

Ricardo Scavone Yegros, *Después de la guerra. Las relaciones paraguayo-bolivianas desde el Tratado de Paz hasta 1952*, Asunción, Servilibro, 2013, 169 págs.

Aunque pueda parecer extraño, teniendo en cuenta el vasto movimiento historiográfico que generó el conflicto por el Chaco Boreal, sus antecedentes y sus derivaciones, hasta la fecha no habían sido estudiadas las relaciones paraguayo-bolivianas después de que se suscribiera el Tratado de Paz, Amistad y Límites, el 21 de julio de 1938.

Como es conocido, la larga controversia por la región chaqueña llevó a ambas Repúblicas a una cruenta guerra de tres años, en la que se calcula que murieron más de 35.000 paraguayos y 50.000 bolivianos. Sin embargo de ese alto costo, como bien lo resumiera el ingeniero Jorge T. Lavadenz, ni Bolivia logró una salida soberana al río Paraguay ni Paraguay logró conquistar terrenos que probablemente eran petrolíferos. La salida lógica era, por lo tanto, que los dos perdedores se pusieran de acuerdo para tratar de aminorar sus deficiencias y que ambos bandos trataran de olvidar sus tragedias y compensar los males del pasado con una amistad cordial y duradera.

Este libro es el primer abordaje sistemático de las relaciones bilaterales en los años de la posguerra, centrándose en las iniciativas y actitudes de los gobiernos, sus decisiones y el resultado de las mismas.

Varios estudios recientes de Ricardo Scavone Yegros (*Historia de las Relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX*, *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*, *Guerra internacional y enfrentamientos políticos*) que constituyen el armazón de la presente publicación, avalan un notabilísimo conocimiento del tema refrendado, en cada caso, por un apreciable corpus de fuentes diplomáticas inéditas provenientes, en su mayoría, de los archivos de los ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y de Paraguay. En efecto, el autor hace un uso exhaustivo de esos documentos; sin embargo, ese soporte queda matizado y contrastado con una buena selección bibliográfica entre la que destacan biografías, relatos autobiográficos y memorias editas de los principales actores políticos de ambos países lo que permite, al lector, el debate teórico e historiográfico en torno a las cuestiones que se van desentrañando.

La obra está estructurada en cinco capítulos. En el primero quedan planteadas las principales cuestiones que determinaron la agenda bilateral en los años inmediatos a la postguerra: la promoción del intercambio comercial, las condiciones para arribar a un acuerdo petrolero amplio y las iniciativas para alcanzar una efectiva integración física.

Tanto el gobierno de Paraguay, a cargo de Félix Paiva, como el de Bolivia, presidido por Germán Busch eran conscientes, en 1938, de que un medio eficaz para incrementar las relaciones consistía en promover el intercambio comercial. En pos de ese objetivo Paraguay garantizó, en el tratado de paz, el más amplio libre tránsito por su territorio, especialmente por la zona de Puerto Casado, de las mercaderías que llegasen procedentes del exterior con destino a Bolivia y de los productos que salieran de Bolivia para ser embarcados por dicha zona, pudiendo instalar allí agencias aduaneras y construir

depósitos y almacenes. Se planteó, asimismo, conformar una comisión mixta para elaborar un *modus vivendi* comercial que sirviera de base para la negociación de un acuerdo definitivo de comercio. Al mismo tiempo ambos gobiernos tenían conciencia de que los inadecuados caminos del Chaco representaban un inconveniente tremendo para concretar un tráfico mercantil activo pero que sólo por esa vía directa podían obtener beneficios reales, puesto que la indirecta, por territorio argentino, mediante la conexión ferroviaria entre La Quiaca, Embarcación y Formosa, presentaba la desventaja del alto costo del flete. Entre los testimonios que se presentan para mostrar esta condición se cita el de Federico Ávila, quien encabezó la Comisión Comercial boliviana de 1939 y dejó escrito que: “Al atravesar el Chaco Boreal, más de una vez le asalta al viajero este pensamiento: Ni aun llevando oro de Bolivia para traer del Paraguay piedras preciosas, se animaría el comerciante a efectuar con frecuencia este penoso recorrido. La verdad es que mientras no se solucione seriamente el problema máximo de las comunicaciones, es perder el tiempo hablar del intercambio comercial entre ambos países”. De este modo, el plan para la construcción y financiación de una carretera o de un ferrocarril estaría permanentemente presente en las relaciones interestatales durante todos los años cuarenta pero tanto uno como otro gobierno, en distintos momentos, alegaron razones de índole económica y militar las que, en definitiva, acabarían por frustrarlo.

La otra cuestión considerada desde el inicio de la obra es la concerniente al proyecto petrolero. Como es conocido, en 1936 se inició en Bolivia el proceso de nacionalización de los recursos petroleros. En diciembre de ese año se creó la empresa estatal “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos” (YPFB), que terminaría concentrando la producción y la comercialización del petróleo en ese país; en enero del siguiente año se le asignaron zonas que se encontraban bajo reserva fiscal; y, en marzo, se decretó la caducidad del contrato con la Standard Oil Company de Bolivia, cuyos bienes, acciones y derechos pasaron a integrar el activo de la nueva empresa estatal. Después, se le dotó de una ley orgánica y se le confirió el monopolio de la importación y distribución de carburantes. A partir de estas acciones, el petróleo pasó a constituir, sin duda, el producto que más concretamente podía potenciar la efectiva complementación económica paraguayo-boliviana y, a su vez, un factor clave de las relaciones comerciales y políticas de Bolivia con Argentina y Brasil. Pues bien, a principios de 1939, integrantes de la elite política de los dos países sostenían que el petróleo de Bolivia podía venderse en el Paraguay a un precio inferior al de otras procedencias y que su transporte por el Chaco, desde Camiri, era incluso más fácil y económico que de allí a los principales mercados del Occidente boliviano. Esta convicción se materializó el 21 de abril de 1939 con la firma de un contrato ad-referéndum según el cual YPFB instalaría en zonas francas concedidas por el gobierno paraguayo, y ubicadas en la margen derecha del río Paraguay, plantas de almacenamiento, recepción y despacho de petróleo y almacenes para mercaderías. A partir de ese momento la construcción de un oleoducto que llegara hasta el río Paraguay se constituyó en el tema más ambicioso de la agenda bilateral.

Los sucesivos acuerdos oficiales sobre la materia petrolera así como la retórica que los rodeó son retomados en los dos capítulos siguientes, de manera particular en el tercero, en el que se da cuenta de los Acuerdos de Villamontes, firmados en el contexto del encuentro en la frontera de los presidentes Higinio Morínigo y Enrique Peñaranda, en noviembre de 1943. Allí, los jefes de Estado suscribieron el Convenio para la Construcción

de un Camino Carretero que uniera las Repúblicas del Paraguay y Bolivia, el Convenio sobre Constitución de una Comisión Mixta que estudiase las bases de un Tratado de Comercio y “Modus Vivendi Comercial”, el Convenio para la Construcción de un Oleoducto y un Protocolo sobre Cooperación Internacional. Sin lugar a dudas, estos instrumentos establecieron un plan ambicioso de trabajo con el que se pretendía consolidar, en forma paulatina, vínculos estrechos entre Paraguay y Bolivia.

Sin embargo, transcurrida una década de esos pactos históricos, el proyecto petrolero no se había concretado. Un conjunto de obstáculos y de inercias aparecen desgranadas en el relato a fin de dar cuenta de ese resultado, pudiendo resumirse de la siguiente manera. En lo que hace al primer convenio, establecido en 1939, las presiones del Brasil - que no veía con buenos ojos las gestiones para la provisión de petróleo boliviano al Paraguay, pues tenía interés en absorber todo ese petróleo en su propio mercado- y las del gobierno de Estados Unidos de América – que velaba por los intereses de la Standard Oil y a la vez temía que Alemania financiara el oleoducto y las refinerías en su propio beneficio- condicionaron que el gobierno paraguayo finalmente no lo aprobase. Poco después, la administración del general José Félix Estigarribia, por Decreto-Ley 1755 del 8 de junio de 1940, reguló la prospección, investigación y explotación de yacimientos de petróleo y otros hidrocarburos con el propósito de promover sus propios intereses en materia petrolífera lo que, en adelante, determinó la conducta del Paraguay. A esto se sumó, según sostiene Ricardo Scavone Yegros, la comprobación de que “en algunas ocasiones, el entusiasmo con relación al oleoducto fue aplacado por las expectativas de encontrar petróleo en el Chaco paraguayo”.

En el caso de Bolivia hay que señalar que en los años de la inmediata posguerra el petróleo producido en su territorio era insuficiente para asegurar el autoabastecimiento y llegaba con dificultad a las regiones más pobladas de ese país. Por tanto, si bien Bolivia miraba el oleoducto hasta el río Paraguay como un medio para adquirir autonomía en el manejo de su riqueza petrolífera, priorizó las inversiones tendientes a atender, sobre todo, sus necesidades internas.

Sin duda, entre los aciertos de la obra sobresale el de una concisa y a la vez muy lograda contextualización de la realidad política y social de ambos países lo que dota, a Ricardo Scavone, de una gran seguridad a la hora de explorar las distintas dimensiones de las relaciones bilaterales. Quedan delineados los cambios profundos que en la organización de ambos Estados supuso la guerra del Chaco y el papel desempeñado por la elite política en los años siguientes. En el caso de Bolivia, entre 1936 y 1939 imperó una suerte de “socialismo militar” durante el cual, si bien no se produjeron transformaciones profundas, salvo en lo concerniente al petróleo, se crearon las condiciones para llevarlas adelante. A las administraciones de David Toro y Germán Busch le siguió la del general Enrique Peñaranda. En 1943, un golpe cívico militar encabezado por el mayor Gualberto Villarroel y el civil doctor Víctor Paz Estenssoro, líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) determinó la caída de Peñaranda y abrió un proceso político dramático que tuvo su punto más álgido con el derrumbamiento del gobierno de Villarroel, en 1946, a consecuencia de una escalada de violencia que culminó con el asesinato del presidente en el Palacio de Gobierno y el colgamiento de su cuerpo en uno de los faroles de la plaza Murillo. En cuanto al Paraguay, la finalización de la contienda puso término al orden

liberal en lo político y económico, y se buscó dar respuesta a los problemas sociales por medio de programas ideológicos distintos, con una fuerte injerencia de los jefes y oficiales que habían combatido en el Chaco. La muerte del presidente Estigarribia en un accidente aéreo, el 7 de setiembre de 1940, abrió una época de tensiones y enfrentamientos internos que se agudizaron durante la gestión de Higinio Morínigo. Este proceso, como así también la cruenta guerra civil que asoló a la sociedad entre marzo y agosto de 1947 y las divisiones internas del partido Colorado es hábilmente descrito lo que permite sopesar eventuales relaciones entre la situación doméstica y las relaciones bilaterales pero, sobre todo, facilita la identificación de afinidades políticas entre ambos sistemas políticos.

Siguiendo el enfoque propuesto para esta investigación quedan destacadas, en distintos momentos del libro, la personalidad y la actuación diplomática de algunos de los más influyentes intelectuales paraguayos y bolivianos. En el caso de Paraguay sobresalen Justo Pastor Benítez, periodista, catedrático y ensayista, quien se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores durante la Guerra del Chaco y luego estuvo a cargo de la legación en La Paz durante la presidencia de Félix Paiva; la del sociólogo y escritor Justo Prieto, a cargo del ministerio de Relaciones Exteriores durante la gestión de Estigarribia y la del historiador Julio César Chaves, quien durante la Guerra del Chaco había servido en el Comando en Jefe del Ejército en Campaña, mereciendo desde entonces el aprecio y la confianza del general Estigarribia por lo que éste le confió la representación diplomática en Bolivia. Ya para finales de los años treinta los tres eran destacados letrados, habían dedicado buena parte de sus esfuerzos intelectuales en dar a conocer la historia y las condiciones sociales del Paraguay y, en el caso de Chaves, a demostrar mediante un conjunto de estudios históricos, la justicia de los derechos del Paraguay sobre el Chaco. Por esas razones yo esperaba encontrar, en alguna sección del texto, información referida a, por ejemplo, una campaña de esclarecimiento entre la sociedad boliviana o acciones de cooperación cultural - conferencias, libros, intercambios de discursos históricos- que ayudasen a superar el desconocimiento mutuo y a establecer una efectiva confianza mutua. Pero nada de todo esto aparece o surge de la documentación presentada. Según las pruebas disponibles esto se debió a la intermitencia de los esfuerzos o bien, en el caso de Chaves, al poco tiempo que permaneció en Bolivia.

La impresión que le queda al lector de este libro –tremendamente útil para los historiadores de las relaciones internacionales- es la de frustración. Luego de más de una década, no obstante los ambiciosos acuerdos, las prestigiosas figuras que lideraron la diplomacia y el notable impulso que le imprimieron los jefes de Estado, un profundo desconocimiento siguió separando a las sociedades paraguaya y boliviana, a sus gobernantes, a sus intelectuales, a sus hombres de empresa, a sus medios de comunicación. Además de frustrante, el resultado es paradójico, habida cuenta de que los dos países vivían “crucificados por la tiranía geográfica” y esa fatalidad común parecía condicionarlos a que, en materia internacional, ajustaran un ritmo paralelo y aspiraran a idénticos objetivos sustanciales. Más esto no ocurrió ¿Qué faltó? ¿Sinceridad, persistencia, voluntad política? ¿Quizás la diplomacia no supo captar lo esencial de las diferencias entre ambas sociedades ni hacerlas visibles a los gobernantes y las opiniones públicas? ¿Tampoco supo identificar los medios para concretar los grandes proyectos que se plantearon? Quizás la respuesta esté, en efecto, en la lapidaria conclusión a la que Luis J. González arribó en 1947 en el ensayo *Paraguay, prisionero geopolítico*: “Ambas

diplomacias se extraviaron en los meandros rutinarios e inoficiosos de siempre: discursos, banquetes, brindis y palabras, palabras y palabras...”.

Liliana M. Brezzo
CONICET- IDEHESI-IH/UCA