da Bacia do Prata, tendente a pôr fim ao governo do general Rosas.

2.4. A grande aliança contra Rosas

A partir da perspectiva do Brasil, em meados do ano 1850, o desembaraço da questão do Prata, centrada na ameaça que significava a política do governador de Buenos Aires, dependia das alianças políticas que pudessem estabelecer para isolá-lo. O governo imperial se conduziria orientado pela convicção de que Rosas avançaria até o Paraguai e a Bolívia depois de apoderar-se do Uruguai, para reconstruir o Vice-Reino do Rio da Prata.

A desavença com o Chefe Supremo da Confederação havia sido contínua na última década, nutrida por vários fatos: o reconhecimento da independência do Paraguai, o envio da missão diplomática a cargo do Visconde de Abrantes para solicitar aos governos da Inglaterra e da França sua intervenção para conter a política *rosista* e as derivações do conflito no Uruguai. Ponderando tudo isso, a independência do Paraguai e a do Uruguai apareciam para o Rio de Janeiro como fundamentais para impedir a nacionalização da bacia do Prata por parte da Confederação Argentina e constituíam a chave para a comunicação e a defesa do Mato Grosso, onde se supunha a existência de ricas jazidas de ouro. Por sua parte, o Paraguai não tinha como escapar

do xeque-mate que lhe preparava o governo de Buenos Aires logo que a Legislatura autorizara sua "reincorporação" pela força, se fosse necessário, à Confederação Argentina.

Nesse contexto, o Brasil voltou-se para o Paraguai depois de vários anos de reticências, nos quais se havia desentendido com as propostas efetuadas pelo presidente López para a concreção de uma aliança defensiva. Em dezembro de 1850, ambos os governos celebraram um tratado pelo qual se obrigavam a prestar-se mútua assistência caso qualquer um dos dois países fosse atacado pela Confederação Argentina ou por seu aliado no Estado Oriental e a fim de auxiliarem-se também para que a navegação do rio Paraná fosse livre. O tratado, cuja troca de ratificações se verificou em abril de 1851, teria uma vigência de seis anos.

De sua parte, os governadores das províncias argentinas de Entre Ríos, general Justo José de Urquiza, e de Corrientes, general Benjamín Virasoro, resolveram não cumprir as instruções de Rosas de levar a guerra ao Paraguai e, pelo contrário, acordaram trabalhar para derrubá-lo. Os dois governos provinciais chegaram a enviar uma missão confidencial a Assunção, para propor a concertação de um tratado de aliança, com o compromisso de "submeter ao Congresso Geral argentino o reconhecimento da independência paraguaia"; em contrapartida, López devia evacuar Misiones e a ilha Apipé. Mas o Paraguai rechaçou as bases propostas.

A crise do regime *rosista* se agravou com o pronunciamento de Urquiza, em 1º de maio de 1851, pelo qual a província de Entre Ríos reassumiu o manejo de suas relações exteriores, faculdade que havia delegado, em sucessivos períodos, ao governador de Buenos Aires. Como consequência disso e por iniciativa do Império, em 29 de maio, foi assinado em Montevidéu um tratado de aliança entre o Brasil, Uruguai e Entre Ríos, com o objetivo principal de "manter a independência e pacificar o território da República do Uruguai

fazendo sair do território o general Oribe [aliado de Rosas] e as forças argentinas que comanda". Os signatários concordaram que o Paraguai fosse convidado a entrar na aliança. Não obstante, enquanto tramitava-se a adesão paraguaia, a campanha do Uruguai havia terminado, com a capitulação de Oribe, em outubro de 1851, resultado que não se teria produzido tanto pelo temor à derrota, mas pela percepção do general uruguaio de que a "erosão carcomia o regime de Rosas". Com efeito, o governador de Buenos Aires parecia ter provocado as condições para sua própria derrocada com seu centralismo, o monopólio aduaneiro e a negativa à abertura do Rio da Prata e seus afluentes à navegação.

Antes de ter notícia do desenlace no Uruguai, o governo paraguaio aquiesceu em aderir ao tratado de maio, com a condição de que se manteria a aliança "até obter o reconhecimento da independência paraguaia e o arranjo definitivo dos limites e da navegação pela Confederação Argentina". Com a missão de consagrar este requisito, López enviou a José Berges para aperfeiçoar o acordo. Por sua vez, tendo terminado a campanha oriental, a diplomacia do Brasil articulou uma nova aliança já diretamente encaminhada a levar a guerra a Rosas em território argentino. O novo tratado foi firmado na cidade de Gualeguaychú, província de Entre Ríos, em novembro de 1851, entre o Brasil, o Uruguai e as províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes. Berges, que tinha instruções para aderir à aliança contra Oribe, não estava autorizado a firmar o novo acordo. Não obstante, estipulou-se que se articularia a adesão do Paraguai mediante um protocolo adicional, que se firmou em 30 do mesmo mês, pelo qual os governos de Entre Ríos e de Corrientes "se comprometiam a empregar toda a sua influência em torno do governo que se organizara, para que reconhecesse a independência paraguaia e, em todo caso, defender o Paraguai contra qualquer agressão". Em 9 de dezembro, os signatários enviaram o convite; López respondeu

que apesar de seus "vivos desejos" de entrar na aliança não lhe era possível concordar com as bases do 30 de novembro. Sustentou que não entraria em um acordo baseado somente em promessas que não asseguravam o reconhecimento da emancipação paraguaia.

A defecção de Urquiza e a capitulação de Oribe deixaram sem sustentação interna o regime de Rosas, que se preparou para enfrentar as forças aliadas nos campos de Caseros, onde foi completamente derrotado em 3 de fevereiro de 1852.

2.5. Reconhecimento da Confederação Argentina

O protocolo adicional celebrado em Gualeguaychú comprometia Urquiza a obter o reconhecimento da independência do Paraguai após a queda do governador de Buenos Aires. No entanto, nas semanas seguintes a Caseros, aquele assumiu uma atitude dilatória, manifestando que aguardaria a reunião do Congresso Constituinte para liquidar tal questão, o que permitiu ao presidente López ponderar que o chefe da Confederação se propunha a continuar "a política exigente e turbulenta do governador Rosas". Apesar dessas circunstâncias, depois da assinatura do denominado Protocolo de Palermo, em 6 de abril de 1852, pelo qual foi autorizado a dirigir as relações exteriores até que "se estabeleça definitivamente o poder a quem competir o exercício desse cargo", Urquiza credenciou, ante o governo do Paraguai, uma missão diplomática especial. Em 24 de abril, Santiago Derqui foi designado encarregado de negócios com o objetivo de propor ao presidente López a celebração de um tratado de amizade, comércio e navegação, baseado na livre navegação dos rios Paraná e Paraguai.

Embora o representante argentino tivesse sido instruído a reservar, para uma ocasião oportuna, "a celebração do arranjo definitivo de limites entre ambos os governos", o presidente López ofereceu, no transcurso das negociações "reconhecer

como território argentino o das Misiones, do qual tinha a posse, estabelecendo o rio Paraná como limite entre ambos os Estados a partir das possessões brasileiras até sua confluência com o Paraguai". Em troca, a Confederação devia aceitar, como propriedade paraguaia, a região situada à direita do rio Paraná, até a margem direita do rio Paraguai, denominada *Gran Chaco*. Com a aceitação dessas condições, foi assinado um Tratado de Limites e Navegação, em 15 de julho de 1852, imediatamente ratificado pelo presidente López. O mesmo estabelecia, em matéria de limites, que "o rio Paraná é o limite entre a Confederação Argentina e a República do Paraguai, a partir das possessões brasileiras até duas léguas acima da boca inferior do rio Atajo" e que "a ilha Yacyretá fica pertencendo ao território paraguaio e ao argentino a de Apipé". As demais ilhas corresponderiam ao território ao qual fossem mais adjacentes. Ficou estipulado, ademais, que o rio Paraguai pertencia "de costa a costa, em perfeita soberania, à República do Paraguai, até sua confluência com o Paraná". Em matéria de navegação, estabeleceu-se que "a navegação do rio Bermejo é perfeitamente comum a ambos os Estados", que a Confederação Argentina concedia à República do Paraguai "a livre navegação de sua bandeira pelo rio Paraná e seus afluentes" e que, de igual forma, o Paraguai concedia "à bandeira argentina a livre navegação do Paraguai e seus afluentes e o trânsito livre por seu território terrestre".

Dois dias depois de haver-se firmado este tratado, em 17 de julho de 1852, Santiago Derqui reconheceu solenemente "em nome da Confederação Argentina, a independência e a soberania à República do Paraguai como um fato consumado, competentemente comunicado ao governo argentino".

Enquanto, como já se disse, o Paraguai ratificou de imediato o tratado de 1852, a aprovação legislativa na Argentina se postergou por longo tempo até que, finalmente, em setembro de

1855, o Congresso comunicou ao presidente Urquiza seu rechaço, argumentando que nas disposições do tratado via "feridos os direitos da Confederação com respeito ao território seco e fluvial" que em seu entender lhe pertenciam. Recomendou-se ao Poder Executivo que convidasse o governo do Paraguai a reabrir as negociações. No mês seguinte, Urquiza nomeou o general Tomás Guido para uma missão diplomática com o principal objetivo de negociar um novo tratado de "limites, amizade, comércio e navegação". Apresentaria, como base de acordo, o princípio de livre navegação dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai. Quanto aos limites, devia abster-se de reconhecer ao Paraguai a soberania territorial "fora dos lindes naturais postos pelas margens respectivas dos rios Paraguai e Paraná", quer dizer, a Argentina sustentaria seu direito ao território do Chaco. Igualmente, o diplomata deveria defender "os inquestionáveis direitos que vinham da posse, ocupação e soberania do território da província argentina de Misiones, situado à margem esquerda do Paraná".

Como resultado das novas negociações, em julho de 1856 o plenipotenciário argentino Guido e o ministro de Relações Exteriores do Paraguai, Nicolás Vázquez, assinaram um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação no qual ficaram afirmadas a paz e a amizade entre os dois países, e se determinou que a navegação dos rios Paraná, Paraguai e Bermejo seria "completamente livre e comum para os navios mercantes e de guerra paraguaios e argentinos". O arranjo dos limites foi postergado, mas concordou-se que a ilha Yacyretá pertencia ao Paraguai e a de Apipé à Confederação Argentina.

2.6. Questões de navegação e limites

Assegurada a liberdade de navegação do rio Paraná, o governo brasileiro trabalhou com afinco para obter igualmente a do rio Paraguai. Pretendia com isso resolver as dificuldades de

comunicação de que padecia a província de Mato Grosso, à qual só se podia chegar por terra a partir do litoral do Brasil empreendendo uma longa e custosa travessia. A habilitação do acesso fluvial até ali representava para o governo imperial um objetivo prioritário dentro do desafio maior de exercer o controle e o domínio efetivo sobre a totalidade de seu extenso território e de suas fronteiras ou, em outras palavras, de consolidar a unidade e a integridade territorial do Estado brasileiro.

O governo paraguaio não se mostrou disposto a consagrar tal liberdade com amplitude e opôs resistências à assinatura de um tratado com o Brasil sobre a matéria, em atenção principalmente a razões de ordem militar. Encontrando-se em discussão os limites paraguaio-brasileiros na zona, teria sido suicida admitir a completa abertura da via fluvial, facilitando assim a ocupação do território em disputa e, eventualmente, o fortalecimento da capacidade bélica da província vizinha. Em consequência, o presidente López vinculou o acordo sobre a liberdade de navegação do Alto Paraguai com a fixação dos limites entre ambos os Estados.

A dificuldade principal estava precisamente na fronteira com o Mato Grosso. O governo de Assunção sustentava que o limite na margem esquerda do Paraguai devia ser o rio Blanco, que desemboca ao norte do Forte Olimpo, enquanto o Brasil entendia que tinha de ser o rio Apa, situado mais ao sul. Não somente razões históricas ou jurídicas sustentavam a pretensão paraguaia. O presidente López havia definido, como princípio diretor das negociações de limites, manter o domínio de ambas as margens do rio Paraguai, desde Bahía Negra até a foz no Paraná. Assim o consagrou no tratado firmado com a Argentina em 1852; e assim fez entender antecipadamente à legação do Brasil em Assunção, que informou em 1851 que o governante paraguaio buscava fazer coincidir as fronteiras a ambos os lados do rio, para evitar o "contato entre os dois povos" e, consequentemente,

o contrabando, a emigração e a deserção ao território brasileiro, bem como a penetração "de ideias liberais" no Paraguai.

Como ambos os governos permaneciam firmes em suas respectivas posições quanto aos limites, os esforços do Império, estimulado para abrir a comunicação com o Mato Grosso, concentraram-se em obter a livre navegação do Paraguai a qualquer custo, inclusive mediante o recurso às armas. No fim de 1854, o governo brasileiro enviou ao Paraguai uma poderosa esquadra (com 20 embarcações, 130 canhões e 2 mil homens), destinada a respaldar as gestões do almirante Pedro Ferreira de Oliveira, designado como plenipotenciário para exigir satisfações ao Paraguai pela expulsão do encarregado de negócios brasileiro no ano anterior e para concluir os acordos de limites, comércio e navegação. O Paraguai se preparou para resistir, mas prevaleceu a diplomacia, e se pôde celebrar um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em abril de 1855. Por ele, concedeu-se a liberdade de navegação, mas com a condição de que os limites fossem definidos no prazo de um ano. Expressamente determinou-se que a troca das ratificações do tratado de abril – e com ela, sua entrada em vigor – devia realizar-se simultaneamente à troca das ratificações do futuro tratado de limites.

O tratado de 1855 não foi aprovado pelo Império, e o presidente López enviou José Berges como plenipotenciário ante o Brasil para solucionar a controvérsia. Em abril de 1856, Berges assinou com José Maria da Silva Paranhos um novo Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, pelo qual os dois países concordaram com a livre navegação dos rios Paraná e Paraguai para navios mercantes, com liberdade de trânsito e trato nacional em seus respectivos portos, embora se reservando "o direito de adotar, por meio de regulamentos fiscais e policiais, as medidas convenientes para evitar o contrabando e prover sua segurança". Quanto aos de guerra, admitia-se que até dois navios a vela ou

a vapor de cada bandeira, juntos ou separadamente, pudessem "subir ou descer" pelos rios Paraná e Paraguai. Por uma convenção adicional, postergou-se por seis anos a discussão sobre os limites entre ambos os países.

No entanto, as dificuldades não acabaram com a assinatura do tratado de 1856. Com amparo na faculdade de ditar regulamentos fiscais e policiais, o governo do Paraguai estipulou a obrigatoriedade de que os navios estrangeiros levassem práticos ou guias paraguaios em águas jurisdicionais do Paraguai, e estabeleceu normas de controle que obrigavam tais navios a atracar em seu trajeto em vários portos, nos quais seriam submetidos a inspeções, desembarque de passageiros, apresentação e visto de documentos de viagem, assim como a sanções em caso de descumprimento.

O governo imperial entendeu que essas regulamentações alteravam os entendimentos consagrados no tratado de 1856, e decidiu, em consequência, que seu ministro plenipotenciário ante a Confederação Argentina, conselheiro José Maria do Amaral, viajasse ao Paraguai, com a missão específica de obter sua revogação. As negociações iniciadas por Amaral se interromperam abruptamente às poucas semanas e a guerra se considerou iminente.

Mas o Império fez um último esforço pela paz, enviando o conselheiro José Maria da Silva Paranhos, como enviado extraordinário e ministro plenipotenciário em missão especial perante o Uruguai, a Confederação Argentina e a República do Paraguai. Levava o encargo de assegurar a boa vontade dos Estados vizinhos, antes de chegar a Assunção. A partir de outubro de 1857, Paranhos permaneceu várias semanas na Confederação, onde negociou acordos em matéria de navegação, extradição e limites, assim como a concessão de um empréstimo por parte do Império ao governo argentino, e as bases de uma aliança contra o Paraguai.

Esta última questão foi objeto de conversações entre o representante do Império e os da Confederação e suas conclusões foram compiladas num protocolo assinado em 14 de dezembro de 1857. Nesse documento, consignavam-se os meios que os respectivos governos estavam dispostos a empregar para "obter da República do Paraguai uma solução satisfatória" com respeito à navegação fluvial comum, assim como as medidas que se adotariam caso se fizesse inevitável a guerra para conseguir aquele fim. O documento original, que se conserva no Arquivo do Ministério de Relações Exteriores da República Argentina, diz, em seu texto, que a Confederação Argentina e o Brasil se comprometiam de solicitar em separado a abertura do rio Paraguai a todas as bandeiras, sem saírem das vias diplomáticas, "visto que ambos os governos ainda não estão de acordo sobre a hipótese do recurso à guerra". Caso o Paraguai não se prestasse a um acordo amigável com nenhum dos dois governos, o plenipotenciário brasileiro declarou que seu governo estava disposto a lançar mão "de medidas coercitivas e ainda a recorrer à guerra se os regulamentos paraguaios não fossem modificados". Para este último caso, determinou-se no protocolo que, embora o governo da Confederação se mantivesse neutro, garantia seu consentimento para que as forças brasileiras "atravessassem o território de Corrientes na parte contígua que ali ocupam os paraguaios", e se obrigava a facilitar "ao Exército e à Esquadra brasileira todas as provisões de que carecessem e pudessem comprar no território argentino". Os negociadores acordaram que o documento se conservasse em completa reserva.

O Brasil apelava à Confederação para forçar o Paraguai a declarar a livre navegação do rio Paraguai; a Confederação necessitava do Brasil para sustentar sua posição frente ao Estado de Buenos Aires, segregado de sua autoridade; o rio Paraná era a chave para chegar ao Paraguai e era a Confederação que a possuía; com ela poderia jogar decisivamente para frustrar ou

assegurar o êxito dos planos do Brasil se se decidisse por uma confrontação armada.

Da Confederação, o ministro Paranhos foi a Assunção, e em fevereiro de 1858 pôde chegar a um arranjo com o plenipotenciário paraguaio, Francisco Solano López, pelo qual ficaram resolvidas as diferenças em torno da navegação fluvial. A paz pôde ser mantida, mas deixando pendente a definição dos limites. De todo modo, num protocolo especial, o diplomata brasileiro consignou: "Que nunca houve contestação entre o Império e a República sobre o território da margem direita do rio Paraguai, reconhecendo ambos os governos a Bahía Negra como limite dos dois países por este lado". O adiamento do arranjo de limites com a Confederação e a frágil solução com o Brasil reavivaram no presidente López a percepção da vulnerabilidade do Paraguai na região.

Enquanto isso, nos últimos meses de 1858, uma expedição militar enviada pelo governo dos Estados Unidos em demanda de satisfações por incidentes suscitados com o governo do Paraguai, deu lugar a uma mediação por parte do presidente da Confederação Argentina, Justo José de Urquiza, que viajou para isso até Assunção, onde puderam estipular-se as bases de um acordo entre as partes em conflito. O general Tomás Guido foi incorporado à comitiva que acompanhou Urquiza a Assunção. Investido do caráter de enviado extraordinário e ministro plenipotenciário, devia tentar a retomada das negociações em matéria de limites com o presidente López, e propor-lhe a formalização de uma aliança para forçar a reincorporação de Buenos Aires ao resto do país. O presidente López aceitou abrir as negociações para liquidar a questão de limites e apresentou a Guido uma minuta de tratado baseado no reconhecimento dos direitos do Paraguai sobre o Chaco. Rechaçada por Urquiza esta proposição, as negociações sobre limites ficaram, finalmente, sem efeito. No entanto, ambos os governos acordaram continuar as referidas negociações para a aliança ou para uma eventual cooperação do Paraguai.

Já em 1852, no contexto da missão diplomática a cargo de Santiago Derqui, quando a província rebelde rechaçou o acordo de San Nicolás dando início ao processo de secessão, Urquiza, então Diretor Provisório da Confederação, havia promovido a materialização de um tratado de aliança; inclusive chegou a expor ao presidente López seu pensamento íntimo de isolar as províncias de Corrientes e Entre Ríos e estreitar os laços com o Paraguai até chegar ao ponto de declararem-se completamente independentes e "continuar em uma nova nação". Mas o governo paraguaio não se mostrou disposto, naquele então, a aliar-se contra Buenos Aires e declarou sua absoluta neutralidade nas dissensões internas da Argentina. Transcorridos sete anos, e esgotados os intentos de obter a reincorporação da província portenha mediante um acordo pacífico, a Confederação sugeriu novamente uma aliança. O presidente López não se mostrou disposto a formalizá-la, mas sim manifestou sua disposição a prestar um auxílio militar consistente em quatro vapores "com oficiais de marinha, com engenheiros e com algo mais que pudesse facilitar-lhe". Guido regressou então à Argentina, em fevereiro de 1859, com esta promessa verbal do governo do Paraguai.

Com o objetivo de concluir a negociação, Urquiza enviou ao Paraguai o doutor Luis J. de la Peña, com o caráter de comissionado especial. Em maio de 1859, os representantes do Paraguai e a Confederação formalizaram um protocolo pelo qual o Paraguai se comprometia a emprestar quatro vapores que trabalhariam sob as ordens de seus respectivos chefes, mas em conformidade com as que lhe fossem comunicadas pelo presidente da Confederação. Pouco depois, Urquiza escreveu duas cartas de caráter pessoal ao presidente López, nas quais lhe solicitava que ampliasse o auxílio militar com o envio de 20 peças de artilharia "que completassem o armamento da esquadra argentina", e que o general Francisco Solano López participasse da campanha contra Buenos Aires.

O presidente respondeu que considerava oportuno que previamente se abrissem negociações para concluir a questão de limites. O governo da Confederação instruiu então a Peña para que procedesse à celebração de um tratado definitivo de limites, navegação e comércio com o Paraguai e, como consequência deste, outro de aliança ofensiva e defensiva.

Reiniciaram-se em consequência as negociações, em cujo transcurso o presidente López apresentou os títulos do Paraguai sobre o Chaco e sobre a margem esquerda do Paraná, manifestando a Peña que se estes não fossem aceitos, "toda negociação seria impossível". Por sua parte, o representante da Confederação apresentou quatro projetos de tratados: de limites, de aliança perpétua, de modificações do tratado de navegação e comércio de 1856 e uma convenção especial em relação à guerra com Buenos Aires. Propôs que o limite entre os dois países ficasse estabelecido no "rio Paraná, desde sua confluência com o Paraguai até o ponto que fosse definitivamente fixado como limite entre a Confederação Argentina e o Império do Brasil", entendendo-se que a margem esquerda do dito rio incluía a ilha Apipé e a margem direita incluía a ilha de Yacyretá, enquanto as demais ilhas se considerariam parte do território do qual estivessem mais próximas. Quanto ao limite ocidental, apresentou:

> *o traçado de uma linha paralela à margem direita do rio Paraguai e a uma distância de três léguas, arrancando da confluência daquele com o Paraná e terminando na costa sul do rio Bermejo; e desde a margem norte deste rio uma linha igualmente paralela ao rio Paraguai a uma distância de 10 léguas de sua costa ocidental, que terminaria no limite norte da Confederação Argentina.*

Enquanto se desenvolviam as negociações, em 20 de maio de 1859, o Congresso da Confederação Argentina autorizou Urquiza a

resolver a questão da integridade nacional, através de negociações pacíficas ou por meio da guerra. Com este cenário, o agente da Confederação propôs uma convenção de aliança para que o Paraguai auxiliasse militarmente o governo de Urquiza para o caso de ver-se obrigado a tomar a iniciativa da guerra.

Nos primeiros dias do mês de julho, o presidente López comunicou a Peña que entendia que a discussão e o arranjo de limites deveriam fazer-se em conjunto com a Bolívia, posto que a Confederação Argentina havia firmado em 1858 um acordo pelo qual ambos os Estados estipularam o adiamento da fixação dos limites no Chaco. Como consequência, o governo do Paraguai considerava que o projeto de tratado de aliança ficava privado de um dos mais importantes motivos de sua celebração: a garantia recíproca dos respectivos territórios; e quanto à convenção de aliança para a submissão da província de Buenos Aires, tampouco podia ser tomado em imediata consideração por constituir "uma aplicação do citado tratado de aliança". Em agosto de 1859, a Confederação deu por concluída a missão de Peña, ficando também sem efeito o auxílio militar dos quatro vapores.

Nos meses seguintes à autorização do Congresso para resolver pelas armas a reincorporação de Buenos Aires, as partes em conflito receberam várias propostas de mediação, entre elas a do governo do Paraguai, oferecimento que foi aceito depois que fracassaram as ações conciliatórias desenvolvidas pelos representantes dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França. Foi Francisco Solano López em sua qualidade de ministro da Guerra e Marinha, o encarregado de levar adiante as negociações entre os beligerantes e de redigir as propostas para uma solução pacífica. Em 10 de novembro de 1859, graças a suas gestões, firmou-se o convênio de paz entre a Confederação e o Estado de Buenos Aires. Através dele, esta província se declarava "parte integrante da Confederação Argentina", determinando que a reincorporação se concretizaria

mediante a aceitação e juramento solene da Constituição argentina de 1853. O Paraguai assumiu um papel de significativa transcendência porque, além de levar adiante as negociações, comprometeu-se a atuar como garante para o cumprimento do estipulado.

2.7. Abertura internacional restringida

Com o reconhecimento de sua independência por parte da Confederação Argentina e a consagração da livre navegação do rio Paraná, em 1852, começou a registrar-se na República do Paraguai um rápido e sustentado crescimento do comércio exterior. As importações, que em 1851 totalizaram pouco mais de quarenta e seis mil libras, superaram em 1859 as trezentas mil; as exportações passaram de sessenta e oito mil libras em 1851 a quase quatrocentas e quarenta mil libras em 1859. Fundamental para este crescimento foi, juntamente com a abertura fluvial, o emprego cada vez maior de navios a vapor, que libertavam a navegação da tirania dos ventos.

Pouco depois do reconhecimento argentino, em março de 1853, o governo do Paraguai assinou tratados de amizade, comércio e navegação com a Grã-Bretanha, a França, os Estados Unidos e a Sardenha. Esses instrumentos acordaram garantias adicionais à comunicação regular com o exterior, e estabeleceram um marco que permitiria iniciar um intercâmbio mercantil mais ativo, ao consagrar a livre navegação do rio Paraguai até Assunção. Isto não implicava, no entanto, uma ampla abertura comercial, já que o Estado paraguaio manteve um forte controle sobre as atividades econômicas, assim como a proibição para navegar o Alto Paraguai e o monopólio da venda de erva-mate e madeiras.

Para afiançar as relações com as potências europeias, o governo do Paraguai enviou no mesmo ano de 1853 uma missão especial à

Europa, encabeçada pelo general Francisco Solano López. A legação tinha de trocar as ratificações dos tratados de março e adquirir artigos designados com antecipação. Na Grã-Bretanha, além das gestões oficiais, a legação paraguaia visitou estabelecimentos fabris, acordou com a firma Blyth que se ocupasse da contratação do pessoal técnico e das compras de elementos industriais requeridos pelo Paraguai, e adquiriu um navio de guerra a vapor (o *Tacuarí*), equipamento para embarcações menores, maquinário destinado à instalação de um estaleiro, armas e munições. Na França e na Sardenha, o general López formalizou, como fez em Londres, a troca das ratificações dos tratados de 1853. Viajou depois à Espanha para iniciar a negociação de um tratado de paz e amizade, que não chegou a concretizar-se. De volta à França, contratou com um armador de Bordeaux a seleção e o transporte de oitocentos imigrantes para o estabelecimento de uma colônia agrícola no Chaco. A legação, que partiu em junho de 1853 numa sumaca movida à vela, regressou em janeiro de 1855 no navio a vapor adquirido na Europa. A viagem entre Assunção e Buenos Aires, que levou na ida 26 dias, fez-se, na volta, navegando contra a corrente, em uma semana.

Tudo isso potencializou o comércio exterior do Paraguai. O incremento das arrecadações aduaneiras permitiu que o governo multiplicasse suas receitas. No entanto, a prosperidade fiscal procedia não só dos tributos que gravavam o comércio; provinha principalmente da muito significativa intervenção estatal na economia do país. O Estado conservava o domínio da maior parte das terras rurais, que arrendava a particulares ou explorava por conta própria, determinava os preços dos produtos agroflorestais e, desde 1846, se havia reservado o monopólio da exploração e comercialização da erva-mate, o principal produto de exportação do país, e o das madeiras. Os concessionários ou arrendatários que colhiam a erva entregavam o produto ao Estado a preços

definidos com antecipação. Embora este participasse da colheita, sua ingerência maior no processo se dava na comercialização interna e externa da erva-mate, que vendia em Buenos Aires ou a comerciantes atacadistas e agentes comerciais intermediários entre Assunção e os principais centros de consumo do litoral paranaense e o Rio da Prata. O lucro se produzia pela diferença entre o preço que o governo pagava pela erva e o preço pelo qual a vendia. Em 1854, os coletores obtinham 0,15 libra por arroba e o produto se colocava até por 1,60 libra por arroba em Buenos Aires.

O governo destinava parte importante das receitas fiscais à preparação militar do país, consciente das derivações que poderiam ter as questões de limites pendentes com os países vizinhos. As obras de infraestrutura ganharam também grande impulso, e iniciou-se um incipiente processo industrial, com o estabelecimento por conta do Estado de uma fundição de ferro, um arsenal, e um estaleiro para a construção ou a montagem de navios a vapor e embarcações menores. Para tanto, o governo contratou várias dezenas de técnicos e profissionais europeus, majoritariamente ingleses, e propiciou uma progressiva transferência de tecnologia sob estrita supervisão estatal. A fim de assegurar a regularidade do comércio com o exterior, o Estado habilitou, a partir de 1856, uma linha de vapores a Buenos Aires, que depois se estendeu a Montevidéu, e impressionava nos portos do Prata pela "regularidade de seus serviços e a disciplina e o caráter marcial de sua tripulação".

A partir de 1855, após a missão do general López à Europa, acelerou-se o desenvolvimento de novos âmbitos e formas de sociabilidade. O país contava com aproximadamente quinhentos mil habitantes. A presença de numerosos técnicos estrangeiros, a intensa atividade de promoção cultural desenvolvida com impulso oficial pelo espanhol Ildefonso Antonio Bermejo, os progressos acadêmicos dos jovens que estudavam na Aula de Filosofia, o incremento do comércio e do tráfego fluvial, e o envio a partir

de 1858 de estudantes para completar sua formação na Europa, estavam sem dúvida mudando os hábitos de uma sociedade marcada por um longo isolamento.

De todo modo, o fracasso da colonização francesa no Chaco e os problemas diplomáticos gerados por tal motivo desalentaram a ação do Estado quanto ao fomento da imigração europeia. Também, os inconvenientes surgidos com uma empresa de capital estadunidense, que junto com outras razões determinaram o envio de uma expedição militar dos Estados Unidos ao Paraguai em 1858--1859, inibiram o eventual interesse governamental em permitir ou estimular o estabelecimento de capitais estrangeiros com fins industriais no país. O governo paraguaio também teve conflitos com a Grã-Bretanha, por pretensos atropelos contra interesses britânicos, que ficaram resolvidos em 1862. Anos antes, em 1858, não havia sido possível a concreção de um tratado de comércio e navegação mais amplo com este país, e o de 1853 expirou em 1860, sem que se acordasse outro, apesar da importância que revestia o comércio inglês para o Paraguai, quanto à provisão de insumos industriais, armamento, têxteis e outros bens de consumo.

CAPÍTULO 3

A GUERRA DO PARAGUAI CONTRA A TRÍPLICE ALIANÇA

A Guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança é considerada como o resultado do processo de formação dos Estados nacionais no Prata. Sem dúvida, foi a prova mais difícil que a República do Paraguai teve de suportar para a sustentação de sua independência. A conflagração destruiu as bases que permitiam que o país mantivesse uma política comercial autônoma, e debilitou quase até a inanição a soberania estatal. Os interesses contrapostos dos aliados permitiram que o Paraguai subsistisse como Estado independente, mas eles não demonstraram muita generosidade para que o país pudesse levantar-se de sua prostração. Nem subsídios financeiros, nem abertura comercial, mas antes a imposição de uma enorme dívida de guerra, que meio século depois ninguém pensava que pudesse ser cancelada pelo Paraguai algum dia.

3.1. A questão oriental e a intervenção do Paraguai

Ao assumir a presidência do Paraguai, em 1862, Francisco Solano López já não acreditava compatível com os interesses nacionais a política de não intervenção nas questões do Prata que

haviam sustentado seus antecessores. Em função do desenvolvimento que havia conseguido, o país precisava aumentar seu comércio com o exterior, a fim de assegurar a continuidade e o ritmo de seus investimentos. Isto o impulsionaria a abandonar seu isolamento e a projetar-se mais além de suas fronteiras. Nesse sentido, quanto ao Brasil, o presidente López expressou ao cônsul em Assunção seu desejo de que se credenciasse um representante diplomático permanente e sustentou que "seria muito apreciada a vinda ao Paraguai do conselheiro José Antonio Pimenta Bueno". Com respeito à Argentina, nos primeiros meses de 1863, López recebeu uma mensagem do presidente Bartolomé Mitre, pela qual o convidava a pôr-se de acordo "sobre as bases para a solução definitiva do problema de limites", iniciando-se, deste modo, um intercâmbio epistolar entre ambos os mandatários dirigido a procurar bases de arranjo para a questão territorial, que ficara sem conclusão durante a década anterior, e uma eventual inteligência política. Mas enquanto se perfilava este entendimento, no Uruguai se produziram acontecimentos graves que iriam frustrá-lo.

A luta entre Buenos Aires e as províncias, encerrada na batalha de Pavón, em 1861, com o triunfo da primeira, havia transladado seu cenário para a República Oriental cujos partidos políticos estavam intimamente relacionados com os argentinos. Os brancos, no poder, sob a presidência de Bernardo Berro desde 1860, haviam cooperado com as forças da Confederação, comandadas pelo governador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza e, frente a eles, estavam os colorados, cujo chefe, o general Venancio Flores, combateu às ordens de Mitre e decidiu a vitória de Pavón.

Nos primeiros anos da década de 1860, o Uruguai era uma zona nodal da política na bacia do Prata. Com a reativação de sua economia depois de uma década sem guerra civil, o porto de Montevidéu se apresentava como competidor ao de Buenos Aires e como uma alternativa para o Paraguai e para as províncias

argentinas de Corrientes e Entre Ríos. Deste modo, a República uruguaia fortaleceu suas relações com a resistência federalista contra Mitre, encabeçada por Urquiza. Em relação ao Brasil, o presidente Berro procurou debilitar a hegemonia imperial em seu país. O governo uruguaio se recusou a renovar o Tratado de Comércio e Navegação, quando este expirou em outubro de 1861, eliminando os privilégios comerciais do Império, e instituiu um imposto sobre as exportações de gado em pé para Rio Grande do Sul. Deste modo, o presidente Berro se indispôs tanto com a Argentina como com o Brasil, aos quais passou a interessar o fim do governo branco.

Depois de longa e conhecida gestação, o caudilho colorado Venancio Flores invadiu o Uruguai em abril de 1863, com o apoio de algumas autoridades argentinas e a simpatia da imprensa portenha. Do porto de Buenos Aires saíram contingentes, armas e recursos. Diante disso, o governo uruguaio interessou ao Paraguai em favor de sua causa, procurando uma aliança para estabelecer um novo sistema de equilíbrio de poder no Prata. Ao eixo Montevidéu--Assunção deveriam somar-se as províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes. Encarregou-se a Octavio Lapido para salientar ao presidente López os perigos que se aproximavam ante o apoio que o governo argentino prestava ao movimento revolucionário colorado, com vistas a subjugar a independência oriental e depois a do Paraguai. Segundo Francisco Doratioto, os propósitos de López de uma maior presença paraguaia no Prata, seu interesse pelos assuntos uruguaios e sua aproximação à oposição federalista argentina colocaram Assunção em rota de colisão com a Argentina e o Brasil. O elemento catalisador das divergências platinas seria a situação política no Uruguai.

Embora o governo de Assunção não se mostrasse disposto a formalizar uma aliança com o governo branco do Uruguai, decidiu abandonar seu tradicional isolamento diplomático e dirigiu uma

nota, em setembro de 1863, ao governo argentino, em busca de explicações sobre os fatos denunciados pela legação oriental. Ao mesmo tempo ao governo argentino chegavam versões no sentido de que no transcurso da missão Lapido, o Paraguai não somente aceitara as proposições do governo uruguaio de aliança contra Buenos Aires, mas apoiava projetos de desintegração da unidade argentina de acordo com Justo José de Urquiza, governador de Entre Ríos, a quem se atribuía o propósito de ressuscitar a Confederação, deixando fora dela Buenos Aires. O governo de Mitre se negou a dar explicações ao Paraguai e sustentou sua neutralidade no conflito uruguaio.

Como o Paraguai não parecia disposto a aliar-se formalmente, o governo oriental variou de conduta e em 20 de outubro de 1863 foi assinado em Buenos Aires um protocolo pelo qual se cancelaram as reclamações contra a neutralidade argentina e se designou ao imperador do Brasil como árbitro nas questões que pudessem suscitar-se no porvir. Paralelamente, o Paraguai insistia em sua demanda de explicações ao governo de Buenos Aires e declarava que não podia prescindir delas. O governo de Montevidéu solicitou então a modificação do protocolo de outubro para incluir o presidente do Paraguai como árbitro, junto com o imperador do Brasil. Mitre não aceitou, alegando que o protocolo, uma vez ratificado, não admitia revisão. Pouco depois desta recusa, o governo do Paraguai enviou uma nova demanda de explicações ao governo argentino, o qual respondeu negando-se a reconhecer a personalidade que pretendia para intervir nos assuntos políticos da região.

Enquanto isso, no Congresso brasileiro, denunciaram-se supostas violações contra súditos do Império cometidas por autoridades uruguaias. Ao mesmo tempo, os pecuaristas gaúchos se queixavam de desordens na fronteira e reclamavam contra o governo de Berro. Diante desta situação, em abril de 1864, o

governo imperial enviou José Antonio Saraiva em missão especial ao Uruguai, com instruções de exigir do governo oriental o respeito aos direitos dos brasileiros residentes no país e o castigo dos funcionários que haviam abusado de sua autoridade. Acompanhava Saraiva uma poderosa esquadra, sob o comando do vice-almirante Tamandaré.

Apesar de o ministro brasileiro em Buenos Aires, Pereira Leal, assegurar a Saraiva que o governo argentino não oporia nenhum obstáculo ao cumprimento de sua missão no Uruguai, o enviado brasileiro achou necessário chegar a um acordo com o governo de Mitre para a pacificação e também para a ocupação do território oriental. O governo brasileiro deu atenção às razões de Saraiva e outorgou-lhe os poderes solicitados para buscar um entendimento com a Argentina.

Por sua parte, o governo de Montevidéu instruiu o novo ministro ante o governo de Assunção, José Vázquez Sagastume, em maio de 1864, a reiterar ao presidente López sobre os perigos que poderia representar a concertação argentino-brasileira contra as independências do Uruguai e do Paraguai. Excedendo a suas instruções, Vázquez Sagastume solicitou a mediação paraguaia entre seu país e o Brasil. Em 17 de junho, López aquiesceu à solicitação e enviou um mensageiro para informar que havia aceitado a missão mediadora. Mas esta foi rechaçada tanto pelo Brasil como pelo governo uruguaio. Em realidade, tal mediação era oferecida no mesmo momento em que uma das partes em conflito, o Brasil, atuava como mediador nos assuntos internos da outra. A mediação que buscava a paz interna no Uruguai esteve a cargo do ministro de Relações Exteriores da Argentina, Rufino de Elizalde, do plenipotenciário Saraiva e do ministro britânico Edward Thornton. Em Punta del Rosario houve, com efeito, conversações com o general Venancio Flores nas quais, além da pacificação do Estado Oriental, tratou-se sobre a futura política do Rio da

Prata. Com respeito a esta última questão, alguns pesquisadores sustentaram que ali foi acordada a Tríplice Aliança. De toda maneira, a documentação e as referências disponíveis no presente não permitem oferecer, com total certeza, o alcance das bases de cooperação acordadas em tal encontro.

Enquanto isso, o novo presidente uruguaio, Atanasio Aguirre, buscou ajuda no governo paraguaio enviando, no mês de julho de 1864, uma missão diplomática a cargo de Antonio de las Carreras. Este afirmou a López que o Brasil pretendia anexar-se uma porção do território uruguaio, o que se tornaria uma ameaça também para o Paraguai. Confiando no respaldo paraguaio, Aguirre se recusou a substituir os ministros brancos, marcados como radicais por políticos colorados. O governo imperial ordenou então a Saraiva que apresentasse um ultimato ao governo do Uruguai, o que foi feito em 4 de agosto de 1864. Por ele, deu-se um prazo de seis dias para a penalização dos funcionários responsáveis por agressões a cidadãos brasileiros, e ameaçou-se com a entrada de tropas imperiais no Estado oriental para garantir os direitos dos súditos do Império. O gabinete de Montevidéu devolveu o ultimato. Saraiva deu por terminada sua missão e abandonou a capital uruguaia, deixando nas mãos do Vice-almirante Tamandaré, chefe da esquadra, o cumprimento das ameaças.

Em 24 de agosto chegou ao conhecimento de López o ultimato brasileiro. O documento parecia confirmar as reiteradas denúncias da diplomacia oriental de que o Brasil e a Argentina estavam entrando em acordo para subjugar o Uruguai e quiçá também o Paraguai. Decidiu López interpor-se entre o Brasil e o Uruguai; em 30 de agosto de 1864, o ministro paraguaio de Relações Exteriores, José Berges, dirigiu uma extensa nota ao ministro do Império na qual formulava uma terminante declaração oficial:

> *o governo da República considerará qualquer ocupação do território oriental por forças imperiais [...] como atentatório ao equilíbrio dos Estados do Prata, que interessa à República do Paraguai como garantia de sua segurança, paz e prosperidade e protesta da maneira mais solene contra tal ato, desincumbindo-se desde logo de toda responsabilidade das ulterioridades da presente declaração.*

O Paraguai começou a respirar uma atmosfera de guerra.

Em 12 de setembro, em consequência do ultimato, tropas brasileiras penetraram em território uruguaio. Em 20 de outubro, o vice-almirante Tamandaré assinou o acordo de Santa Lúcia com Venancio Flores, pelo qual se estabelecia a cooperação entre aquele caudilho e as forças brasileiras. Este acordo foi assinado quando ainda não existia um estado de guerra declarado a Aguirre, governante legal do Uruguai, contra o qual haviam sido anunciadas apenas represálias.

Ao saber da notícia da invasão ao Uruguai, López decretou a apreensão do Marquês de Olinda, navio de bandeira brasileira que navegava em direção a Mato Grosso. A ação se produziu em 12 de novembro de 1864 e, no dia seguinte, o governo paraguaio divulgou uma nota de ruptura de relações com o Império. Além disso, proibiu a navegação de navios com bandeira do Brasil pelo rio Paraguai. A gravidade da situação levou o governo brasileiro a enviar em missão ao Prata José Maria da Silva Paranhos, com instruções para negociar em Buenos Aires uma intervenção conjunta no Uruguai, em apoio a Flores.

Em dezembro de 1864, as tropas paraguaias invadiram o Mato Grosso. Segundo interpreta o pesquisador Francisco Doratioto em seu livro *Maldita Guerra*, "o chefe de Estado paraguaio planejava bater as forças brasileiras que estavam operando no Uruguai

e obrigar o Império a assinar a paz em condições favoráveis a Assunção".

Os planos de Solano López começaram a complicar-se, quando ao terminar o mandato presidencial de Aguirre, sucedeu-lhe Tomás Villalba, que estava sob a influência dos comerciantes, que se encontravam temerosos dos prejuízos que sofreriam por causa do bloqueio brasileiro ao porto de Montevidéu, declarado em 2 de fevereiro. Nesse contexto, cinco dias depois de assumir a presidência, em 20 de fevereiro, foi assinado, com a concordância do governo argentino, o Protocolo de Paz de Villa Unión por Paranhos, Manuel Herrera y Obes, representante de Villalba e Venancio Flores, assumindo este, em consequência, a Presidência da República.

3.2. O Tratado da Tríplice Aliança

Depois da campanha do Mato Grosso, Solano López se apressou para atacar o Rio Grande do Sul, e para tanto solicitou permissão ao governo de Buenos Aires para passar pelo território argentino. Manifestando sua neutralidade, o presidente Mitre negou a autorização solicitada, em 9 de fevereiro de 1865. Esta resposta e o final da guerra no Uruguai condicionaram a que o presidente López convocasse um Congresso extraordinário para examinar a situação internacional.

Em 18 de março de 1865, o Congresso aprovou a conduta do governo quanto ao Império do Brasil e declarou guerra "ao atual governo argentino". As razões, que se expressaram nos considerandos da mesma lei, eram:

> *1º. As duas notas de 9 de fevereiro próximo passado denegando, em proteção ao Brasil, o trânsito solicitado pelo território de Corrientes para nossas forças, a título de neutralidade, enquanto, como em épocas anteriores,*

> *franqueia à esquadra brasileira a cidade e o território de Corrientes para depósito de carvão, refresco de víveres, etc., com aberta infração da neutralidade invocada; 2º. O desconhecimento do direito da República a seu território situado entre os rios Paraná e Uruguai; 3º. A proteção que daquele governo recebe agora pela segunda vez um Comitê revolucionário de alguns traidores que, vendidos ao Império do Brasil, alistam estrangeiros mercenários no território e até na mesma capital da República Argentina para vilipendiar a insígnia da pátria, levantando-a a serviço do Brasil na guerra que trai a Nação; e 4º. A aberta proteção que dá ao Brasil em sua imprensa oficial contra a causa do Paraguai e as produções anárquicas e insultantes com que se provoca a rebelião no país.*

A guerra se declarava porque "o exercício do direito da República em seu território de Misiones há de dar ao Governo argentino o pretexto do *casus belli* que busca sem encontrar na política do governo nacional, para fazer efetiva sua aliança com o Brasil", sendo "indubitável a mancomunação do Governo da Confederação Argentina com o do Império do Brasil para deslocar o equilíbrio político dos Estados do Prata".

Em 29 de março, o ministro de Relações Exteriores José Berges assinou a comunicação oficial ao governo argentino da declaração de guerra e em 3 de abril saiu de Humaitá o emissário levando a Buenos Aires a importante comunicação.

Ainda que a cooperação argentino-brasileira em torno da situação uruguaia tivesse ficado amarrada no encontro que manteve Rufino de Elizalde com José Antonio Saraiva em Punta do Rosario, em 1864, o tratado da Tríplice Aliança foi precipitado pela ação militar que o Paraguai levou a cabo na província argentina de Corrientes. Com efeito, calculando que já havia sido entregue

a declaração de guerra, López decretou em 13 de abril de 1865 a ocupação daquela província. Nesse dia, navios paraguaios apareceram diante da cidade de Corrientes e se apoderaram das canhoneiras argentinas *25 de mayo* e *Gualeguay* que estavam no porto.

Ao atacar o território argentino, Solano López favoreceu a formalização da aliança argentino-brasileira que, conforme o pensamento do presidente Mitre, proporcionaria a paz regional necessária para reforçar seus laços comerciais com a Europa. Como se ressaltou: "Isto significava, na prática, uma alteração no quadro de relações internacionais do subsistema platino, pelo qual Argentina e Brasil, em vez de serem rivais, passaram a exercer uma hegemonia conjunta". A notícia dos acontecimentos em Corrientes foi divulgada em Buenos Aires, e Mitre denunciou a agressão paraguaia cometida "sem declaração de guerra", ficando rompidas as hostilidades entre o Paraguai e a Argentina.

Em 1º de maio de 1865, em Buenos Aires, representantes da Argentina, do Brasil e do Uruguai – respectivamente Rufino de Elizalde, Francisco Octaviano de Almeida Rosa e Carlos de Castro – firmaram o Tratado da Tríplice Aliança contra o Paraguai. O texto do acordo era secreto e, além da aliança militar, estabelecia os pré-requisitos para o estabelecimento da paz.

O tratado determinava que a guerra era contra o governo do Paraguai e não contra seu povo e que os aliados se comprometiam a não depor as armas, mas de comum acordo e depois da derrocada de Solano López, ficando proibida qualquer iniciativa de paz em separado. Ao terminar a guerra, seriam garantidas a independência, a soberania e a integridade territorial paraguaias. No entanto, tal integridade só seria do que ficasse depois que se aplicasse o artigo 16 do tratado, pelo qual os aliados se adjudicariam territórios que até então estavam sob a soberania

paraguaia ou em litígio. Por esse artigo, à Argentina corresponderia o Chaco Boreal até Bahía Negra, e a margem esquerda do Paraná até o Iguaçu. O Império ficaria com o território que disputava havia anos, delimitado pelo rio Igurey, a serra de Mbaracayú e os rios Apa e Paraguai.

Estabelecia-se também que o Paraguai deveria pagar indenizações de guerra depois do término do conflito. O governo que substituísse Solano López seria responsável pelo pagamento de todos os gastos de guerra feitos pelos governos aliados, assim como pelos danos e prejuízos que as tropas paraguaias ocasionaram durante o conflito às propriedades públicas e particulares dos três aliados.

Por iniciativa do Brasil, os aliados intercambiaram notas entre si que asseguravam o direito da Bolívia de discutir seus eventuais direitos sobre o Chaco. Também, por iniciativa de Almeida Rosa, no mesmo 1º de maio foi assinado um protocolo adicional que acordava a demolição da fortaleza de Humaitá, assim como a proibição do Paraguai voltar a erguer no futuro outras fortificações que pudessem dificultar a livre navegação do rio Paraguai.

3.3. Os demais países frente à Guerra do Paraguai

Durante a guerra, as opiniões públicas da Europa e da América manifestaram uma simpatia especial pelo Paraguai, que lutava contra três países e permanecia bloqueado no interior do continente. O desenvolvimento da conflagração era dado a conhecer na imprensa internacional, acima de tudo, pelos trabalhos de propaganda que levaram adiante os mesmos Estados beligerantes. Por meio de subvenções, convênios, obséquios e contatos com jornalistas e escritores, tanto os agentes diplomáticos do Paraguai como os dos aliados se ocuparam da defesa de suas respectivas causas na imprensa europeia e americana. Um dos diplomatas paraguaios

que atuou nesses anos na Europa, Gregorio Benites, ufanou-se com bastante razão de haver montado em Paris uma "grande máquina de publicidade", graças à união de importantes jornais e revistas franceses. Ademais, a legação do Paraguai na França editou e difundiu as alegações contra a Tríplice Aliança de Juan Bautista Alberdi e Charles Expilly; e os aliados fizeram o mesmo com as obras de outros escritores que lhe eram favoráveis.

Os governos europeus não mostraram, no entanto, um particular interesse em evitar ou deter a guerra e trataram de manter-se neutros. No caso da Grã-Bretanha, a neutralidade nem sempre foi observada por seus agentes diplomáticos no Prata, que em geral simpatizavam com os aliados, por considerar que representavam o progresso e a civilização contra o retrocesso e a barbárie. Como os interesses britânicos eram maiores na Argentina e no Brasil, os bancos e estabelecimentos comerciais dessa origem favoreceram os países da Tríplice Aliança. Também foram beneficiados com a provisão de elementos de guerra e a outorga de empréstimos nesse país. No entanto, como salientou Leslie Bethell, "esta era uma questão de negócios", "uma oportunidade para os interesses privados", e "não há evidências de que [o governo da] Grã-Bretanha se tenha empenhado ativa e entusiasticamente na derrota do Paraguai". Quanto ao mais, em 1867, o secretário da legação britânica na Argentina, G. F. Gould, enviado ao Paraguai para obter a saída de seus compatriotas que quisessem fazê-lo, tentou mediar para a concertação da paz entre os beligerantes, intercambiando com o governo paraguaio bases que não foram finalmente aceitas.

Os Estados Unidos foram o único país que manteve uma legação no Paraguai durante a guerra. (França, Itália e Portugal tiveram agentes consulares). A representação diplomática estadunidense foi exercida primeiramente por Charles A. Washburn e depois, até bem tarde no ano de 1869, pelo general Martin T.

MacMahon. Apesar de o primeiro entrar em conflito com o governo do marechal López, o segundo gozou das maiores considerações, e não ocultou sua admiração pela causa paraguaia. De toda maneira, o governo de Washington considerava que não devia envolver-se na contenda, porque nenhum interesse estadunidense estava comprometido com ela, o que não impediu que os Estados Unidos tentassem mediar o conflito. As gestões nesse sentido se chocaram com a negativa dos aliados, particularmente do Brasil, que preferia aniquilar López pela força das armas a negociar com ele.

Na América, os países do Pacífico, aliados então contra Espanha (Bolívia, Chile, Equador e Peru), ofereceram em meados de 1866, por intermédio dos representantes chileno e peruano em Buenos Aires, uma mediação tendente a pôr fim à guerra entre os países do Prata. O ministro de Relações Exteriores da Argentina adiantou ao ministro do Chile que a oferta seria rechaçada, porque a guerra era para os governos argentino e brasileiro "uma questão de amor próprio, desde que viram rechaçado e debilitado seu colossal poder pelo esforço dos paraguaios; e por não poderem renunciar a suas esperanças, sem ter de reconhecer a superioridade de um inimigo, que imaginaram vencer em três meses". Disse também que "era uma questão de vida ou morte para seu governo, porque desde que ficasse em pé o do Paraguai, nele encontraria o mais poderoso auxílio o partido político que [era] adverso ao argentino, para destituí-lo, acendendo uma guerra civil, que seria mais desastrosa".

Os aliados do Pacífico entenderam ser desnecessário insistir na mediação, tanto porque era evidente que os aliados do Prata não a aceitariam, como porque os protestos da Bolívia e do Peru contra o Tratado da Tríplice Aliança – apresentados posteriormente – haviam modificado a situação inicial, ao projetar sombras sobre sua imparcialidade.

Com efeito, em julho de 1866 o ministro de Relações Exteriores do Peru deu instruções a seu encarregado de negócios ante os

governos da Tríplice Aliança para protestar contra o disposto no tratado secreto de 1865 – publicado pouco antes pelo governo britânico –, objetando qualquer ato que, como consequência da guerra, prejudicasse a soberania, a independência e a integridade da República do Paraguai.

Também em julho de 1866, o secretário-geral de Governo da Bolívia dirigiu às autoridades da Argentina, do Brasil e do Uruguai uma nota para pedir explicações, na qual denotou o insulto que representava a seu país o estabelecido no tratado quanto ao que dispunha sobre "uma grande porção do território boliviano" em favor da Argentina e do Brasil. A reclamação boliviana foi atendida convenientemente pelos governos aliados. Em meados de agosto de 1866, o ministro argentino de Relações Exteriores respondeu dando satisfações amplas, mas sem confirmar ou negar os termos do Tratado da Tríplice Aliança. Manifestou que a Bolívia não podia supor "que governos amigos pudessem pactuar os despojos do território [boliviano], por motivo de uma guerra com o governo do Paraguai", e recordou a este respeito o combinado entre a Bolívia e a Argentina, quanto aos limites dos dois países, que seriam determinados de acordo com os títulos respectivos. Mais ainda, anexou cópia das notas que havia intercambiado com os plenipotenciários do Brasil e do Uruguai, quando se firmou o tratado de aliança, com o objetivo de deixar a salvo "os direitos que pudesse ter a República da Bolívia nos territórios que estão na margem direita do Paraguai".

Com esta contestação, foi encerrado o incidente. Não obstante, o protesto boliviano e algumas atitudes do governo desse país, assim como as comunicações abertas entre o Paraguai e a Bolívia pelo porto de Corumbá, provocaram inquietude nos aliados ante a possibilidade de um entendimento entre ambos os Estados. Os temores se dissiparam com a missão diplomática enviada pelo Império do Brasil ante o governo boliviano, a cargo do conselheiro

Felipe Lopes Neto. O plenipotenciário brasileiro chegou a La Paz no início de fevereiro de 1867, e em menos de dois meses conseguiu assinar com o secretário Mariano Donato Muñoz um Tratado de Limites, Comércio e Navegação, pelo qual a Bolívia ficou sem litoral no Alto Paraguai, ao norte de Bahía Negra, traçando-se uma linha divisória em paralelo a oeste daquela via fluvial.

Em meados de 1868, houve um último intento de mediação, por parte da Bolívia e do Chile, que tampouco foi aceito pelos aliados.

3.4. Os arranjos de paz e os limites com o Brasil

As cruéis batalhas de dezembro de 1868 e a ocupação de Assunção em janeiro de 1869, deixaram a impressão nos aliados de que a guerra terminaria proximamente e de que as ações militares se limitariam a perseguir o presidente López e os restos do exército paraguaio. Diante disso, o ministro brasileiro de Relações Exteriores, José Maria da Silva Paranhos, foi enviado ao Paraguai em fevereiro de 1869, com instruções de estabelecer um governo provisório com o qual se pudesse celebrar arranjos preliminares de paz. Com o retorno do Partido Conservador ao governo, em 1868, o Império brasileiro havia retomado sua política tradicional para o Prata, e começou a desenvolver uma ação política destinada a reduzir os alcances dos compromissos pactuados com a Argentina no Tratado da Tríplice Aliança, durante a administração dos liberais. Para tanto, era imprescindível garantir a todo custo a independência do Paraguai, constituindo uma autoridade legal que representasse a continuidade da existência política do país, e evitar sua absorção pela Argentina.

Paranhos conseguiu conciliar os paraguaios que se foram concentrando em Assunção e no fim de março de 1869, uma assembleia de mais de trezentos cidadãos acordou formar uma comissão para

apresentar aos aliados seus propósitos "de ver cessar o quanto antes o horrível martírio do povo paraguaio e de organizar um governo que seja a expressão da legítima soberania popular". A comissão se trasladou a Buenos Aires, assim como o ministro Paranhos, e nos últimos dias de abril de 1869 apresentou o pedido para que fosse autorizada a criação de um governo provisório de eleição popular, destinado a "cooperar imediatamente ao mais pronto término da guerra [...], e a preparar depois a reorganização política da República criando os poderes permanentes, que hão de celebrar todos os tratados necessários ou conducentes ao restabelecimento das boas relações com as nações aliadas".

Os representantes dos aliados mantiveram longas deliberações sobre o assunto, pois a diplomacia argentina desconfiava que o governo provisório tornar-se-ia um mero instrumento do Império. No início de junho de 1869 chegaram a um acordo – que foi formalizado em um protocolo especial – pelo qual se permitiu a criação de um governo provisório livremente eleito por cidadãos paraguaios residentes em território controlado pela Tríplice Aliança. O governo devia constituir-se de forma e com pessoas que dessem garantias de estabilidade e de perfeita inteligência com os aliados, teria que atuar de comum acordo com eles em todo o concernente à guerra e não poderia tratar com o presidente López, nem com seus representantes.

Em agosto de 1869, assumiu suas funções o governo provisório paraguaio, composto por Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga e José Díaz de Bedoya, que foram eleitos em prévia negociação com os representantes dos aliados. O governo assim constituído ditou disposições tendentes a garantir os direitos políticos, a propriedade privada e a liberdade de comércio no país, mas apenas podia fazer sentir ou executar suas decisões pela muito notória debilidade de sua autoridade e de seus recursos financeiros.

Terminada a guerra, com a morte do marechal López em março de 1870, os representantes da Tríplice Aliança e o governo provisório do Paraguai assinaram, em junho do mesmo ano, um protocolo no qual se formalizou o acordo preliminar de paz e se acordou que os tratados definitivos seriam celebrados depois de eleito o governo permanente do Paraguai. Os governantes paraguaios ratificaram a aceitação em geral do Tratado da Tríplice Aliança, mas reservando-se para os arranjos definitivos a faculdade de formular modificações "no interesse da República". Caso houvesse dúvidas, deixaram em um protocolo prévio expresso testemunho de que mediante esta disposição o governo de Assunção ficava em liberdade "para propor e sustentar relativamente aos limites o que [estimasse] conforme os direitos da República". O protocolo anulava, portanto, a pretensa intangibilidade do tratado de aliança, e constituía um triunfo da política traçada pelo Brasil.

Para estabelecer o governo permanente da República reuniu-se uma Convenção Nacional Constituinte, que em novembro desse ano aprovou a nova Constituição do Estado e elegeu Cirilo Antonio Rivarola como presidente para o período 1870-1874. A Constituição de 1870, que vigoraria durante sete décadas, representou uma reação contra o sistema político vigente até a guerra, assim como a incorporação jurídica ao país das ideias liberais consagradas formalmente nos demais Estados do Prata.

Se precário e frágil havia sido o poder do governo provisório, as coisas não mudaram muito para o governo constitucional. O Paraguai permaneceu ocupado pelas forças da Tríplice Aliança – com predomínio absoluto das brasileiras –, apesar do término da guerra, e teve de encarar as negociações com os aliados em condições que não eram equitativas. A contenda havia reduzido drasticamente sua população, arrasado seus recursos econômicos e eliminado por completo sua força militar. As diferenças suscitadas

entre os antigos aliados davam ao Paraguai certa margem de manobra, limitado, por sua vez, pelas divisões surgidas entre os próprios paraguaios, o que levou alguns a comprometerem-se com o Brasil ou com a Argentina para conseguir ou conservar o poder. Por mais que o protocolo de junho de 1870 permitisse ao Paraguai sustentar seus direitos territoriais nas negociações pendentes, os documentos para creditar tais direitos não estavam completos nem organizados. Grande parte do arquivo do Ministério de Relações Exteriores havia caído em poder do Brasil e muita documentação se perdeu durante os traslados e saques. Para paliar essa debilidade, foi muito valiosa a intervenção do ex-ministro José Falcón, que havia estudado antes da guerra os títulos do Paraguai sobre seu território e conhecia a documentação que podia ser invocada para respaldá-los.

Em novembro de 1871, os plenipotenciários da Argentina, do Brasil e do Uruguai fizeram conferências em Assunção, sem entrar em acordo quanto às bases do arranjo definitivo. A maior dificuldade se deu no concernente aos limites. O representante argentino, Manuel Quintana, sustentou que, apesar de o Paraguai poder exibir seus títulos territoriais, o aliado afetado pelas exigências paraguaias deveria ser o único juiz de sua justiça e admissibilidade, acrescentando que os demais não podiam exigir-lhe "reconhecimentos ou concessões de uma polegada dos limites estabelecidos". Solicitava, também, a mais perfeita solidariedade entre todos os aliados ante qualquer desinteligência que surgisse a esse respeito. O plenipotenciário brasileiro, Barão de Cotegipe, se opôs a este pedido e declarou que, por conseguinte, só lhe restava "o arbítrio de iniciar com o governo paraguaio, sei este conviesse, os ajustes dos tratados peculiares ao Brasil". Desconforme, Quintana manifestou a negativa de seu país a que se abrissem as discussões com o governo paraguaio antes de resolver as dissidências suscitadas entre os aliados, e retirou-se de Assunção.

Cotegipe iniciou, de todo modo, as negociações com o Paraguai, e em janeiro de 1872 celebrou com o plenipotenciário paraguaio Carlos Loizaga, os tratados de paz, de limites, e de amizade, comércio e navegação. Pelo primeiro, se restabeleceu a paz entre os dois países, o Paraguai assumiu uma dívida com o Império a título de indenização pelos gastos de guerra, e se comprometeu a pagar igualmente os danos e prejuízos causados aos particulares brasileiros. A navegação dos rios Paraguai e Paraná foi liberada por completo. O Império se obrigou a respeitar perpetuamente a independência, a soberania e a integridade do Paraguai e a garanti--las durante o prazo de cinco anos, podendo conservar em território paraguaio "a parte de seu exército que julgar necessária a manter a ordem e a boa execução dos ajustes celebrados". No tratado de limites, se consagrou o previsto no Tratado da Tríplice Aliança, com uma modificação. Durante a conferência realizada entre os plenipotenciários Cotegipe e Loizaga, este último expressou que a pretensão brasileira de que o limite pelo lado do Paraná se fixasse "pelo rio abaixo do Salto das Sete Quedas", deixaria uma faixa territorial ao sul da cordilheira do Mbaracayú, que ao Brasil custaria controlar e que poderia constituir-se em "asilo de criminosos e desertores", em detrimento da segurança dos estabelecimentos paraguaios próximos. O plenipotenciário brasileiro cedeu, por consequência, esse território – como já havia determinado seu governo que o fizesse.

Assim, a linha divisória ficou fixada pelo tratado de janeiro de 1872 da seguinte maneira:

> *O território do Império do Brasil se divide com o da República do Paraguai pelo leito ou canal do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguaçu até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná. Do Salto Grande das Sete Quedas, continua*

> *a linha divisória pelo cume da Serra de Mbaracayú até onde ela termina. Daí segue em linha reta, ou que mais se lhe aproxime, pelos terrenos mais elevados até encontrar a serra de Amambay. Prossegue pelo mais alto desta serra, até a nascente principal do rio Apa, e desce pelo canal deste, até sua foz na margem oriental do rio Paraguai. Todas as vertentes que correm para o norte e o leste pertencem ao Brasil, e as que correm para o sul e o oeste pertencem ao Paraguai.*

Os limites no rio Paraguai ao norte da foz do Apa não foram definidos, porque pelo Tratado da Tríplice Aliança a margem direita daquele rio devia ser considerada como argentina.

O Brasil deu assim um passo decisivo, pois a paz em separado com o Paraguai implicou de fato a ruptura da aliança, em detrimento das pretensões territoriais da República Argentina.

3.5. O arranjo dos limites com a Argentina

O tratado de limites entre a Argentina e o Paraguai demandou longas negociações. Como se indicou, a fixação dos limites entre o Paraguai e a Argentina não pôde concluir-se nos anos anteriores à guerra. Nessas condições chegou-se ao ano de 1865, no qual foi assinado o Tratado da Tríplice Aliança, em cujo artigo 16 se estipulava que "a Argentina seria dividida da República do Paraguai pelos rios Paraná e Paraguai até encontrar os limites com o Império do Brasil, sendo estes na margem direita do rio Paraguai, a Bahía Negra". No entanto, como é sabido, o artigo 4º do tratado definitivo de limites firmado em 1876 acordou que o "território compreendido entre o braço principal do Pilcomayo e Bahía Negra" seria dividido "em duas seções, sendo a primeira a compreendida entre Bahía Negra e o rio Verde, que se acha aos 22 graus e 10 minutos de latitude sul e a segunda, a compreendida entre o

mesmo rio Verde e o braço principal do Pilcomayo". A Argentina renunciou definitivamente a toda pretensão ou direito sobre a primeira seção, e a propriedade da segunda seção, ficou submetida à decisão de uma sentença arbitral.

Uma série de circunstâncias condicionou, no transcurso das negociações, este resultado favorável ao Estado paraguaio, com respeito ao território litigioso do Chaco Boreal. Uma primeira explicação se encontra nas poderosas armas que a Argentina pôs nas mãos do Paraguai logo que finalizaram as ações militares da guerra. A primeira, sem dúvida, foi a seguinte declaração que o ministro de Relações Exteriores Mariano Varela, lançou no fim de 1869, quando forças militares argentinas ocuparam o Chaco:

> *a República Argentina crê e sustenta, apoiada em títulos incontestáveis, que o território que se questiona lhe pertence exclusivamente e que sua posse por parte do Paraguai foi uma usurpação de nossos direitos. No entanto, o governo argentino sustentou há bem pouco tempo que [...] a vitória não dá direitos às nações aliadas de declarar por si limites seus os que o tratado assinala. Crê meu governo que os limites devem ser discutidos com o governo que se estabeleça no Paraguai e que sua fixação será estabelecida nos tratados que se celebrem depois de ser exibidos pelas partes contratantes, os títulos em que cada um apoie seus direitos. Assim, ao ocupar o Chaco, a República Argentina não resolve a questão de limites; toma pelo direito da vitória o que crê ser seu, disposto a devolvê-lo se o Paraguai apresentar probas que vençam as nossas, quando a questão de direito se entrave.*

Outro fator que pesou decisivamente foi o Protocolo Preliminar de Paz de junho de 1870, que permitia ao Paraguai sustentar seus direitos nas negociações de limites. A posição argentina

depois da declaração de Varela e do protocolo de paz de 1870 ficou muito debilitada e a consagração de suas pretensões dependia do acordo do Brasil. Uma arma poderosa que passou a constituir argumento a favor do Paraguai no contexto das negociações pós-bélicas foi a publicação da correspondência mantida entre o ex-presidente Bartolomé Mitre e o ministro de Relações Exteriores Carlos Tejedor por motivo das diligências que o primeiro levara a cabo em Assunção em 1873, depois que se conseguiu soldar novamente a aliança, com a prévia aceitação como fato consumado dos tratados Loizaga-Cotegipe e de acordar que se manteria a ocupação militar no território do Paraguai até a celebração dos ajustes argentino-paraguaios. As instruções do chanceler Tejedor eram que Mitre devia obter a Villa Occidental (a atual Villa Hayes) e o território anexo ou a arbitragem integral até Bahía Negra. As sucessivas iniciativas de Mitre nesse sentido viram-se freadas tanto pelo enviado brasileiro, como pelo próprio governo paraguaio. O primeiro aceitava respaldar o limite do Pilcomayo, mas não uma maior porção que esta para a Argentina. O governo paraguaio de Salvador Jovellanos, por sua parte, desejava retroceder os limites argentinos ao rio Bermejo. O Paraguai apresentou ao representante argentino a seguinte proposição: o limite definitivo do Pilcomayo ou a arbitragem integral desde o rio Bermejo até Bahía Negra. Em notas reservadas a Tejedor, Mitre se mostrou inclinado a aceitar a proposição, baseando-se no fato de que Villa Occidental não tinha valor estratégico algum, que o Chaco era um deserto de penetração muito difícil e que renunciando aos limites ao norte do Pilcomayo, a Argentina se desligaria dos conflitos com a Bolívia. Reconhecia, finalmente, que antes da guerra do Paraguai, nunca havia existido nas mentes argentinas o limite distante de Bahía Negra. Mas o ministro não opinou igualmente: negou que Villa Occidental carecesse de valor, pois era o único prêmio de honra de uma guerra desastrosa. Estas diferenças entre o chanceler e o

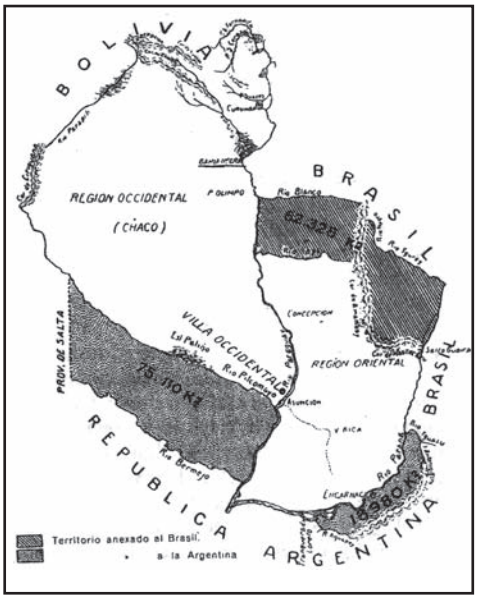
diplomata foram ventiladas de maneira inoportuna mediante a publicação da correspondência.

O respaldo que o governo brasileiro deu à posição paraguaia também foi uma condicionante importante para explicar o resultado. Com efeito, o espectro da obsessão portenha de reconstruir o antigo vice-reino favoreceu o tácito entendimento brasileiro-paraguaio com o fim de limitar as pretensões territoriais argentinas. Esta última circunstância ficou demonstrada na negociação argentino-paraguaia que se levou a cabo no Rio de Janeiro e em cujo transcurso o Paraguai renunciou às suas pretensões sobre a Villa Occidental. Em 20 de maio de 1875, os representantes dos dois países, Carlos Tejedor e Jaime Sosa firmaram, ante a estupefação brasileira, um tratado pelo qual Villa Occidental ficava para a Argentina, em troca do perdão da dívida de guerra e facilidades comerciais. Tal decisão por parte do Paraguai foi o resultado de um procedimento decidido pelo presidente Jovellanos como um meio de acabar com a ocupação brasileira e sua consequente intervenção nos assuntos internos paraguaios, na crença de que "o Paraguai bem podia renunciar a alguma parte de seus territórios para tornar possível o acordo com a Argentina, e, portanto, a desocupação". Mas o governo do presidente Juan Bautista Gill, que havia substituído de Jovellanos em novembro de 1874, rechaçou o acordo do Rio de Janeiro, ante a rápida ação da diplomacia brasileira.

As negociações se restabeleceram em Buenos Aires, e o governo argentino se mostrou disposto a aceitar, por transação, a linha do Pilcomayo. A questão de limites foi encerrada nos termos mencionados anteriormente, deixando à arbitragem do presidente estadunidense a zona do Chaco Boreal situada entre o rio Pilcomayo e o rio Verde.

3.6. Ajustes posteriores em matéria de limites

Em maio de 1876 teve início a retirada das tropas brasileiras de ocupação e uns meses depois o presidente dos Estados Unidos da América, Rutherford B. Hayes, aceitou atuar como árbitro para solucionar a controvérsia pendente. O governo de Assunção designou como representante, perante o árbitro, Benjamín Aceval, que apresentou a alegação paraguaia em março de 1878, junto com uma coleção de documentos anexos que havia sido selecionada e organizada por José Falcón. Em novembro de 1878, o presidente Hayes ditou a sentença arbitral, pelo qual decidiu que o Paraguai tinha legal e justo título ao território entre os rios Pilcomayo e Verde, assim como à Villa Occidental compreendida dentro dele. A República Argentina acatou a sentença e determinou a entrega ao Paraguai da Villa Occidental, que havia ocupado por quase dez anos, e à qual o governo paraguaio deu o nome de Villa Hayes. O ato de devolução se verificou em maio de 1879.



Os territórios anexados pelos aliados, segundo Juan E. O'Leary.

Mas as questões territoriais não ficaram completamente resolvidas. Se os rios Paraguai e Paraná eram caudalosos e bem conhecidos no momento de celebrar-se o tratado de limites, não ocorria o mesmo com o Pilcomayo. Explorações realizadas nas duas últimas décadas do século XIX e na primeira do século XX evidenciaram que do denominado estuário Patiño surgiam dois braços que se uniam depois no que se chamou de Juntas de Fontana, para continuar numa única corrente até o rio Paraguai. O governo de Assunção sustentou que o leito principal do rio era o braço do sul e o de Buenos Aires que era o do norte. Em 1905, os dois governos decidiram formar uma comissão mista a fim de efetuar no terreno as comprovações necessárias para determinar o braço ou canal principal do Pilcomayo. A comissão se pronunciou no ano de 1909, concluindo que o braço sul tinha um leito menos tortuoso e um desenvolvimento menor, embora tivesse capacidade maior que o braço norte, pelo que podia concluir-se sua superioridade.

De todo modo, o Paraguai e a Argentina não puderam entrar em acordo e foram postergando a solução da controvérsia. Em plena Guerra do Chaco se produziram fricções porque forças argentinas ocuparam fortins abandonados pelos bolivianos na zona do estuário Patiño. O entendimento foi alcançado finalmente em julho de 1939, mediante a assinatura de um Tratado Complementar de Limites entre o Paraguai e a Argentina, em virtude do qual se dividiu o Pilcomayo em três zonas: na mais austral, o limite ficou fixado no braço sul – tal como sustentava o governo paraguaio, de Salto Palmar até Juntas de Fontana, de onde seguia o rio até sua foz no Paraguai; na setentrional, o limite seria o leito principal do Pilcomayo desde o ponto tripartite Esmeralda até o ponto Horqueta, onde se produzia então o fenômeno de divisão das águas; e para a zona intermediária na qual não se podia determinar o leito principal porque o rio mudava com frequência de curso e

se perdia em banhados ou estuários, constituiu-se uma Comissão Mista encarregada de preparar um relatório técnico. Baseando-se no relatório dessa comissão, foi assinado o Tratado Complementar de Limites Definitivos no Rio Pilcomayo, em junho de 1945, que fixou a linha divisória entre os pontos Horqueta e Salto Palmar.

Pelas características deste rio, o Pilcomayo é limite permanente entre o Paraguai e a Argentina somente em alguns trechos. A linha divisória é formada por marcos, que foram colocados com a finalidade de evitar qualquer alteração por causa das frequentes mudanças de leito. A demarcação limítrofe argentino-paraguaia no Chaco se completou em 1999.

Com o Brasil, também houve necessidade de realizar ajustes posteriores ao tratado de 1872. A primeira questão que teve de ser resolvida foi a da nascente principal do rio Apa. Por um protocolo assinado em Assunção em janeiro de 1874, o ministro de Relações Exteriores do Paraguai e o ministro plenipotenciário brasileiro solucionaram a dúvida que se havia suscitado entre os comissários demarcadores de limites, declarando que a nascente principal do Apa era o arroio Estrella. O protocolo foi assinado num momento de instabilidade política e contra a opinião do comissário demarcador paraguaio, capitão Domingo A. Ortiz, que sustentava que o Estrella era só um arroio confluente, e que o Apa conservava seu nome e maior caudal mais além da foz desse arroio, situado obviamente ao sul do que ele considerava como leito principal.

Muitos anos depois, celebrou-se o tratado para fixar o limite paraguaio-brasileiro nas águas do rio Paraguai. A questão ficara pendente porque em 1872 a Argentina reclamava o território do Chaco até Bahía Negra, que entrou depois em controvérsia entre o Paraguai e a Bolívia. O Brasil propôs introduzir no acordo respectivo uma cláusula para ressalvar os eventuais direitos da Bolívia, ao que se negou terminantemente o governo de Assunção. Em 1927 chegou-se a um entendimento, sendo assinado um Tratado Complementar

de Limites entre o ministro de Relações Exteriores do Brasil, Octavio Mangabeira, e o ministro Plenipotenciário do Paraguai, Rogelio Ibarra. Nele consignou-se o seguinte: "Da confluência do rio Apa no rio Paraguai até a entrada em desaguadouro da Bahía Negra, a fronteira entre os Estados Unidos do Brasil e a República do Paraguai é formada pelo álveo do rio Paraguai, pertencendo a margem esquerda ao Brasil e a margem direita ao Paraguai".

Os trabalhos de demarcação dos limites paraguaio-brasileiros na região oriental efetuaram-se com celeridade e deficiências entre agosto de 1872 e junho de 1874, cobrindo em 22 meses de penosos trabalhos – por regiões inóspitas e praticamente despovoadas – o trajeto desde a foz do Apa no Paraguai até a do Iguaçu no Paraná, no qual se erigiram unicamente seis marcos principais. Por tal motivo, em 1930, firmou-se um Protocolo de Instruções para a Demarcação e Caracterização da Fronteira entre o Paraguai e o Brasil, pelo qual se formou uma Comissão Mista de Limites e Caracterização da Fronteira, a fim de dar cumprimento ao disposto no tratado complementar de 1927, substituir os marcos da fronteira demarcada em 1872-1874, e colocar os marcos intermediários que fossem julgados convenientes. A mencionada Comissão Mista efetuou nas décadas seguintes uma importante tarefa de densificação de marcos, que se interrompeu nas proximidades do Salto do Guairá, como consequência da controvérsia à qual se referirá no capítulo 6.

3.7. A dívida de guerra

Em 1876, o Paraguai havia solucionado com a Argentina e o Brasil os principais aspectos de uma das sequelas da guerra, a concernente à questão de limites; mas ainda estava pendente o relativo à dívida de guerra. O Tratado da Tríplice Aliança estipulava que os aliados exigiriam do governo do Paraguai:

> *o pagamento dos gastos da guerra que se viram obrigados a aceitar, assim como a reparação e a indenização dos danos e prejuízos causados a suas propriedades públicas e privadas, e às pessoas de seus cidadãos sem expressa declaração de guerra e dos danos e prejuízos verificados posteriormente, com violação dos princípios que regem o direito da guerra*.

A questão foi definida nos tratados de paz de 1872, com o Brasil, e de 1876, com a Argentina. De todo modo, a regulação da dívida com os Estados, ou dívida pública, ficou sujeita à celebração de convenções especiais, que nunca puderam concretizar-se. A dívida com os particulares, por sua parte, foi determinada por comissões mistas constituídas especialmente para tanto.

Com o Uruguai, a questão foi resolvida mediante o Tratado de Paz, Amizade e Renúncia à Cobrança dos Gastos de Guerra, firmado em 20 de abril de 1883 pelo ministro plenipotenciário uruguaio Enrique Kubly e o ministro paraguaio de Relações Exteriores José Segundo Decoud. Por tal acordo, o Paraguai reconheceu a quantia de 3.690.000 pesos como gastos feitos pela República Oriental do Uruguai, assim como o importe dos danos e prejuízos ocasionados pela guerra aos cidadãos e às demais pessoas amparadas pelo direito uruguaio. Por sua vez, o Uruguai renunciou formalmente à cobrança dessa soma, com exceção do importe correspondente às reclamações de particulares, marcando-se um prazo de 18 meses para a apresentação das queixas que esses pudessem ter.

As dívidas de guerra com a Argentina e o Brasil seguiram em troca, por mais de meio século, como uma carga indefinida, mas enorme que pesava sobre o Paraguai. Desde o primeiro momento consideraram-se essas dívidas como teóricas, e tanto em Buenos Aires como em Assunção e no Rio de Janeiro, compartilhava-se a ideia de que as mesmas teriam de ser eliminadas em algum momento, embora não fosse mais que pelo sentido prático, porque

eram racionalmente impagáveis. Não obstante, somente em 1942 a Argentina acordou seu perdão, e no ano seguinte o fez o Brasil. A explicação para tão prolongada demora deve ser procurada na função de instrumento político que desempenhou a dívida, como um meio que permitia aos ex-aliados pressionar o governo do Paraguai. Em círculos oficiais do Brasil se pensava, ademais, que a manutenção da dívida de guerra serviria para desalentar qualquer pretensão de anexação, por parte da Argentina.

Em 1903 o deputado radical Manuel Carlés apresentou ao Congresso argentino um projeto de perdão da dívida e devolução dos troféus de guerra, que repetiu em 1908, obtendo sanção favorável na Câmara de Deputados, mas sem receber tratamento no Senado. Em 1913, o deputado socialista Alfredo Palacios renovou uma iniciativa similar que não recebeu aprovação. Os argumentos foram aceitos pelo Poder Executivo; por impulso pessoal do presidente Hipólito Yrigoyen, começou-se a reunir os antecedentes sobre esta matéria e apresentou-se ao Congresso, em 1922, um projeto pelo qual se declarava extinta a dívida de guerra do Paraguai com a Argentina. A iniciativa, sem embargo, morreu na comissão de Negócios Constitucionais. Outras sucessivas moções legislativas tiveram igual resultado.

Em 11 de agosto de 1942, o Congresso argentino aprovou a extinção da dívida pública contraída pelo Paraguai, e no dia seguinte, o presidente Ramón Castillo promulgou a lei 12.747, que declarava "extinta a dívida e os juros que, pelo tratado definitivo de paz de fevereiro de 1876, a República do Paraguai contraiu com a República Argentina, pelos gastos de guerra e danos materiais". O perdão não afetou a dívida dos particulares, por não ser isto atribuição do Estado argentino. A respeito disso, deve-se salientar que a Comissão Mista Argentino-Paraguaia, constituída pelo tratado de paz de 1876, deu por finalizado seu encargo em 1889, e o Estado paraguaio emitiu 2.610 apólices correspondentes

às sentenças aprobatórias definitivas da Comissão Mista, cujo montante total ascendia a 10.126.133 pesos. Não obstante, os titulares não puderam receber seus créditos, e até nossos dias, embora muito esporadicamente, segundo testemunhas disponíveis, renovem-se as solicitações para diligenciar perante o governo paraguaio o pagamento dessas dívidas.

CAPÍTULO 4

RECONSTRUÇÃO E NOVA CONTROVÉRSIA PELO CHACO

Concluídos os acordos de paz e definidos em termos gerais os limites com seus dois grandes vizinhos do Prata, o Paraguai pôde concentrar-se na árdua tarefa da reconstrução. As lutas entre o Brasil e a Argentina para influir em sua política interna perderam a intensidade da primeira década do pós-guerra, mas não deixaram de fazer-se sentir. O Império, convertido em República em 1889, manteve até 1904 uma maior proeminência política, enquanto a Argentina exercia uma influência significativa na economia e no comércio exterior paraguaios. Uma nova controvérsia territorial, suscitada com a Bolívia pelo Chaco Boreal, foi-se desenvolvendo lentamente nesses anos e levaria o Paraguai outra vez à guerra.

4.1. Empréstimos, migrações e investimentos

A ação das forças liberadas pela Guerra contra a Tríplice Aliança foi de tal magnitude que todo o tecido econômico, social, político e cultural do Paraguai ficou desfeito. Para reconstruir o país, os governos do imediato pós-guerra confiaram na interação multiplicativa de fatores exógenos de crescimento, como eram a

imigração e os capitais externos, tanto em forma de empréstimos como de inversões diretas que facilitassem a modernização da estrutura econômica. Pensava-se que a incorporação de braços europeus ajudaria a repovoar o país e faria crescer de forma geométrica a produção agrícola para a exportação, gerando ao mesmo tempo um maior rendimento da força de trabalho nativa.

Mas a sustentação desse ambicioso projeto começou a romper-se já na década de 1870. O negócio das emissões de bônus paraguaios em Londres nos anos 1871 e 1872 fechou ao país o acesso aos centros financeiros internacionais por várias décadas e teve escassos efeitos visíveis nas finanças do Estado paraguaio. Tampouco foram afortunadas as primeiras tentativas de imigração europeia, e se difundiu uma propaganda negativa sobre a inadequação do Paraguai como receptor de imigrantes europeus, que haveria de seguir detendo futuros colonos e potenciais pequenos investidores até meados do século XX. As tentativas posteriores, realizadas desde a década de 1880, foram relativamente mais bem sucedidas, mas não isentas de problemas. A situação geográfica do país e o escasso dinamismo socioeconômico do período de pós-guerra não estimulavam a chegada de grandes contingentes de imigrantes, como ocorria, por exemplo, na Argentina, nesses mesmos anos. No ano de 1899, entre os 439.000 habitantes que então tinha o Paraguai, apenas se contavam 13.642 estrangeiros, dos quais mais de oito mil eram argentinos. A segunda colônia de imigrantes era a italiana com 1.502 residentes, representando os homens duas terças partes do total. O impacto da imigração na estrutura econômica do país foi lento e relativo. A agricultura perdeu a força durante as duas décadas finais do século XIX, com níveis bem abaixo dos alcançados no pré-guerra. Por exemplo, em 1894 a superfície cultivada chegava a 100.000 hectares, que era um nível baixíssimo comparado aos 200.000 hectares cultivados em 1863.

Dentro do esquema desenhado, o Estado pretendia cancelar os empréstimos externos com as receitas fiscais derivadas do novo fluxo produtivo que imigrantes e investidores estrangeiros gerassem. Mas a atividade econômica não se diversificou nas primeiras décadas do pós-guerra, e seguiu girando em torno dos produtos tradicionais do comércio exterior paraguaio. Ademais, a principal fonte de receitas do Estado eram os impostos alfandegários, e esta fonte tinha seus limites. Se no início da década de 1880 a imposição ao comércio exterior estava bastante acima dos níveis que tinha na época dos López, não era possível seguir obtendo recursos por esse lado. Primeiro, porque implicava enfrentar-se com interesses muito fortes, e segundo, porque qualquer incremento de impostos estimulava o contrabando.

Foi nessa conjuntura que se deram os primeiros passos para modificar o projeto da primeira época com o início da venda massiva das terras públicas e das plantações de erva-mate, processos que se concretizaram com as leis de 1883 e 1885. Os baixos preços e as condições liberais para a operação permitiram a entrada de uma significativa quantidade de especuladores e investidores argentinos, embora os políticos e empresários paraguaios não perdessem a oportunidade de acumular imóveis, que vendiam depois a estrangeiros, com grandes benefícios. Esta transferência da maior parte da terra paraguaia de propriedade pública a particulares não teve por resultado o progresso econômico, mas o latifúndio, com proprietários absentistas, tanto que a maioria dos habitantes se viu relegada à condição de peões obrigados a trabalhar e a produzir para aqueles.

As terras assim transferidas não se aproveitaram para a produção intensiva, mas se destinaram antes à especulação, à formação de reservas de valor e à atividade puramente extrativista de madeiras e erva-mate. Logo no início do século XX, aquela venda massiva começou a dar efeitos produtivos, depois da instalação

no Chaco das indústrias de elaboração do extrato de quebracho ou tanino, produto utilizado no curtume de peles e couros. A extensão da indústria de tanino, desde o norte da província de Santa Fé e os territórios nacionais de Chaco e Formosa até o Chaco Boreal, representou para o Paraguai um progresso catapultado pela diferença relativa no preço dos imóveis que neutralizava as condições negativas dos altos custos do transporte entre o norte paraguaio e Buenos Aires. As indústrias de tanino tiveram, nesse contexto, de incrementar sua eficiência para poder ultrapassar as dificuldades da exploração em território paraguaio. A mais significativa era a do custo do transporte, pois os fretes do Paraguai a Buenos Aires pagavam facilmente o dobro do que custava do Chaco argentino até o mesmo destino, agravado pelo quase monopólio dos rios imposto pela principal empresa de navegação (*Mihanovich y Companhía*) que fazia o percurso Assunção-Buenos Aires.

A indústria do tanino foi indubitavelmente um fator que acentuou a interconexão entre o Paraguai e Argentina, através das empresas e dos capitais argentinos que predominaram nessa atividade. As populações *tanineras*, que oscilavam entre mil e dois mil habitantes estáveis haveriam de crescer sob a influência das altas e baixas do mercado regional e mundial. Também, o regime de salário, vinculado ao abastecimento de bens básicos por conta da própria empresa industrial, impediria que em torno das instalações se criasse um mercado dinâmico, que poderia ter atraído outro tipo de mão de obra e de empresas. O efeito mais importante desta atividade econômica foi a habilitação dos territórios desertos do Chaco para a exploração pecuarista e, posteriormente, para a colonização.

Na segunda metade da década de 1910, ganhou impulso também a indústria da carne, mediante a instalação dos primeiros frigoríficos, aos quais se referirá mais adiante, e isso mobilizou a atividade pecuarista. As indústrias de tanino e os frigoríficos

pertenciam a capitais estrangeiros e operavam com os mercados internacionais. Seu aporte, de qualquer maneira, foi vital para o fisco paraguaio; e, além disso, davam ocupação a um grande número de trabalhadores.

4.2. Comércio exterior e relações entre vizinhos

No início do pós-guerra, sentaram-se as bases daquela que passaria a ser uma longa relação comercial de dependência do Paraguai com respeito à República Argentina, em contraste com a relativa autonomia em matéria de política comercial que o país havia mantido até antes da conflagração. Nesse tempo, o comércio tornou-se uma atividade muito rentável, concentrada nas mãos de uma minoria de importadores e exportadores, com vinculações fluidas com o mercado de Buenos Aires. O Paraguai ficou como um centro de produção e armazenamento de produtos primários que se centralizavam e comercializavam principalmente naquela praça. Os produtos de exportação eram consignados em Buenos Aires e dali, reexportados como parte de despachos argentinos, por comerciantes que operavam nesse porto. Também, uma grande proporção das importações paraguaias de artigos manufaturados provinha dali, deixando ao comércio bonaerense os lucros da intermediação. Pela gravitação dominante que tinha em seu comércio exterior, o peso argentino foi adotado no Paraguai como padrão para as transações externas e inclusive para as internas.

Esta dependência encerrava, para alguns setores da sociedade paraguaia, uma prova notável da contradição argentina com respeito aos propósitos declarados de levar a guerra ao Paraguai para que abrisse suas portas ao livre comércio, pois precisamente ao cabo da mesma foi quando o país perdeu seu contato direto com os grandes mercados europeus e ficou atado à praça de Buenos Aires, cujo interesse era o de consolidar e estender sua posição

privilegiada de porto obrigatório e de intermediário forçoso de todo o comércio da região do Prata com o resto do mundo.

No fim do século XIX, a Argentina absorvia entre 60 e 80 por cento das exportações paraguaias, embora somente uma parte ingressasse como importação genuína e o resto se exportasse a outros países. O tráfego comercial se efetuava pelos rios Paraguai e Paraná, estando o transporte monopolizado por empresas argentinas, que exploravam de forma discricionária a dependência que o comércio exterior do Paraguai tinha da navegação fluvial. Assim, para favorecer as vendas argentinas, o frete de subida era mais barato que o de descida, com o que se subsidiava a importação às expensas da exportação. Esta situação reduzia as receitas geradas pelas exportações e encarecia os custos das importações. Na década de 1910, a via férrea que partia da capital paraguaia chegou até Encarnación, conectando-se por ali ao sistema ferroviário argentino.

As negativas argentinas para melhorar as condições de acesso para a produção do Paraguai e a dependência econômica reatualizaram na consciência paraguaia o peso da mediterraneidade e a imagem da Argentina como responsável por sua prostração e por obstaculizar sua reconstrução econômica. A obrigatória intermediação argentina para colocar os produtos paraguaios nos mercados transatlânticos era considerada como a causa determinante que obstaculizava o desenvolvimento do país. Em 1888, o representante diplomático argentino no Paraguai escreveu que não deixava de ser curioso o argumento, se se tivesse em conta "que os únicos produtos de exportação são as laranjas, que não podem chegar à Europa, o tabaco, cuja qualidade ordinária e seu precário acondicionamento fizeram muito para desmerecê-lo, e finalmente a erva-mate, que só tem consumidores no Rio da Prata".

No século XX, durante os últimos meses da presidência da Argentina de Victorino de la Plaza, no marco da afinidade política

que o mesmo tinha com o radicalismo paraguaio e da intensificação do fluxo comercial, em consequência da Primeira Guerra Mundial, foi assinado, em julho de 1916, um tratado denominado de livre comércio, que estatuía um regime de ampla e recíproca liberação tarifária. O acordo, que tentava desembocar gradualmente em uma completa união aduaneira, dispunha que:

> *todos os artigos de produção, cultivo ou indústria fabril ou manufatureira das repúblicas contratantes (salvo as exceções temporárias a que se refere a cláusula segunda), que se introduzam do território de uma ao da outra, estarão livres de todo direito de importação e tanto em seu trânsito como em sua exportação a outro país, serão considerados como se fossem produção, cultivo ou indústria do território em que se encontrarem e terão, em consequência, o tratamento fiscal que em tal caráter lhe corresponder.*

Sendo o primeiro acordo deste tipo firmado entre países da América, se esperava, na Argentina, que "significasse um grande passo para uma política de aproximação e de acoplamento econômico com o Paraguai". Por isso, logo que assumiu a presidência, em outubro de 1916, Hipólito Yrigoyen solicitou ao Senado que tornasse lei o tal tratado. A aprovação entrou em choque com a firme resistência sustentada pelos industriais argentinos dos ramos da erva, o açúcar e o tabaco. Os ervateiros de Corrientes e de Misiones foram os que mais levantaram a voz de alarme pelos efeitos negativos que a seu juízo poderia acarretar a livre introdução de erva paraguaia. Esta atitude era o resultado da ignorância e do falso conhecimento que se deduzia das errôneas estatísticas do intercâmbio comercial, porquanto a produção argentina de erva não cobria, no entanto, as necessidades do consumo, importando-se do Brasil; em relação ao tabaco proveniente do Paraguai, em sua maior parte não ficava na Argentina, sendo sua maior exportação para a

Europa e, com respeito ao açúcar, tendo deixado de funcionar os engenhos paraguaios de Villa Hayes, San Lorenzo de la Frontera e Guarambaré, não representava perigo algum: a produção paraguaia de cana de açúcar apenas cobria uma parte mínima do consumo interno e, de outra parte, as maiores importações argentinas desses anos provinham do Brasil e de Cuba.

Finalmente este instrumento não foi aprovado pelo Congresso argentino. A frustração por seu repúdio acentuou no governo paraguaio a desconformidade com a dependência econômica da Argentina, que na década de 1920 foi tornando-se cada vez mais pesada com novas medidas protecionistas e restrições às exportações paraguaias. Nessa mesma época, Brasil e Uruguai fizeram gestões perto do governo paraguaio com o propósito de favorecer a colocação de seus produtos.

Depois de resolvidas as questões de limites e de navegação na década de 1870, o Paraguai deixou de ter para o governo brasileiro a mesma importância que antes. Não obstante, até princípios do século XX o Brasil manteve proeminência política no país, e pôde conter a influência da Argentina, que era muito relevante – senão opressora – nos campos econômico e cultural. Em 1894, o representante brasileiro em Assunção promoveu a deposição do presidente Juan G. González, com o objetivo de evitar a eventual eleição presidencial de José Segundo Decoud, a quem se acusava de pretender a anexação do Paraguai à Argentina. De todo modo, quando em 1904 estourou a revolução liberal contra o governo do presidente Juan A. Escurra, o governo brasileiro se absteve de intervir, mesmo quando existiam evidências de que os revolucionários contavam com o apoio do governo argentino. Nos anos subsequentes, a diplomacia brasileira, dirigida entre 1902 e 1912 pelo Barão do Rio Branco, aplicou com respeito ao Paraguai as linhas políticas que observou nesse tempo em suas relações com os Estados sul-americanos em geral, que consistiam em não

intervir em seus assuntos internos, respaldar os governos legais, e priorizar a harmonia com Argentina ante qualquer crise ou conflito na região.

Até o fim da década de 1910, a asfixiante dependência econômica do Paraguai com relação à Argentina criou condições favoráveis para que a vinculação com o Brasil voltasse a se valorizar. Nesse marco, durante as décadas de 1920 e 1930, as relações paraguaio-brasileiras se caracterizaram, como definiu Francisco Doratioto, por uma "reaproximação cautelosa": o Brasil buscou com discrição e cuidado recuperar sua influência no Paraguai, oferecendo-lhe uma saída ao mar por algum dos portos brasileiros, e reduzindo a dependência da Argentina, sem desatar por isso uma confrontação aberta com este país. Foi preparando-se, assim, pacientemente, a volta que o Paraguai daria em suas relações entre vizinhos depois da Guerra do Chaco.

4.3. A questão de limites com a Bolívia

Nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, foi agravando-se a controvérsia entre o Paraguai e a Bolívia pelo Chaco Boreal. Esse território, no momento de produzir-se a independência dos Estados que se constituíram na jurisdição do Vice-Reino do Rio da Prata, era um espaço desconhecido, marginal, e habitado unicamente por indígenas que não se submetiam a autoridade estatal alguma.

A pretensão boliviana a Chaco foi conhecida pelo governo paraguaio logo em 1852, quando o representante da Bolívia em Buenos Aires protestou contra o tratado de limites assinado nesse ano entre o Paraguai e a Argentina, indicando que nele se havia desatendido o direito de seu país à margem ocidental do rio Paraguai entre os graus 20 e 22 de latitude meridional. Até esse momento, o Paraguai não tinha dúvidas quanto a seu domínio perfeito sobre

o território chaquenho, assim como de que os limites com a Bolívia se encontravam muito mais a leste do litoral do rio homônimo. O governo boliviano confirmou depois que suas aspirações, baseadas na jurisdição da antiga Audiência de Charcas, abarcavam todo o Chaco Central e Boreal, até a confluência do rio Bermejo com o rio Paraguai. De toda maneira, após a Guerra contra a Tríplice Aliança, o Paraguai e a Argentina dividiram entre si essas terras sem levar em conta as alegações bolivianas.

Antes inclusive de perder seu litoral sobre o Pacífico em consequência da guerra com o Chile (1879-1883), a Bolívia considerava o Chaco como uma área por onde poderia realizar sua comunicação com os grandes portos do Prata e, dali, com os do outro lado do Atlântico. Atualizada esta possibilidade pela empresa Brabo – que solicitou uma concessão para construir caminhos e a ferrovia de Santa Cruz de la Sierra até o Alto Paraguai –, acreditou-se que havia chegado o momento de dividir o Chaco mediante uma transação amigável, alheia a considerações sobre melhor direito, a fim de empreender de uma vez a postergada conexão viária e abrir novas oportunidades comerciais para os dois países. O governo boliviano tomou, por conseguinte, a decisão de enviar Antonio Quijarro como ministro plenipotenciário perante o governo do Paraguai, quando já havia estourado a Guerra do Pacífico, com a missão de articular a definição dos limites. As relações entre o Paraguai e a Bolívia não haviam passado até então do plano puramente formal ou protocolar, e desde a fugaz missão cumprida por Aniceto Arce em Assunção, no fim de 1863 e no início de 1864, nenhum outro agente diplomático boliviano havia chegado à capital paraguaia. A própria questão de limites, aberta, como já se salientou, em 1852, não havia sido discutida ainda entre os dois governos.

Apesar disso, as negociações se desenvolveram com grande celeridade. Quijarro apresentou credenciais em 25 de setembro de

1879 e o tratado de limites se assinou em 15 de outubro seguinte. Coube a ele entender-se diretamente com o presidente Cándido Bareiro, que propôs, em favor de uma definição imediata e pacífica da controvérsia, a divisão do território disputado em duas partes de dimensões mais o menos similares. Quijarro, que só estava autorizado a reconhecer ao Paraguai o território que lhe havia concedido o laudo do presidente Hayes, terminou aceitando a proposta, e o tratado de limites de 1879, assinado por ele e pelo ministro paraguaio de Relações Exteriores, José Segundo Decoud, estabeleceu o quanto segue:

> *A República do Paraguai se divide da Bolívia, ao norte do território situado à direita do rio Paraguai, pelo paralelo que parte da foz do rio Apa até encontrar o rio Pilcomayo. Em sua consequência, o Paraguai renuncia em favor da Bolívia o direito ao território compreendido entre o mencionado paralelo e a Bahía Negra, e a Bolívia reconhece como pertencente ao Paraguai a parte sul até o braço principal do Pilcomayo.*

O negociador boliviano teve de consentir que se assentara no tratado que o Paraguai renunciava a seus direitos em favor da Bolívia, e esta simplesmente reconhecia o domínio daquele. Claramente, o presidente Bareiro, que foi o principal negociador paraguaio, e o ministro Quijarro formalizaram um acordo que reputavam conveniente para ambos os países, mas que sabiam que não ia a ser aceito com facilidade. O representante da Bolívia estava consciente de que havia ultrapassado os limites de suas instruções. Embora tivesse obtido o acordo mais conveniente dos que se lhe apresentariam, a Bolívia, durante as largas negociações com o Paraguai, não tinha segurança de que seus compatriotas compreenderiam as razões que ele havia apreciado para aquiescer à transação. Por sua vez, entre os paraguaios predominava a

convicção de que cabia ao país o domínio do Chaco a Bahía Negra. Era evidente que os motivos de ordem prática que tinha em vista o presidente Bareiro, como os de ceder terras desertas para dar impulso ao comércio com a Bolívia e conjurar possíveis conflitos internacionais, não despertariam a adesão entusiasta de todos.

O órgão legislativo boliviano aprovou o tratado de 1879 em agosto de 1881 – já vencido o prazo fixado para a troca de ratificações –, "com a condição de que se [negociasse] um ou mais portos na margem oriental do Pilcomayo ao sul dos banhados", de onde se pensava que o rio era navegável sem dificuldades. Para efeito, enviou-se uma nova missão diplomática, a cargo de Eugenio Caballero, que permaneceu em Assunção entre julho de 1882 e janeiro de 1883, encontrando uma forte resistência para reformular o tratado de 1879. O chanceler paraguaio, José Segundo Decoud, declarou:

> *Que julgava sumamente difícil, ou diga-se impossível, que se aquiescesse à modificação solicitada, porquanto seu governo e ele estavam firmemente persuadidos de que o Paraguai havia feito liberais concessões territoriais à Bolívia no referido ajuste; que tanto era assim que estando as Câmaras sob a impressão favorável do laudo arbitral do Presidente Hayes, era de temer que recusasse sua aprovação ainda ao tratado de 1879, já que é geral a convicção de que o Paraguai tem pleno direito a todo o Chaco boreal até Bahía Negra.*

Em janeiro de 1883, Caballero conseguiu assinar um protocolo com o ministro Decoud, do qual constou que não tendo podido acordar a modificação do tratado de limites, postergava-se "para melhor oportunidade a consideração das proposições" apresentadas.

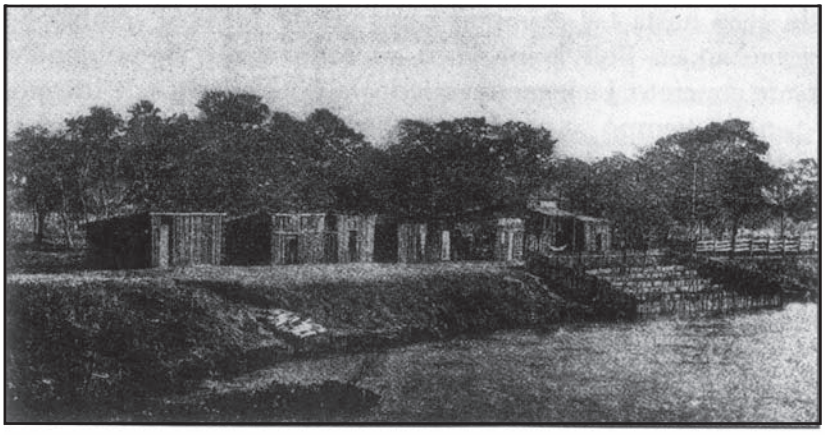
Desta maneira, as gestões diplomáticas paralisaram-se por vários meses, e só reiniciaram em meados de 1884 com o

credenciamento de Antonio Quijarro novamente como agente da Bolívia perante o governo paraguaio. Quijarro desempenhou sua segunda missão no Paraguai desde junho de 1884 até as primeiras semanas de 1885. A troca de governo na Bolívia provocou sua retirada sem ter obtido nada concreto. A legação ficou vacante por mais de um ano e nesse tempo se produziram dois fatos que modificariam substancialmente as relações bilaterais. Para começar, em julho de 1885, o empresário boliviano Miguel Suárez Arana fundou Porto Pacheco, um pouco mais ao sul da Bahía Negra, valendo-se de uma autorização do governo do Paraguai para executar obras viárias destinadas a abrir comunicações com a Bolívia por esse lugar. Contemporaneamente, por razões financeiras, o Congresso paraguaio autorizou a venda das terras públicas, incluídas as do Chaco, com o que deu início a um processo de ocupação paulatina da parte oriental do território em disputa. O Chaco deixou de ser para o Paraguai, desta forma, um deserto que nada aportava e foi tornando-se uma área produtiva na qual se estabeleceram cada vez mais interesses particulares.

4.4. Acordos transacionais

Em 1886, o governo boliviano realizou um último esforço para modificar o tratado de 1879, designando Isaac Tamayo como ministro plenipotenciário no Paraguai. O governo de Assunção se negou, não somente a estudar a modificação daquele tratado, mas inclusive a ratificá-lo, negando-lhe já toda a validade, mesmo quando o Congresso da Bolívia derrogou, em novembro de 1886, a cláusula condicional que impedia sua ratificação simples. Abriram-se, em consequência, novas negociações, entre Tamayo e o ministro paraguaio de Relações Exteriores, Benjamín Aceval. No início das mesmas, este último reafirmou que o Paraguai considerava caduco o arranjo de 1879, e propôs fixar como limites o paralelo dos 20 graus e 40 minutos e o meridiano dos 64 graus a oeste de Paris.

Tamayo rechaçou a proposta e sugeriu recorrer à arbitragem. Aceval opôs-se a submeter a uma sentença arbitral todo o Chaco Boreal, sustentando que "o Paraguai não podia submeter uma nova decisão àquilo que havia sido adjudicado por um laudo anterior", como era o caso do território compreendido entre os rios Pilcomayo e Verde. Decidiu-se finalmente dividir a zona litigada em três seções, das quais uma se reconheceria à Bolívia, outra ao Paraguai e a terceira se submeteria à arbitragem.



Porto Pacheco ou Bahía Negra, segundo Bougarde La Dardye

Em 16 de fevereiro de 1887, Aceval e Tamayo firmaram o novo tratado de limites, pelo qual se decidiu levar à arbitragem o território compreendido entre a linha da foz do Apa e uma légua ao norte do antigo Forte Olimpo, que limitava a oeste com o meridiano dos 63 graus de Paris. A parte do Chaco a sul dessa seção, até o grau 63, ficava reconhecida como pertencente ao Paraguai; e a do norte e do oeste, à Bolívia.

No entanto, o bom ambiente que propiciou a celebração do tratado de 1887 se deteriorou muito rapidamente, por diversas razões, entre as quais sobressaía o temor de que a Bolívia não

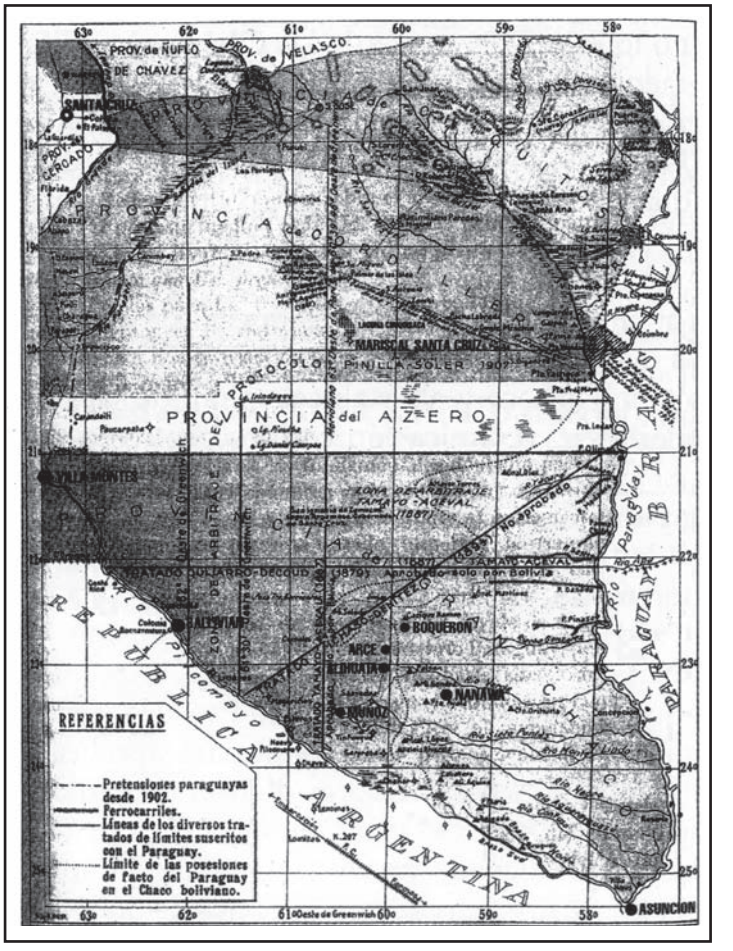
o ratificasse, em consequência das dilações e dificuldades que começaram a apresentar-se no trâmite para sua aprovação pelo Poder Legislativo desse país. Ademais, a consolidação da colônia de Porto Pacheco, depois de sua nacionalização pelo governo boliviano, preocupava cada vez mais o Paraguai. Ao tempo que não se via que o governo boliviano tivesse intenções de fazer aprovar o tratado de limites rapidamente, começaram a intensificar-se os atos e anúncios oficiais quanto ao fortalecimento da colônia Pacheco e ao estabelecimento de estradas para colocá-la em comunicação com os centros povoados da Bolívia. O governo de Assunção retomou então o impulso interrompido pela celebração do tratado, para afirmar sua autoridade no Alto Paraguai, e em 1888 restabeleceu a guarnição militar de Forte Olimpo.

Pouco depois, em setembro do mesmo ano, uma força armada paraguaia, a cargo do comandante de Forte Olimpo, se apresentou em Porto Pacheco, com encargo do juizado criminal da capital para apreender os supostos autores e encobridores de um homicídio ocorrido no lugar. Ante a resistência que opôs, o administrador da colônia foi levado preso a Assunção, junto com outras quatro pessoas. O encarregado de negócios da Bolívia, Claudio Pinilla, solicitou a liberação dos detidos, alegando que foram "apreendidos no território jurisdicional boliviano de Porto Pacheco", e que o fato constituía "uma verdadeira arbitrariedade e uma violação à soberania da Bolívia".

Em resposta o governo paraguaio, que considerava a denominada colônia Pacheco apenas como um acampamento estabelecido com sua autorização para facilitar o desenvolvimento de obras viárias, reafirmou "a soberania que desde tempos imemoriais veio exercendo sobre a margem direita do rio Paraguai até Bahía Negra", e declarou que não admitiria gestão alguma em detrimento dessa soberania. Ordenou ademais o envio de uma

força militar permanente para o resguardo da população assentada em Porto Pacheco, que passou a denominar-se Bahía Negra desde então. Em meados de outubro, o encarregado de negócios Pinilla manifestou por nota à chancelaria paraguaia que, ante a contestação paraguaia e as disposições "tendentes à ocupação política e militar do território jurisdicional boliviano de Porto Pacheco", não lhe restava senão "aceitar a suspensão de relações", requerendo o envio de seus passaportes de retirada.

Pinilla viajou a Buenos Aires, de onde se levaram adiante infrutuosas gestões para obter uma reconciliação. Em junho de 1889, o governo boliviano ordenou a seu representante o regresso a Assunção para tentar que o Paraguai ratificasse o tratado de 1887, que havia sido aprovado pelo Congresso da Bolívia em novembro de 1888. Claudio Pinilla viajou novamente a Assunção e apresentou credenciais de ministro plenipotenciário em missão especial. De todo modo, como o Congresso paraguaio postergou a discussão do tratado de limites até as sessões ordinárias de 1890, ordenou-se a retirada definitiva do agente diplomático boliviano, e encarregaram-no de declarar à imprensa, antes de partir, que a Bolívia mantinha "a integridade de seus direitos sobre toda a zona territorial da margem direita do rio Paraguai, compreendida entre Bahía Negra e a foz do Pilcomayo", e que desconhecia "todos os atos jurisdicionais adotados pelo governo do Paraguai com respeito aos territórios do Chaco, assim como todas as ações deles provenientes".



Tratados de limites e pretensões do Paraguai e da Bolívia no Chaco (Mercado, 1929).

O governo boliviano tentou retomar as negociações em 1891, mas o plenipotenciário designado para tanto, Mariano Baptista, nem sequer conseguiu reabrir o debate. Mais sorte que ele teve seu sucessor, Telmo Ichaso, que encontrou em 1894 um ambiente propício para tentar uma nova transação, e sustentou entre julho e novembro desse ano trabalhosas discussões com o chanceler

paraguaio Gregorio Benites, que entendia que o arranjo dos limites com a Bolívia permitiria ao Paraguai reduzir sua dependência dos mercados do Prata, ao facilitar-lhe a busca de oportunidades comerciais nos países do Pacífico, por meio da abertura de vias de comunicação no Chaco. Em virtude disso, o ministro Benites propôs um arranjo transacional baseado na preservação pelo país da maior parte do litoral do rio Paraguai, incluindo Forte Olimpo, e acordando à Bolívia uma saída por esse rio, mais ao norte, assim como o território necessário para a fundação de colônias no interior.

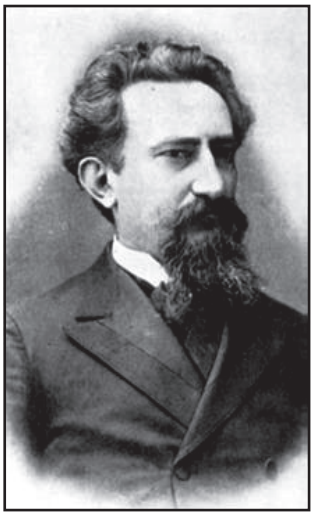
Rechaçada a primeira proposta de transação, os plenipotenciários expuseram em várias conferências os respectivos títulos de domínio. Após isso, o representante paraguaio rechaçou submeter a questão à arbitragem e insistiu na busca de um arranjo transacional. A linha de transação foi finalmente acordada, assinando Benites e Ichaso um novo tratado de limites em 23 de novembro de 1894, no qual se acordou o seguinte:

> *As Repúblicas do Paraguai e da Bolívia convêm fixar definitivamente seus limites no território situado entre a margem direita do Rio Paraguai e a margem esquerda do braço principal do Pilcomayo, por meio de uma linha reta que partindo de três léguas ao norte do Forte Olimpo, em tal margem direita do Rio Paraguai, cruze o Chaco até encontrar o braço principal do Pilcomayo, no ponto de interseção dos 61 graus e 28 minutos do Meridiano de Greenwich.*

O tratado não foi ratificado pela Bolívia, nem pelo Paraguai.

Há anos se havia começado a difundir com força na opinião pública paraguaia os títulos do país sobre o Chaco Boreal. Em 1890, o doutor Alejandro Audibert elaborou, por encargo do governo, uma memória sobre o tema, e de acordo com ela, o presidente

Juan G. González declarou em sua Mensagem ao Congresso de 1892 o "direito perfeito do Paraguai a todo o território do Chaco, compreendido entre o Pilcomayo e Bahía Negra de sul a norte e das margens direitas do Rio Paraguai até o Parapití de leste a oeste". Audibert publicou depois, em 1893, um livro intitulado *Los límites de la antigua Provincia del Paraguay*, no qual sustentou que o arranjo de limites com a Bolívia devia basear-se no estudo dos títulos e não em soluções transacionais.



José Segundo Decoud

As críticas formuladas contra o tratado de 1894, determinaram a formação em 1896, por iniciativa do Congresso, de uma comissão científica encarregada de estudar os limites com a Bolívia, de acordo com os títulos históricos. A comissão, integrada por Juan Crisóstomo Centurión e Cecilio Báez, apresentou um extenso relatório no ano de 1898. Tempo antes, se havia encomendado a Blas Garay a realização de um estudo da documentação existente nos arquivos espanhóis com relação à historia e aos limites territoriais do Paraguai, com particular ênfase no que pudesse "servir para ilustrar a pendente questão de limites com a Bolívia".

A possibilidade de uma transação foi tornando-se cada vez mais problemática. Em 1902, o governo do Paraguai comunicou ao da Bolívia, por meio de uma nota do chanceler Juan Cancio Flecha, a postura adotada no sentido de que a questão de limites devia resolver-se "à luz dos títulos e direitos históricos e legais de ambos os países", e que o arranjo não podia constituir senão "uma averiguação, sobre o terreno, dos limites que tinham a Antiga

Província do Paraguai com Chiquitos e a Capitania de Santa Cruz de la Sierra".

4.5. A controvérsia pelo Chaco nas primeiras décadas do século XX

As negociações bilaterais reiniciaram-se depois que a Bolívia, após a guerra do Acre, celebrara seus tratados definitivos de limites com Brasil e com Chile. O governo boliviano designou em 1905 Emeterio Cano como ministro plenipotenciário no Paraguai, com a finalidade de procurar novamente um acordo. Desta vez, a ação diplomática foi acompanhada por medidas militares e de colonização no território em disputa. No próprio ano de 1905, criou-se a Delegação Nacional do Chaco, e estabeleceram-se os fortins Guachalla e Ballivián, assim como a Villa Montes, na margem esquerda do rio Pilcomayo. A fundação desses fortins deu lugar a um protesto do governo paraguaio, formulado por meio de seu representante em La Paz, Pedro P. Peña, em fevereiro de 1906.

Não obstante isso, em 1906 iniciaram-se em Assunção as conferências entre os plenipotenciários Cano da Bolívia e Manuel Domínguez do Paraguai, que não puderam prosperar. Estancadas as negociações diretas, o ministro de Relações Exteriores da Argentina, Estanislao Zeballos, intermediou entre as partes e, em vista da presença do chanceler boliviano Claudio Pinilla em Buenos Aires, conseguiu que viajasse a esta cidade o ministro paraguaio Adolfo R. Soler. Em 12 de janeiro de 1907, os ministros Soler e Pinilla convieram em submeter a controvérsia de limites à sentença arbitral do presidente da República Argentina, mas limitando a zona de arbitragem ao território situado entre o paralelo 20 graus e 30 minutos e a linha que sustentara em suas alegações o Paraguai, de norte a sul, e entre os meridianos 61 graus e 30 minutos e 62 de Greenwich, de leste a oeste. Para tanto, devia celebrar-se um tratado

de arbitragem limitado, que teria que ser aprovado previamente pelos Congressos de ambos os países. O arranjo se aproximava das posições que o Paraguai havia sustentado nas negociações entre os plenipotenciários Domínguez e Cano. O ministro boliviano justificou a concessão que fez aduzindo que o chanceler Zeballos havia prometido confidencialmente que a sentença arbitral seria favorável à Bolívia. De tal sorte, seu país asseguraria uma extensão do litoral do rio Paraguai ao sul de Bahía Negra.

Embora ambos os governos aprovassem o protocolo de 1907, os negociadores Cano e Domínguez não puderam entrar em acordo sobre o tratado de arbitragem limitado previsto naquele. A negociação foi interrompida depois, em consequência do falecimento do doutor Cano. Em 1909, pelas reações que gerou na Bolívia uma sentença arbitral ditada em favor do Peru pelo presidente da Argentina, o governo deste país renunciou a atuar como árbitro no diferendo boliviano-paraguaio. Por mais que o convênio ou protocolo de 1907 não chegasse a ser cumprido no essencial, o governo do Paraguai se aferrou a uma disposição do mesmo que determinava o quanto segue: "Enquanto se tramite o cumprimento deste convênio, as Altas Partes Contratantes se comprometem, a partir deste momento, a não inovar nem avançar as possessões que nesta data existam". Ante as limitações práticas que tinha o país para ocupar militarmente o interior do território disputado e conter os eventuais avanços bolivianos, a manutenção do que se conheceu como o *statu quo* de 1907 seria a partir de então um aspecto essencial da política do Paraguai com respeito à questão do Chaco. Com paciência de ourives, os diplomatas paraguaios foram construindo nos anos seguintes argumentos e documentos destinados a manter vivo esse *statu quo* e a dar-lhe o maior alcance possível. Nesse sentido, sustentou-se que o *statu quo* de 1907 não estava relacionado com as possessões em si mesmas, mas que tinha de ser aplicado dentro da zona de arbitragem definida pelo protocolo Soler-Pinilla.

Quando se decidiu retomar as negociações, o governo da Bolívia teve de ceder precisamente neste ponto. Para conseguir que se acordasse a caducidade do protocolo de 1907, se viu obrigado a reafirmar a vigência do *statu quo* pactuado no mesmo. Em abril de 1913, o ministro paraguaio de Relações Exteriores, Eusebio Ayala, e o ministro plenipotenciário boliviano Ricardo Mujía firmaram em Assunção um novo protocolo destinado a ordenar as futuras negociações de limites. Por esse protocolo, as partes se obrigaram a negociar no prazo de dois anos um tratado definitivo de limites, no qual se consideraria primeiramente um arranjo direto que atendesse "as conveniências comerciais de ambos os países" e, no caso de não poder celebrá-lo, a submissão da controvérsia a uma arbitragem de direito. O protocolo Soler-Pinilla foi declarado caduco e determinou-se concretamente que: "Enquanto se leve a cabo o arranjo direto, ou se pronuncie a sentença arbitral, seguirá em vigência o *statu quo* estipulado no Acordo de 12 de janeiro de 1907, declarando ambas as partes não haver modificado suas respectivas posições desde aquela data". Em realidade, a Bolívia sim havia avançado ao sul do fortim Ballivián, pelo rio Pilcomayo, estabelecendo os fortins Linares, Magariños e Esteros, este último muito próximo ao estuário Patiño, nos anos em que invocava unilateralmente a caducidade do protocolo de 1907.

As negociações previstas no protocolo de 1913 se iniciaram em 1915, entre os plenipotenciários Fulgencio R. Moreno do Paraguai e Ricardo Mujía da Bolívia, que formularam extensas e muito documentadas alegações para sustentar os direitos de seus respectivos países ao Chaco Boreal. O prazo acordado para a celebração do tratado definitivo foi sucessivamente prorrogado em 1915, 1916, 1917 e 1918 (desta vez de maneira indefinida), ficando sempre em vigência o *statu quo* pactuado. Após a morosa apresentação dos títulos históricos e legais, as negociações se trasladaram a La Paz, em consequência da designação do doutor

Mujía para o gabinete ministerial do presidente Gutiérrez Guerra. Ali, o plenipotenciário Moreno propôs uma fórmula de acordo direto, consistente no estabelecimento de uma zona livre para a Bolívia sobre a margem direita do rio Paraguai. O governo boliviano rechaçou a proposta. Moreno teve de solicitar novas instruções e pouco depois se suspenderam as conferências. O arranjo não foi possível, mas a argumentação histórica e jurídica de bolivianos e paraguaios foi exposta com extensão, sem conseguir uma mudança radical nas posições de uns nem de outros. Também ficou consolidado juridicamente o *statu quo* de 1907, o que, a critério do historiador boliviano Miguel Mercado Moreira, constituía a "suprema aspiração do Paraguai".

Em realidade, o *statu quo* beneficiava o Paraguai, pois lhe permitia seguir adiantando sem ameaças a ocupação do território chaquenho, mediante a expansão das atividades pecuaristas e florestais. A ocupação militar era em troca muito fraca e limitava-se quase exclusivamente ao litoral do rio Paraguai. Em 1919, fundou-se o fortim El Dorado e pouco depois o fortim General Bruguez, sobre o rio Pilcomayo, a mais de 150 quilômetros de distância de Assunção. Por sua parte, a Bolívia só avançou a linha de fortins do Pilcomayo, nas primeiras duas décadas do século XX, até as proximidades do estuário Patiño.

4.6. O Paraguai ante a Primeira Guerra Mundial

Quando em 1914 estourou na Europa a Grande Guerra, o Paraguai não teve maiores problemas que resolver, depois que se decretara sua neutralidade no conflito. Como resultado da Guerra contra a Tríplice Aliança, a presença internacional do país era escassamente significativa. Condicionada a sua política exterior pelo Brasil e pela Argentina, os assuntos extrarregionais tinham limitada importância para os dirigentes paraguaios. Enquanto a guerra se manteve dentro do continente europeu, o Paraguai

experimentou tão somente os efeitos da contenda em sua vida econômica: o conflito mundial, interrompendo as comunicações e os intercâmbios, originou uma difícil situação pela brusca e considerável diminuição das receitas aduaneiras, que constituíam sua fonte principal de recursos. Mas os novos acontecimentos, a partir dos quais a Alemanha declarara a guerra submarina sem restrições, em janeiro de 1917, apresentaram ao governo do presidente Manuel Franco problemas de outra ordem. A Alemanha notificou os países neutros que evitassem enviar seus navios às zonas bloqueadas, já que se o fizessem seriam afundados sem aviso prévio. Os Estados Unidos romperam suas relações diplomáticas com a Alemanha imediatamente e notificaram isso aos países neutros em 5 de fevereiro, expressando-lhes seu desejo de que adotassem uma atitude similar.

Entre os países da região, a Argentina respondeu aos Estados Unidos que sua diversa situação geográfica, política e comercial a colocava em condições distintas para enfrentar e solucionar o problema suscitado pela nota alemã. A partir desse momento criou-se uma situação tensa entre a Argentina, por um lado, e os Estados Unidos e as potências aliadas por outro, que esperavam um apoio aberto. A tensão se manteve durante todo o ano 1917, durante o qual foram utilizadas fortes pressões para que o governo de Yrigoyen mudasse o rumo de sua política neutra. Nos Estados Unidos e na Europa, exceto na Alemanha, a atitude argentina foi duramente criticada, e se contrapunha à do Brasil, que apoiou abertamente a Washington.

No seio do governo paraguaio, a posição do governo argentino ante a contenda provocou a maior atenção. A resposta à nota, na qual o representante estadunidense comunicara a declaração de guerra à Alemanha, havia sido redigida em termos similares à da Argentina:

> *o Paraguai sente profundamente que procedimentos militares do Império alemão opostos aos princípios e às convenções que baseiam e regulam os direitos neutros na guerra marítima tenham obrigado os Estados Unidos da América a apelar às armas para restabelecer, com respeito a isso, a ordem jurídica pela reivindicação daqueles direitos. Neste aspecto, tenho o encargo de manifestar a Vossa Excelência que o Paraguai e seu governo acompanham neste momento com a mais viva simpatia os Estados Unidos da América e ao governo americano.*

A atitude de solidariedade moral, dentro dos deveres da neutralidade, foi a que o presidente Manuel Franco julgou que devia adotar com respeito aos Estados Unidos e aos demais governos da América comprometidos no conflito.

Por causa desses acontecimentos, o representante argentino no Paraguai, José Maria Cantilo, conversou várias vezes com o ministro de Relações Exteriores Manuel Gondra que, além de muito conhecedor da política americana, se havia manifestado desde o começo da contenda, grande admirador do presidente Woodrow Wilson e de seu governo. A entrada dos Estados Unidos na guerra deslocava, para Gondra, o eixo da mesma, e tornava indispensável um "certo grado" de solidariedade com o governo de Washington. Esta atitude, prestigiada por um homem de sua estatura, encontrou adesão em muitos círculos. Para o 4 de julho, projetou-se em Assunção uma manifestação de simpatia aos países aliados que, embora levada a cabo com prescindência do governo, foi seguida de perto pela Argentina, que não podia olhá-la com indiferença nem deixar de ponderar sobre ela. O movimento de opinião em favor da ruptura de relações com a Alemanha encontrou promotores na juventude universitária assuncena e entre professores de grande renome como Cecilio Báez, embora não tivessem conseguido forçar

o governo a sair dos limites de manifestar sua solidariedade moral. Os principais jornais paraguaios refletiam uma clara predileção pelos aliados.

A entrada dos Estados Unidos na guerra e a posterior atitude concordante assumida por outros países da América, assim como o chamamento à solidariedade americana que a acompanhava, obrigavam o Paraguai a definir sua posição em um conflito que parecia um tanto alheio a seus destinos políticos. O critério com que o governo de Franco encarou este assunto obedeceu aos seguintes propósitos: manter as boas relações com Estados Unidos, demonstrar sua solidariedade moral com os princípios invocados por aquele país ao entrar na guerra e acompanhar a política argentina, enquanto isso não implicasse um esfriamento com os Estados Unidos.

Apesar das pressões aliadas, Yrigoyen não cedeu em modificar a neutralidade argentina e tentou uma saída conjunta dos países latino-americanos, independente dos Estados Unidos. Assim, convocou uma conferência dos países neutros da América Latina em Buenos Aires. Manteve esta intenção durante todo o ano de 1917, mas seus esforços foram interrompidos constantemente pela evolução dos acontecimentos e pelo boicote que o governo estadunidense fez à proposta desde o primeiro momento. O ministro paraguaio em Buenos Aires, Pedro Saguier, transmitiu a seu governo, de maneira vaga e pouco clara, os preparativos "para uma reunião dos países sul e centro-americanos em favor da paz" com um propósito mediador, pelo que Gondra aproveitou uma visita que Cantilo lhe fizera em sua casa particular para obter mais dados acerca desta convocatória. Embora aquele tenha manifestado uma discreta simpatia, expressou-se em maior medida temeroso quanto às consequências práticas de tal reunião, no sentido de que os aliados, descontentes como revelavam estar com a atitude dos países neutros, encontrassem nesta iniciativa uma oportunidade

para exteriorizar esse descontentamento. Em realidade, o congresso não encerrava o propósito de uma mediação nem o de articular diretamente a paz, mas o de lograr uma inteligência entre todos os países da América, sem excluir qualquer iniciativa daquele caráter que pudesse surgir.

Depois que vários países latino-americanos romperam relações com a Alemanha, Yrigoyen se decidiu pela mudança de nome: de "Congresso de Paz", primeiro, para "Congresso Comercial" e depois para "Congresso das Nações da América". O texto da nota de convite que se distribuiu em meados do mês de abril de 1917 propunha uma reunião das nações americanas para buscar um acordo mútuo frente aos problemas ocasionados pela guerra e estabelecer relações cordiais para reforçar a situação daquelas no mundo. Pois bem, depois da declaração de guerra dos Estados Unidos à Alemanha e a posição de ruptura assumida por outros países americanos, Gondra transmitiu a Cantilo que, a seu entender, o caráter dessa reunião ficava indefinido porque não lhe parecia possível que fosse aquele um congresso de neutros. Por outra parte, se fossem tratar nele dos problemas apresentados pela neutralidade, não se explicaria, por exemplo, a exclusão dos neutros da Europa, chamados, dentro dessa ordem de ideias, a resolver problemas análogos frente ao desenvolvimento da guerra mundial. Em todo caso, acreditava que o congresso poderia ter dois fins: o estudo e a enunciação de princípios jurídicos de caráter geral e alguma manifestação coletiva em favor da paz do mundo. Em realidade, Gondra estava preocupado pela possibilidade de que, reduzida aos países da América Latina, a reunião pudesse interpretar-se como uma atitude alheia ou contrária ao pan-americanismo sustentado por seu governo, pelo que expressou ao representante argentino a conveniência de que o Congresso de Buenos Aires fizera-se *ad referendum* de um próximo congresso panamericano. Se em um princípio o convite foi respondido com

discreta adesão, a posição do Paraguai pendulou entre o firme empenho e a necessidade de atuar na órbita da República Argentina e o propósito de manter estreitos vínculos com os Estados Unidos. Mas, quando este último aumentou as pressões contra a iniciativa argentina, o Paraguai decidiu finalmente que não concorreria.

Em outubro, Yrigoyen reavivou a ideia de realizar o congresso latino-americano sem a intervenção dos Estados Unidos, e convidou novamente esses governos para a reunião que teria sua abertura em janeiro de 1918, em Buenos Aires, para deliberar em comum e, se possível, fazer um pronunciamento coletivo que fizesse sentir sua influência caracterizando assim sua representação no mundo. No fim de dezembro de 1917, sem embargo, somente o México e El Salvador mantinham sua decisão de participar do Congresso, pelo que Yrigoyen decidiu adiá-lo novamente.

Depois disso, acelerou-se a aproximação e a atividade comum com os aliados que incrementaram a pressão sobre o governo *yrigoyenista* com o propósito de que os barcos e produtos argentinos os abastecessem com exclusividade. As ações se estabilizaram na assinatura do tratado para a venda de cereais entre a Argentina, a Grã-Bretanha e a França, em 14 de janeiro de 1918. A neutralidade argentina passou a ser definitivamente benévola para com os aliados, situação que se manteve até o final da guerra, e que se manifestou, além do aprovisionamento de cereais e carne de forma quase exclusiva aos aliados, em declarações públicas ante uma série de acontecimentos.

Antes da assinatura do tratado com os aliados e depois da frustrada convocatória ao Congresso de Neutros, a política internacional de Yrigoyen, de equilíbrio pendular entre as grandes potências e sua decisão de manobrar para manter em pé seus ideais e princípios, preocupava o governo do Paraguai ante o próximo desenlace bélico, porque se o triunfo dos aliados implicava um

perigo para a Argentina, fazendo-a pagar um alto preço por sua neutralidade nas negociações de paz, bem poderia o Paraguai receber também "a sacudida" das represálias. Como uma medida previsora, para observar e vigiar de maneira mais atenta os acontecimentos e, não obstante as razões econômicas aduzidas, na lei de Orçamento que se discutiu no Congresso em 1917, o Poder Executivo paraguaio restabeleceu as legações no Brasil, na França e na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e no Chile.

Pelo mais, a Grande Guerra representou, para o Paraguai, uma repentina alta na demanda de produtos alimentícios, especialmente da carne, com a qual se viu beneficiada a administração radical. De maneira coincidente, a partir dos dois últimos anos da conflagração, as nações beligerantes mostraram particular interesse no país, cujas potencialidades induziram capitalistas dos Estados Unidos a formar empresas de produção e indústria. No fim de 1917, foi instalado um frigorífico em San Antonio e outro em Zevallos Cué, e uma fábrica de extrato de carne que vinha funcionando em San Salvador (perto do Apa), também passou às mãos de empresários estadunidenses. Pouco depois chegaram, em visita de pesquisa e estudo, membros de importantes empresas norte-americanas, entre os quais estavam o administrador geral das sucursais na América do Sul do *National City Bank of New York* e o gerente geral da companhia Armour, para estudar de perto as condições que oferecia o país em diversas áreas.

Nesse contexto, o governo do Paraguai avaliou, com o da Argentina, ações conjuntas para facilitar o transporte pelos rios comuns. Apresentou-se a formalização de um convênio em virtude do qual se autorizaria aos dos países a fazer a cabotagem em igualdade de condições nos rios de jurisdição comum, separando-se de ideias restritivas e pactuando franquias recíprocas. O desenvolvimento da marinha de cabotagem fomentaria, também, a

comunicação das populações ribeirinhas, especialmente desde o ponto de conjunção dos rios Paraguai e Paraná até o norte, que se encontravam totalmente isoladas pela falta quase absoluta de transporte posto que as grandes empresas de navegação não se detinham nos portos secundários para içar pequenos volumes de carga e um ou dois passageiros.

Não obstante, estas iniciativas e o interesse no mercado paraguaio não produziram resultados concretos uma vez terminada a guerra, o que juntamente com a não aprovação do tratado de livre comércio por parte do Congresso argentino, fizeram que o governo paraguaio sentisse que os bons tempos haviam terminado.

CAPÍTULO 5

GUERRA E PÓS-GUERRA DO CHACO

Na década de 1920, a controvérsia com a Bolívia pelo Chaco Boreal se complicou ainda mais, por causa da progressiva ocupação militar do território em disputa. Os contínuos choques entre patrulhas e posições avançadas foram desgastando as relações bilaterais, e produziram incidentes e rupturas. A opinião pública dos dois países solicitou repetidamente soluções de força que lavassem a honra nacional ultrajada, e pusessem fim ao que se qualificava como intransigência do adversário para reconhecer as pretensões íntegras de cada país. Intensificaram-se os preparativos militares. A guerra foi considerada inevitável e estourou finalmente em 1932. Foi uma nova sangria para o Paraguai, que estava reabilitando-se após o desastre da anterior conflagração. As hostilidades só puderam deter-se em 1935, e em 1938 foi assinado o tratado de paz e limites que pôs término à longa controvérsia. A diplomacia paraguaia, livre dessa preocupação, tratou preferentemente depois da guerra de assegurar condições mais vantajosas para seu comércio exterior e seu desenvolvimento econômico.

5.1. Atritos e incidentes prévios à guerra

Na década de 1920, as forças do Paraguai e da Bolívia avançaram suas posições militares até encontrar-se no interior do Chaco Boreal. Em 1921, o Paraguai despachou expedições e estabeleceu o fortim General Delgado, na zona do Pilcomayo, ao norte de Bruguez e ao sul do estuário Patiño. A Bolívia reclamou, e o governo de Assunção conseguiu com tal motivo reforçar sua posição sobre a linha do *statu quo*, salientando "que os piquetes paraguaios sobre o estuário Patiño [...] haviam sido destacados para policiar posições de tempos atrás ocupadas pelo Paraguai, mais de cinquenta léguas aquém da zona delimitada como litigiosa pelo protocolo [de 1907]". De todo modo, a guerra civil de 1922 e 1923 determinou que se retirassem as guarnições dos fortins Bruguez e Delgado. Ao findar a rebelião, em 1924, teve-se conhecimento de que as forças bolivianas, que até poucos meses antes se haviam mantido na margem esquerda do Pilcomayo ao norte do estuário Patiño, estavam já muito adentradas no território chaquenho aproximando-se do rio Paraguai.

Com efeito, em 1922 o presidente Bautista Saavedra determinou o estabelecimento de novos fortins até o leste do Pilcomayo. Fundaram-se os fortins Muñoz e Saavedra, assim como um posto de vigilância em Agua Rica. Depois, o avanço seguiu até o norte levantando-se os fortins Alihuatá e Arce e os postos adiantados Castillo e Yucra. A constatação desta nova realidade surpreendeu o governo paraguaio a pouco de terminar-se a guerra civil. A reação começou a esboçar-se durante a presidência provisória do doutor Luis A. Riart, mas se concretizou firmemente durante o mandato de Eligio Ayala entre 1924 e 1928. O presidente Ayala descreveu a situação encontrada e a decisão conseguinte, nestes termos:



Manuel Gondra (centro) na Quinta Conferência Panamericana, Santiago do Chile 1923.

> *Enquanto o povo paraguaio uma vez mais se desgarrava de si mesmo, as forças militares bolivianas usurpavam as terras que haviam ficado desamparadas por nossa parte. O governo do Paraguai que surgiu dentre os escombros deixados pela sedição encontrou-se com este drama [...]. Ao cabo de muitos dias de opinar incessante e contínuo, o governo optou por esta decisão fundamental: ocupar o Chaco, urgentemente, e simultaneamente formar o exército, e adquirir o material indispensável para a defesa do território contra o evento de uma agressão.*

O plano se cumpriu sem alarde, com a maior reserva possível. Grande parte das receitas e economias orçamentárias foi destinada à aquisição de armamentos e elementos militares, e à organização

das instituições castrenses. Foi-se ocupando o interior do território chaquenho com pequenas guarnições militares, os fortins, que subsistiam em precárias condições, em muitos casos bem perto dos fortins bolivianos. Na segunda metade da década de 1920 começou a implementar-se também um dos maiores esforços de colonização do interior do território chaquenho, com os menonitas, sob o amparo de uma lei sancionada no ano 1921. Para a aquisição de armas e elementos militares o governo do presidente Ayala, animado pelo propósito de manter o segredo, recorreu à colaboração do governo argentino. Acordou-se que o Paraguai indicaria a classe e a quantidade de armas que desejava adquirir e a Comissão Técnica de Aquisições que a Argentina tinha na Europa aconselharia os sistemas e métodos mais vantajosos. Esta gestão pretendia também reforçar o "apoio moral" do governo de Buenos Aires, para o caso de o enfrentamento no Chaco se desencadeasse antes da chegada dos armamentos contratados.

Eusebio Ayala, que atuava como ministro plenipotenciário nos Estados Unidos, recebeu o encargo de trasladar-se à Europa para formalizar os primeiros contratos. No entanto, era necessário que algum chefe militar paraguaio se encarregasse dessas gestões. O presidente Eligio Ayala confiou tal missão ao general Manlio Schenoni, dando assim pela primeira vez aos militares paraguaios intervenção no assunto. Explicou, nesse sentido:

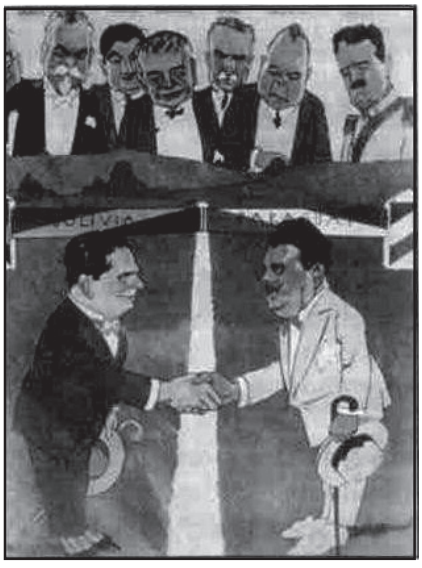
> *Algum choque [dos bolivianos] com nossas posições poderia produzir-se de um momento a outro. Guardávamos o segredo dessas gestões de nossos amigos mais íntimos; os chefes e oficiais do exército não sabiam nada sobre elas, e enquanto da Europa não nos chegavam mais que as informações das dificuldades, dos entorpecimentos e dos retardos da aquisição, éramos acusados por todo o mundo, o exército também,*

> *de indolentes, de traidores a nossos deveres públicos. Não será possível nunca traduzir as torturas morais de que padecíamos, nessas tribulações.*

O primeiro incidente provocado pela proximidade das guarnições militares se produziu em 1927, quando forças bolivianas detiveram e deram morte ao tenente paraguaio Adolfo Rojas Silva, nas proximidades do fortim Sorpresa. O incidente impulsionou a reativação das negociações diplomáticas. Aceitos os bons ofícios que o governo argentino tinha oferecido desde 1924, em virtude de um protocolo assinado em Buenos Aires, em abril de 1927, pelo deputado e ex-ministro paraguaio na Bolívia Lisandro Díaz León e o chanceler boliviano Alberto Gutiérrez, realizaram-se em Buenos Aires conferências entre delegados do Paraguai e da Bolívia nos anos de 1927 e 1928. A delegação do Paraguai sugeriu como questão prévia o restabelecimento do *statu quo* de 1907, mas a delegação boliviana rechaçou a interpretação paraguaia quanto aos alcances e a vigência de tal *statu quo*. A submissão da questão principal a uma arbitragem de direito tampouco pôde prosperar. O governo argentino propôs, então, a retirada por ambos os países dos fortins mais próximos e o estabelecimento de uma zona desmilitarizada, a fim de evitar choques no território em disputa. As delegações não puderam entrar em acordo em torno a esta proposta e as conferências se suspenderam sem resultado algum.

Em dezembro de 1928, tropas paraguaias atacaram e destruíram o fortim boliviano Vanguardia estabelecido pouco antes ao norte de Bahía Negra. O incidente motivou a ruptura de relações diplomáticas; forças militares da Bolívia, depois de tentarem sem êxito a tomada do fortim paraguaio Galpón – o mais próximo do Vanguardia –, ocuparam e retiveram o fortim Boquerón, no interior do Chaco, a título de represálias. Os dois governos, conscientes de que não estavam ainda em condições de enfrentar uma guerra, submeteram o incidente a uma Comissão

de Investigação e Conciliação, que se reuniu em Washington com representantes da Colômbia, de Cuba, dos Estados Unidos, do México e do Uruguai. Em setembro de 1929, a Comissão determinou a reconstrução do fortim Vanguardia pelo Paraguai e a devolução do fortim Boquerón por parte da Bolívia, restituindo o *statu quo* anterior aos fatos de dezembro. Restabeleceram-se, ademais, as relações diplomáticas.



Desenho de "Caras y Caretas", alusivo ao acordo de 1929 entre o Paraguai e a Bolívia. Os presidentes José P. Guggiari e Hernando Siles da Bolívia se dão a mão.

Não obstante, não se reiniciaram as negociações para uma solução pacífica da controvérsia e os preparativos militares se intensificaram. Em 1931, uma polêmica entre as representações do Paraguai e da Bolívia em Washington em torno da chegada ao Paraguai de duas modernas canhoneiras que lhe asseguravam o domínio do rio, provocou novamente a ruptura de relações. No fim desse ano conseguiu-se instalar na capital estadunidense uma conferência, sob os auspícios de uma Comissão de Neutros, para discutir um Pacto de Não Agressão, que conjurasse os possíveis

enfrentamentos entre as guarnições chaquenhas. Estando em curso essas negociações, iniciaram-se as hostilidades no Chaco.

5.2. A diplomacia paraguaia durante a Guerra do Chaco

A causa principal da Guerra do Chaco foi a longa e frustrante controvérsia diplomática em torno do domínio do Chaco Boreal, que levou à ocupação militar do território em disputa, e predispôs a opinião pública de ambos os países para a opção bélica. Também incidiram fatores econômicos. Os estabelecimentos florestais e pecuaristas do Chaco, muitos deles pertencentes a capitais argentinos, aportavam uma parte muito significativa das receitas fiscais do Paraguai. Além disso, o petróleo foi descoberto nos extremos da parte ocidental do Chaco, e sua exploração havia sido concedida pelo governo da Bolívia à *Standard Oil* de Nova Jersey. As dificuldades que encontrou esta empresa estadunidense para extrair o petróleo boliviano por território argentino reafirmaram a decisão do governo da Bolívia de assegurar um porto próprio no rio Paraguai, que facilitasse a exportação de tal produto. Em 1931, ante a falta de respostas, a empresa diminuiu a produção e começou a retirar suas equipes e seus maquinários. A restrição das operações da *Standard Oil* na região era também um interesse do governo da Argentina e dos capitais britânicos que operavam ali.

De outra parte, a situação interna dos dois países que se enfrentaram no Chaco se havia complicado muito nos anos prévios ao estouro da guerra. Na Bolívia, o governo do presidente Daniel Salamanca enfrentava desde 1931 uma crise política e econômica muito delicada. Sustentou-se que as decisões adotadas por ele quanto às ações militares de 1932, além de basearem-se na confiança nas próprias forças e no menosprezo das do adversário, estavam motivadas pelo temor de que o colapso econômico levasse a Bolívia à anarquia social. Durante os anos prévios à guerra,

Salamanca havia sustentado uma posição radical quanto à questão do Chaco, sugerindo que a Bolívia mantivesse suas pretensões sobre a totalidade do território chaquenho e o ocupasse efetivamente. Ao assumir o governo, em 1931, deu instruções para "estender e consolidar a possessão boliviana, a todo o território ainda não ocupado pelo Paraguai", com a ordem expressa de "não provocar atrito algum com as posições paraguaias".

Pela indevida aplicação dessas instruções, produziu-se o fato pontual que provocou o estouro da guerra em junho de 1932, que foi a destruição por forças bolivianas do fortim paraguaio Carlos Antonio López, situado à beira da lagoa Pitiantuta. Tropas do Paraguai recuperaram a lagoa em julho seguinte, e a Bolívia, que apresentou o fato como uma agressão imotivada, ocupou os fortins paraguaios Corrales, Toledo e Boquerón, no fim do mesmo mês. Pensou-se que depois dessas pretensas represálias as gestões diplomáticas poriam termo ao incidente, como havia ocorrido no caso do fortim Vanguardia. Complementando os esforços da Comissão de Neutros de Washington, os países do continente se dirigiram aos governos do Paraguai e da Bolívia em 3 de agosto de 1932, solicitando-lhes que submetessem a questão a um arranjo amistoso, e estabelecendo a doutrina de que não se reconheceria na América a validade de aquisições territoriais obtidas pela força das armas. O Paraguai transmitiu sua adesão à doutrina e aceitou que a controvérsia se solucionasse por meios pacíficos, mas a Bolívia opôs objeções.

Em sua mensagem ao Congresso de agosto de 1932, o presidente boliviano respondeu de forma indireta argumentando o seguinte:

> *Não é possível que a Bolívia se resigne a ser uma nação perpetuamente confinada [...]. A Bolívia tem na vertente oriental de suas montanhas, grandes*

> *riquezas petrolíferas, com vários poços já perfurados que poderiam entrar em imediata exploração. Precisa muito desses recursos e se vê obrigada a contemplá-los como riqueza estéril. A Bolívia não pode levar esse petróleo à Argentina, porque este país, em vista de seus interesses, fecha-lhe a passagem com fortes direitos protetores. O remédio natural e lógico seria o de construir um oleoduto ao rio Paraguai. Mas ali está a República do Paraguai, detentora de territórios bolivianos, fechando-lhe também a passagem. A Bolívia não pode resignar-se a viver miseravelmente como país isolado do mundo e tem que buscar as condições necessárias à plenitude de sua vida.*

As hostilidades não puderam ser detidas, apesar de várias gestões terem sido feitas para tal fim entre 1932 e 1935, pela Comissão de Neutros de Washington (que liderava o governo dos Estados Unidos), pelos países vizinhos e pela Sociedade de Nações.

Em maio de 1933, o Paraguai declarou estado de guerra com a Bolívia, a fim de fazer cumprir aos Estados limítrofes os deveres da neutralidade. Pôde interromper assim o aprovisionamento às forças bolivianas por território argentino; mas não conseguiu frear o livre trânsito até a Bolívia pelo Chile, onde os bolivianos puderam ademais contratar mineiros para substituir o pessoal mobilizado e oficiais para seu exército. O Paraguai assegurou em contrapartida o apoio efetivo do governo argentino, do qual obteve armas, munições, elementos sanitários e combustível, que foram fundamentais para a continuidade das operações.

O fracasso das gestões da Comissão de Neutros e dos países vizinhos para obter o cessar-fogo e a solução do conflito por meios pacíficos, além da formalização do estado bélico, determinaram uma intervenção mais ativa da Sociedade de Nações, da qual eram membros tanto o Paraguai como a Bolívia, e cujo pacto constitutivo obrigava os dois países a não recorrer à guerra. O Conselho desse

organismo, que se reunia em Genebra, determinou em maio de 1933 o envio à América do Sul de uma comissão encarregada de obter o cessar de hostilidades no Chaco e, se possível, negociar um acordo para a submissão da questão fronteiriça à arbitragem. Uma postergação solicitada pelos beligerantes prolongou a viagem dos representantes até os últimos meses de 1933. As ilusões de que a comissão da Sociedade de Nações pudesse conseguir a paz entre o Paraguai e a Bolívia se desvaneceram no início de 1934. Em maio desse ano, apresentou seu relatório, no qual salientava, entre outras conclusões, que a medida prática para terminar a guerra era evitar que ambas as partes adquirissem mais armamentos e munições. A Assembleia do organismo internacional adotou em novembro de 1934 recomendações para o arranjo do conflito e impôs o embargo de armas aos beligerantes. O governo paraguaio declarou impraticáveis as recomendações da Assembleia, e o desafortunado trâmite da questão do Chaco ante a Sociedade de Nações acabou com a retirada do Paraguai de tal organismo em fevereiro de 1935, ante a decisão que aprovou manter a seu respeito a proibição de venda de armas, e de suspendê-la para a Bolívia.

As gestões de paz se trasladaram, então, a Buenos Aires, onde em maio de 1935 ficou constituído um grupo mediador com representantes dos países vizinhos e dos Estados Unidos da América, sob a presidência do ministro de Relações Exteriores da Argentina, Carlos Saavedra Lamas. Dias depois chegaram a essa capital os chanceleres do Paraguai e da Bolívia e adiantaram-se as negociações para pôr fim à guerra, em um contexto que parecia favorável. Com efeito, durante o primeiro semestre de 1935, as ações bélicas se estancaram e nenhum dos dois beligerantes sentia-se capaz de obter a vitória definitiva, mediante a rendição incondicional do inimigo.

Em 9 de junho, conseguiu-se um acordo e no dia 12 firmou-se o Protocolo de Paz, pelo qual se acordou o cessar das hostilidades,

com base nas posições alcançadas por um e outro exército. Decidiu-se, ademais, a desmobilização dos combatentes e o estabelecimento de uma Conferência de Paz para resolver a questão de limites. Ao meio-dia de 14 de junho executou-se o cessar-fogo nas frentes de batalha do Chaco. Uma Comissão Militar Neutra fixou mediante marcos as posições em que se encontravam os adversários. Nos meses seguintes concretizou-se a desmobilização das forças militares. Mais de 54 mil bolivianos e 46 mil paraguaios deixaram o Chaco, restando aproximadamente cinco mil efetivos em cada parte do território chaquenho. Depois disso, a Conferência de Paz declarou, em outubro de 1935, o fim da guerra.

Nos três anos que durou o conflito, o Paraguai mobilizou uns 140.000 homens, equivalentes a mais de 15% de sua população, e em torno de 36.000 dos mobilizados morreram no Chaco; a Bolívia mobilizou aproximadamente 200.000, dos quais pereceram mais de 50.000. Ao terminar a conflagração, a Bolívia mantinha uns 2.500 prisioneiros paraguaios e calcula-se que o Paraguai capturou cerca de 21.000 prisioneiros bolivianos, dos quais mais de quatro mil teriam falecido em cativeiro.

5.3. A Conferência de Paz e o Tratado de Limites com a Bolívia

A Conferência de Paz do Chaco foi instalada em Buenos Aires em julho de 1935, com a presença de delegações do Paraguai e da Bolívia, assim como dos países neutros que haviam integrado o grupo mediador (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos da América, Peru e Uruguai). Segundo Efraím Cardozo, assessor e secretário-geral da delegação paraguaia:

> *Logo se viu que a Argentina e o Brasil, que levavam a voz cantante entre os mediadores, estavam de acordo com impedir que o Paraguai colhesse todos os frutos da*

> *vitória. Renasceram velhos temores, que se acreditavam sepultados em Cerro Corá, e decidiu-se não reconhecer ao Paraguai sua qualidade de país vencedor. Quando em 15 de outubro de 1935 a Conferência formulou uma proposta de arranjo, este incluía a cessão à Bolívia de uma parte do rio Paraguai e de cerca da metade do Chaco recuperado pelas armas paraguaias. A indignação paraguaia foi grande. A proposta foi rechaçada com energia.*

A Bolívia tampouco a aceitou.

A consideração da questão de fundo foi postergada e a Conferência ocupou-se da repatriação dos prisioneiros de guerra. A diferença muito substancial quanto ao número dos prisioneiros que mantinha o Paraguai (uns 17.000) frente aos que ficaram na Bolívia (em torno de 2.500), dava ao governo paraguaio um elemento de pressão muito importante. Argumentou-se, por conseguinte, que não cabia a liberação total dos cativos até a conclusão de um tratado definitivo de paz. As pressões dos mediadores baseadas em razões de caráter humanitário, e provavelmente também as dificuldades financeiras do governo de Assunção, permitiram resolver a questão. Por uma Ata Protocolizada, o Paraguai e a Bolívia acordaram em janeiro de 1936 a devolução recíproca e imediata dos prisioneiros de guerra, com a fixação de uma soma pelos gastos de manutenção, que obviamente deixava um saldo substancialmente maior para o Paraguai. Confirmaram-se, ademais, as medidas de segurança no Chaco com base nas posições determinadas pela Comissão Militar Neutra, consolidando-se assim um novo estatuto territorial provisório.

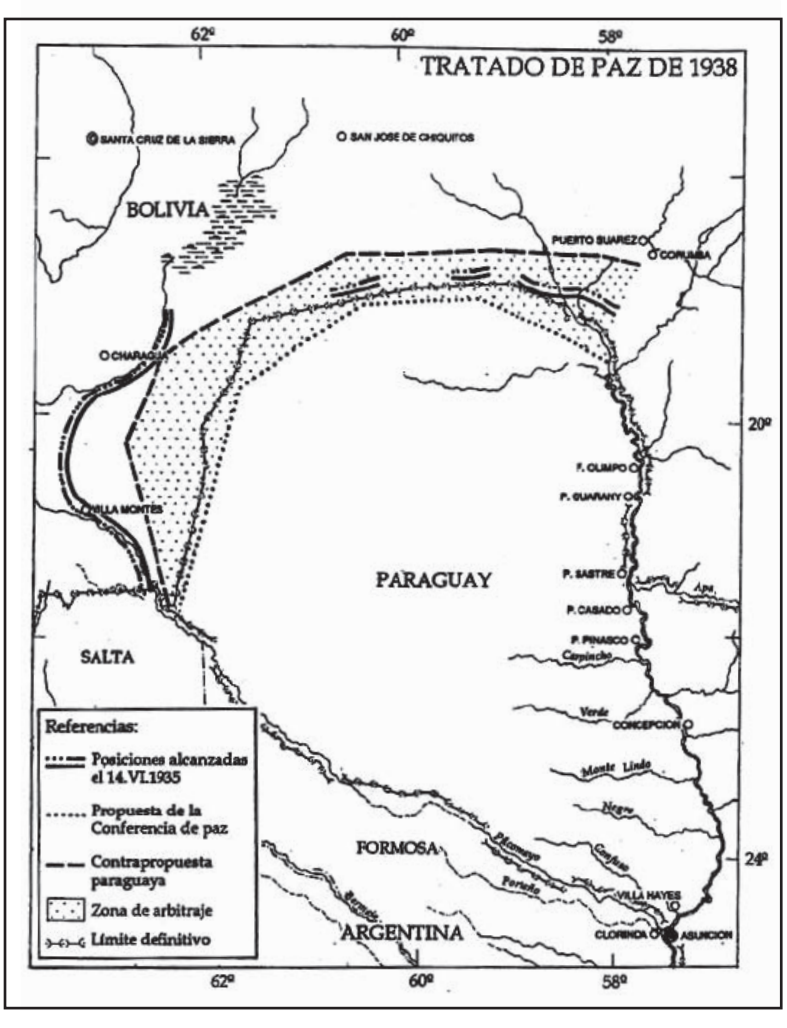
As mudanças de governo no Paraguai e na Bolívia impulsionaram para que a Conferência de Paz buscasse no ano de 1936 melhorar o regime de segurança criado pelo protocolo de 1935. Em janeiro de 1937, o Paraguai consentiu em liberar o trânsito

para o comércio pelo caminho entre Santa Cruz e Villamontes, que em parte havia ficado dentro das possessões que lhe foram reconhecidas provisionalmente. No abril seguinte ditou-se uma regulamentação sobre as funções de controle e vigilância da Conferência no Chaco, que não chegou a executar-se, por as diferenças de interpretação suscitadas em torno a suas cláusulas principais.

Em 1937, uma nova troca de governo no Paraguai modificou a integração da delegação paraguaia ante a Conferência de Paz, que voltou a ser presidida, como na primeira etapa, pelo doutor Gerónimo Zubizarreta. A nova delegação objetou o regulamento das funções de controle e vigilância por considerar que não se ajustava às disposições do protocolo de 1935, e avaliou-se, então, a possibilidade de regulamentar o compromisso de "não agressão".

Efraím Cardozo, delegado do Paraguai ante a Conferência nesse período, sintetizou da seguinte maneira os fatos que tiveram lugar no ano de 1938, até a concreção do acordo final:

> *A Conferência de Paz não insistiu em novos regulamentos de segurança e reiniciou seus empenhos para a solução do problema de fundo. Em 25 de maio de 1938, incorporaram-se a seu seio o chanceler do Paraguai, Cecilio Báez, e o da Bolívia, Eduardo Diez de Medina. Foi-lhes proposto uma linha de fronteira que implicava a cessão à Bolívia de um setor, ainda que reduzido, do litoral: o chamado "porto psicológico". Rechaçado o projeto, formulou-se outro no qual já não aparecia esta concessão. Diez de Medina o aceitou. Era a primeira vez, no litígio, que a Bolívia renunciava a sua aspiração portuária. Zubizarreta apresentou uma contraproposta com as linhas interiores mais avançadas; não foi aceita pela Conferência, que insistiu em seu plano [...]. Sugeriu-se como solução uma*



Tratado de Paz de 1938 (Maeder-Gutiérrez 1995)

> *arbitragem de equidade sobre a zona compreendida entre as linhas do Paraguai e da Conferência, esta última já aceita pela Bolívia, à qual em realidade ficava reduzido o litígio. Surgiu uma dissidência na delegação paraguaia, onde nasceu a fórmula, pois Zubizarreta não a aceitou. O chanceler Báez a apoiou uma vez que soube que o General Estigarribia [ex-comandante das forças paraguaias no Chaco], acidentalmente em Buenos Aires, em viagem desde Washington, a aprovou, por considerar que os pontos essenciais da posição jurídica e histórica do Paraguai ficavam salvos*.

Assim, em julho de 1938, depois de três anos de negociações, alcançou-se um entendimento, que permitiu a assinatura nesse mesmo mês do Tratado de Paz, Amizade e Limites entre as Repúblicas da Bolívia e do Paraguai. Decidiu-se que a linha divisória entre ambos os países devia ser estabelecida por meio de uma arbitragem de equidade com base nas últimas propostas aceitas por cada um deles. Em realidade, os limites haviam sido acordados previamente e a arbitragem constituiu só um procedimento utilizado para tornar mais aceitável o arranjo pelas opiniões públicas dos ex-beligerantes. No Paraguai, o tratado foi submetido a um plebiscito, no qual votaram por sua aprovação mais de 135 mil eleitores, e contra, uns 13 mil. O Colégio Arbitral constituído por representantes da Argentina, do Brasil, do Chile, dos Estados Unidos da América, do Peru e do Uruguai ditou sua sentença em outubro de 1938. Por ela, a Bolívia preservou a zona petrolífera no extremo ocidental do Chaco, mas ficou excluída do litoral do rio Paraguai ao sul de Bahía Negra; e o Paraguai ratificou seu domínio sobre a maior parte do território em disputa.

A demarcação dos limites paraguaio-bolivianos demandou vários anos. A Comissão Mista constituída para tanto pelo artigo 5º do tratado de 1938 apresentou a Memória Final de

seus trabalhos em abril de 2009. Na oportunidade, os ministros de Relações Exteriores dos dois países, juntamente com o da República Argentina que interveio em representação dos Estados mediadores, a tempo de manifestar a conformidade de seus governos com o labor cumprido, declararam concluídos os trabalhos demarcatórios. Posteriormente, em junho do mesmo ano, firmou-se na localidade chaquenha de Mariscal Estigarribia um Protocolo Adicional ao Tratado de Paz, Amizade e Limites de 1938, pelo qual se constituiu a Comissão Mista Demarcadora de Limites, que já não inclui representação dos mediadores, e encarregar-se-á de erigir no terreno marcos de segunda e terceira ordem, efetuar o controle e a manutenção dos marcos, e abrir picadas que permitam a visibilidade entre os mesmos.

A fronteira paraguaio-boliviana está formada por onze marcos principais que se estendem desde o rio Pilcomayo (I, *Esmeralda*; II, *10 de Octubre*; III, *Villazón o Sargento Rodríguez*; IV, *27 de Noviembre o Gabino Mendoza*; V, *Cerro Capitán Ustares o Coronel Cabrera*; VI, *Palmar das Islas*; VII, *Coroneles Sánchez*; VIII, *Cerro Chovoreca*; IX, *Cerrito Jara*), até o rio Negro (X, *12 de Junio*) e segue depois pelo leito deste até sua foz no rio Paraguai na denominada Bahía Negra (XI, *Confluencia dos Ríos Negro u Otuquis y Paraguai*).

5.4. Novos entendimentos com a Argentina e o Brasil

A conclusão da controvérsia pelo Chaco em 1938 e a afirmação da ordem constitucional, com a eleição como presidente da República do general José Félix Estigarribia em 1939, permitiram que o governo paraguaio se concentrasse na negociação de novos acordos com os países vizinhos, destinados a impulsionar seu postergado desenvolvimento econômico. O conflito com a Bolívia havia obrigado em grande medida a priorizar a boa relação com a Argentina, em prol da consecução do objetivo paraguaio de assegurar o domínio desse território. Consagrada a paz e definidos os limites, o Paraguai podia buscar um maior equilíbrio em suas

relações exteriores, e reduzir a dependência em que se encontrava relativamente à Argentina. Iniciou-se assim – ou retomou impulso, se se quiser –, o que se designaria como a "política pendular" do Paraguai, que em realidade consistiu no aproveitamento das fricções ou rivalidades sub-regionais para obter vantagens em benefício do país. Ademais, incrementaram-se notavelmente os laços com Estados Unidos da América, que prestaria assistência técnica e financeira ao Paraguai, com um significativo impacto econômico e político.

O ano de 1939 foi chave nesse sentido. Durante a visita ao Brasil do presidente eleito do Paraguai, José Félix Estigarribia, em junho desse ano, firmou-se um acordo no qual se assentaram as bases para a conexão ferroviária e o intercâmbio cultural e econômico entre ambos os países. Materializaram-se assim intenções esboçadas bastante tempo atrás. O Brasil se comprometeu a prosseguir a construção da via férrea entre Campo Grande e Ponta Porã e a iniciar a construção de outra entre Rolândia e Guaíra, e o Paraguai, a prolongar a via férrea Concepción-Horqueta até Pedro Juan Caballero e a construir uma a mais desde Assunção até o Salto do Guairá. O acordo constituía uma comissão de engenheiros encarregada de proporcionar elementos para estudar a construção, "em cooperação", desta dupla ligação. Decidiu-se analisar também o melhoramento do transporte fluvial, assim como a facilitação do trânsito fronteiriço de pessoas e produtos, e o governo brasileiro acordou bolsas de estudo e facilidades para estudantes paraguaios.

Do Brasil, Estigarribia passou à Argentina, onde em julho de 1939 firmaram-se igualmente importantes acordos: o Tratado Complementar de Limites, que resolveu o diferendo sobre a delimitação territorial na bacia do Pilcomayo; convênios sobre tráfego fronteiriço; estabelecimento de uma agência do Banco da Nação Argentina no Paraguai; exposição de produções artísticas ou industriais; intercâmbio de professores, cultores da arte, das ciências, jornalistas e estudantes; e facilidades de trânsito por

território argentino de imigrantes com destino ao Paraguai. Antes disso, no mesmo ano de 1939, o general Estigarribia, em seu caráter de ministro plenipotenciário ante o governo de Washington, formalizou com o Secretário de Estado deste país, o acordo pelo qual se concedeu três milhões de dólares para a construção de uma estrada de Assunção ao leste, em direção à fronteira com o Brasil, e mais meio milhão para fortalecer as reservas do Banco da República. Também, o governo estadunidense se comprometeu a enviar missões técnicas para colaborar com a modernização do sistema financeiro e a atenção da saúde pública no Paraguai. Com a cooperação estadunidense, e a aproximação com o Brasil em busca de alternativas para a comunicação com o exterior, pretendia-se certamente diminuir a dependência da Argentina, sem descartar o aprofundamento e a ampliação das relações com este país que tanto representava para o Paraguai.

Após a inesperada morte de Estigarribia, assumiu a presidência da República o general Higinio Morínigo, que governou o Paraguai de 1940 a 1948. Deram-se nesse tempo grandes avanços nas relações entre vizinhos. Em junho de 1941, o ministro de Relações Exteriores paraguaio Luis A. Argaña realizou uma visita oficial ao Brasil, e assinou com seu homólogo brasileiro, Oswaldo Aranha, uma dezena de acordos. Por um deles, determinaram-se as condições para construir a ferrovia de Concepción a Pedro Juan Caballero, com aportes do tesouro brasileiro. O Brasil concedeu ao Paraguai um depósito franco no porto de Santos e estabeleceram-se comissões mistas para propor as bases de um tratado de comércio e navegação, e estudar os problemas de navegação do rio Paraguai. As afinidades ideológicas entre os governos de Getúlio Vargas e Higinio Morínigo estimulavam certamente o estreitamento das relações bilaterais. Como Estigarribia em 1939, Argaña passou em 1941 do Brasil à Argentina e ali firmou um Convênio sobre

Facilidades à Navegação e outro que esclarecia disposições do Acordo sobre Dragagem e Balizamento do rio Paraguai, concretizando, ademais, um empréstimo de vinte milhões de pesos.

Mais adiante, em agosto de 1941, pela primeira vez um presidente brasileiro chegou ao Paraguai. A visita de Getúlio Vargas constituiu um acontecimento extraordinário. Formalizou-se a troca de ratificações dos acordos assinados em junho anterior, e antes que do fim desse ano, em novembro, inaugurou-se em Assunção uma agência do Banco do Brasil. Em 1942 chegou uma Missão Militar brasileira para a instrução de oficiais de cavalaria. Depois, o Banco do Brasil concedeu ao Banco da República do Paraguai um crédito por uma soma equivalente a cinco milhões de dólares para financiar um plano de obras públicas e de fomento das indústrias agropecuárias, com uma taxa de juros excepcionalmente baixa. A partir de 1944 atuou em Assunção uma Missão Cultural Brasileira, que contribuiu à conformação da Escola de Humanidades, transformada depois em Faculdade de Filosofia.

A Argentina não ficou atrás. Em agosto de 1942, perdoou a dívida de guerra do Paraguai, dando lugar a que o Brasil fizesse o mesmo no ano seguinte. Funcionou também no Paraguai uma Missão Naval Argentina. Em 1943, o presidente Morínigo visitou o Brasil e a Argentina, e realizou um giro continental que incluiu Estados Unidos, México, Panamá, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Chile e Bolívia.

Celebraram-se também novos acordos destinados a facilitar e estimular o comércio exterior paraguaio. Em maio de 1943 firmou-se um Tratado de Comércio e Navegação com o Brasil, que não chegou a entrar em vigor, e em novembro do mesmo ano o Tratado de Comércio com a Argentina, baseado em um sistema de preferências tarifárias e no reconhecimento mútuo do trato de nação mais favorecida. Constituiu-se também uma comissão encarregada de considerar a ampliação desse tratado, até chegar

a um regime de união aduaneira total. Em dezembro de 1943, o governo argentino concedeu ao Paraguai depósitos francos em Buenos Aires e Rosario.

5.5. A assistência estadunidense, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria

A concreção da assistência técnica e financeira dos Estados Unidos ao Paraguai, em 1939, deu início a um estreitamento muito notório das relações bilaterais entre ambos os países, que até então não haviam sido muito intensas, fora do interesse demonstrado pelo governo estadunidense na solução do conflito pelo Chaco Boreal, e de alguns investimentos em pecuária e frigoríficos. Para a concreção de tal assistência predominaram naquele momento as considerações políticas e de segurança sobre as objeções de ordem técnica. O governo dos Estados Unidos queria apoiar futuro governo de Estigarribia e ao mesmo tempo neutralizar as simpatias que a Alemanha chegou a ter no Paraguai, especialmente entre os residentes alemães e numa parte do alto comando das forças armadas.

A morte de Estigarribia, em setembro de 1940, interrompeu as negociações que estavam em curso para implementar um programa de cooperação muito mais ambicioso. De todo modo, seu sucessor, o general Morínigo, embora no princípio não mostrasse igual determinação quanto ao entendimento com os Estados Unidos e o repúdio ao nazismo alemão, deu continuidade à política desenvolvida por Estigarribia, reconhecendo obviamente o valor que tinha para o país a assistência estadunidense. Mora e Cooney salientaram que: "Entre 1941 e 1943, Washington abriu a chave das doações e iniciou uma ofensiva diplomática para obter os meios de poder brando e duro necessários para manter o Paraguai dentro de sua esfera". Em setembro de 1941, firmou-se um Convênio para a Provisão de Artigos de Defesa, pelo qual os Estados Unidos se obrigavam a transferir ao Paraguai armamentos e munições, pelo

sistema de empréstimo-arrendamento.

O ingresso dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial permitiu ao presidente Morínigo reafirmar sua opção pelo bom entendimento com os Estados Unidos, esclarecendo as dúvidas que existiram a respeito, embora se esforçando para evitar que a adesão oficial à "causa das democracias" afastasse o apoio de chefes militares que o respaldavam e que sentiam admiração pelos alemães. Em janeiro de 1942, em conformidade com o recomendado pela Terceira Reunião Consultiva dos Chanceleres americanos, o governo do Paraguai – que até então havia permanecido neutro no conflito – declarou a ruptura das relações políticas, comerciais e financeiras com os governos da Alemanha, da Itália e do Japão. O general Morínigo explicou anos depois sua decisão nestes termos: "O Paraguai tinha grande simpatia pelo regime alemão; contudo, eu me aproximei dos Estados Unidos em plena guerra, apesar dessa inclinação. Impressionavam-nos as ações alemãs no campo militar; sem ser nazistas, simpatizávamos com o exército germânico, mas no político estava no meio nossa pátria e nós estávamos ao serviço exclusivo dela".

Em meados de 1942, aprovou-se um novo pacote de ajuda, destinado a financiar projetos de obras públicas, agricultura, saúde e desenvolvimento industrial. Em dezembro do mesmo ano, acordou-se o estabelecimento no Paraguai do STICA (Serviço Técnico Interamericano de Cooperação Agrícola), que forneceu assistência técnica, recursos e capacitação para o desenvolvimento da produção agrária. No ano seguinte ajustou-se o envio pelos Estados Unidos de uma Missão Militar Aérea, e pouco depois de outra Missão Militar com instrutores para a Escola Superior de Guerra. As relações culturais se incrementaram e o comércio bilateral cresceu de forma extraordinária. Naturalmente, a ajuda estadunidense não era gratuita, e o governo do Paraguai teve de comportar-se durante a guerra como um "bom amigo", aplicando

as medidas que se estimavam necessárias para contra-arrestar qualquer ação que pudesse ser favorável aos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).



Morínigo recebido pelo presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt.

Em fevereiro de 1945, quando a Guerra Mundial já se aproximava de seu fim, o Paraguai declarou-se em estado de guerra com as potências do Eixo, com o que assegurou sua intervenção nas deliberações que se dariam entre as Nações Aliadas vencedoras, para formar uma nova ordem internacional. O Paraguai foi, em consequência, um dos fundadores da Organização das Nações Unidas.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos pressionaram para que se levasse a cabo uma abertura democrática no Paraguai. O restabelecimento das liberdades públicas no país durou bem curto tempo. Entre março e agosto de 1947, se desenvolveu uma guerra civil, na qual o governo de Morínigo – que contou com o apoio do Partido Colorado – enfrentou uma grande parte dos chefes e oficiais do exército, aos que se associaram figuras de destaque da *Concentración Febrerista*, do Partido Liberal

e do Partido Comunista. A presença destes últimos permitiu à propaganda oficial apresentar o movimento como patrocinado e dominado pelo comunismo internacional. O governo solicitou aviões, armas e munições tanto aos Estados Unidos como ao Brasil para enfrentar a sublevação, mas ambos os países decidiram manter-se neutros. O Brasil, governado nesse então pelo general Eurico Gaspar Dutra, exercitou uma mediação que não deu resultados positivos. Francisco Doratioto sintetizou as consequências desses fatos para as relações exteriores do Paraguai, salientando que:

> *A negativa brasileira de proporcionar armamento a Morínigo e a insistência em que as duas partes em conflito negociassem contrastava com a ambígua posição de Perón [o Presidente de Argentina], que apoiava, formalmente, os esforços brasileiros para iniciar uma mediação pacificadora, mas, na prática, fechava os olhos ante o contrabando de armas procedentes da Argentina para as tropas de Morínigo ou, inclusive, as entregava oficialmente. Com isso, Perón se separava do Partido Liberal, que tinha afinidades históricas com a Argentina, mas era coerente com a ideologia peronista, antiliberal e nacionalista autoritária, que coincidia com a ideologia de Morínigo e de setores do Partido Colorado. Terminada a guerra civil, a influência argentina sobre o governo paraguaio se fortaleceu, em detrimento das influências brasileira e norte-americana.*

As vinculações com o Brasil se esfriaram, mas foram melhorando depois lentamente, "sem chegar a ser estreitas, com os colorados que se sucederam no poder até 1954".

Após a guerra civil de 1947 a atenção dos Estados Unidos para com o Paraguai diminuiu, sobretudo porque teve de concentrar-se em outras regiões. O governo paraguaio se alinhou claramente do

lado estadunidense dentro da nova ordem bipolar, que teve aos Estados Unidos e a União Soviética como cabeças dos sistemas de aliança formados para reger o mundo do pós-guerra. Como indicaram Mora e Cooney, o governo de Washington seguiu, de todo modo, interessado na estabilização política e econômica do Paraguai, acrescentando que:

> *Com o programa [...] chamado Ponto IV, mediante o qual os Estados Unidos forneceram ajuda econômica e técnica para aliviar as dificuldades financeiras e "a falta de desenvolvimento científico" nos países em vias de desenvolvimento, a ajuda econômica norte-americana chegou a 7,2 milhões de dólares entre 1947 e 1953, e os empréstimos das entidades internacionais – sobre as quais os Estados Unidos tinham uma influência decisiva – alcançaram os 6,6 milhões de dólares. Era um aporte considerável, dado que a ajuda anual norte-americana à América Latina durante aquele período não alcançava em média os 30 milhões de dólares.*

O comércio entre o Paraguai e os Estados Unidos era relevante. Os investimentos estadunidenses se situavam depois dos argentinos, e se concentravam em setores importantes como a exploração pecuarista, o curtume e a busca de petróleo.

Quanto ao mais, os governos colorados mantiveram entre 1948 e 1954 uma firme posição anticomunista, embora ao governo de Washington preocupasse mais a vinculação do Paraguai com o peronismo argentino, que se fez muito estreita durante a presidência de Federico Chaves (1949-1954). Para o governo de Chaves, as boas relações com a Argentina lhe asseguravam o incremento das receitas econômicas e o controle dos elementos de oposição que residiam majoritariamente em território argentino. Em 1949, celebrou-se um novo convênio com a Argentina sobre comércio e regime financeiro.

Dentro dos planos de política internacional implementados durante a segunda presidência de Juan Domingo Perón, que pretendiam a unificação econômica dos países americanos, a complementação que consolidara seu desenvolvimento e a elevação dos meios de vida de seus habitantes, o governo argentino assinou em agosto de 1953 com o do Paraguai um Convênio de União Econômica que reafirmava os propósitos de cooperação já expressados no tratado de 1943. O convênio contemplava a coordenação de políticas econômicas e de planos para expandir a produção e assegurar a estabilidade de reservas, a concessão de facilidades para investimentos entre os dois países, acordos para atividades de exploração de minerais e petróleo, eliminação de impostos sobre o comércio e facilidades para a importação de mercadorias de terceiras nações.

Assim estavam as coisas, quando se produziram os acontecimentos que levaram ao poder o general Alfredo Stroessner.



Visita do presidente Juan Domingo Perón a Assunção

CAPÍTULO 6

OS TEMPOS DE STROESSNER E A TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA

Durante o longo governo do presidente Alfredo Stroessner (1954-1989) pôs-se fim à dependência paraguaia a respeito da Argentina, mediante a integração física e econômica com o Brasil. Embora a questão em torno do domínio do Salto do Guairá perturbasse durante parte da década de 1960 as relações paraguaio-brasileiras, estas puderam consolidar-se graças ao ambicioso empreendimento hidrelétrico de Itaipu. A aproximação com o Brasil influiu nas negociações com a Argentina para a ampliação da liberdade de navegação fluvial, e na concreção do aproveitamento hidrelétrico de Yacyretá. O Paraguai incrementou suas vinculações diplomáticas dentro do marco da Guerra Fria e da firme posição assumida contra o comunismo internacional. O processo de democratização – ou de retorno à democracia – da América Latina, na década de 1980, deu lugar a um notório isolamento político do governo paraguaio, cada vez mais desprestigiado pelas denúncias de violações sistemáticas dos direitos humanos, e contribuiu para o desmoronamento do regime *stronista*, depois de mais de três décadas de vigência. No período de transição à democracia pôde

retomar-se o dinamismo das relações entre vizinhos. O Paraguai formou uma união aduaneira, ainda imperfeita, com a Argentina, o Brasil e o Uruguai, o Mercosul, e se somou a processos de coordenação e concertação política regional.

6.1. Marcha para o leste e conflito pelo Salto do Guairá

O general Alfredo Stroessner, que assumiu a presidência em agosto de 1954, tinha bem conhecidas simpatias pelo Brasil, onde havia cursado estudos de aperfeiçoamento profissional. Não deve estranhar, portanto, que durante sua gestão governativa se tenham concretizado os projetos esboçados na década de 1920 com vistas a pôr fim à dependência da Argentina, mediante a conclusão de obras de infraestrutura que permitissem o acesso desde o território paraguaio até os portos brasileiros do Atlântico.

De fato, com a ascensão ao poder do general Stroessner as expectativas em torno da união econômica com a Argentina decresceram, porque o novo presidente demonstrou não compartilhar o pensamento da forçosa dependência do Paraguai com respeito a seu vizinho do sul. Ademais, a concessão do asilo ao general Perón depois de sua destituição em setembro de 1955, assim como a muitos peronistas, deterioraram seriamente as relações argentino-paraguaias. O governo militar, de caráter contrário ao peronismo instaurado em Buenos Aires, deu ímpeto a conspirações dos opositores paraguaios para derrubar o regime de Stroessner e isso contribuiu para manter o distanciamento entre Buenos Aires e Assunção. A Argentina começou a tornar-se cada vez mais esquiva como mercado para a produção paraguaia no início da década de 1960 porque, embora de qualidade diferente, a província de Misiones produzia toda a erva que se consumia nesse país; a exportação de laranjas também havia sofrido uma paralisia, pois Corrientes e Entre Ríos produziam no inverno quantidades suficientes para o consumo interno, importando-se do Brasil na

primavera e no verão. Igualmente, se havia reduzido a importação de madeiras paraguaias, substituindo essas compras por outras mais baratas e ordinárias provenientes do Brasil.

Em abril de 1955, o governo do Paraguai deu instruções para que seu embaixador no Brasil, Raúl Sapena Pastor, articulasse a cooperação financeira e técnica desse país com vistas à concreção da rota entre coronel Oviedo e Alto Paraná e de uma represa hidrelétrica no rio Acaray. Devia propor, também, a construção de uma ponte sobre o rio Paraná, a união por estradas entre Foz do Iguaçu e Paranaguá e a concessão de um porto franco em Paranaguá. As gestões paraguaias encontraram ambiente propício e em janeiro de 1956 assinaram-se os acordos pelos quais o Brasil se comprometeu a realizar os estudos para o aproveitamento da energia hidráulica dos rios Acaray e Monday, assim como a aplicar o capital e os juros do empréstimo de 1942, dos quais se havia encarregado o Tesouro brasileiro, na construção da estrada entre coronel Oviedo e presidente Franco, no Alto Paraná; e se concedeu ao Paraguai um depósito franco no porto de Paranaguá. Pouco depois, em maio de 1956, estipulou-se a construção da ponte sobre o rio Paraná. Em outubro seguinte, os presidentes Stroessner e Juscelino Kubitschek, do Brasil, se reuniram em Foz do Iguaçu por causa do início dos trabalhos da ponte, após a aprovação pelo Congresso brasileiro dos fundos que se destinariam a tanto. Antes do fim do ano, firmou-se um Tratado Geral de Comércio e Investimentos e um Convênio de Comércio Fronteiriço. Esse conjunto de ações, complementadas por medidas internas de estímulo à ocupação das áreas fronteiriças com o Brasil, permitiram ao Paraguai concretizar um "giro geopolítico", conhecido naquele momento como a "Marcha para o Leste".

Em 3 de fevereiro de 1957, foi fundada Puerto Presidente Stroessner (a atual Ciudad del Este) no extremo oriental do caminho de coronel Oviedo a Alto Paraná e, em janeiro de 1961, os presidentes

Stroessner e Kubitschek inauguraram simbolicamente a ponte internacional designada depois como "Ponte da Amizade", que foi concluída e habilitada em 1965. O presidente Kubitschek entregou no encontro de janeiro de 1961 os estudos para o aproveitamento dos saltos de Acaray e Monday, a partir dos quais se obteve o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a construção da primeira central hidrelétrica do Paraguai.

De todo modo, durante a década de 1960, as relações com o Brasil passaram por uma prova de fogo, em consequência da controvérsia acerca do domínio do Salto do Guairá ou Salto das Sete Quedas. A Comissão Mista Paraguaio-Brasileira Demarcadora de Limites, no curso de suas tarefas de caracterização da linha fronteiriça, verificou que, antes de alcançar o rio Paraná, a cordilheira de Mbaracayú se bifurca em dois ramais; um para o norte, que terminava nas proximidades da primeira queda do Salto do Guairá; e outro para o sul, que chegava até a quinta queda. Os demarcadores paraguaios, baseados na evidência topográfica, sustentaram que a demarcação devia seguir o ramal norte, por coincidir com os altos cumes do Mbaracayú. Os brasileiros, invocando os trabalhos demarcatórios de 1872-1874, argumentaram que o limite era o ramal sul. Subjazia sob essas interpretações díspares o interesse no aproveitamento hidrelétrico do Salto do Guairá. O Paraguai pretendia assegurar o condomínio do salto e o Brasil seu domínio exclusivo.

Em fevereiro de 1962, informações jornalísticas revelaram que o Ministério de Minas e Energia do Brasil havia contratado os serviços do engenheiro Octavio Marcondez Ferraz para elaborar um relatório sobre o aproveitamento integral do Salto das Sete Quedas no rio Paraná. Em março seguinte, o governo do Paraguai dirigiu-se ao do Brasil para mostrar-lhe que até que "a demarcação de limites e a caracterização de fronteiras ficasse concluída, nenhum dos dois governos, nem o dos Estados Unidos do Brasil

nem o da República do Paraguai poderia propôr unilateralmente o aproveitamento integral da energia hidráulica do Salto do Guairá". Mais de seis meses depois, em setembro de 1962, o governo brasileiro respondeu sustentando a posse de seu país sobre o conjunto do salto, reconhecida pela Comissão Mista que demarcou os limites entre 1872 e 1874, e expressou que não tinha por que esperar a conclusão dos trabalhos em curso, que a seu juízo só eram de "densificação" de marcos entre os já demarcados. Na réplica paraguaia, de junho de 1963, afirmou-se que o Salto do Guairá "não somente não está situado integralmente em território do Brasil, mas que a República do Paraguai tem direitos de soberania territorial sobre sua margem ocidental, e em consequência, direitos de soberania fluvial e direitos de condomínio sobre as águas, quando possam ser utilizados quaisquer de seus recursos". Por conseguinte, o governo paraguaio sugeriu que os dois países estudassem conjuntamente as bases de um acordo para a utilização integral da energia hidráulica das águas do salto.

Apesar de sua terminante posição inicial, o Brasil foi mostrando certa abertura. Mas o ambiente se complicou de novo quando, em junho de 1965, um destacamento militar brasileiro instalou-se na zona reclamada pelo Paraguai. O fato deu lugar a trocas de notas, incidentes e uma agressividade crescente da imprensa e a opinião pública do Paraguai para com o Brasil. Na mensagem ao Congresso de 1966, o presidente Stroessner assegurou que o governo paraguaio considerava "absolutamente necessário o abandono da zona não caracterizada por qualquer força militar de ocupação, fato que também é indispensável para o normal e rápido restabelecimento da cordialidade das relações que anteriormente existia entre os dois países".

Nesse marco, os chanceleres Raúl Sapena Pastor, do Paraguai, e Juracy Magalhães, do Brasil, encontraram-se em Foz do Iguaçu em junho de 1966. Após tenso debate, conseguiu-se um acordo.

O Brasil, "no pleno exercício de sua soberania territorial", retirou o destacamento da zona discutida; o Paraguai, ratificando suas reclamações, expressou que valorizava a retirada como uma contribuição do Brasil aos trabalhos da Comissão Mista Demarcadora de Limites; e firmou-se uma ata conhecida como "Ata de Foz do Iguaçu" ou "Ata das Cataratas". Nesse documento, consignou-se que os ministros:

> *Concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto do Guairá ou Salto Grande das Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reservado a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades de consumo do outro país*.

O presidente Stroessner assegurou em sua mensagem ao Congresso de 1967 que:

> *A Ata Final de Foz do Iguaçu assinada pelo Paraguai e pelo Brasil é uma das peças fundamentais da política exterior paraguaia. A Ata Final realizada pelo Governo Nacional com uma soma de energia e discrição, de decisão e paciência, significa não somente um triunfo paraguaio, mas uma vitória do direito, um alto momento da amizade, da compreensão e da colaboração de dois povos americanos*.

Em fevereiro de 1967, criou-se uma Comissão Mista Técnica Paraguaio-Brasileira para o estudo e a avaliação das possibilidades econômicas e, em particular, do potencial hidrelétrico do rio

Paraná no trecho compartilhado. Fortaleceu-se assim a opção pelo aproveitamento conjunto.

A aproximação com o Brasil contribuiu para melhorar as relações com a Argentina, afetadas desde a queda de Perón, como se mostrou, pelas suspeitas e contínuas denúncias de apoio do governo desse país aos opositores paraguaios. Em 1958, firmou-se um convênio para o estudo do aproveitamento da energia hidráulica à altura das ilhas Yacyretá e Apipé. A Comissão Mista criada por esse convênio apresentou um primeiro relatório em 1964, determinando a possibilidade de construir uma represa entre a ilha Yacyretá e Rincón de Santa María, em território argentino. No mais, na década de 1960 se desenvolveram importantes negociações em torno da livre navegação dos rios compartilhados. Após alguns incidentes, em janeiro de 1967, os chanceleres do Paraguai e da Argentina assinaram um Tratado de Navegação, pelo qual se estabeleceu que: "A navegação dos rios Paraguai, Paraná e da Prata, dentro da jurisdição de ambas as Altas Partes Contratantes, é livre para os navios paraguaios e argentinos em igualdade de condições. Cada Alta Parte concederá aos navios nacionais da outra Alta Parte Contratante o mesmo tratamento que a seus próprios navios em todo o relativo à navegação", salvo para a cabotagem no interior de cada uma delas e para os navios de guerra. Tão ampla consagração da liberdade de navegação fluvial entre a Argentina e o Paraguai foi complementada em 1969 com um Acordo Bilateral para a Regularização, Canalização, Dragagem, Balizamento e Manutenção do rio Paraguai.

6.2. Os aproveitamentos hidrelétricos no rio Paraná

A partir dos últimos anos da década de 1960, e depois da assinatura da Ata de Foz do Iguaçu entre o Paraguai e o Brasil, a diplomacia argentina intensificou esforços para "multilateralizar" suas diferenças com este último país quanto ao aproveitamento

energético dos rios e à construção de obras de infraestrutura na região. Tanto dentro do Sistema da Bacia do Prata, formalizado em 1969, como nas Nações Unidas e em outros foros, a diplomacia argentina tentou consagrar o princípio de que para construir aproveitamentos hidrelétricos em rios internacionais de curso contínuo, devia necessariamente realizar-se uma "consulta prévia" aos demais Estados ribeirinhos. Tal posição não foi, no entanto, aceita na Bacia do Prata, pois em junho de 1971 os chanceleres dos cinco países membros aprovaram a Declaração de Assunção, concebida nos seguintes termos:

> *Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos. Nos rios internacionais de curso contínuo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades, sempre que não cause prejuízo sensível ao outro Estado da Bacia.*

De todo modo, a posição argentina obteve um reconhecimento significativo com a aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas da Resolução 2.995 (XVII), previamente consentida entre a Argentina e o Brasil, embora tal Resolução não tenha sido observada muito escrupulosamente no Prata.

Enquanto se desenvolviam as discussões jurídicas em torno da "consulta prévia" e o "prejuízo sensível", a Comissão Mista Técnica Paraguaio-Brasileira, constituída em 1967 para avaliar o aproveitamento do potencial hidrelétrico do rio Paraná no trecho compartilhado, continuou seus trabalhos. Em janeiro de 1973, apresentou-se aos governos do Paraguai e do Brasil o relatório técnico preliminar, que recomendava a construção de uma represa no lugar de Itaipu, com uma potência instalada de quase onze milhões de kilowatts. Adiantaram-se depois as negociações

bilaterais que levaram à assinatura do Tratado de Itaipu em abril de 1973. O tratado intitula-se na verdade "Tratado entre a República do Paraguai e a República Federativa do Brasil para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hidráulicos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países desde e inclusive o Salto do Guairá o Salto Grande de Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu". Consta de 25 artigos, e o complementam três anexos (o Anexo A, ou Estatuto, referente aos aspectos institucionais; o Anexo B, ou Descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares; e o Anexo C, ou Bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade). Pelo tratado criou-se uma entidade binacional denominada Itaipu, para realizar o aproveitamento hidrelétrico, constituída pelas empresas públicas Ande do Paraguai e Eletrobras do Brasil, com igual participação de capital.

O Tratado de Itaipu produziu fortes reações na opinião pública paraguaia. Os argumentos em prol e contra sua aprovação se sintetizaram nas discussões que tiveram lugar para tanto no Congresso, no qual tomavam parte, então, os principais partidos políticos do Paraguai. O tratado foi aprovado de todo modo, fazendo valer o governo sua maioria, e a troca de ratificações realizou-se em agosto de 1973. No ano seguinte constituiu-se a Entidade Binacional Itaipu, e pouco depois se iniciaram as obras do que se considerou como o maior empreendimento hidrelétrico do século XX.

Em torno de Itaipu, marco fundamental da política brasileira no Paraguai, chegaram a estruturar-se as distintas estratégias – privadas e públicas – de vinculação-integração-penetração destinadas a incrementar as relações entre os dois países. A represa se tornaria uma das maiores do mundo e a mais importante entre as de caráter binacional, onde as necessidades para sua construção se plasmaram na demanda de importantíssimas quantidades de cimento, de madeira para cofragem, de areia e de milhares de operários permanentes.

O Tratado de Itaipu gerou também reações adversas na República Argentina, onde se via a futura obra como um instrumento que dinamizaria o crescimento econômico e industrial do Brasil, em detrimento do equilíbrio regional. Antes da assinatura do tratado, o governo de Buenos Aires expressou ao de Assunção que se reservava o direito de solicitar a revisão e adequação de qualquer projeto de aproveitamento hidráulico na bacia do Paraná, "que tenha como consequência uma diminuição do nível aproveitável das águas em território argentino, e em geral, qualquer modificação prejudicial ao regime natural do rio". A concreção do acordo com o Brasil deu lugar a que o governo argentino decidisse neutralizar os efeitos do empreendimento paraguaio-brasileiro "com uma realização – nas palavras do engenheiro Enzo Debernardi – de importância, se não igual, pelo menos comparável", e em dezembro de 1973 firmou-se em Assunção o Tratado de Yacyretá, com estrutura similar ao Tratado de Itaipu (incluídos os três anexos), para realizar "o aproveitamento hidrelétrico, o melhoramento das condições de navegabilidade do rio Paraná à altura da ilha Yacyretá e, eventualmente, a atenuação dos efeitos depredadores das inundações produzidas por cheias extraordinárias". Nesse tratado, o Paraguai garantiu benefícios financeiros maiores que os que havia obtido com o Brasil.

O avanço das obras de Itaipu, e particularmente a fixação da quota de descarga de suas turbinas, em 1975, determinaram novas objeções do governo argentino, baseadas em que a represa de Itaipu diminuiria a capacidade do aproveitamento de *Corpus Christi*, que a Argentina e o Paraguai projetavam construir águas acima de Yacyretá, em conformidade com um convênio assinado em 1971. Propôs-se em consequência, a compatibilização dos empreendimentos hidrelétricos do Paraná. As negociações para tanto se iniciaram em 1977, e terminaram em outubro de 1979, com a assinatura do "Acordo Tripartite entre os governos do

Paraguai, da Argentina e do Brasil, referente ao aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná". O acordo estabeleceu o nível de água máximo normal de operação da barragem de *Corpus Christi*, assim como o compromisso de que Itaipu manteria o caudal de águas dentro de parâmetros definidos pela variação de nível do rio e da velocidade superficial normal; Itaipu poderia operar 18 unidades geradoras de uma potência nominal de 700 megawatts cada uma. Em 1982 iniciou-se o processo de preenchimento da represa de Itaipu e em 1985 ela foi inaugurada formalmente.

O objetivo de que o represamento de Itaipu inundasse completamente a área controvertida, nas proximidades do Salto do Guairá, não chegou a ser cumprido. Como indicou o engenheiro Debernardi em seu livro *Apuntes para la Historia Política de Itaipú*: "de acordo com o que já havia sido previsto pelos estudos técnicos, uma pequena parte da zona litigiosa ficou livre de inundação [...]. Essa zona tornou-se um parque ecológico binacional, submetido à administração da Itaipu, sob a custódia comum de guardas das duas nacionalidades, em convivência pacífica". Nessa zona, a fronteira ainda não foi demarcada.

6.3. Anticomunismo e relações com os Estados Unidos da América

Dentro da ordem mundial bipolar ao qual já se fez alusão, o Paraguai reafirmou durante o governo do general Stroessner seu alinhamento internacional – a partir de uma posição periférica – com os Estados Unidos, a potência predominante no hemisfério americano. Tal alinhamento assegurou ao país a continuidade da assistência técnica e financeira estadunidense. Frank Mora e Jerry Cooney comentaram a este respeito que:

> *No fim da década de 1950, os Estados Unidos e o Paraguai haviam contraído uma sorte de casamento por conveniência, próprio da Guerra Fria. Nos anos críticos transcorridos entre 1954 e 1961, quando Stroessner se esforçava para consolidar seu regime, o montante total da ajuda norte-americana (excluindo a ajuda militar) e dos empréstimos outorgados por instituições creditícias internacionais controladas pelos Estados Unidos chegou a 53,2 milhões de dólares (ou seja, 2,74% do Produto Interno Bruto), com uma média de 6 milhões por ano. Era uma soma considerável, tendo em conta que o Orçamento Nacional Paraguaio era de 21 milhões de dólares em 1959. O Paraguai figurava entre os três maiores beneficiários da ajuda estadunidense à América Latina naquele período. Em termos comparativos, o total da ajuda norte-americana antes de 1954 alcançou menos de 10 milhões de dólares [...]. Quanto à ajuda militar, seu montante total chegou a quase 10 milhões de dólares durante os anos 1954-1959. Entre os anos 1959-1961, quando o regime enfrentou várias ações de insurgência, a ajuda em caminhões, armas pequenas, artilharia leve, munições e treinamento chegou quase a 5 milhões de dólares. É difícil imaginar como teria podido sobreviver e consolidar-se o regime de Stroessner sem o apoio político, econômico e militar de Washington.*

Este apoio incluiu também o assessoramento prestado nos anos 1956 e 1958, por parte do coronel Robert Thierry, a Direção de Assuntos Técnicos que chegou a especializar-se na aplicação de sofisticados métodos de tortura aos opositores do governo acusados de comunistas.

As relações com os Estados Unidos se mantiveram cordiais, inclusive durante a administração do presidente Kennedy,

que buscou através do programa denominado "Aliança para o Progresso" fortalecer a democracia no continente. Em 1961, um enviado especial do governo estadunidense, o embaixador Adlai Stevenson, expressou ao presidente do Paraguai que a obtenção de assistência financeira, no futuro, dependeria da presença da oposição no Congresso "mediante eleições livres". A critério de Mora e Cooney:

> *Embora a mensagem pública de Washington a Assunção desse ênfase às reformas estruturais, o propósito da visita de Stevenson foi realmente uma questão de imagem política, ou seja, obter concessões de forma a justificar o apoio político, econômico e militar norte-americano.*
>
> *Durante os anos críticos da Aliança (1962-1966), o regime de Stroessner recebeu 41 milhões de dólares de assistência norte-americana; esses, somados aos créditos brandos de bancos privados norte-americanos e instituições creditícias internacionais controladas pelos Estados Unidos, alcançaram os 73 milhões de dólares. A ajuda militar (5,5 milhões) elevou a soma total para mais de 5% do Produto Interno Bruto paraguaio.*

A assistência estadunidense continuou intensa durante o governo do presidente Johnson.

O Paraguai sustentou nesses anos uma sólida posição anticomunista e apoiou as iniciativas estadunidenses nos foros globais e regionais. As coincidências com os Estados Unidos ficaram manifestas na atitude do governo de Assunção frente à Revolução Cubana. O Paraguai acusou o governo de Cuba de haver adestrado e financiado a "atividade subversiva" dos comunistas paraguaios e de outros "elementos subversivos atuantes em agrupamentos políticos de oposição". Em consequência, rompeu relações

diplomáticas com este país e respaldou com energia as medidas adotadas contra ele pela Organização dos Estados Americanos.

No princípio da década de 1970, as relações paraguaio-estadunidenses se deterioraram em razão das dilações e dificuldades suscitadas no processo para a extradição do francês Auguste Ricord, residente no Paraguai e reivindicado por tráfico de heroína aos Estados Unidos. O caso afetou seriamente a imagem internacional do país e de seu governo, aos quais se vinculou com o tráfico de drogas ilícitas, apesar de o Paraguai ter ratificado em 1971 a Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes de 1961, e ter adotado em 1972 uma lei para a repressão do narcotráfico e a prevenção e reabilitação da dependência de drogas.

Ademais, intensificaram-se as denúncias por violações sistemáticas dos direitos humanos por parte do governo paraguaio, formuladas por organismos não governamentais e no próprio Congresso dos Estados Unidos. Isso condicionou uma mudança radical nas relações entre o Paraguai e os Estados Unidos durante a presidência de Jimmy Carter. Segundo Mora e Cooney: "A pressão exercida sobre o regime de Stroessner pela administração Carter para que respeitasse os direitos humanos – em um tempo em que a repressão governamental talvez estivesse em seu apogeu – pegou Assunção desprevenida, transformando o governo norte-americano de aliado incondicional em decidido adversário do regime". Desde 1977, o governo dos Estados Unidos "declarou guerra" ao que pela primeira vez descreveria como "uma ditadura militar, unipessoal e reacionária", e reduziu drasticamente a assistência militar e econômica. O apogeu econômico derivado da construção de Itaipu e da demanda internacional de algodão e soja deu ao Paraguai "um grau crescente de autonomia [...] e ajudou o regime a evitar as pressões de seu antigo benfeitor". "O regime de Stroessner tornou-se uma vítima da trégua da Guerra Fria e da preocupação norte-americana pelos direitos humanos, a democracia e o tráfico de drogas".

Enquanto as denúncias de violações de direitos humanos se multiplicavam, o governo do Paraguai acordou com as demais ditaduras militares imperantes no Cone Sul-americano o intercâmbio de informações, o controle das atividades e a captura e entrega de seus próprios opositores residentes nos outros países, dentro do denominado Plano ou Operação Condor, que se desenvolveu nas décadas de 1970 e 1980, e fez milhares de vítimas.

Não obstante, a reinstauração dos governos democráticos na América do Sul, durante a década de 1980, determinou progressivo isolamento político do Paraguai, que se tornou, nas palavras de José Félix Fernández Estigarribia e de José Luis Simón, "em uma ilha autoritária, rodeada pelas democracias da Argentina, do Brasil, do Uruguai e da Bolívia". Isso, por sua vez, contribuiu para acelerar a crise terminal do regime.

6.4. Transição democrática e avanços na integração regional

A destituição do presidente Stroessner em 1989 e a abertura política propiciada pelo governo do general Andrés Rodríguez puseram fim ao isolamento político que havia predominado nos anos anteriores. As ações do governo do general Rodríguez quanto ao respeito e a promoção dos direitos humanos contribuíram para fortalecer a confiança internacional quanto a seu compromisso com a democracia. A primeira lei do novo Congresso foi a que aprovou a proposta do Poder Executivo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José, firmado vinte anos antes. Ratificaram-se também o Pacto de Direitos Civis e Políticos, e o de Direitos Econômicos e Sociais, assinados no âmbito das Nações Unidas. O governo do Paraguai reafirmou sua afinidade com a liderança dos Estados Unidos e se esforçou para atender temas sensíveis, como o combate ao narcotráfico e à pirataria.

De todo modo, as transformações registradas a partir do fim da década de 1980, que puseram termo à ordem mundial bipolar, facilitaram as iniciativas para ampliar os vínculos diplomáticos do país. A persistência da posição anticomunista e de alinhamento com os Estados Unidos ficou refletida, por exemplo, na manutenção da ruptura com Cuba, situação que só terminou estritamente dez anos depois da queda do general Stroessner.

O Paraguai em democracia incorporou-se ao mecanismo de concertação política denominado Grupo do Rio e participou, desde o início, das Cúpulas Ibero-americanas de Chefes de Estado e de Governo e das Cúpulas das Américas. Buscou-se reativar o Sistema da Bacia do Prata e encontrou-se um desafio extraordinário para fazê-lo na Hidrovia Paraná-Paraguai, via de comunicação econômica e eficiente desde o centro do continente até o Rio da Prata. O governo paraguaio tomou igualmente a iniciativa de articular a adesão plena do país ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), que se concretizou em 1993, e no ano seguinte o Paraguai participou da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Mas o acontecimento mais significativo que se produziu nesses anos do ponto de vista da política internacional do país foi sem dúvida a decisão de fazer parte da construção do Mercosul. Em meados de 1990, o Paraguai foi convidado a incorporar-se ao processo de integração iniciado pela Argentina e pelo Brasil para a formação de um mercado comum no Cone Sul. A diplomacia paraguaia encontrou uma negociação avançada, na qual a antiga rivalidade argentino-brasileira se estava transformando em um ambicioso projeto compartilhado. A decisão de somar-se ao Mercosul colocou o país em um dilema, pois se sabia que a abertura de sua economia geraria efeitos negativos para a atividade comercial e industrial. Depois de consultar os diferentes setores políticos e empresariais, resolveu-se participar; antes de tudo, por considerar-se

que o Paraguai não tinha outras opções razoáveis fora desse processo, e também porque se entendeu que a incorporação do país ao Mercosul lhe daria uma capacidade negociadora, ao menos nos temas comerciais, da qual havia carecido até então.

O Tratado constitutivo do Mercosul foi assinado em Assunção, em março de 1991. Por ele, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai assumiram o compromisso de formar em menos de quatro anos um mercado comum, baseado na plena reciprocidade de direitos e obrigações entre as partes, mediante reduções tarifárias graduais e a eliminação de restrições não tarifárias. Em agosto de 1994, deixou-se de lado o objetivo de estabelecer de imediato o mercado comum, mas se decidiu consolidar a união aduaneira, com uma tarifa externa única, e tarifa zero para os produtos de intrazona, em grande parte do universo tarifário. Concretizou-se pouco depois a associação do Chile e da Bolívia, e mais adiante, a da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela, mediante Acordos de Complementação Econômica.

O Mercosul não se limitou aos aspectos comerciais, mas avançou na coordenação de políticas públicas, na assistência mútua e na harmonização legislativa. Em dezembro de 1994, um Protocolo firmado em Ouro Preto fortaleceu a personalidade internacional e a estrutura orgânica do bloco. O Paraguai e o Uruguai obtiveram ali ao menos dois resultados significativos, que foram a decisão de que todas as resoluções dos órgãos do Mercosul deviam adotar-se por consenso, o que garante a igualdade jurídica dos Estados Partes, e a inclusão, no preâmbulo, de uma menção concreta à necessidade de que se considere especialmente aos países e regiões menos desenvolvidas do bloco.

O Paraguai impulsionou também, na Cúpula presidencial de Ushuaia de 1998, a assinatura de um Protocolo sobre Compromisso Democrático entre os Estados Partes e associados

do Mercosul, pelo qual a ruptura da ordem constitucional em um dos países implicaria a adoção de medidas que poderiam chegar até a suspensão de direitos dentro do bloco. A representação paraguaia ante os órgãos do Mercosul advogou em distintos momentos pelo estabelecimento de órgãos supranacionais, que assegurassem a atenção preferente dos interesses comuns, assim como pela vigência do princípio de solidariedade entre os Estados Partes e por um sistema de solução de controvérsias mais evoluído que o estabelecido no Protocolo de Brasília de 1992. Esta última aspiração pôde concretizar-se em 2002, com a assinatura do Protocolo de Olivos sobre Solução de Controvérsias, que estabeleceu um Tribunal Permanente de Revisão, com sede fixa em Assunção. Na primeira década do século XXI produziram-se igualmente avanços quanto ao reconhecimento das assimetrias entre os Estados Partes, que teve uma manifestação efetiva na criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Por outra parte, ressalte-se que a partir da década de 1990 se foram modificando as linhas políticas definidas durante a Guerra Fria. O Paraguai começou a votar nas Nações Unidas contra o bloqueio de Cuba, e em 1996 se restabeleceram relações de caráter consular com esse país. Em 1999, o Paraguai e Cuba reiniciaram suas relações diplomáticas depois de trinta anos de ruptura. Abriu-se uma Embaixada na Rússia e incrementaram-se as relações com os países da Europa do Leste. Nessa mesma década, o Paraguai aceitou a jurisdição da Corte Internacional de Justiça e a da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e assinou o acordo para participar nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. O país interveio também, desde o princípio, nas Cúpulas sul-americanas que deram lugar ao processo de integração que atualmente se concentra na Unasul.

O aprofundamento da integração da América do Sul e o incremento das obras de infraestrutura para melhorar as comunicações

no interior do continente parecem definir o destino do Paraguai dentro da região. A posição geográfica do país no centro da Bacia do Prata, seu potencial hidrelétrico, a experiência que desenvolveu em matéria de logística e transporte permitir-lhe-ão cumprir um papel ativo na integração física e energética do Cone Sul-americano, assim como no aproveitamento sustentável e equitativo dos recursos naturais compartilhados, principalmente dos recursos hídricos.

6.5. Novos e velhos temas das relações entre vizinhos

No fim do século XX, o comércio exterior do Paraguai era muito diferente do que havia sido apenas cinquenta anos antes. O Brasil – e já não a Argentina – constituía-se em seu principal importador e no maior comprador de seus produtos. O Brasil era também o país de origem da maior quantidade de investimentos radicados em território paraguaio. Uma parte significativa desses investimentos era constituída pelo aporte de dezenas de milhares de pequenos produtores camponeses provenientes desse país e estabelecidos no Paraguai, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, no marco da expansão da fronteira agrícola brasileira. Esse fato contribuiu para disparar a produção de oleaginosas – sobretudo da soja, que passou a ser a primeira rubrica de exportação do Paraguai. A maior proporção da soja e dos cereais produzidos no país, e de seus derivados, se comercializava em território brasileiro, ou através dele, mas por diversos fatores, na primeira década do século XXI se foi canalizando cada vez mais pela via fluvial aos portos argentinos ou uruguaios. Por conseguinte, o Brasil cedeu nos últimos anos seu lugar como principal destino das exportações paraguaias. Também, as importações brasileiras vêm sendo deslocadas ultimamente, em importância, pelas provenientes da República Popular da China, país com o qual o Paraguai não mantém relações diplomáticas.

À margem do comércio, dos investimentos e das migrações, a vinculação com o Brasil tem como eixo central o empreendimento binacional Itaipu. As objeções ao regime jurídico e administrativo desse aproveitamento ganharam força durante o período de transição democrática. Em 1995 foi assinado um novo Anexo sobre a estrutura institucional da entidade, no caminho para a plena cogestão administrativa. Chegou-se também, em 1997, a um acordo para o cancelamento da dívida contraída durante a construção da represa, que deveria ser completamente paga no ano 2023. O primeiro entendimento não foi aprovado pelo Congresso do Brasil, e o segundo foi objeto de duras críticas na imprensa e no Congresso do Paraguai, em particular pelo reconhecimento de uma parte da dívida.

As reclamações em torno da situação em que se encontra o país com respeito ao empreendimento binacional foram reunidas pelo candidato Fernando Lugo nas eleições gerais de 2008, como parte essencial de seu programa de governo. Sob a administração do presidente Lugo, o Paraguai propôs ao Brasil a discussão de uma agenda de seis pontos, que foi aceita em termos gerais em um comunicado assinado pelos presidentes de ambos os países, em julho de 2009. Os seis pontos incluem: a) a recuperação da soberania hidrelétrica, mediante a livre disponibilidade da energia produzida; b) o preço justo para a energia cedida ao Brasil; c) a revisão da dívida e a eliminação de sua porção ilegítima; d) a cogestão plena; e) o controle e a transparência; e f) a conclusão de obras faltantes (como a subestação seccionadora e as obras de navegação).

Outro tema essencial com o Brasil é o da integração física. Os projetos definidos na década de 1950 vão colapsando ante o incremento do comércio e o tráfego entre os dos países. Uma medida importante, mas insuficiente, considerada nos anos da transição democrática é a construção de uma segunda ponte sobre

o rio Paraná, nas proximidades de Cidade do Leste. O acordo firmado para tanto foi rechaçado pelo Congresso paraguaio em 1996, e o projeto foi postergado por muitos anos. Durante o governo do presidente Nicanor Duarte Frutos assinou-se um novo acordo, pelo qual o Brasil se comprometeu a financiar a construção da segunda ponte. Esse acordo foi aprovado pelos Congressos de ambos os países, e encontra-se em vias de execução. Também, se estabeleceu um grupo técnico binacional para considerar os diferentes aspectos relacionados à integração física entre o Brasil e o Paraguai, inclusive a interconexão ferroviária e a utilização das hidrovias Paraná-Paraguai e Paraná-Tietê.

Um ponto de tensão recorrente nas relações paraguaio-brasileiras é o da Tríplice Fronteira. Por longos anos, em Puerto Presidente Stroessner, denominada depois Cidade do Leste, desenvolveu-se um comércio de triangulação ou reexportação para o Brasil. Distintas mercadorias são adquiridas ali por "sacoleiros", que as introduzem no território brasileiro com evasões no pagamento dos impostos. A continuidade e a magnitude das atividades comerciais de Cidade do Leste levaram o Brasil a extremar os controles e as restrições, sobretudo a partir da década de 1990. Cidade do Leste foi estigmatizada como um ativo centro, além de contrabando, de pirataria, de lavagem de dinheiro e de tráfico de armas.

O governo do Paraguai buscou encarar a questão como um problema regional, expondo a necessidade da transformação de Cidade do Leste no marco do processo de integração do Mercosul. O Brasil perseverou de todas as maneiras em sua ação repressiva. Em setembro de 2000 foi assinado o denominado Tríplice Acordo, para consagrar bilateralmente novos mecanismos de controle. Esse tratado reuniu em um único instrumento normas sobre a dupla imposição do imposto de renda, o combate ao contrabando de produtos derivados do tabaco, e o regime de depósitos francos. Mas o Tríplice Acordo foi rechaçado pelo Congresso do Paraguai.

Nas relações com a Argentina, o tema central nos anos da transição democrática foi a conclusão das obras de Yacyretá.

Com a Argentina e o Brasil os temas migratórios tiveram relevância nesse período, por razões inversas. No caso da Argentina, pela grande quantidade de paraguaios residentes nesse país; e, no do Brasil, pelos milhares de brasileiros que se assentaram em território do Paraguai. O incremento dos controles migratórios impulsionou a assinatura de um convênio bilateral paraguaio-argentino de migração em 1998, com o propósito de facilitar a regularização da situação em que se encontravam os paraguaios na Argentina. O convênio de 1998 foi rechaçado pelo Congresso do Paraguai e deu lugar à negociação de outro, assinado em 2001, que não chegou a ser considerado pelo Poder Legislativo paraguaio. Finalmente, a regularização se acordou de forma unilateral e ampla pelo governo argentino, durante a administração do presidente Néstor Kirchner, mediante o denominado Plano Pátria Grande. Quanto aos brasileiros residentes em território paraguaio, o tema da regularização migratória foi facilitado pela ratificação por parte do Paraguai, em 2009, dos Acordos sobre Regularização Migratória Interna e Residência de Nacionais, celebrados no âmbito do Mercosul em 2002.

Também nos últimos vinte anos as relações com a Bolívia se intensificaram notavelmente. Um ato muito significativo para a consolidação das vinculações bilaterais foi a restituição à Bolívia das armas e dos elementos conservados no Paraguai como despojos da Guerra do Chaco, que se realizou em La Paz em agosto de 1994 e deu lugar a um gesto similar por parte do governo boliviano. Em 2008, o Paraguai inaugurou o último trecho da *Ruta Transchaco* que conecta Assunção à fronteira da Bolívia, na passagem Infante Rivarola-Cañada Oruro, e espera-se que com a conclusão dos trabalhos no trecho boliviano entre Cañada Oruro e Villamontes e o reparo de uma parte do trecho paraguaio entre

Mariscal Estigarribia e Estancia La Patria, ambos os países fiquem ligados por uma estrada completamente pavimentada.

Para o mais, nesse período deram-se passos importantes para institucionalizar a Chancelaria e o Serviço Exterior paraguaios. No fim de 1999, foi aprovada a primeira estrutura do Serviço Diplomático e Consular da República; e no ano seguinte, foi sancionada a Lei Orgânica do Ministério de Relações Exteriores. Em 2007, realizou-se pela primeira vez um concurso nacional de provas e méritos para o ingresso no corpo diplomático e consular. O país ingressou no século XXI com uma equipe estável de diplomatas, que deverá ser respeitado e promovido para formar, com o passar dos anos, um corpo cada vez mais homogêneo e profissional. A eles, e a quem compartilha com eles a responsabilidade de representar a República do Paraguai em suas relações com o exterior, caberá adotar as novas decisões, com sujeição aos compromissos assumidos e sem perder de vista a tradição diplomática do país, que é reflexo e síntese de sua história.

BIBLIOGRAFIA

ALCALÁ, Guido Rodríguez; ALCÁZAR, José Eduardo. *Paraguay y Brasil:* documentos sobre las relaciones binacionales, 1844-1864. Asunción: Tiempo de Historia, 2007.

ASHWELL, Washington. *Historia Económica del Paraguay:* estructura y dinámica de la economía nacional, 1870-1925. Asunción: Carlos Schauman, 1989. t. I.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Argentina, Brasil y Estados Unidos:* de la Triple Alianza al MERCOSUR. Buenos Aires: Norma, 2004.

_____. *La formación de los Estados de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Norma, 2006.

BETHELL, Leslie. O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai. In: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães. *A Guerra do Paraguai*: 130 anos depois. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BREZZO, Liliana M. *Aislamiento, Nación e Historia*: La Argentina y el Paraguay - siglos XVIII-XX. Rosario: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 2005.

_____. *La Argentina y el Paraguay*: 1852-1860. Buenos Aires: Corregidor, 1997.

_____. FIGALLO, Beatriz J. *La Argentina y el Paraguay*: de la guerra a la integración. Rosario: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 1999.

CALVO, Roberto Querejazu. *Masamaclay*: historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco. La Paz: Los Amigos del Libro, 1975.

CAPDEVILA, Luc; ALCALÁ, Guido Rodríguez. *Nueva Burdeos*: Colonización francesa en el Paraguay. Asunción: Embajada de Francia, 2005.

CARDOZO, Efraím. *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata*. Buenos Aires: Librería del Plata, 1961.

_____. *Vísperas de la Guerra del Paraguay*. Buenos Aires: El Ateneo, 1954.

CERVO, Amado; RAPOPORT, Mario (Comp.). *El Cono Sur*: una historia común. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

CHAVES, Julio César. Dos misiones de la Junta en los primeros días de la revolución: misiones Arias y Agüero al Paraguay. In: *Actas del IV Congreso de Historia Argentina y Americana*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1966. v. IV.

_____. *El Presidente López*: vida y gobierno de Don Carlos. Buenos Aires: Ayacucho, 1955.

_____. *El Supremo Dictador*: biografía de José Gaspar de Francia. Madrid: Atlas, 1964.

_____. *Historia de las relaciones entre Buenos Ayres y el Paraguay*: 1810-1813. Buenos Aires-Asunción: Nizza, 1959.

DEBERNARDI, Enzo. *Apuntes para la Historia Política de Itaipú*. Asunción: Editorial Gráfica Continua, 1996.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*, São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. *Relações Brasil-Paraguai*: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954). Brasília: FUNAG, 2012.

ESTIGARRIBIA, José Félix Fernández; SIMÓN, José Luis. *La sociedad internacional y el Estado autoritario del Paraguay*. Asunción: Araverá, 1987.

KRAUER, Juan Carlos Herken; HERKEN, María Isabel Giménez de. *Gran Bretaña y la Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Arte Nuevo, 1983.

LACOSTE, Pablo (Comp.). *Argentina, Chile y sus vecinos*. Mendoza: Caviar Bleu, 2005.

MORA, Frank O. *La política exterior del Paraguay*: 1811-1989. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993.

_____. COONEY, Jerry W. *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción: Intercontinental, 2009.

MOREIRA, Miguel Mercado. *El Chaco Boreal*: litigio boliviano-paraguayo. La Paz: Atenea, 1929.

_____. *Historia diplomática de la Guerra del Chaco*. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos, 1966.

MORENO, Isidoro J. Ruiz. *Campañas militares argentinas*. Buenos Aires: Claridad, 2008. t. 4 e 5.

PASTORE, Carlos. *El Gran Chaco en la formación territorial del Paraguay*. Asunción: Criterio Ediciones, 1989.

QUELL, Hipólito Sánchez. *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Corá*. Buenos Aires: Guillermo Kraft, 1964.

RAMOS, R. Antonio. *Juan Andrés Gelly*. Buenos Aires-Asunción: Talleres Gráficos Lucania, 1972.

_____. *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*. [S. l.]. Conselho Federal de Cultura; Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1976.

_____. *La política del Brasil en el Paraguay bajo la dictadura del Dr. Francia*. Buenos Aires-Asunción: Nizza, 1959.

RIBEIRO, Pedro Freire. *A Missão Pimenta Bueno (1843-1847)*. [S. l.]: Ministério das Relações Exteriores, 1965-1966.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Oriente, 1970. t. V e VI.

SANZ, Luis Santiago. La política internacional, relaciones exteriores y cuestiones limítrofes: 1810-1862. In: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 2000. t. 5.

SCHMITT, Peter A. *Paraguay y Europa*: 1811-1870. Asunción: El Gráfico, 1990.

SCOBIE, James. *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*: 1852-62. Buenos Aires: Hachette, 1964.

SIMÓN, José Luis (Comp.). *Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

SOUZA, José Antonio Soares de. *A Missão Bellegarde ao Paraguai*: 1849-1852. [S. l.]: Ministério das Relações Exteriores, 1966/1970.

TJARKS, Germán. Nueva luz sobre el origen de la Triple Alianza. In: *Revista Histórica*. Buenos Aires: Instituto Histórico de la Organización Nacional, 1976. n. 1.

WARREN, Harris Gaylord. *Paraguay y la Triple Alianza*: la década de posguerra - 1869-1878. Asunción: Intercontinental, 2009.

WHIGHAM, Thomas L. *Lo que el río se llevó*: Estado y comercio en Paraguay y Corrientes, 1776-1870. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, 2009.

_____. CASAL, Juan Manuel (Comp.). *La diplomacia estadounidense durante la Guerra de la Triple Alianza*: escritos escogidos de Charles Ames Washburn sobre el Paraguay, 1861-1871. Asunción: Servilibro, 2008.

YEGROS, Ricardo Scavone. *Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*. Asunción: Servilibro, 2004.

_____. *La Declaración de la Independencia del Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2011.

YNSFRÁN, Pablo Max. *La expedición norteamericana contra el Paraguay*: 1858-1859. México-Buenos Aires: Guarania, 1954/1958.

Formato	**15,5 x 22,5 cm**
Mancha gráfica	**10,9 x 17cm**
Papel	**pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)**
Fontes	**AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)**

Este livro apresenta uma cobertura concisa do movimento histórico das relações internacionais do Paraguai. Os primeiros capítulos tratam do processo de emancipação política, da transição a partir do enclausuramento dos tempos do doutor Francia até a abertura internacional restrita, durante o governo de Carlos Antonio López, e das condicionantes regionais que intervieram no estouro da guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança. Depois se explica como, no primeiro terço do século vinte, a controvérsia com a Bolívia pelo *Chaco Boreal* se complicou até desembocar em uma nova conflagração, e como, após a Conferência de Paz, a diplomacia paraguaia se dedicou a garantir condições vantajosas para seu comércio exterior e seu desenvolvimento econômico.

Igualmente, destaca-se que a reinstauração de governos democráticos na América do Sul, na década de 1980, determinou o progressivo isolamento político do Paraguai, processo que contribuiu, por sua vez, para acelerar a crise terminal do regime de Stroessner e sua derrocada. Isto significou não apenas o fim de sua retração internacional, mas também o surgimento de novos desafios. O mais significativo deles foi a decisão - nada fácil - de fazer parte da construção do MERCOSUL.

Resultado de pesquisas que os autores vêm desenvolvendo há vários anos, o livro enfatiza as relações intergovernamentais, sem deixar de considerar as circunstâncias e os atores que intervieram no devir relacional dos povos.

ISBN 857631457-6
9 788576 314578

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br