

**TRANSICIÓN DE PODER: LA GUERRA DE LA TRIPLE  
ALIANZA (1864-1870)**

**Aluna:** Maria Cristina Rayol S. S. Lopes

**Tutor:** Francisco Corigliano

Firma del tutor:

**Abril, 2020**

## ABSTRACT

*This thesis analyzes, based on the Power Transition Theory, the causes of the Paraguayan attack against the Brazilian Empire, which initiated the War of the Triple Alliance. The assumption that countries attack only when triumph in a war is to be expected and the hypothesis that Paraguay believed that it could become a great power in its region are tested. The analysis covers the 25 years that preceded the war, from 1840 to 1865, beginning with the death of Carlos Francia and the opening and modernization of Paraguay, carried out by Carlos Antonio López, up to the consolidation of the war against Brazil, Argentina and Uruguay. In that context, the main interests in that region are taken into account, as well degrees of satisfaction with the status quo and relative relations of power.*

## INTRODUCCIÓN

*Las sombras del tiempo oscurecieron los vestigios del conflicto que, por un momento, destruyó a Sudamérica, pero también fue decisivo para que sus naciones alcanzaran la adultez. En cada una de esas tierras, varias marcas, como cicatrices, todavía son visibles para quienes se disponen a observar con atención. Y el intento por comprenderlas será siempre relevante.<sup>1</sup>*

Contradiendo directamente la lógica y los preceptos más básicos de la Teoría de las Relaciones Internacionales, desde los tiempos de Tucídides, la guerra más larga del continente americano en el siglo XIX, superando incluso a la Guerra de Secesión en los EUA, y la de mayor repercusión para las naciones involucradas fue iniciada por un país considerablemente pequeño y sin ninguna posibilidad aparente de victoria.

A fines de 1864, un Paraguay “diminuto” atacó al Imperio brasileño y, posteriormente, a la Argentina, a los cuales luego se alió el Uruguay, formando la conocida Triple Alianza. El historiador brasileño Francisco Doratioto se refiere en colores vivos a la (aparente) disparidad de poder entre los dos lados oponentes a mediados del siglo XIX en el siguiente pasaje: *pese a la aplastante inferioridad geográfica, demográfica y económica, el gobernante paraguayo pretendió enfrentar al Imperio, el más poblado y rico de los Estados sudamericanos, aliado a la Argentina y al Uruguay.<sup>2</sup>*

En cuanto a los aspectos económicos, políticos, de movilización y pérdida de vidas, ninguna guerra en Latinoamérica afectó tanto a sus participantes. En ese contexto, es particularmente chocante el grado de destrucción de los recursos humanos y materiales de Paraguay. *Rarely has a society tolerated such losses before forcing an end to hostilities<sup>3</sup>.* Este

---

1 LUIZ OCTAVIO DE LIMA. *A Guerra do Paraguai*. São Paulo: Planeta, 2016. p. 11.

2 FRANCISCO DORATIOTO. *Guerra Maldita: Nova História da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 93.

3 THOMAS WIGHAM and BARBARA POTTHAST. “The Paraguayan Rosetta Stone: New Insights into the Demographics of the Paraguayan War, 1864-1870.” *Latin America Research Review*, vol. 34, n. 1, 1999, p. 174.

conflicto también tiene la particularidad de ser parte de la minoría de las guerras en las que la parte agresora resulta derrotada<sup>4</sup>.

El conflicto encuentra sus raíces más directas en abril de 1863, cuando el colorado Venancio Flores dio inicio a la guerra civil en Uruguay, con el apoyo oculto de las tropas argentinas<sup>5</sup> y la protección declarada de Brasil. En respuesta, el Presidente Bernardo Berro formalizó una alianza defensiva con Solano López y las provincias de Corrientes y Entre Ríos, en caso de que hubiera agresiones externas de Argentina o Brasil. El 30 de agosto Solano López emitió un documento en el que advertía que cualquier ocupación del territorio uruguayo por parte de tropas brasileñas sería considerada una violación del principio de equilibrio entre estados en la región del Río de la Plata. Sin embargo, el ultimátum paraguayo no fue tomado en serio, ni por Brasil ni por Argentina. El país era considerado incapaz de representar una amenaza real, y los soldados paraguayos eran vistos con desprecio.

Los eventos se precipitaron a partir de la intervención brasileña en Uruguay dos meses después, en octubre de 1864, que brindó a Flores el apoyo militar que necesitaba para derrocar al gobierno blanco. En respuesta, en diciembre de 1864, Solano López capturó el buque *Marquês de Olinda*, invadió Mato Grosso y le declaró la guerra a Brasil. Paraguay le declaró la guerra a Argentina tres meses después, en marzo de 1865, por haber negado a las tropas paraguayas el derecho de paso por las provincias de Corrientes y Misiones -el gobierno argentino alegaba que deseaba mantener la neutralidad en el conflicto.

El 1º de mayo de 1865, Brasil, Argentina y Uruguay -entonces bajo el liderazgo de Flores- firmaron el Tratado de la Triple Alianza, que debía ser mantenido en secreto hasta que sus objetivos fueran alcanzados. El documento aclaraba que la guerra no era contra Paraguay,

---

4 Del 1740 al 1974, se registraron a 336 guerras de larga dimensión; de esas, dos tercios fueron iniciadas por los vencedores, y la misma proporción se terminó antes de completar los 4 años de duración. DORATIOTO, p. 17.

5 Venancio Flores había luchado junto al presidente Bartolomé Mitre durante la Guerra Civil Argentina, que había terminado en 1861.

sino contra el “tirano” Solano López, y que una vez terminado el conflicto se respetarían la independencia paraguaya y su integridad territorial. Las tropas paraguayas nunca llegaron a Uruguay, y luego de perder entre el 60 y el 69% de su población a lo largo de cerca de cinco años<sup>6</sup>, Paraguay fue derrotado el 1° de marzo de 1870, con el asesinato de Solano López por parte de las tropas brasileñas en la batalla de Cerro Corá.

Ante esos hechos, automáticamente asoman preguntas como “¿por qué Solano López tomó la iniciativa de empezar una guerra aparentemente suicida?”, “¿sería el presidente paraguayo un loco?”. Todas esas consideraciones ya fueron planteadas en el ámbito académico con relación a la guerra iniciada por el presidente López. La historiografía tradicional, formulada con base en las impresiones de aquellos que lucharon durante la guerra, identifica el origen de la misma *en la ambición desmedida de López, en su carácter dictatorial y autoritario<sup>7</sup>, tiránico e incluso casi desequilibrado.<sup>8</sup>* Sin embargo, ¿sería la guerra de hecho suicida?

Al examinar la Historia, es posible identificar otros casos en los que países más pequeños atacaron a rivales de mayor porte, contra los cuales aparentemente no tendrían ninguna oportunidad. El más notorio de ellos es el ataque de Japón contra los Estados Unidos en Pearl Harbor. Tal como resaltaron Organski y Kugler, “*how incredible is it today that most of the Japanese leaders believed they could win a war against the United States?*”<sup>9</sup> Coincidentemente, también en ese caso, al igual que en la Guerra de la Triple Alianza, el cálculo involucraba la victoria en una guerra de corta duración.

No es aceptable recurrir a una explicación simplista de demencia de todos los líderes que así procedieron. Partiendo del supuesto de que el presidente paraguayo es un actor racional –

---

6 WHIGHAM&POTTHAST, op. cit., p. 185.

7 LILIA MORITZ SCHWARTZ. *As Barbas do Imperador*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 301

8 DORATIOTO, 2002, p. 19.

9 A. F. K. ORGANSKI and JACEK KUGLER. *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981. p. 3.

descartando, por lo tanto, la tesis de que Solano López estaba “loco”– se imponen las siguientes preguntas: “¿qué lleva a un país pequeño a iniciar una guerra de semejantes dimensiones contra la mayor potencia de la región?” y “¿de qué recursos de poder creía disponer para ganar la guerra?”.

Otra interpretación, asociada al movimiento “revisionista” de fines de los años 1960, encuentra en la interferencia inglesa la raíz del conflicto.<sup>10</sup> Inglaterra, al temer la pérdida de influencia financiera y de penetración comercial en la subregión, habría incitado la guerra con miras a contener a Paraguay, *inimigo inglês em razão do modelo mais autônomo que criava (...)* López aparecería, *nessa perspectiva, como um paladino antiimperialista, vítima da conspiração internacional*<sup>11</sup>. Esa corriente, no obstante, explicaría un ataque por parte de Brasil, un país más fuerte, pero no de Paraguay.

Una tercera corriente, menos personalista, se concentra en los procesos de formación nacional de los cuatro países de la Cuenca del Plata y en los intereses geopolíticos existentes en esa época.<sup>12</sup> Se destacaban, en ese contexto, los procesos internos de consolidación argentino y uruguayo, las disputas territoriales externas y el temor que el Imperio esclavista imponía a las repúblicas sudamericanas. Sin embargo, el objetivo de López, según esa línea de raciocinio, sería establecer (o mantener) el equilibrio de poder en la Cuenca del Plata.

Todas esas corrientes, sin embargo, son el producto de estudios historiográficos. En el ámbito de las Relaciones Internacionales muy poco fue escrito sobre la Guerra de la Triple Alianza<sup>13</sup>. También presentan inconsistencias fácticas groseras, como la alegación de que la

---

10 Entre seus autores mais célebres, estão León Pomer (“*La Guerra del Paraguay: gran negocio!*”) e Julio José Chiavennato (“*Genocídio americano: A Guerra do Paraguai*”).

11 SCHWARTZ, op. cit., p. 301.

12 A esa corriente se asocian Alfredo da Mota Menezes, André Toral, Ricardo Salles, Victor Izecksohn, Juan Carlos e María Isabel Herken Krauer, Leonardo Castagnino, Guido Rodriguez Alcalá, Ricardo Caballero Aquino e Diego Abente.

13 Se identificó solamente un autor dedicado tema con un abordaje de Relaciones Internacionales, Diego Abente. Este también menciona a Robert Burr (1955), pero que habría escrito de manera superficial. DIEGO ABENTE. “La Guerra de la Triple Alianza: tres modelos explicativos.” *Latin America Research Review*. vol. 22, ed. 2, 1987. p. 47.

guerra era del interés de la Inglaterra, o fallas conceptuales más sutiles, como la aceptación del equilibrio de poder como motivación de Solano López.

Teniendo en cuenta el beneficio que los conceptos propios de la ciencia de las Relaciones Internacionales pueden aportar a la comprensión de esa guerra singular, este trabajo adopta la teoría de la transición de poder, subsidiada por muchos de los conceptos geopolíticos de esta última corriente, para buscar los motivos que llevaron al presidente paraguayo no sólo a involucrarse, sino, de hecho, a iniciar una guerra que condujo a la destrucción de su país y de su pueblo.

La teoría de la transición de poder, presentada por Organski en 1958, en el libro *World Politics*, y perfeccionada posteriormente por el autor y sus discípulos, presenta un panorama relativamente simple de cómo son gestadas las guerras y está empíricamente comprobada lo suficiente como para merecer la atención académica. Esa teoría estructura de forma esquemática las vinculaciones entre el poder, la satisfacción (o insatisfacción) de los Estados con respecto al *status quo* y a la decisión entre la guerra y la paz. La misma busca establecer una plataforma sobre la cual analizar el poder, las relaciones de poder entre las naciones y las características del sistema internacional en el que interactúan las naciones. El sistema internacional es presentado en forma de pirámide, en la cual los Estados se distribuyen de acuerdo con sus recursos de poder. Dentro de un sistema establecido para beneficiar a la potencia hegemónica, los demás Estados ascienden en la pirámide por medio de su desarrollo interno, con base en sus recursos nacionales de poder.

El modelo adopta la misma suposición encontrada en algunas vertientes realistas indicando que los Estados buscan maximizar su poder y atacarán en caso de que lo consideren necesario y tengan los medios para hacerlo. No obstante, se destaca en ese contexto el peligro de la ascensión de los países, a partir de un proceso endógeno, al sistema internacional, ya que

afecta directamente la distribución de poder entre los Estados. *The manner and speed of national growth and development change the pools of resources available to nations and (...) such changes create the conditions in which international conflicts occur.*<sup>14</sup>

La teoría de la transición de poder es innovadora también en la forma en que evalúa los elementos que componen el poder nacional. Al enfatizar la capacidad política como uno de los principales factores de potencialización del poder, revela que la distribución de poder entre las naciones puede ser bastante diferente de lo que indica un análisis frío de los datos básicos de poder, como población, PBI y fuerza militar.

Por lo tanto, son tres los motivos por los cuales la teoría de la transición de poder fue considerada la más adecuada para el presente estudio: (i) no se sujeta a la tesis de que los países buscan un equilibrio de poder y de que este es conducente a la paz en el sistema internacional; (ii) hace hincapié en la importancia de las transformaciones endógenas de cada país como potenciales catalizadoras de la guerra; y (iii) resalta la capacidad política como elemento de poder. De esa manera, la teoría permite, por una parte, evitar la evaluación clásica de que Solano López tenía en mente promover el equilibrio en la región y, por la otra, destacar el impacto de la modernización paraguaya sobre la estabilidad de la Cuenca del Plata.

Más específicamente, se adopta el modelo de múltiples jerarquías, de Douglas Lemke, que amplía la teoría de la transición de poder –elaborada para reflejar sólo las relaciones entre las potencias hegemónicas mundiales– para aplicarla también a subsistemas de poder local, geográficamente reducidos. De esa manera, dentro de la pirámide pueden identificarse varias otras pirámides más pequeñas, que funcionan según la misma lógica: la paz es amenazada en situaciones en las que hay Estados insatisfechos con el *status quo* y en situación de considerable paridad.

---

14 ORGANSKI&KUGLER, op. cit., p. 8.

La tesis de este trabajo es la de Solano López atacó a Brasil porque creyó que tenía recursos de poder (especialmente militares) suficientes para garantizar no el equilibrio de poder en la región del Plata sino una reestructuración del *status quo* que fuera más favorable a sus intereses. López se consideraba en condiciones de paridad (o, mismo, de superioridad) con Brasil y este estudio revelará las razones de López para llegar a esa conclusión. Tal como afirma Douglas Lemke, *states are more likely to fight at parity because under such equality both are more likely to expect they will not lose*.<sup>15</sup>

En el primer capítulo, se presentarán las líneas maestras de la teoría de transición de poder, *status quo*, satisfacción/insatisfacción, poder y paridad, así como el sistema de múltiples jerarquías de Lemke, en cuyo ámbito coexisten diversos subsistemas de poder. En el capítulo siguiente, se trazará la evolución del *status quo* en la Cuenca del Plata desde 1840 hasta 1865, durante la cual las alianzas entre los cuatro países fluctuaron con una frecuencia inusual. En el tercer capítulo, se estudiará el equilibrio de fuerzas (poder relativo) entre aquellos cuatro países, especialmente entre Brasil y Paraguay. Finalmente, en el último capítulo, se analizarán más pormenorizadamente las teorías existentes sobre la Guerra de la Triple Alianza y se introducirá la tesis de este trabajo.

Se utilizaron fuentes primarias y secundarias y se realizaron entrevistas con especialistas.

---

15 DOUGLAS LEMKE. *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 39.

## CAPÍTULO 1

### TEORÍA DE LA TRANSICIÓN DE PODER: CONCEPTOS

(...) *the manner and the speed of national growth and development change the pools of resources available to nations and such changes create the conditions in which international conflicts occur.*<sup>16</sup>

*Why do major wars begin? What are the conditions that provoke the most powerful nations in the world to fight one another?*<sup>17</sup> Comprender y explicar la causa de las guerras es uno de los grandes desafíos en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Todas las corrientes dedicadas a ese campo de estudio adoptan el tema “guerra y paz” como uno de sus ejes centrales.

Los realistas se conformaron con la expectativa de que siempre habrá guerra entre las naciones, ya sea en función de la naturaleza humana (Morgenthau) o de la estructura del sistema (Waltz). Tal como afirma Carr, el realismo *tends to emphasize the irresistible strength of existing forces and the inevitable character of existing tendencies, and to insist that the highest wisdom lives in accepting, and adapting oneself to, these forces and these tendencies.*<sup>18</sup>

Los adeptos del liberalismo, uno de los dos cuerpos teóricos más tradicionales junto con el realismo, buscan identificar caminos para evitar la guerra. Algunos apuestan a un sistema con una mayor interdependencia económica, donde los costos de una guerra superan a sus beneficios (creando una especie de *status quo* donde todos están al menos parcialmente satisfechos), otros a la paz entre democracias o, incluso, a la construcción de confianza por medio de la cooperación colectiva en instituciones internacionales, donde fluirían el diálogo y el intercambio de informaciones.

---

<sup>16</sup> ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 8.

<sup>17</sup> Ibid., p. 1.

<sup>18</sup> CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis: 1919-1939*. London: Macmillan, 1946. p. 10.

La teoría de poder, a su vez, utiliza los conceptos de satisfacción o insatisfacción con relación al *status quo* y distribución relativa de poder para explicar la concepción de las guerras. De acuerdo con el mencionado modelo, el sistema internacional está estructurado en forma de pirámide, a lo largo de la cual los Estados se distribuyen de acuerdo con sus recursos de poder. En la cima de la pirámide está la potencia dominante, que cuenta con las regalías que conlleva esa condición –como el control de la mayor parte de los recursos– y desea mantenerlas a cualquier costo. *All nations recognize the presence of this hierarchy and the relative distribution of power therein. The distribution of power is uneven and concentrated in the hands of a few.*<sup>19</sup>

De difícil categorización, la teoría de la transición de poder no puede ser enmarcada en ninguna de las corrientes antes mencionadas. Tal como afirman Organski y Kugler:

*“In a theoretical sense, Power Transition defies traditional typecasting. It is neither realist nor idealist, though some scholars have placed it in the former category. (...) That is, it is structural, yet dynamic, since it recognizes that policy interests are at the core of all disputes. Subject to empirical testing, it meshes well with objective conclusions flowing from history. Thus it marries empirical evidence with traditional scholarly research and sound political advice.”*<sup>20</sup>

Organski recurre a un abordaje interdisciplinario para elaborar su modelo al entender que la ciencia política es incapaz de proveer todos los conceptos necesarios para la plena comprensión de las relaciones entre Estados modernos. De esa forma, además de la ciencia política, recurre a la economía, a la sociología, a la psicología y a conceptos sociales de la geografía. También descarta supuestos casi canónicos de la teoría de las Relaciones Internacionales, principalmente en los años 1950, como el equilibrio de poder y noción de anarquía entre los Estados en el sistema internacional. Entre sus estudiosos y herederos, es considerada una teoría racionalista.

---

19 TAMMEN *et al.* *Power Transitions*. New York: Chatham House Publishers, 2000. p. 6.

20 *Ibid.*, p. 6.

La teoría de la transición de poder señala que los períodos en los que prevalece el equilibrio de poder son particularmente propensos a la guerra. Por otra parte, la primacía de un lado sobre el otro favorecería la paz, *for the greatly stronger side need not fight at all to get what it wants, while the weaker side would be plainly foolish to attempt to battle for what it wants.*<sup>21</sup> Tal como afirma Organski, el sentido común dicta que estados *will not fight unless they believe they have a good chance of winning*<sup>22</sup>, *but this is true for both sides only when the two are fairly evenly matched, or at least when they believe they are*<sup>23</sup>. Esas afirmaciones se basan no sólo en la lógica, sino también en una constatación empírica.

Organski argumenta que la teoría de equilibrio de poder llegó a conclusiones equivocadas por estar basada en dos suposiciones falsas. La primera es que los Estados son unidades estáticas *whose power is not changed from within*; la segunda, que las naciones tienen la libertad de cambiar de aliados libremente, *motivated primarily by considerations of power.*<sup>24</sup> Organski critica la presunción de que el poder de un Estado crece solamente al sumar armamentos, territorios y aliados. Observa que, por el contrario, nuevos aliados no aumentan el poder de una nación individualmente, *it merely adds their power together for certain common purposes.*<sup>25</sup> Afirma, además, que el nacionalismo y la industrialización son dos fuerzas que transformaron la naturaleza de las relaciones internacionales, al crear unidades donde los ciudadanos pueden ser movilizados *into an awesome instrument of power by the ruler who is skilled in new techniques.*<sup>26</sup> En las palabras de Organski, *a theory which assumes that the major road to national power lies in the waging of wars and in the formation of alliances has missed the most*

---

21 ORGANSKI, 1960., p. 293.

22 Essa linha de raciocínio também pode ser observada na literatura realista. Mearsheimer, por exemplo, afirma que, apesar de tenderem buscar maximizar seu poder, estados não entrarão em guerra se não tiverem condições de vitória. *They will seize these opportunities if they have the necessary capability.* JOHN J. MEARSHEIMER. *The Tragedy of Great Power Politics*. Updated edition. New York: Norton, 2014. p. 3.

23 ORGANSKI, op. cit., p. 293.

24 Ibid., p. 287.

25 Ibid., p. 287.

26 Ibid., p. 288.

*important development of modern times.*<sup>27</sup> En cuanto a la segunda premisa, argumenta que las unidades están conectadas por más vínculos, especialmente económicos, que únicamente cálculos de poder.

Con respecto a las conclusiones, destaca que la mencionada teoría sostiene (i) que el equilibrio de poder es la situación más frecuentemente observada en el sistema internacional y (ii) que el equilibrio entre los estados asegura la paz mundial. Una vez más, el autor cuestiona esas afirmaciones. Empíricamente, Organski constató que, de 1800 a 1950 (década de publicación de su libro), los períodos en los que predominó el equilibrio de poder (o al menos así lo creían los estados involucrados) fueron la excepción, no la regla, y esos fueron períodos de guerra, no de paz<sup>28</sup>. En ese marco, se destaca el contraste entre el siglo XVIII, considerado la era de oro del equilibrio de poder, y el siglo XIX:

*In the 18th century, the last century of the period called the Golden age of balance of power, there were constant wars. In the 19<sup>th</sup> century, after the Napoleonic Wars, there was almost continuous peace. The balance of power is usually given a good share of the credit for this peaceful century, but as we have seen, there was no balance at all, but rather a vast preponderance of power in the hands of England and France. (...) German miscalculation that her power balanced that of her probable enemies resulted in World War I, bringing an end to the century of peace.*<sup>29</sup>

Hacia 1950, Organski advertía sobre el hecho de que una guerra de grandes proporciones sería probable cuando se diera la próxima transición de poder, es decir, cuando la mayor nación occidental fuera superada por la mayor nación del entonces mundo comunista en desarrollo. En ese entonces, sostuvo que *the time to worry about the dangers of a third world war is not now, when the predominance of the West is so obvious, but in the future, when industrialization may bring the Communist world abreast of us in power*<sup>30</sup>. Ese es el *reasoning* del actual debate

---

27 ORGANSKI, 1960, p. 288.

28 Además, Lemke cita una amplia variedad de estudios que comprueban la relación entre la paridad de poder y la incidencia de guerras “*among great powers, major powers, or all dyads*”, de la misma forma que la supremacía está asociada a la ausencia de guerras. Para más información, ver LEMKE, 2002, p. 36.

29 ORGANSKI, op. cit., p. 292.

30 ORGANSKI, 1960, p. 292.

planteado por Graham Allison (“*Thucydides’s Trap*”) acerca de las probabilidades de guerra entre China y Estados Unidos alrededor de los años 2030, cuando este se viera superado por aquella. También según Organski, de acuerdo con la evidencia empírica, y contrariamente a lo que afirma la teoría del equilibrio de poder, la agresión debe esperarse de parte de la nación más débil, en ascenso, y no del poder hegemónico.<sup>31</sup>

A diferencia del supuesto básico de la mayoría de las teorías de Relaciones Internacionales –de que las relaciones de poder en el sistema internacional son anárquicas, por la falta de leyes internacionales con poder de *enforcement*–, la teoría de la transición de poder destaca la existencia de relaciones jerárquicas, derivadas de la capacidad del poder hegemónico de imponer sus reglas para el sistema. De esa manera, la teoría de la transición de poder reconoce un orden internacional, asentado sobre estándares de comportamiento o reglas no escritas, arquitectado –y “*enforceable*”– por la potencia dominante<sup>32</sup>. Organski llama de “*status quo*” a ese orden creado por la potencia dominante, que abarca aspectos políticos y diplomáticos, económicos y militares de las relaciones entre los estados.

El orden internacional es creado por el poder dominante para asegurar sus intereses de largo plazo. Debido a su ascensión sobre los demás estados, la potencia dominante cuenta con una cómoda posición para establecer lo que Lemke llama de “*self-serving patterns of interaction*”<sup>33</sup>, a fin de maximizar sus beneficios en las relaciones interestatales. Estratégicamente, establece reglas que favorezcan sus intereses y los de sus aliados, de manera a asegurar su red de apoyo y la superioridad con respecto a sus rivales, en un esquema de retroalimentación, que tendería a perpetuar el *status quo*. Por ese motivo, todos los estados desean ascender a la situación de potencia dominante.

---

31 Ibid., p. 293.

32 LEMKE, 2002, p. 22.

33 Ibid., p. 22.

Los valores y *modus operandi* del país dominante son proyectados en el sistema internacional como modelo de éxito y emulados por una cantidad expresiva de países. El reconocimiento externo tiene el poder de, internamente, reforzar la legitimidad del régimen de gobierno del poder dominante y, por consiguiente, promover la estabilidad nacional. Ese principio es especialmente observable en las relaciones económico-comerciales, pero también queda en evidencia cuando se observa, en el espectro político, la proyección de valores universales como la democracia y los derechos humanos.

La teoría de la transición de poder también tiene la particularidad de resaltar, al contrario de lo que profesa el realismo, que los beneficios provenientes de la potencia dominante no son solo materiales. La creación de un *status quo* internacional a la luz de los estándares de organización interna de la potencia dominante también funciona como factor de legitimación de ese sistema de gobierno y, consecuentemente, favorece su estabilidad interna. Puede igualmente tener el poder de conceder alguna legitimidad a su posición de liderazgo internacional y facilitar en buena medida sus relaciones externas con los demás. Potencias democráticas intentan “exportar” la democracia, es decir, presentarla (o imponerla) como el mejor –si no el único– régimen político a ser adoptado; potencias económicamente competitivas defienden regímenes liberales de comercio, pero en situaciones de crisis tienden a vender el proteccionismo como estándar global.

Las variables clave para el desencadenamiento de una guerra, para la teoría de la transición de poder, son el *status quo*, la insatisfacción y la paridad. Los estados pueden estar satisfechos o insatisfechos con el *status quo*. *Dissatisfied states are expected to be the initiators of conflict in the international system.*<sup>34</sup>

---

34 LEMKE, 2002, p. 65.

### ***Status Quo: Satisfacción e Insatisfacción***

El concepto de *status quo* es central para comprender la satisfacción y la insatisfacción. De acuerdo con lo expuesto previamente, el *status quo* es el orden creado por la potencia dominante para perpetuar su poder y contener a países rivales. Los estados satisfechos son aquellos que se benefician del *status quo*, es decir, de la estructura de poder del sistema internacional. Cuanto más similares en su conformación nacional e internacional sean los estados con relación a la potencia dominante, más se beneficiarán del *status quo*.<sup>35</sup>

Una de las premisas básicas de la teoría de la transición de poder es la de que la toma de decisión sobre si hacer la guerra o preservar la paz está directamente relacionada a la satisfacción con las reglas del sistema internacional. Los estados satisfechos no tienen incentivo para hacer la guerra. *Were all of the states of the world satisfied with the status quo, power transition theory hypothesizes, international wars would be especially unlikely to occur.*<sup>36</sup>

En sentido contrario, los estados insatisfechos son aquellos que no se benefician del *status quo* o que creen que podrían sacar mayor provecho de un *status quo* revisado. La insatisfacción entre los estados puede surgir por diversos motivos. Esos estados pueden estar siendo aislados o perjudicados a raíz de las reglas no escritas del sistema desarrollado por la potencia dominante, lo cual puede darse por uno de los siguientes tres motivos: a) porque no participaron de la construcción de ese sistema; b) porque no comulgan con los valores establecidos por ese sistema; o c) porque creen que no obtienen los beneficios suficientes.<sup>37</sup>

Dentro del esquema de la pirámide de la teoría de la transición de poder, los pocos estados insatisfechos existentes en la cima y los muchos asentados en la base consideran que el

---

35 ORGANSKI 1958: 326-333; in LEMKE, 2002, p. 23.

36 LEMKE, op. cit., p. 23.

37 LEMKE, 2002, p. 24.

*status quo* no está de acuerdo con sus expectativas e intereses de largo plazo. Evalúan que el sistema es “injusto”, “corrupto”, “parcial” y “dominado por fuerzas hostiles”. La suspicacia es un factor importante dentro de dicho escenario, puesto que los estados insatisfechos están siempre a la espera de nuevas reglas, medidas o imposiciones, por parte de la potencia dominante, que interfieran con sus intereses.

Los países insatisfechos, de manera general, se encuadran en la categoría de menos poderosos (“*small power category*”), con una menor capacidad de influenciar la conformación del sistema internacional y que a menudo se consideran “víctimas” de los países más fuertes. En esos casos, no demuestran ser una amenaza para la potencia dominante. El *status quo* se ve verdaderamente amenazado solo cuando un estado insatisfecho se vuelve lo suficientemente poderoso.

El nivel y la calidad de la cooperación entre los países varían de acuerdo con su condición de “satisfechos” o “insatisfechos” con el *status quo*. Entre los estados satisfechos, la cooperación es la regla. *Jointly satisfied nations are expected to be the most cooperative and to face the lowest probability of conflict.*<sup>38</sup> En los raros casos de hostilidad armada entre naciones satisfechas, la tendencia es que sean de baja intensidad y tengan pocas consecuencias. Ello no significa que no haya enfrentamientos dentro de ese grupo; las divergencias ocasionales, no obstante, tienden a ser solucionadas por medio de la negociación. La Unión Europea es el mejor ejemplo de una coalición satisfecha, dentro de la cual nunca ha habido guerras y donde los (no pocos) conflictos se resuelven de manera pacífica. El descenso del grado de cooperación puede ser un fuerte indicio del deterioro del nivel de satisfacción de una o más partes, lo cual lleva al aumento de la competencia.

---

38 TAMMEN *et all*, 2000, p. 11.

Las relaciones entre estados satisfechos e insatisfechos, en condiciones normales, tienden a ser de competencia confrontativa. En un extremo, la misma puede ser amenizada o incluso dar lugar a alguna forma de cooperación, ante la tendencia o señal de que un país insatisfecho está efectuando la transición hacia un estado de satisfacción. En otro extremo, el antagonismo puede darle espacio a la guerra, en los casos en que un país insatisfecho alcanza el nivel de potencia dominante.

Las interacciones entre estados insatisfechos son las que más interesan para este estudio. De acuerdo con la teoría de la transición de poder, si los estados comparten los mismos motivos de insatisfacción y, por lo tanto, los mismos objetivos de cambio, pueden establecer una asociación conspiratoria (“*collusive partnership*”), en la que estados insatisfechos forman alianzas contra una “*satisfied coalition*”. Sin embargo, si los estados están insatisfechos con el *status quo* por distintas razones –lo cual implica que desearían implementar cambios diferentes y posiblemente incompatibles–, las relaciones son de extrema no cooperación y con grandes probabilidades de derivar en una guerra.

La predisposición a la guerra del estado insatisfecho está directamente relacionada con su poder. Como bien observa Lemke, el simple hecho de considerar negativo el *status quo* no tiene el poder de llevar a un estado a utilizar la fuerza: *their willingness to use force to achieve a different status quo is immaterial to whether or not they are satisfied or dissatisfied within the confines of power transition theory.*<sup>39</sup> El estado es incentivado a atacar únicamente cuando cree tener buenas chances de desafiar con éxito a la potencia dominante, dada su condición de potencia ascendente.

---

39 LEMKE, 2002, p. 43.

En palabras de Lemke, *power transition theory's empirical success demonstrates that the constraints of relative power and the status quo are important structural bounds on behavior in world politics.*<sup>40</sup> Ello implica afirmar que los dos factores centrales para determinar el comportamiento estatal son el poder relativo y la visión que los estados tienen del *status quo*; si están satisfechos o insatisfechos. Una vez respondida esa pregunta, el poder –no absoluto sino relativo– entra en la ecuación como el medio para fortalecer el *status quo* o cambiarlo, siempre que sea posible, es decir, siempre que haya suficiente poder relativo.

Existen, por lo tanto, cuatro categorías de países en el sistema internacional: satisfechos y débiles, satisfechos y fuertes, insatisfechos y débiles, insatisfechos y fuertes. Solo esta última categoría, según la teoría de la transición de poder, tiene grandes posibilidades de iniciar una guerra.

### **Alianzas**

De acuerdo con la teoría de la transición de poder, la estabilidad de las alianzas está directamente relacionada al nivel de convergencia acerca del *status quo* y de la diversidad de intereses compartidos. Mientras estados con intereses comunes forman alianzas estables, como la OTAN, estados con posiciones incompatibles establecerán alianzas ocasionales, que tenderán a romperse cuando los intereses que los aproximan fueren afectados y/o la amenaza fuere superada –como es el caso del acuerdo entre los Aliados y Rusia durante la Primera Guerra Mundial– o nuevos intereses se sobrepusieren.

En ese sentido, las alianzas a largo plazo, según la teoría de la transición de poder, no son simplemente respuestas a amenazas contra la seguridad de las naciones. Para tener alguna

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 41.

posibilidad de prosperar durante períodos más extensos, deben estar asentadas también sobre la compatibilidad entre las partes y una visión semejante (ya sea a favor o en contra) respecto del *status quo*. Dadas esas condiciones, las naciones estarán dispuestas a cooperar entre sí, incluso en los casos en los que ello implique pérdidas puntuales. De esas premisas derivaría, además, la explicación de por qué, tradicionalmente, las democracias no luchan contra otras democracias.

Se cita, como ejemplo, la toma de posición de los Estados Unidos a favor de Inglaterra en el contexto de la guerra de las Malvinas, en una contraposición frontal a los principios de la Doctrina Monroe y del anticolonialismo en las Américas, y en detrimento de todos los beneficios que la Argentina estaría dispuesta a conceder a cambio de ese apoyo. Según la teoría de la transición de poder, los Estados Unidos se mantuvieron del lado de Inglaterra no por los beneficios inmediatos, sino por los beneficios a largo plazo que la estabilidad de la alianza entre los dos países permitía prever. De esa manera, las partes adquieren una confianza cada vez mayor en la alianza; *cooperation builds trust, and trust results in stable agreements*.<sup>41</sup>

Ello no significa decir que la cooperación solo es posible entre países con la misma visión del *status quo*. Como se dijo anteriormente, países con posiciones distintas respecto del *status quo* también pueden aliarse, en circunstancias puntuales, aunque los lazos de ese compromiso serán frágiles. En suma, *alliances between nations that do not share common preferences but nevertheless cooperate are far less stable and are consequently easy to unravel*.<sup>42</sup>

Es en ese contexto donde se encuadran las alianzas formadas en la Cuenca del Plata. Como se podrá observar en el capítulo 2, la subregión estaba compuesta por estados con designios distintos sobre el *status quo*, que se alinearon más en función de las rivalidades comunes que de los intereses compartidos. Dentro de esas relaciones, a mediados del siglo XIX,

---

41 TAMMEN *et al*, 2000, p. 14.

42 TAMMEN *et al*, 2000, p. 14.

predominaron la desconfianza –alimentada por la falta de información– y la fluctuación de las alianzas.

## **Poder**

El poder es considerado la variable más importante (aunque no la única) sobre las posibilidades de victoria y, por lo tanto, una precondition para que un estado entre en guerra. *Shifts in the international distribution of power are often believed to create the conditions likely to lead to at least the most of the important wars, and power is the most determinant of whether a war will be won or lost*<sup>43</sup>. Por ese motivo, es esencial entender qué es el poder, de acuerdo con la teoría de la transición de poder.

Como ya hemos visto, una de las premisas básicas de la teoría de la transición de poder es que los países en ascenso insatisfechos (“*dissatisfied challengers*”) y sus aliados son propensos a involucrarse en conflictos armados a fin de obtener mayores ventajas del *status quo*. Cabe, entonces, preguntarse qué condiciones –es decir, cuánto poder y de qué tipo– garantizan a los países la capacidad de movilizar un esfuerzo de guerra, con buenas posibilidades de victoria.

La respuesta a la primera parte de esa pregunta (cuánto poder) se da en términos relativos. Para elevarse a la condición de “*challenger*”, el país en ascenso debe tener el 80% o más del poder de la potencia dominante. En esa instancia, se considera que hay paridad y, por lo tanto, grandes probabilidades de guerra.

En las palabras de Organski, *power is a major determinant of the part the nation will play in international relations*.<sup>44</sup> El autor subraya que el poder no es una “cosa”, sino algo que se desarrolla en el marco de la relación entre individuos o grupos de individuos,<sup>45</sup> es decir, en el

---

43 ORGANSKI&KUGLER, op. cit., p. 4.

44 ORGANSKI, 1960, p. 93

45 Ibid., p. 96

marco internacional, el poder sólo existe como resultado de la vinculación entre los países. Hay un componente de poder en cada relación, *and the study of that aspect is the study of politics*<sup>46</sup>.

Para perseguir sus objetivos, es imprescindible que un estado tenga poder. En las discusiones sobre su concepto, se habla de la dimensión territorial y poblacional de las naciones, sobre fuerza militar, entre otros criterios. Sin embargo, si esos recursos no son explotados para que estén en condiciones de producir resultados, representan solo la expectativa de poder, *for power is the ability to determine the behavior of others*,<sup>47</sup> o, mejor dicho, *to influence the behavior of others in accordance with one's own ends*.<sup>48</sup>

Organski subraya que *to be considered a determinant of power, a social or natural phenomenon must increase the ability of a nation to influence the behavior of other nations (...)* *to persuade, to reward, to punish, or to apply force to other nations*<sup>49</sup>. De esa manera, introduce los conceptos –muy ilustrativos para el caso en estudio– de “poder latente” y “poder efectivo” (si bien no utiliza esa terminología). Tal como afirma, *the physical possession of natural resources is not a source of power unless: (1) they are developed; (2) the possessor maintains political control over their disposition*.<sup>50</sup>

Organski resalta que el poder es sutil, y tiene instrumentos tangibles, como la fuerza persuasiva de los argumentos y la comunión de intereses, e intangibles, como la expectativa de recompensa o temor de represalias<sup>51</sup>. *There is power in ideals, in propaganda, and in the granting of good will*.<sup>52</sup> Incluso la estimación correcta del propio poder es una fuente de poder, de la misma manera que la sobrestimación y la subestimación son fuentes de debilidad. En el primer caso, *the nation whose bluff is called will find its future power seriously diminished with*

---

46 Ibid., p. 94

47 Ibid., p. 95

48 Ibid., p. 96

49 Ibid., pp. 117-118

50 ORGANSKI, 1960, p. 133.

51 ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 7.

52 ORGANSKI, op. cit., p. 99.

*even its legitimate threats falling on deaf ears.*<sup>53</sup> En el segundo, la nación corre el riesgo de timidez excesiva que le impida utilizar incluso el propio poder que tiene. Se cita a continuación un pasaje en el que Organski discurre sobre esa cuestión:

*A good part of a nation's power is seen to depend, not only upon its genuine ability to influence the behavior of other nations, but also upon its own estimation of its ability and upon the estimation made by other nations. (...) if a nation guesses wrong about its power relative to other nations, it may actually alter its relative power,<sup>54</sup> [por ejemplo, la Italia de la década de 1930 fue tratada como una grande potencia hasta su desplome durante la Segunda Guerra Mundial]. A reputation for power confers power, whether or not it is justified.<sup>55</sup>*

Organski resalta, una vez más, la importancia de una correcta evaluación del propio poder y de la reputación que se hace del mismo:

*We see that much of a nations' power lies in the mind. Material resources there must be: land, men, raw materials, industries, and military forces. No amount of bluff can take their place completely. But above and beyond these necessities, a nation can increase its power by shrewdly estimating its exact power relative to other nations, by knowing just what it can and cannot do, and by making the most of a past reputation or a future promise of power.<sup>56</sup>(...) Power is not a static characteristic. It is part of a nations' relations with other nations, and it grows and diminishes with use. The power of a nation depends in part upon what other nations think it is, and it depends also on what a nation thinks other nations think.<sup>57</sup>*

Por último, también con respecto a la evaluación del propio poder y el del adversario, Organski destaca que una nación más audaz que inicie una acción no esperada por parte de sus enemigos puede tener una ventaja inicial, aunque, a largo plazo, la reacción debe ser esperada. Con tiempo, las naciones con más recursos de poder pueden transformar poder potencial en poder efectivo. Esa fue la situación observada tanto en el caso de las *blitzkriegs* alemanas como del ataque japonés a Pearl Harbor, cuando *the Axis nations miscalculated the response of the*

---

53 Ibid., pp. 99-100.

54 Ibid., p. 101.

55 Ibid., p. 102.

56 Ibid., p. 103.

57 ORGANSKI, 1960, p. 103.

*Allies. They overlooked the fact that a maximum use of Axis power would bring into being power among the Allies that had not existed before.*<sup>58</sup>

Hay cuatro medios fundamentales para el ejercicio del poder: (i) persuasión, (ii) recompensa, (iii) punición y (iv) uso de la fuerza. La persuasión es utilizada por naciones grandes y pequeñas de manera general, por ser barato y eficaz; es particularmente popular entre naciones menores, que carecen de poder para coaccionar y con recursos limitados de recompensa y punición. Los tipos de recompensa que una nación puede ofrecer a la otra son diversos, pudiendo ser meramente el reconocimiento y la aceptación social, aunque generalmente toman formas más concretas, como ayuda militar (material, soldados, bases, entrenamiento), económica (préstamos o donaciones, acuerdos o concesiones comerciales, facilidades arancelarias o acceso a material estratégico) o técnica. *Rewards and punishments are closely related, for one of the most effective punishments is to withhold a reward, just as one of the most effective rewards is to abstain from some punitive action that would otherwise be taken.*<sup>59</sup> Las formas más habituales de punición son la propaganda desfavorable, el apoyo político a enemigos, la imposición de dificultades en materia migratoria, comercio y transporte, así como de sanciones económicas y la acción militar.

Organski subraya que la punición y el uso de la fuerza no son medios adecuados para lidiar con naciones amigas. *Indeed, the mere threat of force would probably be enough to terminate effectively any international friendship. For this reason, force as a means of exercising power is used where disagreement between two nations is most profound.*<sup>60</sup> Concluye, de esa forma, que la elección entre los medios de ejercicio de poder variará según el nivel de acuerdo y de amistad entre las naciones involucradas. Según la intensidad del desacuerdo y de la enemistad

---

58 Ibid., p. 104.

59 Ibid., pp. 106-7.

60 ORGANSKI, 1960, p. 110.

crezca, la tendencia es que los recursos de poder pasen del espectro de la persuasión y recompensa a la punición y uso de la fuerza.

Cabe destacar la profunda diferencia existente entre la fuerza utilizada como punición y aquella empleada en la guerra, cuyos objetivos son distintos. En el primer caso, existe la expectativa de que la nación atacada cambie su comportamiento de la manera esperada por el agresor –es decir que aún está presente el elemento de la elección. En sentido diametralmente opuesto, la guerra busca la eliminación del poder de elección<sup>61</sup>.

Organski observa, además, que la elección del método de ejercicio del poder dependerá, parcialmente, del objetivo anhelado. Cuanto mayor sea la concesión que se quiere obtener, mayor será la presión que tendrá que ser ejercida.

Autores adscritos a la teoría de la transición de poder son unánimes en subrayar que el poder nacional, lejos de restringirse a los recursos militares, debe ser evaluado a la luz de tres elementos: a) el número de personas que pueden trabajar y luchar; b) la productividad económica; y c) la efectividad del sistema político del país para coordinar contribuciones individuales a favor de los objetivos nacionales. Organski explica esta última de la siguiente manera:

*Efficient government is not only a core factor in the determination of national power; a minimum degree of efficiency is necessary for national existence. (...) Above this minimum, the degree of efficiency in government is a major determinant of power. It is not hard to understand why it should be so. First, government is the tool by which all the resources of the nation, both human and material, are mobilized to influence the behavior of other nations. Second, power that is wielded internationally is exercised through the agency of government.<sup>62</sup>*

De los tres factores antes mencionados, la capacidad política es considerada la más volátil y con reales posibilidades de afectar el poder de un estado en el corto plazo. Para hacer estimativas apropiadas de la potencia de las naciones, *and of the kinds of effort they can make*

61 ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 5.

62 ORGANSKI, 1960, p. 199.

*when pressed (...), one must first understand the patterns of national growth that provide the pool of critical resources necessary for a war and the capacity to deploy them usefully.*<sup>63</sup>

### *Población*

La población es considerada una condición *sine qua non* para la adquisición de *status* de gran potencia en el siglo XXI. *Without a large population, a nation cannot hope ever to become either a great power or a dominant nation (...) the size of a population ultimately determines the power potential of a nation.*<sup>64</sup> Países como Francia, Inglaterra y Alemania alcanzaron la condición de gran potencia sólo porque tuvieron la ventaja de realizar previamente su propia revolución industrial, pero jamás volverán a ocupar la posición más alta de la pirámide.

El padre de la teoría de la transición de poder explica la importancia del factor demográfico de la siguiente forma:

*Unlike balance-of power theories that highlight the important contribution of a state's allies to its power, power transition theory argues that the ultimate basis of power is the demographic potential of a state. Those governments which prove effective in organizing this potential, by both penetrating their societies and extracting resources therefrom, will be the governments of developed powerful states. In fact, the term "power transition" initially referred to the domestic process by which a state's population was mobilized and the state went from "potentially" powerful to a condition of "power maturity"*<sup>65</sup>.

Sociedades desarrolladas, que ya pasaron por la transición de poder y alcanzaron un nivel estable de expansión económica, difícilmente lograrán aumentar su población a punto de alcanzar la condición de *challenger*. Ello implica afirmar que, dentro de la dinámica de poder elaborada por la teoría de la transición de poder, es muy difícil revertir la superación de un estado por otro ("*power overtaking*"). De esa forma, naciones como Francia, Inglaterra y Alemania mantienen una posición en la parte superior de la pirámide, pero jamás podrán desafiar a

---

63 ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 9.

64 TAMMEN *et all*, 2000, p. 18.

65 LEMKE, 2002, p 26.

naciones como China y Estados Unidos, que tienen una amplia ventaja en términos poblacionales.

El ascenso de los BRICS también parece corroborar la importancia del factor poblacional para el ascenso en la pirámide. Los cuatro primeros, especialmente, son países con una gran extensión territorial, diversidad de recursos y, lo más importante, población numerosa. La teoría de la transición de poder atenta a que son países como esos los que pueden tener un impacto sobre el *status quo* una vez que alcancen plenamente su desarrollo. *Governments in developing nations that can increase government capacity will take control of the population expansion, accelerate investment in human capital, and attain self-sustaining growth.*<sup>66</sup>

Sin embargo, hay una importante observación que explica por qué la ventaja *poblacional* del Brasil imperial no se reflejó en una equivalente superioridad durante la Guerra de la Triple Alianza: la dimensión poblacional no confiere *per se* la condición de gran potencia, sino que debe ser movilizada como fuerza productiva a fin de que proporcione el aprovechamiento de los vastos recursos potenciales que ofrece. Esa noción explica, también, por qué países como Bangladesh o Indonesia no consiguieron –hasta este momento– utilizar su potencial para obtener mayor poder. En el caso de esos países, la ventaja poblacional es lo que se ha convenido denominar en este trabajo “poder latente”.

### *Crecimiento económico*

La teoría de la transición de poder prevé, de manera general, dos trayectorias posibles para los países con bajos índices sociales. Pueden dar inicio a un proceso de desarrollo endógeno o sucumbir a la “*poverty trap*”, a depender de la capacidad política, considerada el factor más

---

<sup>66</sup> TAMMEN *et al*, 2000, p. 19.

importante en esa ecuación.<sup>67</sup> Las naciones que logran superar la “*poverty trap*” –con niveles estables de acumulación de capital y de capacidad política– tienden a mantener un crecimiento sostenible, aunque a ritmos más moderados que el observado en la fase inicial. *When nations achieve relatively high levels of capital accumulation and maintain political capacity at average rates, output growth stabilizes and produces sustained growth at moderate levels*<sup>68</sup>.

El concepto de desarrollo endógeno es un refinamiento de las ideas inicialmente propuestas por Organski en *World Politics*. La asociación entre cambios políticos y revolución tecnológica es considerada el camino para el desarrollo sostenible. No es suficiente, no obstante, para mantenerse al frente de los países en desarrollo más acelerado. Países que alcanzan la etapa de desarrollo sostenible tienden a ser superados por naciones ascendentes, con poblaciones mayores y niveles razonables de capacidad política.

### *Capacidad política*

La capacidad política es la habilidad de los gobiernos de aprovechar productivamente a su población. Esa capacidad permite transformar el potencial económico en poder nacional. Estados que posean un mayor control o influencia sobre los procesos productivos tendrán ventaja en ese proceso:

*Countries at the bottom of this growth trajectory, with low levels of economic development, have difficulty extracting resources from their populations, since individuals consume most if not all resources to support their daily existence. (...) Among low and early growing nations, there is substantial variation in national ability to extract resources. Nations with strong political controls have leverage and can mobilize potential population resources into actual national power*<sup>69</sup>.

La teoría de la transición de poder demuestra que los cambios de poder resultantes de esa dinámica de crecimiento endógeno pueden tener serias consecuencias para la estabilidad

---

<sup>67</sup> *Countries are either headed into the poverty trap or toward sustained economic growth.*” TAMMEN *et al*, 2000, p. 17.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>69</sup> TAMMEN *et al*, 2000, p. 20.

mundial. Estados con poblaciones similares, en diferentes etapas de desarrollo, tienden a organizarse de forma jerárquica, en un sistema de dominación. Cuando las etapas de desarrollo convergen en el mismo nivel, se alcanza lo que se ha convenido denominar “paridad”.

El escenario más peligroso para la teoría de la transición de poder se da cuando la nación dominante, con una población pequeña y que ya alcanzó la etapa de desarrollo sostenible (y, por lo tanto, a ritmo más moderado) es superada por una nación en crecimiento acelerado, con una población mucho mayor (se citan ejemplos como la superación de Inglaterra por Francia y de Francia por Alemania).

### *Índice de poder nacional*

En el libro *World Politics*, Organski buscó identificar una fórmula para evaluar comparativamente el poder de los estados. Intuitivamente, notó que la medida ideal debería incluir la capacidad política entre sus variables. No obstante, en ese entonces tuvo que conformarse con utilizar el producto bruto interno (PBI) como el mejor índice de poder disponible en aquel momento. El PBI fue seleccionado no como indicador de riqueza propiamente dicha, sino también por reflejar la influencia de la población y el desarrollo económico sobre los resultados del país:

*A simple index of national power based on two of the three most important determinants is national income, which reflects the contribution of both population size and economic development as well as that of the other factors to a lesser degree. The index would be much improved if a reliable quantitative measure of political efficiency could be found.<sup>70</sup>*

*We are interested in the national income, not because the goods and services it represents contribute to power directly, but because national income is determined by so many of the same factor that determine national power.<sup>71</sup>*

---

70 ORGANSKI, 1960, p. 216.

71 Ibid., p. 204.

Sin embargo, posteriormente, Organski y Kugler presentaron, en la obra *War Ledger*, de 1980, una fórmula capaz de evaluar más precisamente el poder nacional. Se utilizaron la población total, como dimensión de la mano de obra disponible y potencial militar; el PBI *per capita*, como medidor de la productividad; y el índice de “extracción gubernamental”, como parámetro de la capacidad política<sup>72</sup>, representado por la razón de los impuestos reales y por la capacidad de tributación estimada<sup>73</sup>. Tal como explican los autores, el cálculo del desempeño en la recaudación de impuestos se realizaba con base en la razón de los ingresos totales recaudados por el producto total. Con todo, para llegar a una medida más aproximada de la capacidad de tributación de los estados, se consideró más adecuado tener en cuenta tanto la capacidad de extracción como de asignación de recursos. Organski y Kugler así aclaran:

*The conception of governmental extraction of resources includes two behaviors that must be distinguished from one another: first, the actual collection and aggregation of available resources into national pools; second, the distribution and allocation of resources for purposes the government deems necessary.*<sup>74</sup> Y:

*The capacity of the country to allocate resources is the critical variable in the question (...).*<sup>75</sup>

En la elaboración de la fórmula, se tomó en consideración, además, que el poder nacional deriva de los recursos internos, pero también puede ser influenciado por la ayuda internacional. Esta última, a su vez, sería mejor evaluada en términos de gastos financieros. Por último, se llegó a la siguiente ecuación:  $(\text{PBI} \times \text{Tax Effort}^a) + (\text{Ayuda Internacional} \times \text{Tax Effort of Recipient})$ . Se estimó “a” en 1,75, con base en el supuesto de que la asignación es “ligeramente más fácil” que la extracción<sup>76</sup>.

---

72 *Taxes are exact indicators of governmental presence.* ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 74.

73 (...) *the measurement of tax efforts is obtained by calculating the ratios of real taxes to expected tax capacity.* Ibid., p. 77.

74 ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 82.

75 Ibid., p. 84.

76 Para informaciones más detalladas, ver el capítulo 2 de *The War Ledger*.

A fin de poner a prueba su validez, la fórmula fue aplicada a casos específicos, seleccionados de acuerdo con los siguientes criterios:

1. *We chose conflicts (involving pairs of nations) in which at least one of the contestants scored poorly on all the variables usually considered important ingredients of national power.*
2. *We also looked for conflicts in which the high scores received by the actual winners for socioeconomic factors were nevertheless not sufficient to predict their victories.*
3. *We selected conflicts in which the contending nations faced territorial loss when the conflict was over, depending on its results. We felt that a real threat of territorial loss would ensure that the contestants would fight with all their might.*<sup>77</sup>

A la luz de esos parámetros, se estudiaron los siguientes seis casos: a) tres de los cuatro conflictos árabe-israelíes, de 1956, 1967 y 1973; b) el enfrentamiento entre Vietnam del Norte y el Viet Cong, beneficiados por el *expertise* militar y por el apoyo financiero de China y la Unión Soviética, y el gobierno de Vietnam, con la intervención directa de los Estados Unidos; c) la guerra de Corea; y d) la guerra sino-india de 1962. Partiendo de la presunción de que ambos lados lucharon hasta el límite de sus capacidades, las hipótesis evaluadas fueron que (1) el lado victorioso debería tener un *pool of capabilities* al menos igual o superior al del lado perdedor (*the superiority should exist before rather than after the war begins*<sup>78</sup>); (2) si los dos lados mantienen un nivel equivalente de *capabilities* (poder) el resultado debería ser el empate; y (3) las *national capabilities* no están sistemáticamente relacionadas con los resultados de una guerra (esta era la hipótesis que se deseaba descartar).

Con relación a los conflictos árabe-israelíes, se observa que el método tradicional de Organski presentaría a Israel en clara desventaja en términos de PBI (además de población y territorio) a lo largo de todo el período, no sólo con respecto a la coalición, sino también en comparación solamente con Egipto. Sin embargo, con base en la fórmula elaborada por Organski y Kugler, se reveló que Israel era el lado más débil en 1956, equivalente en 1967 y el más fuerte

---

<sup>77</sup> ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 88.

<sup>78</sup> Ibid., p. 89.

en 1973, comparado con los países árabes como un bloque. La victoria en 1956 debe ser atribuida a la ayuda de Francia y el Reino Unido. En las últimas confrontaciones, cuando no hubo intervención externa, los autores estiman que, a pesar de tener una condición solo equivalente, Israel venció rápidamente la disputa en 1967 como resultado de la ventaja proveída por el “factor sorpresa” del ataque. En 1973, el combate se extendió más allá de lo que se podría esperar de un país que, según el índice de Organski y Kugler, tenía superioridad con relación a sus adversarios. Nuevamente, los autores encuentran la explicación en la ventaja militar concedida a los iniciadores de la guerra –esta vez los países árabes–, lo cual habría exigido de Israel algún tiempo para recuperarse y revertir la desventaja inicial. El estudio sobre los conflictos árabe-israelíes validó la hipótesis 1 de que el lado victorioso debería tener un *pool of capabilities* al menos igual o superior al del perdedor.

Posteriormente, en el estudio de la guerra de Vietnam, a pesar de la expectativa de una flagrante derrota de Vietnam del Norte, a la luz de los índices económicos de la región, se observó una amplia ventaja del Viet Cong hasta el arribo militar de los Estados Unidos. Con la presencia de ayuda externa, hubo paridad; al momento de la retirada estadounidense, el Viet Cong retomó la superioridad. *The reason the South Vietnamese could not resist the pressure from the North was not a lower level of economic resources in the south but rather a political system there that performed below average in extracting such resources.*<sup>79</sup> La evidencia apoyó las hipótesis 1 y 2. Al igual que en Vietnam, en la guerra de Corea, hubo intervención directa extranjera. Estados Unidos y China no sólo brindaron asistencia sino que también emplearon tropas. En ese caso, se validó la hipótesis 2. El caso sino-indio, a su vez, fue el único en el que el PBI de los países ya señalaría de antemano el lado más fuerte. No obstante, aplicando el método de Organski y Kugler, la ventaja china, en términos de poder, que sería de dos o tres contra uno,

---

79 ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 97.

es aumentada a diez y quince contra uno. Esa amplia superioridad estimada por los autores es corroborada por los resultados en los campos de batalla. Una vez más, las hipótesis 1 y 2 mostraron ser compatibles con las evidencias.

### **Paridad**

Contrariamente a la teoría del equilibrio de poder, la teoría de la transición de poder establece que son los períodos de paridad los que favorecen la gestación de las guerras. Ese período de paridad se inicia cuando la nación ascendente alcanza el 80% del poder de la dominante y termina cuando la situación se revierte, es decir, cuando el antiguo poder dominante desciende al 80% del poder de la nueva potencia. El proceso de superación de un estado por el otro es llamado “*overtaking*”.

Siempre que estén dadas las condiciones de paridad y el deseo de cambiar el *status quo*, se considera que hay altas probabilidades de guerra. Por ese motivo, la teoría advierte sobre el peligro de las dinámicas y procesos de variación de poder relativo. Dentro de esa lógica, en sentido contrario, estados insatisfechos, pero débiles, no presentan peligro, ya que les faltan recursos de poder que garanticen buenas probabilidades de éxito en un enfrentamiento militar con la potencia dominante. Lemke argumenta que:

*The probability a dissatisfied challenger will initiate a war to change the status quo when it is dramatically inferior to the dominant state is hypothesized to be very low, specifically because leaders of a weak challenging state are expected to anticipate their effort will be unsuccessful given their power disadvantage. Instead, they are more likely to bide their time until their loss to the dominant power is not certain. This depiction represents dissatisfied challengers as reasonably efficient foreign policy practitioners. They are hypothesized to be unlikely to waste resources frivolously in struggles they are likely to lose<sup>80</sup>.*

Esa afirmación es especialmente importante para este trabajo porque confirma la hipótesis adoptada desde el principio de que Solano López, como actor racional, atacó al imperio

---

80 LEMKE, 2002, p. 33.

brasileño porque creía tener buenas probabilidades de victoria. Tal como afirma el autor antes citado, los estados no “desperdician recursos frívolamente en embates que tienden a perder”. Ese supuesto se ve reflejado en las diversas teorías de Relaciones Internacionales desde los tiempos de Tucídides. Los estados no entran en guerra si no creen que tienen condiciones lo suficientemente buenas como para vencerlas.

### **Modelo de múltiples jerarquías**

El modelo de múltiples jerarquías, de Douglas Lemke, transporta la teoría de la transición de poder –elaborada para reflejar únicamente las relaciones entre las potencias hegemónicas mundiales– a subsistemas de poder local, geográficamente reducidos. De esa manera, dentro de la pirámide son identificadas otras pirámides más pequeñas que funcionan con la misma lógica: la paz es amenazada en situaciones en las que hay estados insatisfechos con el *status quo* y en situación de paridad.

Las relaciones entre jerarquías locales y globales también es jerárquica, en función de la distribución de poder. Mientras aquellas son influenciadas por estas, no hay relación recíproca verdadera, ya que jerarquías locales no tienen control sobre jerarquías globales –*the distribution of power clearly makes the regional hierarchies subordinate to the global hierarchy*<sup>81</sup>. Por ese motivo, las guerras son difundidas en una única dirección, del global al regional.<sup>82</sup>

La definición de grandes y pequeños poderes, a pesar de intuitiva, desató un debate académico importante. Martin Wight fue el primero en arriesgar una definición, con base en la amplitud de los intereses de cada país: países con “intereses generales” serían grandes potencias; países con “intereses limitados” serían pequeñas potencias<sup>83</sup>. Lemke adopta ese criterio para

---

81TAMMEN *et al*, 2000, p. 7.

82Ibid., p. 8.

83 LEMKE, 2002, pp. 50-51.

caracterizar a pequeñas potencias, en el marco del modelo de múltiples jerarquías, como países con intereses y capacidad militar geográficamente limitados:

*Great powers have geographically general interests which lead them to be active politico-militarily around the globe. The limited geographical interests of the small powers, combined with their relative impotence and inability to exert influence around the globe, lead them to be active politico-militarily within the local hierarchy in which they are located.*<sup>84</sup>

Uno de los prerrequisitos básicos para la aplicación de ese modelo es la indiferencia de los grandes poderes (“*great power indifference*”), dado que la intervención externa de una potencia hegemónica puede desequilibrar el sistema local. Un gran poder, a fin de satisfacer sus intereses, puede influenciar a estados con intenciones conciliatorias a entrar en guerra o prevenir la guerra entre estados en vías de enfrentamiento armado. Cuando cuestiones locales afectan de forma significativa un poder dominante, la injerencia externa es de esperarse. Ante la ausencia de tal interferencia, no obstante, las jerarquías locales funcionan exactamente como el sistema de las grandes potencias mundiales, con base en las variables de la paridad y la insatisfacción. En palabras de Lemke:

*Of course, it is possible for great powers, perhaps most frequently the dominant power, to interfere with relations within local hierarchies. Since at least the time of Thucydides, it has been conventional wisdom that the strong do as they will while the weak suffer what they must. Great powers are strong, while minor powers are weak, so great power could anticipate some level of success in any effort to interfere in local hierarchies. (...) When the dominant power or another great power feels strongly about the issues at stake in dispute within a local hierarchy, interference might be expected. However, in the absence of such strong interest by external great powers, the local hierarchies are expected to function in a manner parallel to the overall international power hierarchy.*<sup>85</sup>

Estadísticamente, es baja la frecuencia de la intervención militar de las grandes potencias en las jerarquías locales. Tal como subraya Lemke, *in terms of disputes underway between minor powers, great powers generally turn a blind eye militarily*<sup>86</sup>. De más de dos mil disputas iniciadas en sistemas locales, sólo setenta tuvieron intervención externa posterior de grandes

---

84 Ibid., p. 50.

85 LEMKE, 2002, pp. 50-51

86 Ibid., p. 51

potencias<sup>87</sup>. Obviamente, se sabe de la existencia de las modalidades de intervención indirecta o encubierta, que, sin embargo, al no poder ser medidas, no entran en las estadísticas.

Según Lemke, la estructuración del *status quo* en los subsistemas involucra temas que no son de interés de las grandes potencias, sobre los cuales las potencias regionales pueden arbitrar libremente. El autor subraya que sería problemático para una potencia regional confrontar las “preferencias” de la potencia dominante, *since such a local status quo might “invite” interference by the global dominant power*<sup>88</sup>.

El dominio territorial es señalado como el principal tema de conflicto en el ámbito de las jerarquías locales, ya sea por la incapacidad de definir fronteras, o por la inhabilidad de determinadas delimitaciones coloniales, que, con alguna frecuencia, ignoraron factores locales relevantes. Lemke destaca, no obstante, que esa actividad de redistribución territorial, pese al gran impacto local, por lo general es de poco interés para los grandes poderes, siempre que no afecten sus intereses, especialmente comerciales y de suministro de materias primas. También son temas importantes en la estructuración del *status quo* local la navegabilidad de las vías fluviales, el acceso al agua para el riego, el acceso a lugares sagrados, entre otras cuestiones étnicas, militares, económicas e ideológicas.<sup>89</sup> *Minor powers, according to the model, fight for the privilege to write the rules governing important local elements or their relations with each other.*<sup>90</sup> Para la Cuenca del Plata del siglo XIX, la demarcación de fronteras y la navegabilidad de los ríos eran temas cruciales y, como se verá, en cierta medida, responsables por la Guerra de la Triple Alianza.

---

87 Ibid., p. 51

88 Ibid., p. 54

89 *Local issues of diplomacy, economics and/or security politics not addressed by the global status quo would most likely compose the substance of a given local status quo.* LEMKE, 2002, p. 54

90 Ibid., p. 68

El autor cita la Guerra del Pacífico, que tuvo lugar entre 1879 y 1883, entre Chile, Perú y Bolivia, como ejemplo de un conflicto típico en el marco de las jerarquías regionales, sin interés para las potencias globales. Las fronteras de los tres países se encuentran en el Desierto de Atacama, región rica en minerales como cobre, nitratos, entre otros. En esa época, el sistema local era definido por la supremacía de Perú, que controlaba la subregión y mantenía una alianza con Bolivia. Chile, en la condición de potencia ascendente, entró en guerra con ambos países, luego de alcanzar una relativa paridad con Perú. En el contexto de la reacomodación del *status quo*, Chile redefinió las fronteras, negándole el acceso al mar a Bolivia e incorporando una porción considerable del territorio de Perú. Dado que los chilenos siguieron exportando los minerales de interés, las potencias occidentales se mostraron desinteresadas por los cambios locales en el *status quo*.

A fin de identificar los límites de cada jerarquía local, Lemke utiliza como criterio la relevancia o no que los países tienen en el desarrollo de la política exterior y en la planificación militar del entorno<sup>91</sup>. De esa forma, los grupos son delimitados de acuerdo con el nivel de interacción y relevancia mutua entre vecinos. De ese supuesto deriva el hecho de que los estados pertenecientes a una jerarquía local deben ser capaces de interactuar militarmente entre sí, es decir, de impactar militarmente el territorio del otro. Cuanto más poderoso fuere un estado, mayor será el área sobre la cual tendrá la capacidad de ejercer influencia militar. Cuanto más distante estuviere el objetivo, mayor será el esfuerzo. Como se sabe, el poder disminuye con la distancia, en función del *loss-of-strength gradient*.<sup>92</sup>

De esa manera, Lemke define las jerarquías locales como *sets of dyads with the ability to reach each other militarily (...). Such states are virtually certain to take each other's likely*

---

91(...) *the members of each local hierarchy consider each other when developing their foreign policies and planning for various military contingencies*. Ibid., p. 68

92 BOULDING, 1962 in: LEMKE, 2002, p. 70

*courses of action into account when formulating military contingency plans.*<sup>93</sup> Es entre esos estados, mutuamente alcanzables militarmente, que se desarrollarán los conflictos por el cambio de *status quo* en el marco de las jerarquías locales.

Partiendo de ese concepto de “alcanzabilidad militar”, el autor usa cálculos matemáticos –que no serán abordados en este trabajo– para establecer cuáles son las jerarquías locales alrededor del mundo. Cabe mencionar solamente que esos cálculos contraponen el tiempo en millas/día que un estado tarda en alcanzar el otro y el *loss-of-strength gradient* en la fórmula de Boulding revisada por Lemke.<sup>94</sup>

Utilizando esos cálculos estrictamente, el autor encuentra de forma persistente cuatro grupos en América del Sur: en la región Norte, Colombia, Ecuador y Venezuela; en la costa del Atlántico, Argentina, Brasil y Uruguay; en la costa del Pacífico, Chile y Perú; en la región central, Bolivia y Paraguay –esas son regiones extremadamente reducidas, pero el autor recuerda que las jerarquías locales de hecho son menores de lo que se piensa.<sup>95</sup> Esa estimación es corroborada por la historia diplomática de América del Sur. Al comparárselos con el mapa del período colonial, se observa que los Virreinos de Nueva Granada, del Perú y del Río de la Plata corresponden aproximadamente a la división propuesta por Lemke.

Lemke argumenta, además, que varios textos importantes sobre la historia diplomática de América del Sur, de autores como Davis y Wilson (1975) y Bethell (1984-1991), están organizados en torno a esas cuatro regiones. Casi intuitivamente, distintos autores también sistematizan las interacciones sudamericanas de acuerdo con las jerarquías locales de Lemke: Burr (1955:40) se refiere a un sistema de equilibrio de poder en el Río de la Plata y de otro entre

---

93 LEMKE, op. cit., p. 71

94 Ibid., pp. 71-81

95 Ibid., p. 82

Chile y Perú; Ortega (1984:373) describe a la Guerra del Pacífico como el resultado de una rivalidad característica de jerarquías locales, según la descripción de Lemke.<sup>96</sup>

Sin embargo, el autor reconoce que después de los años 1970, con la mejora del sistema de transporte en el subcontinente, se consolidó una única jerarquía local, con Brasil como potencia dominante. *According to my calculations the 'tyranny of distance' separating South American states from each other has largely been eroded owing to the shrinking world of advancing technology.*<sup>97</sup>

A los efectos del presente estudio y teniendo en cuenta el período estudiado, se considerará la jerarquía local de la Cuenca del Plata, compuesta por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; coincidentemente o no, los estados involucrados en la Guerra de la Triple Alianza.

---

96 LEMKE, 2002, p. 96

97 Ibid., p. 82

## CAPÍTULO 2

### ***STATUS QUO: SATISFACCIÓN E INSTATISFACCIÓN***

*Nations can be dissatisfied with the status quo for different reasons (...). In such cases their relations will be very noncooperative, and there may be a high probability that they will resort to war.*<sup>98</sup>

#### ***Status quo en la Cuenca del Plata: 1840-1865***

A la luz de los conceptos presentados en el capítulo 1, este capítulo será dedicado a estudiar el *status quo* en la Cuenca del Plata de mediados de siglo XIX y la evaluación que de él hacían los cuatro estados participantes de aquel sistema de poder local: Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

La situación en la Cuenca del Plata en ese entonces no se encuadra en una premisa básica de la teoría de la transición de poder en la que el poder predominante, por definición, está satisfecho y defiende el *status quo* –*by definition, the dominant power is satisfied (...). The dominant nation is the defender of the status quo.*<sup>99</sup> Esa afirmación tiene sentido si ya existe, de hecho, un *status quo* construido en función de los intereses del poder dominante que lo beneficie materialmente, aumentando su poder, a la vez que legitima sus instituciones y valores internacionalmente. Sin embargo, la Cuenca del Plata aún era un sistema en formación, en el que había estados más fuertes que otros, pero no había todavía una jerarquía organizada conforme a lo previsto por la teoría de la transición de poder. La región era una gran caldera donde se cocinaban lentamente desconfianzas y disputas en el plano internacional, condimentadas por alianzas inestables y crisis internas en el marco de la consolidación de los Estados-nación.

---

98 TAMMEN *et all*, op. cit., p. 11

99 Ibid., p. 9

A mediados del siglo XIX, el proceso de consolidación de los estados nacionales en la porción austral de Sudamérica se dio en un contexto de intensas disputas territoriales, comerciales y de influencia política. Thompson afirma que los países de la región mantenían relaciones sólo en virtud de la ineludible proximidad geográfica, pero “se odiaban cordialmente”<sup>100</sup>. La principal característica de los conflictos en la región durante ese período fue la interpenetración de intereses y fuerzas políticas que actuaban en esos países, generando sistemas de alianzas complejos y cambiantes. La fluidez de las alianzas durante aquél período es sintomática de la inestabilidad de la impresión que los actores tenían con relación al propio *status quo* -no había estados plenamente satisfechos.

Desde 1840 hasta 1865, Brasil, Paraguay y Argentina disputaron tierras, prestigio y poder, en distintas etapas de desarrollo socioeconómico y consolidación como Estado-nación, sin un conocimiento mutuo lo suficientemente grande como para que hubiera un consenso sobre la posición que cada uno ocupaba en la estructura regional. El nuevo *status quo* de la región poscolonial aún estaba por forjarse, a través de negociaciones y del uso de la fuerza. Pese a que no había claridad sobre el rol que cada país ocuparía en ese contexto, ya había una buena noción sobre cuáles eran más fuertes y tenían más posibilidades de sobreponerse: Brasil y Argentina. Uruguay, a su vez, último país en conquistar su independencia, en 1828, ya sabía que le correspondía un papel secundario en esas disputas. Paraguay, en ese contexto, era una incógnita, desconocido por sus vecinos en virtud del aislamiento autoimpuesto luego de la conquista de la independencia y considerablemente subestimado por sus vecinos.

Como bien sostiene Whigham, *ante la falta de un nuevo status quo claramente definido, las tradiciones heredadas de Portugal y de España mantuvieron un papel relevante en el*

---

100 GEORGE THOMPSON. *La Guerra del Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2014. p. 17

*establecimiento de las conductas estatales después de las independencias en América del Sur*<sup>101</sup>.

Se heredaron las rivalidades y premisas sobre la posesión de la tierra, el imperio brasileño adoptó el *uti possidetis* y las antiguas colonias españolas se aferraron a los tratados convencionales firmados desde el siglo XVI. Brasil y Paraguay asumieron también el comportamiento de las antiguas potencias ibéricas en las fronteras -en lo que diferían muy poco entre sí.

En un ambiente de competencia constante, estaban siempre atentos a movimientos potencialmente desagradables entre ellos, armaban grupos indígenas hostiles, destruían asentamientos rivales, falsificaban cartas y otros documentos. Incluso las áreas más aisladas eran objeto de una profunda rivalidad.

*Así como España y Portugal se hacían mutuos reclamos sobre sus posesiones en Sudamérica, así lo hicieron sus estados sucesores para obtener ventajas territoriales. (...) los españoles y luego los paraguayos basaban sus derechos de soberanía sobre preceptos legal y divinamente sancionados. (...) En cambio, los portugueses habían mostrado siempre mayor flexibilidad al interpretar mandatos legales y diplomáticos que sus vecinos españoles o hispanoamericanos. (...) La presencia física era lo determinante.*<sup>102</sup>

Paraguay –que había conquistado su independencia en 1811 luego de la derrota militar de las fuerzas argentinas dirigidas por Manuel Belgrano, en el marco de la disolución del antiguo Virreinato del Río de la Plata, creado en 1776 por España–, inició su vida independiente acechado por la amenaza de un intento de anexión por parte de Argentina, bajo el liderazgo de Buenos Aires. La capital estaba fortalecida en el contexto nacional en virtud de su posición estratégica como puerto de salida y recepción del intercambio comercial. Por ese motivo, Paraguay se mantuvo cerrado hasta la década de 1840, cuando Carlos Antonio López asumió el gobierno de un país lo suficientemente estructurado como para empezar a relacionarse con sus vecinos de manera más estrecha y desempeñarse en la política regional del Plata más

---

101 THOMAS WHIGHAM. *La Guerra de la Triple Alianza: Causas e inicios del mayor conflicto bélico de América del Sur*. 2v. v1. Asunción: Santillana, 2010. p. 93

102 Ibid., p. 93

intensamente. Es sintomático de esas circunstancias el hecho de que la proclamación formal de la independencia paraguaya solo haya sucedido en 1842, pese a que el nombre del país había sido alterado de Provincia a República en 1813. En un segundo momento, Paraguay pasó a sentir las presiones por la indefinición de los límites con Brasil. Temía la pérdida de territorio con Brasil en la región de Mato Grosso y por ese motivo creó obstáculos para el tránsito fluvial en la zona, lo cual provocó el aumento de tensiones en las relaciones entre ambos países.

Ante lo expuesto, y dentro del cuadro teórico-esquemático de la teoría de transición de poder, se puede afirmar que Brasil era una potencia dominante (o casi) insatisfecha, Argentina era un actor mediano insatisfecho, Paraguay un actor mediano, en ascensión, insatisfecho y Uruguay era un estado pequeño, insatisfecho.

#### *Década de 1840*

El año de 1840 creó condiciones propicias para la reintegración de Paraguay a su entorno y para una participación más activa de Brasil en las cuestiones platinas. En Paraguay, la muerte de José Gaspar Rodríguez Francia abrió el camino para una política exterior más activa con Carlos Antonio López, quien encontró al país lo “suficientemente estructurado” como para “articularse externamente en defensa de su independencia.”<sup>103</sup> En Brasil, el fin del conturbado período de regencia (1831-1840), a raíz del adelanto de la mayoría de edad de Pedro II, creó las condiciones para que se desarrollara una política para la región del Plata.<sup>104</sup> Brasil y Paraguay empezaron a forjar una relación de estrecha confianza, establecida sobre intereses comunes, mientras que mantuvieron relaciones dispares con Argentina y Uruguay, divididos entre federalistas y unitarios y blancos y colorados, respectivamente.

---

103 DORATIOTO, 2002, p. 26.

104 Ibid., p. 25.

Francia, el primer gobernante de Paraguay, había mantenido al país estratégicamente cerrado al contacto exterior, buscando evitar nuevos intentos de dominación por parte de naciones vecinas y, en el plano interno, eliminó cualquier oposición a sus planes de gobierno. En la década de 1830, los intentos de Juan Manuel de Rosas de reunir a las antiguas provincias del virreinato bajo su liderazgo contribuyeron al mantenimiento de esa política de aislamiento. Francia estableció un gobierno con absoluta centralización del poder político y económico. La élite española (“peninsulares”) y parte de la élite local perdió poder luego del descubrimiento, en 1820, de una conspiración para asesinar a Francia, lo cual implicó la aplicación de una justicia sumaria contra los insurgentes. La Iglesia, a su vez, fue expulsada de Paraguay y sus bienes pasaron a estar bajo el dominio del Estado.

El aislamiento adoptado por Francia tuvo un profundo impacto sobre la forma de organización económico-social de Paraguay. El Estado pasó a regular todas las actividades y asumió el monopolio comercial de la yerba mate, de la madera y del tabaco. Además, la confiscación de tierras de la élite tradicional y de la Iglesia le proporcionó mayor poder para desempeñar el rol de gestor de una precaria economía nacional. Como excepción, se entabló un pequeño flujo de comercio, bajo control estatal, con la provincia de Corrientes, a través del puerto de Villa del Pilar, y con Brasil, por Villa de Itapúa, sin que existieran, no obstante, contactos oficiales. De esa manera, dejó como legado a un país socioeconómicamente atrasado, aunque mínimamente organizado, sin deudas y, principalmente, con su independencia asegurada.

Carlos Antonio López, al mismo tiempo en que mantuvo la estructura interna, política y económica, de la dictadura francista, buscó poner en práctica una política exterior más activa e inmiscuirse en las cuestiones relativas a la Cuenca del Plata. Como forma de modernizar la economía, el presidente paraguayo implementó gradualmente lo que Doratioto llamó de una

estrategia de “crecimiento hacia afuera”.<sup>105</sup> En 1845, Carlos López abrió el país al comercio y a la inmigración. Luego del restablecimiento de la Confederación Argentina, en 1852, con sede en Paraná, Paraguay tuvo su acceso al mar garantizado, por donde podría comercializar su producción e importar productos. Como resquicio de los tiempos francistas, no obstante, el presidente mantuvo las restricciones a sus nacionales con respecto a la compra de tierras y el casamiento con paraguayas (en este último caso, sin embargo, dejó prevista la posibilidad de excepción mediante la autorización del gobierno).<sup>106</sup>

El Estado se concentró en la exportación de productos primarios, a partir de la cual financió la rápida modernización, especialmente militar, sin endeudamiento externo. Sin embargo, en virtud de la concentración estatal consolidada en el largo período en el que Francia estuvo en el poder, no había en el Paraguay de la década de 1840 un sector privado estructurado, con experiencia administrativa y capital financiero, para llevar adelante ese proyecto. Le correspondió a la burocracia estatal, por lo tanto, asumir tales funciones.

El primer país en reconocer la independencia paraguaya fue Brasil, en 1844, lo cual favoreció el establecimiento de relaciones de amistad entre ambos países en ese primer momento. En aquel año, José Antônio Pimenta Bueno, futuro marqués de São Vicente, fue enviado a Asunción como encargado de negocios. El representante imperial utilizó con gran éxito las representaciones diplomáticas de Brasil con miras a facilitar el reconocimiento de la independencia paraguaya por parte de otros estados.

La iniciativa brasileña estableció bases favorables para conquistar la confianza de Carlos López, quien hizo de Pimenta Bueno uno de sus más cercanos interlocutores, incluso para temas de carácter interno del gobierno paraguayo, como la redacción de decretos y leyes, además de tratar de los problemas internacionales de Paraguay. *En una feliz luna de miel, de íntimo*

---

105 DORATIOTO, 2002, p. 29.

106 THOMPSON, 2014, p. 26.

*entendimiento, el ministro brasileño (...) se convirtió en un verdadero procónsul del Imperio, con positiva gravitación en los actos del gobierno*<sup>107</sup>. *Durante un corto período, la influencia brasilera en Asunción no tuvo límites.*<sup>108</sup>

Con ese acercamiento, Brasil tenía como objetivos lograr la libre navegación de los ríos compartidos por los dos países, esencial para la comunicación de la capital brasileña con el interior del país, y mantener a Paraguay alejado de la Confederación Argentina a cualquier costo. El emisario brasileño, Pimenta Bueno, había sido instruido “a emplear todos los medios para evitar que Paraguay se aproximara a la Confederación Argentina”.<sup>109</sup>

Facilitó también el acercamiento entre Paraguay y Brasil la aversión común hacia Rosas, que se negaba a reconocer la independencia de aquel país y buscaba crear obstáculos al tránsito comercial paraguayo por medio del río Paraná, que estaba bajo su control. Brasil, a su vez, veía con malos ojos el apoyo de Rosas a los blancos en la lucha contra los colorados en la Guerra Grande de Uruguay (1838-1851), por temer que esa intervención escondiera intenciones de dominación y anexión por parte de Argentina. Por lo tanto, Brasil y Paraguay tenían como desafecto común a la Argentina.

Esas relaciones especiales con Paraguay se consagraron en la política de defensa de la integridad territorial de Paraguay y de Uruguay, adoptada por el Partido Conservador, que gobernó el Imperio desde finales de la década de 1840 hasta 1862. La estrategia tenía como propósito defender intereses comerciales –la garantía de la libre navegación– y estratégico militares –evitar la ampliación de la frontera entre Argentina y Brasil y, consecuentemente, el área que debía ser defendida de un posible ataque de Rosas.

---

107 EFRAÍM CARDOZO. *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata: Antecedentes y Estallido de la Guerra del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora, 2012. p. 56.

108 Ibid., p. 73.

109 DORATIOTO, 2002, p. 27.

El Imperio temía que la consolidación de un vecino poderoso en el Río de la Plata pudiera costar la independencia de Paraguay y de Uruguay y, consecuentemente, la navegabilidad de los ríos de la región. En el caso de anexión de esos dos países por parte de Argentina, no había garantías de que los ríos platinos no serían nacionalizados. Resultaba imperativo, no obstante, asegurar el acceso por vía fluvial a Mato Grosso, única forma razonable de mantener un contacto entre la capital brasileña y aquella provincia en ese entonces.

Según Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, desde 1843, cuando el Imperio se acercó momentáneamente a Rosas, hasta su derrocamiento en 1851, la política platina de Brasil se definió en función del caudillo argentino<sup>110</sup>. El establecimiento de relaciones con Paraguay y Uruguay eran resultado de las intenciones brasileñas con respecto a la Argentina y, más específicamente, a Rosas. La batalla de Monte Caseros, en febrero de 1852, representó, según aquellos autores, *a derrocada de Rosas, que se escapó para la Inglaterra, a derrota de uma política inglesa para o Prata e a ascensão do Brasil como nova potência regional, temporariamente hegemônica*<sup>111</sup>. Para Carlos A. López, la caída de Rosas se presentó como una oportunidad para deshacerse *de la tutela brasilera, que ya no necesitaba, y trocó su benevolencia por enemistad. Asunción fue desde entonces el sitio más ingrato para los diplomáticos del Imperio*<sup>112</sup>.

La estrategia del Imperio en la región del Plata se vio facilitada por los procesos internos en desarrollo en Argentina y en Uruguay, que, a diferencia de Paraguay, todavía estaban estructurando las respectivas bases nacionales. En los enfrentamientos entre las distintas facciones de esos países, el gobierno imperial (a pesar de estar bajo dominio del Partido Conservador) apoyaba a las élites brasileñas, que se manifestaban a favor del comercio exterior

---

110 AMADO LUIZ CERVO e CLODOALDO BUENO. *História da Política Exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 110.

111 Ibid., p. 116.

112 CARDOZO, 2002, p. 73.

y, por lo tanto, de la libertad de navegación de los ríos. En ese contexto se formó la alianza entre el Imperio del Brasil, la facción política de los colorados en Uruguay y el gobernador de la provincia de Entre Ríos, José Justo de Urquiza. Fue esa alianza que permitió la caída de Rosas, en 1852.

Paralelamente a la aproximación con Brasil, Paraguay formalizó relaciones también con la provincia de Corrientes, con la cual mantenía un intercambio comercial desde la época de Francia. En julio de 1841, se firmaron dos tratados: uno de Amistad, Comercio y Navegación, y otro de Límites, por medio de los cuales se sentaron las bases para el libre comercio y relaciones operativas hasta que se llegara a un acuerdo sobre las fronteras.

#### *Década de 1850*

La década de 1850 fue testigo del derrumbe de las bases que sostenían los vínculos entre los cuatro países del subsistema de poder del Río de la Plata, los cuales se construyeron en el período anterior. Las relaciones se tensaron, sospechas se profundizaron, aliados llegaron a amenazar con la guerra y enemigos se aproximaron. En ese período, Carlos López revisó sus alianzas inicialmente establecidas con Brasil y con la Confederación Argentina, en ambos casos en razón de la indefinición de las cuestiones de límites y de la navegabilidad de los ríos.

En el caso de la recién restaurada Confederación, luego del inmediato reconocimiento de la independencia de Paraguay, en 1852, los dos países firmaron un tratado de límites que establecía que el territorio paraguayo llegaría hasta el río Bermejo, en la región del Chaco, y la Confederación se quedaría con el área de Misiones. Dicho tratado, sin embargo, no fue aprobado por el Congreso de la Confederación, en 1855, lo cual condujo al acercamiento entre López y el Estado de Buenos Aires, en una flagrante demostración de la fragilidad de las alianzas en la región del Plata de mediados del siglo XIX.

Las relaciones se pondrían aún más tensas con la Confederación al año siguiente. En 1856, el gobierno de Paraná envió a un representante a Asunción, Tomás Guido, que, entre otros temas, tenía la misión de revertir la demarcación de los límites a su estado del período colonial, lo cual implicaría dejar todo Chaco, además de Misiones, en manos argentinas. El 29 de julio de 1856 se firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, pero la cuestión de los límites quedó suspendida durante seis años.

En el caso del Imperio, luego de una primera década de contactos positivos –fomentada por la política del Partido Conservador de mantener la integridad territorial de Paraguay y de Uruguay como forma de contener a la Argentina– Brasil y Paraguay empezaron a desarrollar cierta rivalidad relacionada a cuestiones fronterizas, que había tenido desenlaces con respecto al permiso de navegación de los ríos en territorio paraguayo, vital para el Imperio brasileño. Brasil reivindicaba el establecimiento de los límites con Paraguay en el río Apa, de acuerdo con el *uti possidetis*, y Paraguay proponía el río Blanco, con base en el Tratado de San Ildefonso, de 1777, firmado por Portugal y España.<sup>113</sup>

En cuanto al tránsito fluvial, Carlos López creó dificultades para la libre navegación del río Paraguay por parte de buques brasileños, condicionándola a la demarcación de la frontera entre los países. El impase negociador perjudicó los intereses brasileños a tal punto que el Imperio presentó la posibilidad concreta de ir a la guerra con Paraguay. En las palabras de Doratioto, *a vital importância dessa navegação para o Império levou-o a ameaçar o Paraguai com uma guerra, para a qual este não estava preparado*.<sup>114</sup>

La perspectiva de una guerra con Brasil convenció a aquel país a ceder y firmar, en abril de 1856, un tratado que garantizaba la libre navegación. Las negociaciones sobre fronteras

---

113 *El Brasil ocupaba el Pan de Azúcar, colina situada en el territorio disputado, de donde fue desalojado por los paraguayos. Este asunto quedó pendiente y se concluyó un tratado dejando aplazada la cuestión de límites. Desde aquel tiempo el Paraguay ocupó siempre este territorio.* THOMPSON, 2014, p. 26.

114 DORATIOTO, 2002, p. 32.

quedaron postergadas durante seis años y se mantuvo la situación pendiente en el territorio en litigio entre los ríos Apa y Blanco.

La suspensión del debate entre el Brasil y el Paraguay sobre fronteras aquel año fue el embrión de la Guerra de la Triple Alianza. Durante los seis años en los que se suspendieron las negociaciones diplomáticas, se mantuvieron, y posiblemente recrudecieron, las disputas *in loco*. En 1862, cuando se retomaron los debates, el margen de maniobra para las diplomacias entre ambas partes se encontraba muy reducido.

Además, el acuerdo de 1856 solucionó solo parcialmente el problema de la libre navegación de los ríos. Aunque el acuerdo lo previera, Paraguay siguió encontrando argumentos de carácter técnico para dificultar el acceso brasileño, por temor a que Brasil armara militarmente a Mato Grosso y las regiones adyacentes. La inminencia de una guerra era vista por Carlos Antonio López como algo que solo podría ser postergado, pero no evitado. Como consecuencia, pasó a tomar medidas para proteger su territorio y ganar tiempo para fortalecer su sistema de defensa.

*La dilación de seis años para el arreglo de límites daba tiempo simplemente a que se implementaran nuevos recelos. Bajo la inspiración de su hijo Francisco Solano, el viejo López empezó a armarse. Se fortificó a Humaitá; se aumentó el efectivo del ejército permanente; fueron contratados expertos militares e ingenieros europeos; se importaron armas y municiones. Ninguna de las partes desplegaba el menor esfuerzo por alcanzar un acuerdo dentro del amplio tiempo estipulado<sup>115</sup>.*

Tanto Carlos López como Francisco Solano López estaban convencidos de que Brasil y Argentina, a pesar de todas las rivalidades existentes entre ellos, no tardarían en entenderse para atacar a Paraguay; esta con el objetivo de “atentar contra la independencia guaraní” y aquel en virtud de las cuestiones fluviales. Según Doratioto, los preparativos de Carlos López –a

---

115 PELHAM NORTON BOX. *Los Orígenes de la Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza*. Colección: Las Guerras del Paraguay. Asunción: El Lector. p. 46.

diferencia de la postura que Solano López adoptaría en el futuro— no tuvieron una finalidad ofensiva, sino defensiva.<sup>116</sup>

El impase con respecto a los límites y, especialmente, con respecto a la navegabilidad de los ríos hizo con que Río de Janeiro también empezara a prepararse para la guerra comprando armamentos.<sup>117</sup> Paralelamente, el gobierno brasileño siguió insistiendo en una solución negociada, a fin de evitar un enfrentamiento armado. En 1857, Brasil envió dos emisarios al Paraguay (el segundo de ellos siendo el propio ministro de Asuntos Extranjeros José Maria da Silva Paranhos), con el objetivo de revisar las reglamentaciones que restringían la libre navegación de los ríos, lo cual era el centro de la preocupación brasileña.

Las instrucciones de Paranhos revelan el intuio verdaderamente pacífico de su misión:

*Parece que el espíritu de intriga le ha infundido a López la desconfianza de que pretendemos preparar la provincia de Mato Grosso para resolver la cuestión de límites por las armas. Las instrucciones que tengo que dar a V. E. para disipar tan infundada preocupación, importarán el desconocimiento de los medios que tiene V. E. para convencer al señor López de los sentimientos pacíficos que el gobierno imperial ha hasta ahora poseído, por esperar que el del Paraguay procediese de igual modo en el cumplimiento de sus obligaciones. No es dudoso para el gobierno imperial el triunfo de nuestras armas en una lucha con el Paraguay, atento a las fuerzas de que podemos disponer; la guerra, sin embargo, debe ser el último recurso entre los pueblos civilizados.<sup>118</sup>*

Sin embargo, las noticias del paso de Paranhos por el Estado de Buenos Aires y por la Confederación despertaron sospechas en cuanto a una posible articulación militar e hicieron con que Carlos López considerara más prudente ceder en las negociaciones con Brasil. El 12 de enero de 1858, firmaron un protocolo —considerado “satisfactorio” por Paranhos— que facilitaba la navegación de los ríos y delimitaba la parte occidental de las fronteras, definiendo la Bahía Negra como el límite en el Chaco.

---

116 DORATIOTO, 2002, p. 35.

117 Paulino de Souza afirmou, em 1857, que ‘no caso presente tem toda a aplicação o princípio de que na paz cumpre preparar para a guerra’ (...) Nesse ano, no almirante Marques de Lisboa foi enviado para a Europa, com a missão de comprar 100 mil rifles e acompanhar a construção de seis navios de guerra. Enquanto isso, eram enviadas tropas com numerosos oficiais para Cuiabá. Ibid., p. 33.

118 Instrucciones, setiembre 16, 1875, RELATORIO, 1858, Anexo c, doc. 6. In: EFRAIM CARDOZO, 2002, p. 70.

Las intransigencias de Brasil y Paraguay en la cuestión de los límites terminarían por envenenar las relaciones bilaterales. Por su parte, Brasil veía crecer las posibilidades de perder a Mato Grosso en la misma medida en la que se fortalecía y consolidaba la influencia del Paraguay en aquella región, lo cual comprometería la integridad territorial del Imperio. Paraguay, a su vez, acusaba a Brasil de promover el avance sobre el territorio en litigio, incumpliendo el acuerdo de preservación del *status quo*.

Se cita, a continuación, un fragmento ilustrativo del impase vivido por Brasil y Paraguay:

*Carlos López no escondía de Brasil su determinación de no ceder en la cuestión territorial. Le manifestó al nuevo encargado de Negocios brasileño, Carvalho Borges, que sería imposible llegar a un acuerdo sobre las fronteras mientras los dos países se mantuvieran intransigentes. Acusó al gobierno imperial de promover el avance sobre un área en litigio, incumpliendo el acuerdo de mantener el status quo, y agregó que Paraguay no cedería pacíficamente. Para Carvalho Borges, el presidente 'nunca' reconocería, por medios pacíficos, la línea de frontera del Apa y del Iguatemi, salvo mediante otras concesiones 'sumamente onerosas' para el Imperio. Por su parte, López demostraba un 'gran deseo' de vivir en paz con Brasil, puesto que debía preocuparse también con las reivindicaciones territoriales de la Confederación Argentina.<sup>119</sup>*

Al mejor estilo “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”, la intransigencia paraguaya terminó aproximando a Brasil y la Confederación Argentina. Desarrollaron iniciativas de cooperación en diversas áreas, incluyendo una importante colaboración financiera que le permitió a Urquiza la compra de “armamentos, municiones, víveres, objetos de arte y otros artículos”<sup>120</sup>, y llegaron a hacer planes concretos para una cooperación militar contra Paraguay (que no se concretó debido al impase en las negociaciones de fronteras).<sup>121</sup> Como gran beneficio

---

119 DORATIOTO, 2002, pp. 36-7.

120 Ibid., p. 34

121 En 1857, durante la visita del ministro de Asuntos Extranjeros José Maria da Silva Paranhos, se firmaron tres acuerdos: el primero, para la extradición de delincuentes, de desertores y de esclavos fugados; el segundo, de regulación de la navegación y el comercio por los ríos pertenecientes a los dos países; y, por último, un tratado de límites, por medio del cual la Confederación “renunciaba a cualquier pretensión sobre la región de Misiones, al oeste de los ríos Pepirí Guazú y San Antonio”. El Congreso de la Confederación, no obstante, se rehusó a ratificar los acuerdos para la extradición de esclavos y el tratado de límites, al negar reconocimiento del principio *uti possidetis*. Durante la visita de Paranhos, se concedió, además, un nuevo préstamo, por el valor de 300.000 patacones, con intereses anuales del 6%. Ibid, pp. 33-4.

de esa misión, Paranhos negoció un protocolo que preveía que la Conferencia, junto con Uruguay, reclamarían la apertura del río Paraguay a la libre navegación. El protocolo contenía, además, una cláusula preventiva que preveía la posibilidad de cooperación en caso de guerra contra el Paraguay.<sup>122</sup>

Posteriormente, el 2 de enero de 1859, se firmó un tratado de alianza entre el Imperio y la Confederación, en el cual aquel reiteraba su apoyo a esta. Sin embargo, el Imperio no pudo atender al pedido de apoyo de Urquiza contra Buenos Aires, debido a la presión inglesa en favor de la neutralidad brasileña en la cuestión interna argentina. También le fue negado un nuevo préstamo por el valor de 1 millón de pesos fuertes. En una clara evidencia de la fragilidad de las alianzas en la región, la Confederación terminó recurriendo a Paraguay cuando la negociación con Brasil no se concretó.

A esa altura, las alianzas de Carlos López eran tan volátiles como firmes eran sus convicciones de que Paraguay tarde o temprano sería atacado. Cualquiera que estuviera dispuesto a unirse a él sería aceptado como aliado.

### *Década de 1860*

Doratioto destaca tres acontecimientos importantes a principios de la década de 1860, más precisamente en 1862, que contribuyeron al recrudecimiento de la tensión regional. En Argentina, la reunificación nacional, bajo el liderazgo de Buenos Aires, permitió que el país volviera a tener una actuación más activa en la región. En Paraguay, la ascensión de Solano López condujo al gobierno paraguayo a un gobernante con un perfil más propenso a la guerra.

---

<sup>122</sup> *À Confederação caberia, se o conflito se concretizasse, fornecer 6 mil homens, enquanto o Império acrescentaria mais 8 mil soldados, além de forças navais que realizariam o bloqueio fluvial do país guarani, atacariam as posições paraguaias e transportariam suprimentos e munições para as forças aliadas. O comandante-em-chefe aliado seria o general Urquiza, governador de Entre Rios. Caso não participasse do conflito contra Assunção, caberia ao governo de Paraná permitir que as forças imperiais passassem pelo território de Corrientes, enquanto o Brasil se comprometia, por seu lado, a impedir com sua Marinha um eventual ataque de Buenos Aires à Confederação.* DORATIOTO, 2002, p. 34.

En Brasil, asumió el gobierno el Partido Liberal, con menos experiencia en política exterior. En pocos años las disputas se intensificaron de forma acelerada entre Paraguay y estos dos países, lo cual llevó al Paraguay a declarar la guerra contra Brasil y Argentina. La autora agregaría que, para este estudio, interesa notar que la situación política en el Uruguay de la década de 1860 actuó como catalizador de la resistencia federalista argentina en aquel país y desencadenó todo un sistema de coaliciones que culminaría en la Guerra de la Triple Alianza.

En 1862 también venció la moratoria del acuerdo de 1856 con el Imperio en lo que respecta a la cuestión de límites. En una carta, el canciller brasileño estableció los términos de la negociación, asegurando, por un lado, que no solo respetaba la integridad de Paraguay, sino que estaba dispuesto a respaldarla, además de manifestar su disposición al diálogo en el marco de condiciones “justas y razonables”. Por otra parte, dejó claro que no cedería cualquier parte de su territorio ni estaría dispuesto a sacrificar los derechos de terceros países (en referencia a la disputa con Bolivia por el Chaco). No obstante, la estrategia del Imperio, según instrucciones a Carlos Borges, era no insistir en las negociaciones de límites si no había señales de disposición en ceder de la parte paraguaya, sino asegurar la vigencia de la Convención de 1856 –y consecuentemente de la libre navegación– y la permanencia de hecho en el territorio que se extendía hasta el río Apa, para la cual se consideraba respaldado “por títulos de posesión ‘incuestionables’”.<sup>123</sup>

El canciller brasileño –y buena parte de la clase política del país– estaba convencido de que Paraguay no recurriría a recursos bélicos para resolver la disputa, lo cual consideraba una “imprudencia” teniendo en cuenta la disparidad de poder existente entre los dos países. La evaluación de Brasil, en aquel entonces, era que Paraguay era un país demasiado atrasado como para representar cualquier amenaza real para Brasil. De esa manera, la opinión predominante en

---

123 DORATIOTO, 2002, p. 37.

los círculos políticos de Río de Janeiro era que la cuestión se solucionaría de forma pacífica, ya que interesaba a ambos estados evitar el quiebre de la relación. La estrategia era, entonces, ganar tiempo y consolidar la situación de posesión de hecho del territorio en disputa, al mejor estilo portugués. El discurso del gobierno brasileño, formalmente, era de respeto hacia el territorio paraguayo y, si fuera necesario, de apoyo al mantenimiento de su integridad.

A mediados de 1862, el canciller brasileño pronunció un discurso en la Cámara de Diputados que confirmaba la intención del Imperio de resolver la cuestión de forma pacífica. Al dirigirse a los parlamentarios, instó a la moderación, afirmando que *cuando se trata de una nación débil, no querramos resolver las cuestiones solamente a lo valentón, porque puede haber también una nación fuerte que nos quiera aplicar la pena del Talión. Es necesario que seamos moderados, prudentes y justos para con todos.*<sup>124</sup> Según Paranhos, el Brasil solamente debería atacar si a esto llevado por el gobierno paraguayo. Creía, asimismo, en las intenciones pacíficas de aquel país. *El Paraguay no puede provocar una guerra con nosotros; no está en sus intereses, no puede desconocer la desigualdad de recursos que hay entre uno y otro país*<sup>125</sup>. Sin embargo, en ese entonces, Paraguay ya había empezado a movilizarse hacia la guerra.

A pesar de las intenciones pacíficas del Imperio, tanto Carlos López como Francisco Solano López estaban alarmados “respecto de las intenciones belicistas que veían en Brasil”, con base en suposiciones difundidas en las prensas carioca y porteña. El fortalecimiento de Buenos Aires, de Bartolomé Mitre, después de la derrota de las tropas de la Confederación, de Urquiza, estimuló la sensación de inseguridad del gobierno paraguayo. Por esa razón, los rumores provenientes de Buenos Aires de que el Imperio se preparaba para atacarlo, tuvieron un impacto más fuerte que lo normal, y, según declaró Carvalho Borges, Paraguay aumentó sus fuerzas en

---

124 ANNAES, DIPUTADOS, 1862, App., p. 76 in: EFRAIM CARDOSO, op. cit., p. 100

125 Ibid, p. 100

las regiones de frontera con Brasil. Es sintomática la declaración de Carlos López a Carvalho Borges “de que no tenía la esperanza de vivir en paz con Brasil y que esa idea lo atormentaba”.<sup>126</sup>

Dado que el presidente paraguayo tuvo que recurrir a la prensa como fuente de información primaria, sobresale la falta que hizo un cuerpo diplomático adecuado que estableciera un contacto más próximo con Brasil y pudiera aclarar mejor cuáles eran las intenciones entre las partes. Además, se percibió la fragilidad de la base sobre la cual los líderes paraguayos establecieron su juicio sobre las reales intenciones de Brasil. De hecho, dada la creciente sensación de inseguridad de Paraguay en los últimos años, las especulaciones de la prensa brasileña, motivada por el deseo de incentivar la guerra o simplemente por la misión sensacionalista de vender la noticia, encontraron un eco en el gobierno paraguayo mucho mayor que cualquier gesto o declaración formal que le hicieran las autoridades brasileñas.

Se consolidó, a lo largo de los años, la *misperception* de los líderes paraguayos respecto de las intenciones bélicas de Brasil, lo cual dio margen a la consistencia cognitiva que los llevaba a interpretar bajo una luz siempre negativa los gestos del gobierno brasileño. A título de ejemplo, se recuerda el caso de la condecoración de Solano López por D. Pedro II, cuando volvía de regreso de su larga viaje a Europa, en 1855. Al ser informado, en Asunción, del estado de beligerancia entre el Brasil y el Paraguay, el hijo del presidente interpretó las gentilezas (e incluso la condecoración) que había recibido como “muestras de falsidad” y “se sintió apuñalado por la espalda”. Por entonces, se refirió al monarca como “traicionero rei de los monos”.<sup>127</sup>

Desde el punto de vista paraguayo, el Imperio brasileño –antes su principal aliado– se había vuelto una molestia. Los paraguayos consideraban una “provocación” el aumento de la presencia brasileña en el territorio en disputa (a ejemplo de la fundación de la Colonia de Dourados) y estaban convencidos de que la navegación brasileña era utilizada para enviar armas

---

126 DORATIOTO, 2002, p. 31.

127 LIMA, 2016, p. 63.

a Mato Grosso. El tiempo jugaba contra los intereses de Paraguay, una vez que paulatinamente se iba consolidando la ocupación brasileña y, desde el punto de vista de Carlos López, la capacidad militar de Brasil en la región. Ante ese nuevo escenario, asociado al fortalecimiento del poder del general Mitre en Argentina, Carlos López, deseoso de limitar sus frentes de combate, llegó a proponer reiteradas veces que Brasil y Paraguay dividieran el territorio en litigio, pero el Imperio se mantuvo impasible.

En 1862, Carvalho Borges estaba convencido de las intenciones bélicas de Carlos López, a raíz de pequeños gestos del gobierno paraguayo. En febrero de aquel año, Paraguay llevó a cabo una incursión con un pequeño grupo de entre 60 y 70 soldados rumbo a las colonias militares de Dourados y Miranda, instaladas en el territorio en disputa al margen de los ríos de mismo nombre. En respuesta a la nota de protesta de tono moderado presentada por Carvalho Borges, el canciller paraguayo replicó con una firme defensa de la incursión militar. En esa época, el enviado brasileño informó a Río de Janeiro que el presidente López de hecho planeaba una acción militar contra el Imperio, siempre y cuando consiguiera, como mínimo, la garantía del general Mitre de que Buenos Aires no tenía intenciones hostiles con relación al Paraguay.<sup>128</sup>

El análisis de Carvalho Borges sobre los preparativos bélicos del gobierno paraguayo se encuentra ampliamente corroborado en la literatura especializada. Se cita, a continuación, un pasaje de Doratioto:

*Em 6 de fevereiro de 1862, reuniram-se em Assunção, com Francisco Solano López, ministro da Guerra, os chefes militares vindos de diferentes pontos do país. Nessa ocasião, elaborou-se um “orçamento de gastos com a guerra” e iniciou-se a mobilização militar, convocando-se todos os cidadãos entre dezessete e quarenta anos de idade para o serviço militar. O major Pedro Duarte foi nomeado para comandar o acampamento militar de Cerro León, a uns noventa quilômetros da capital e centro daquela mobilização, que já contava entre 4 e 5 mil recrutas. Em 15 de abril desse mesmo ano, Duarte recebeu ordens de Solano López para regressar a seu antigo posto, de comandante militar da vila de Encarnación, na fronteira leste, para organizar*

---

128 DORATIOTO, 2002, pp. 38-9.

*uma força militar de 10 mil soldados. O Paraguai preparava-se para a guerra.*<sup>129</sup>

Además de los obvios beneficios políticos, la guerra también le interesaba a Paraguay en términos económicos. Su única fuente de ingresos era el mate, que encontraba competencia con el producto brasileño, en un escenario de demanda inelástica. De esa manera, la única posibilidad de que Paraguay aumentara sus exportaciones era a coste del mate brasileño.

La Guerra de la Triple Alianza tuvo como impulso final las disputas entre los grupos que se formaron en torno de la independencia uruguaya. Creado como “*buffer state*” – *segundo lorde Ponsonby, representante do Governo britânico no Prata, [o Uruguai cumpria a função] de um algodão entre dois cristais, as Províncias Unidas do Rio da Prata e o Império do Brasil, evitando que se chocassem*<sup>130</sup>– Uruguay terminó siendo el catalizador de los conflictos. Por un lado, Entre Ríos y Corrientes (que se negaban a aceptar la victoria de Buenos Aires) se articularon con el gobierno de los blancos uruguayos, contrarios a Mitre, y el gobierno paraguayo, que, al igual que la resistencia argentina, veía en el puerto de Montevideo la oportunidad de una salida al mar.<sup>131</sup> Por otro lado, se asociaron el gobierno argentino, los colorados uruguayos y el Imperio.

El presidente Berro buscó limitar la influencia del Imperio en Uruguay eliminando privilegios comerciales, cerrando determinados ríos a la libre navegación (Cebollatí, Tacuru y Olimar) y transfiriendo a Gran Bretaña y a Francia las riendas de la aduana. Además, afectó los intereses de los estancieros *gaúchos* al instituir un impuesto sobre las exportaciones de ganado en pie hacia Río Grande y medidas para evitar el uso, en su país, de mano de obra esclava por parte

---

129 DORATIOTO, 2002, p. 38.

130 Ibid., p. 45

131 Bartolomé Mitre afirmaría, posteriormente, que, *vencido o tirano do Paraguai com todo o seu poder, desapareceu a néscia esperança de que viesse ele derrocar o governo argentino em prol e honra dos reacionários da República*. Ibid., pp. 44-5

de hacendados brasileños, lo cual hacía con que el precio de su producción (charqui) fuera más competitivo que el de los estancieros uruguayos, que utilizaban mano de obra libre.

De esa manera, la caída del presidente Berro pasó a interesarle tanto a la Argentina, deseosa de consolidar el estado unitario, como al Imperio, que sufría presiones de los estancieros *gaúchos* descontentos en Uruguay y deseaba obligar a Paraguay a aceptar el río Apa como frontera entre los dos países. En abril de 1863, el caudillo colorado Venancio Flores invadió Uruguay con el apoyo militar y el beneplácito del gobierno argentino. Mitre y Flores habían luchado juntos el año anterior en Pavón, lo cual le rindió a los colorados “dinero y ‘miles’ de mosquetones”.<sup>132</sup>

En 1863, el nuevo ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Juan José de Herrera (1863-4), deseando implementar una política exterior distinta al movimiento pendular entre Argentina y Brasil tradicionalmente practicada por el gobierno uruguayo, identificó en Paraguay al socio ideal con el cual establecer una alianza que sentara las bases de un nuevo equilibrio de poder en la región. Al nuevo “bloque” se le sumarían, naturalmente, las provincias argentinas que deseaban la autonomía con respecto a Buenos Aires. El emisario oriental, que partió de Uruguay hacia Paraguay con la misión de ofrecer *apoio recíproco na defesa das soberanias, incremento nas relações comerciais bilaterais e garantia de livre navegação no Prata*<sup>133</sup>, no llegó a su destino antes de la invasión colorada. Mayor éxito tuvo el cónsul paraguayo en Paraná, José Rufino, quien le transmitió a Solano López una propuesta de Urquiza para la formación de una alianza ofensiva y defensiva entre Uruguay, Paraguay y Entre Ríos. La percepción colectiva convergía hacia la formación de dos agrupaciones de aliados.

Sorprendentemente, puesto que en menos de dos años él mismo daría inicio a una guerra y que, según sus cálculos, tendría como únicos aliados a Montevideo y Urquiza, Solano López

---

132 DORATIOTO, 2002, p. 46.

133 Ibid, p. 46.

evitó comprometerse taxativamente con cualquiera de las propuestas, a fin de evitar entrar en una línea de confrontación directa con el gobierno argentino.<sup>134</sup> Le respondió al enviado uruguayo que cooperaría “de algún modo” con la defensa de aquel país en caso de declaración de guerra por parte del gobierno argentino. A Urquiza le envió, por medio de su cónsul en Paraná, el mensaje de que el gobierno paraguayo estaba de acuerdo con la toma de Buenos Aires, pero no apoyaría cualquier intento de separatismo –lo cual podría alterar el equilibrio de poder en la región en favor del Imperio brasileño.

En julio de 1863, cuando ese intercambio sucedió, el gobierno paraguayo aún apostaba a la neutralidad de Mitre respecto de los conflictos internos uruguayos. Calculaba que la situación se resolvería sin la necesidad de intervención externa, lo cual lo eximiría de una toma de posición. Esperaba, también, que la división interna argentina y los roces de Buenos Aires con los blancos en Uruguay favorecieran una mayor paridad en el Río de la Plata, lo cual beneficiaría a Paraguay en su condición de ascendente insatisfecho. El gobierno oriental y los federalistas argentinos, a su vez, solo veían “indecisión” en la postura reticente de Paraguay, pero creían poder contar con su apoyo en caso de ser ello necesario. De esa manera, Solano López administraba una “alianza potencial” con los federalistas y el Uruguay, que le proporcionara un mayor peso político en la región, pero sin implicaciones más incisivas en términos militares, a fin de evitar posibles episodios de animosidad con Río de Janeiro y Buenos Aires.

No obstante, Paraguay pronto daría con el límite de su ascensión diplomática sobre sus vecinos. El intento de mediación entre Montevideo y Buenos Aires, acusada de apoyar el levantamiento colorado con el objetivo de anexar a Uruguay, fue solemnemente ignorada por Argentina, que se dirigió al Imperio brasileño para dar explicaciones al respecto.

---

134 La propuesta uruguaya contenía un ítem sobre la neutralización de la isla Martín García, en el Río de la Plata, lo cual equivaldría a una declaración de guerra a la Argentina.

Una vez más López fue pasado por alto en el marco de las negociaciones entre los gobiernos argentino y uruguayo para firmar un protocolo que asegurara que los colorados refugiados en territorio argentino estarían legalmente prohibidos de organizarse contra el presidente Berro. Mientras Mitre propuso al emperador Pedro II como árbitro, Berro propuso a Solano López. La negativa de Mitre a aceptar al jefe de Estado paraguayo como árbitro –que terminó creando un impase que impidió la conclusión del protocolo– fue tomada por López como una ofensa personal. A principios de 1864, Uruguay y Argentina rompieron relaciones diplomáticas.

Como bien apuntan Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, *o Paraguai dos López ressentia-se historicamente do minguado papel que lhe reservara em assuntos internacionais o subsistema regional, desde que Carlos Antônio engajara sua abertura externa. A pesar del poco espacio que les era regalado a los López, prevalecía uma vontade nacional de potência, amparada por uma economia próspera e efetivos militares extraordinários.*<sup>135</sup>

Las sucesivas “desilusiones” del presidente paraguayo lo llevaron a revisar su estrategia de inserción en la Cuenca del Plata. Ante los indicios de que no era “respetado” o “relevante” en el contexto geopolítico regional tanto como desearía, adoptó una política más asertiva. Con el objetivo de presentarse como “parte legítima del cuadro regional y factor de pacificación y estabilidad en la zona”, López dirigió a Mitre una carta en la que alertaba que la “tradicional política de neutralidad de Paraguay en las cuestiones platinas” podría verse alterada “en caso de necesidad para la defensa de la seguridad paraguaya”.<sup>136</sup> Mitre, no obstante, no se dejó alterar. Reafirmó la neutralidad argentina en las cuestiones internas uruguayas, pero subrayó que tal posición resultaba de los intereses nacionales argentinos y podría modificarse en cualquier momento, sin que la Argentina tuviera que dar explicaciones al respecto.

---

135 CERVO&BUENO, 2002, pp. 120-121.

136 DORATIOTO, 2002, p. 50.

El gobierno imperial, por su parte, sufría fuertes presiones internas debido a insatisfacciones diversas. A principios de 1863, el Imperio rompió relaciones diplomáticas con Gran Bretaña debido al bloqueo naval que se le impuso a Río de Janeiro y a la captura de cinco buques mercantes en la bahía de Guanabara, como represalia por la desaparición del *Prince of Wales* mientras navegaba por la costa de Río Grande do Sul. El posterior pago de una indemnización a los ingleses generó un nuevo descontento, incluso entre los miembros del partido conservador, que había logrado resistir a las presiones británicas mientras estuvo en el poder en la década de 1840. Doratioto cita el análisis, en 1864, del representante argentino en la capital carioca, José Ignacio Garmendia (1864-1865), según el cual *depois da questão inglesa, o estrondo das armas se agita em seu seio*.<sup>137</sup>

A ese cuadro de insatisfacción interna se sumaba la situación de los brasileños en Uruguay, de donde provenían relatos de que nacionales estarían siendo decapitados y exhibidos por los caminos con el documento de nacionalidad en la boca, así como reiteradas quejas de los ganaderos perjudicados por las medidas del gobierno uruguayo. En ese marco, el gabinete imperial temía que los estancieros *gaúchos* decidieran liderar la guerra contra Montevideo, aliados a los colorados, lo cual representaría una posible amenaza a la integridad del propio territorio brasileño, teniendo en cuenta el espíritu secesionista observado en el movimiento Farroupilha, en la década de 1830.

El marqués de Caxias –futuro duque de Caxias, uno de los héroes brasileños de la Guerra de la Triple Alianza–, conservador y pragmático, era de la opinión de que “Brasil no debía involucrarse en las cuestiones internas de sus vecinos”, sino solo “reforzar las guarniciones en las zonas de frontera”, lo cual ya sería incentivo suficiente para que el gobierno uruguayo cambiara su conducta hacia los súbditos del Imperio. Sin embargo, Brasil resolvió interferir para

---

137 DORATIOTO, 2002, p. 51.

atender al clamor popular, recuperar el prestigio de los liberales y asegurar la coparticipación (junto con la Argentina) en eventuales beneficios en caso de una victoria de Flores.

En abril de 1864, se envió una misión especial al Uruguay, encabezada por el consejero José Antônio Saraiva, con el objetivo oficial de defender los intereses de los ciudadanos brasileños, los referentes a su integridad física, además de comerciales. Se especula, no obstante, que la verdadera intención de Río de Janeiro era justificar la intervención que seguiría después. Era importante para Brasil asegurar que una eventual invasión del territorio uruguayo sería por los motivos antes mencionados, sin que hubiera sospechas de cualquier intención anexionista, lo cual podría provocar una reacción de Gran Bretaña, con la cual había roto relaciones, o de la Argentina. Mientras Saraiva mantenía negociaciones en Montevideo, la fuerza imperial ya estaría siendo posicionada a lo largo de la frontera.

La misión Saraiva estuvo acompañada por un escuadrón a cargo del vicealmirante Tamandaré –que también se convertiría en una figura legendaria en el imaginario brasileño a raíz de importantes victorias en la Guerra de la Triple Alianza– como forma de intimidación. Sin embargo, la estrategia no surtió efecto ya que el presidente Berro creía contar con el apoyo paraguayo. Al contrario, el ministro de Relaciones Exteriores, Juan José Herrera, responsabilizó al Brasil y a la Argentina por la guerra civil uruguaya en curso y cuestionó la veracidad de las alegaciones de que los brasileños residentes en Uruguay estarían sufriendo persecuciones.

La fluidez de las comunicaciones, cuya deficiencia afectó negativamente a Paraguay, probó reiteradamente ser un factor positivo para las relaciones entre Brasil y Argentina. Poco antes de la partida de Saraiva, el enviado argentino José Marmol informó que su gobierno planeaba mantenerse neutro con relación a las medidas de opresión que el Imperio llegara a ejercer sobre Uruguay y no pedir auxilio brasileño para la resolución de las diferencias entre aquel país y la Argentina. Esa aclaración permitió establecer más precisamente el margen de

actuación que Brasil tendría en Uruguay y fue reciprocado con una misión brasileña a Buenos Aires.

A mediados de 1864, la Argentina también envió a un representante –su propio canciller, Rufino de Elizalde– al Uruguay, para negociar un acuerdo de paz entre el gobierno de aquel país y Flores. La mediación argentina no logró su objetivo de pacificar a Uruguay visto que Aguirre cambió de opinión a último momento sobre las condiciones que habían sido acordadas, pero el proceso tuvo efectos muy positivos sobre las relaciones con el Imperio, en términos de construcción de confianza, con repercusiones importantes para la posterior institución de la Triple Alianza, tal como relata Doratioto:

*A aceitação por Saraiva, de forma imediata e sem restrições, da iniciativa de paz de Mitre, repercutiu favoravelmente em Buenos Aires. A relação leal, durante a mediação, de Elizalde com Saraiva, contribuiu para afastar desconfianças do governo imperial em relação à política argentina quando ao Estado oriental. Posteriormente, Saraiva escreveu que a Tríplice Aliança (...) foi constituída em Puntas del Rosario.<sup>138</sup>*

Al mismo tiempo, el eje Uruguay-Paraguay también estrechaba sus relaciones. El 14 de julio, Antonio de las Carreras fue enviado a Paraguay con el mensaje de que Brasil y Argentina pretendían dividir el territorio uruguayo. De esa manera, Paraguay era llamado a asumir el debido protagonismo, a fin de evitar que sus rivales obtuvieran más fuerza en la región. Según Doratioto, *a essa altura, Solano López estava persuadido de que o governo brasileiro e o argentino atuavam em comum acordo, não só quanto ao Uruguai, mas também quanto ao Paraguai, devido à questão de fronteiras.<sup>139</sup>*

Cuando Brasil intervino militarmente Uruguay, lo hizo con el beneplácito de Argentina, que, aunque invitado a realizar una acción conjunta, prefirió mantenerse neutral. El 4 de agosto, se le presentó un *ultimátum* al presidente Aguirre, de tono moderado, en el que se le concedía un

---

138 DORATIOTO, 2002, p. 56.

139 Ibid., p. 58.

plazo de seis días para dar cumplimiento a las exigencias. Según lo dispuesto en el documento, las fuerzas brasileñas intervendrían solamente para proteger agentes consulares y ciudadanos brasileños. La acción no sería un acto de guerra. Asimismo, se dejaba una brecha para una solución pacífica, siempre y cuando no hubiera nuevos agravios. La nota brasileña fue devuelta el mismo día, en tono arrogante. Según todos los indicios, esta parecía ser la oportunidad anhelada por el gobierno uruguayo para que Paraguay adoptara una posición más firme con respecto a sus rivales.

El 22 de agosto, en Buenos Aires, Saraiva firmó con Rufino de Elizalde un protocolo declarando que la paz en Uruguay era indispensable para la resolución de las divergencias de ese país con Argentina y Brasil. A través de ese documento, el gobierno argentino y el brasileño reconocían, mutuamente, la libertad de acción con respecto a Montevideo, siempre que fuera por medios lícitos (por el “derecho de las gentes”) y se respetaran la integridad territorial y la independencia del Estado Oriental. Argentina y Brasil prometían auxilio mutuo en los esfuerzos de cada uno para solucionar las respectivas cuestiones con el gobierno de Aguirre. *A cooperação argentino-brasileira no Prata ganhava contornos concretos.*<sup>140</sup>

---

140 DORATIOTO, 2002, p. 59.

## CAPÍTULO 3

### EL PODER

*Relative power establishes the precondition for war and peace in the international system*<sup>141</sup>

#### ***Status quo en la Cuenca del Plata: 1840-1865***

Es notable, entre los autores que escriben sobre la Guerra de la Triple Alianza, la percepción de que el poder paraguayo era ampliamente superado por el brasileño en la década de 1860. En efecto, los datos parecen respaldar esa convicción. En 1860, Paraguay tenía 400.000 habitantes, 560.392 libras esterlinas de comercio exterior, 314.420 de recaudación de impuestos (fines de 1864) y 77.000 hombres efectivos en el ejército. La Argentina tenía 1.737.076 habitantes, 8.951.621 libras de comercio exterior, 1.710.324 de recaudación de impuestos y 6.000 hombres efectivos en el ejército. Brasil, a su vez, tenía 9.100.000, 23.739.898, 4.392.226 y 18.320; y Uruguay, 250.000, 3.607.711, 870.714 y 3.163, ambos respectivamente<sup>142</sup>.

Es justamente sobre la base de la (aparente) disparidad de poder entre los países de la Cuenca del Plata que Abente descarta la teoría del equilibrio de poder como explicación de la guerra<sup>143</sup>. Según aquel autor, no había una situación de equilibrio regional que mantener, como alegaba Paraguay - *no balance of power existed in the sense of equilibrium in the Rio de la Plata in the 1860s (...) Brasil was the undisputed, albeit not unrestrained, first regional power by any standard, and its power far exceeded that of all other regional actors combined.*<sup>144</sup>

---

141 TAMMEN *et all*, op. cit., p. 8

142 DORATIOTO, op. cit., p. 91

143 Según datos de Abente, Brasil tenía una amplia ventaja en el dominio de los recursos de poder en la región del Plata, en términos poblacionales (79,2%), territoriales (70,9%, aproximadamente, dado que muchas regiones limítrofes estaban en disputa), militares (56% de las Fuerzas Armadas) y comerciales (64% del comercio exterior). En segundo plano, Paraguay detenía un importante poder militar (en términos cuantitativos -27% del total- y, especialmente, cualitativos), mientras que Argentina tenía ventaja en términos poblacionales (15%), territoriales (23%) y comerciales (24%), contra 3,5%, 4,6% y 1,5% de Paraguay, respectivamente. Op. cit., pp. 54-55.

144 ABENTE, 1987, p. 59.

Sin embargo, en el capítulo 1, vimos que la fórmula  $(\text{PBI} \times \text{Tax Effort}^A) + (\text{Ayuda Internacional} \times \text{Tax Effort of Recipient})$ , desarrollada por Organski y Kugler –que logró incluir la capacidad política para estimar el índice de poder nacional– revela que los datos observados individualmente pueden llevar a conclusiones erróneas sobre el poder relativo entre los estados. En este contexto, intentaremos demostrar, en el presente capítulo, que la diferencia entre Brasil y Paraguay, en la década de 1860, no era tan amplia como se cree.

Puesto que no hay datos disponibles para calcular todas las variables previstas en la fórmula y teniendo en cuenta que *no single factor is responsible for power*<sup>145</sup>, analizaremos en detalle las implicaciones de los principales componentes del poder de los países involucrados en la guerra, con el fin de comprender cuál es la situación real del Paraguay frente a sus vecinos, especialmente Brasil, a la luz de la teoría de la transición de poder. Tener una idea clara de la distribución de poder en la Cuenca del Plata es central, dado que el poder relativo de los países, sumado a la evaluación que realizan del *status quo*, es uno de los principales motivos que impulsan la guerra y la paz en un sistema internacional.

Debe recordarse que la medida del poder de los estados nunca será perfecta, dada la existencia de variables intangibles<sup>146</sup>. La evaluación de la distribución de poder en la Cuenca del Plata en aquella época enfrenta dificultades adicionales debido a la falta de información simultáneamente completa y confiable de todos los países. Lo que se logrará, como máximo, es una estimación cercana de esa distribución, con el fin de comprender si estaba dada la condición de paridad entre Paraguay y Brasil, es decir, si Paraguay podría calificar como un *challenger*. Pasamos al análisis de los datos disponibles.

---

145 ORGANSKI, 1960., p. 117.

146 *The measurement of international power is not an easy matter, since so many intangibles are involved.* Ibid., p. 115.

## *Desarrollo económico*

Si bien no se identificaron datos confiables sobre el PBI de los cuatro países en la década de 1860, los volúmenes de comercio exterior disponibles revelan que Brasil –y la Triple Alianza– tenían una amplia ventaja sobre Paraguay en términos económicos. En 1860, como se informó anteriormente, la proporción era de 1 (Paraguay) a 41 (Brasil), 16 (Argentina) y 6.25 (Uruguay). No se puede afirmar categóricamente que las diferencias entre los PBI sigan esta misma proporción –en especial porque los países de la Triple Alianza tenían un perfil orientado a la exportación– pero se puede suponer, con grandes probabilidades de estar en lo correcto, que el producto bruto interno de esos países difería casi en la misma medida de su comercio exterior.

Para evaluar los beneficios de la superioridad económica, individual y colectiva de los integrantes de la Triple Alianza cabe preguntar si la misma se tradujo en equivalentes (i) desarrollo económico interno y (ii) recurso de poder. Pasaremos a evaluar esas hipótesis.

¿Cuál era el grado de desarrollo económico interno relativo de Paraguay en la década de 1860? Dentro de la extensa bibliografía relativa a este tema controvertido, se identifican registros de varios autores sobre los avances tecnológicos de ese país<sup>147</sup>. En palabras de Doratioto, el Paraguay que Solano López recebeu para chefiar era uma nação unificada, sem dívidas e, graças à presença de técnicos estrangeiros, com avanços tecnológicos em relação a outras nações do continente<sup>148</sup>. El autor también afirma, además, que, con los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos primarios, Paraguay *passou por uma rápida modernização*,

---

147 “El país está en pleno progreso y desarrollo”. LEONARDO CASTAGNINO. *Guerra del Paraguay: La Triple Alianza contra los Países del Plata*. 2. ed. Buenos Aires: La Gazeta Federal, 2012. p. 48.

“En conjunto, la administración de López fue ventajosa para el país (...). El pueblo no fue jamás sobrecargado con contribuciones, pagándose todas esas obras con los tesoros amontonados por su predecesor”. THOMPSON, 2014, p. 27.

“(…) não se poderia negar que tanto o imperador brasileiro quanto Carlos López tinham agenas positivas e projetos ambiciosos para seus respectivos países”. LIMA, 2016, p. 58.

148 DORATIOTO, 2002, p. 44. Su registro es considerado especialmente equilibrado porque el autor es extremadamente crítico respecto a la exaltación, típica de los adeptos de la teoría revisionista, del Paraguay como una nación extremadamente desarrollada en todos sus aspectos. Doratioto niega, por ejemplo, que el analfabetismo estaba prácticamente extinto en aquel país y subraya que las técnicas agrícolas eran atrasadas.

*basicamente militar, sem o concurso de capitais estrangeiros, pagando à vista a tecnologia e os especialistas estrangeiros que importava*<sup>149</sup>. Rosendo Fraga, a su vez, afirma que, desde un punto de vista económico, *el Paraguay era una potencia regional e incluso se había adelantado en temas como ferrocarriles, telégrafos e industria*<sup>150</sup>. Quizás hoy sea difícil imaginar ese país porque la relación de fuerzas actual no refleja ni de lejos la situación vigente en aquel momento, pero no se pueden ignorar los registros históricos.

El ingeniero civil inglés George Thompson, que trabajó en Paraguay desde 1858 hasta 1868 señala evidencias concretas de ese estado de modernización, en uno de los pocos testimonios de primera mano conocidos. Guido Rodríguez Alcalá, quien escribió el prólogo del libro de Thompson, se refiere al trabajo realizado por técnicos extranjeros, especialmente ingleses, contratados desde 1848 por Carlos A. López *en los arsenales, altos hornos, vapores, ferrocarriles, construcciones civiles, ejército y sanidad militar*<sup>151</sup>. También se menciona la fabricación de barcos y cañones, minas y torpedos, así como la construcción y organización de hospitales, trincheras y fortificaciones, además de la instalación de un telégrafo y de un importante ferrocarril.

Se puede afirmar que la estabilidad política asegurada por la independencia temprana del país y por su elección de no involucrarse en cuestiones bélicas, asociada al emprendedorismo del presidente López, permitió una rápida modernización a partir de la década de 1850. La conducción del país se vio facilitada por el hecho de que el propietario de todas las inversiones importantes en el país era el propio gobierno, que, además, contrató mano de obra a precios insignificantes. *Por su poder despótico sobre las personas y propiedades de sus habitantes,*

---

149 Ibid., p. 29.

150 ROSENDO FRAGA. *Qué hubiera pasado si...? Historia argentina contrafáctica 2.* 1. ed. Buenos Aires: Ediciones B, 2016. p. 98.

151 THOMPSON, 2014, p. 8.

*podía construir grandes obras sin más gastos que la compra del material traído de la Inglaterra*<sup>152</sup>. De otra parte, su producción agrícola, de tabaco, cueros, yerba mate, salitre, azúcar, arroz y mandioca excedía sus necesidades y era comercializada por el estado con grandes lucros.

Contra intuitivamente, la precariedad de la estructura productiva de Brasil en las primeras décadas del siglo XIX, asociada a una considerable inestabilidad política<sup>153</sup>, contrasta débilmente con la situación en Paraguay. Brasil llegó a mediados de ese siglo como una economía atrasada, con “estructuras arcaicas”<sup>154</sup>, integrado de forma periférica en el sistema internacional, sin que las enormes riquezas producidas en el país durante sus tres siglos de existencia colonial se revirtieran a favor de su desarrollo socioeconómico<sup>155</sup>.

Las pocas industrias brasileñas de mediados de siglo utilizaban, en general, trabajo esclavo y equipamiento primitivo. En todo el país, *havia apenas 50 manufacturas qualificadas como empresas industriais, com capital total de 7 milhões de Mil-réis, equivalente a 840 mil Libras Esterlinas*<sup>156</sup>. Eran fábricas pequeñas, con pocas máquinas, consideradas aún muy caras en aquella época, de alcance únicamente local, sin comercio entre las provincias<sup>157</sup>.

Entre los factores que favorecieron el “atraso” brasileño están la formación deficiente del mercado interno (dada la lógica colonial exportadora) y del contingente de consumo (debido a la estructura esclavista)<sup>158</sup>, además del bajo desarrollo manufacturero, resultante de la inserción de

---

152 THOMPSON, 2014, p. 53.

153 En el año 1808, la familia real se trasladó a Brasil y lo convirtió en la sede del Imperio de Portugal. En 1822, el rey D. João VI regresó a Portugal, dejando a su hijo, D. Pedro I, como imperador del Brasil independiente. En 1831, D. Pedro I también regresó a Portugal, dejando a su hijo de cinco años, D. Pedro II, en su lugar.

154 REGO, José Márcio y MARQUES, Rosa Maria (org.). *Economia Brasileira*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, p. 23.

155 Marcelo de Abreu Paiva afirma mismo que a economía brasileira ficou “estagnada” entre 1822 e 1850, no contexto particular da proclamação da independência, por D. Pedro I, naquele ano, e da assunção, em 1831, de D. Pedro II, aos cinco anos de idade. MARCELO DE ABREU PAIVA. O Brasil Império e a economia mundial. *Textos para Discussão*. Departamento de Economia da PUC-Rio. In: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td662.pdf>.

156 MORSE, Richard. *Formação histórica de São Paulo (da comunidade à metrópole)*. São Paulo: Difel, 1970.

157 LIMA, Heitor Ferreira. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976, p. 241.

158 *A economia colonial do Brasil, na fase açucareira, era orientada apenas para o mercado externo. As exportações de açúcar geraram enorme afluxo de receitas em direção à Colônia, mas a riqueza obtida acabou sendo despendida com importações, ou seja, retornou às economias centrais, enriquecendo um seleto grupo de*

la metrópolis (Portugal) en el sistema internacional como proveedor de materias primas. Se recuerda que aquel país renunció al desarrollo industrial a través del Tratado de Methuen, de 1703, con Inglaterra, lo cual prácticamente extinguió la práctica de esta actividad entre sus nacionales. Autores como Celso Furtado y José Márcio Rego y Rosa Maria Marques afirman que, si hubieran llegado a Brasil inmigrantes con alguna experiencia manufacturera en el período colonial, la industria podría haber prosperado aún en esa etapa o luego de la independencia. El oro también es considerado un obstáculo para la industria brasileña, *pois entorpeceu a Metrópole, desestimulando avanços da dinâmica fabril*<sup>159</sup>.

La llegada de la familia real a Brasil no trajo cambios sustanciales al sistema de producción brasileño, dadas las relaciones preexistentes entre Portugal e Inglaterra –*ao contrário, o Brasil firmou-se definitivamente como dominação inglesa intermediada pelos portugueses, afastando-se de uma economia capitalista dinâmica*<sup>160</sup>. En palabras de José Márcio Rego y Rosa Maria Marques, el “país más grande del continente sudamericano” mantuvo su “atraso estructural” durante su transición de colonia a estado independiente<sup>161</sup>. Como excepción, cabe mencionar a los emprendimientos del Vizconde de Mauá, cuyo astillero construyó 72 barcos entre 1850 y 1861, además de grandes piezas para la construcción civil. Sin embargo, incluso ese emprendimiento tuvo que cerrarse por falta de incentivos gubernamentales.

El *boom* de la industria en Brasil solo tuvo lugar en las últimas décadas del siglo, cuando se combinaron algunos factores favorables para su desarrollo. Por un lado, la abolición de la esclavitud proporcionó el surgimiento de un mercado laboral asalariado, la liberación de recursos

---

*colonizadores e comerciantes. (...) O país permanecia povoado por uma massa humana em sua maioria escravizada ou vivendo de subsistência, impossibilitada de formar um contingente consumidor relevante que gerasse um mercado local nos moldes daqueles dos países de capitalismo desenvolvido.* REGO&MARQUES, 2018, p. 22.

159 Ibid., p. 23.

160 Ibid., p. 24.

161 Ibid. p. 23.

para la inversión en otros sectores y el desarrollo de relaciones monetario-mercantiles<sup>162</sup>, y por el otro lado, la inmigración masiva aumentó la disponibilidad de mano de obra y la demanda agregada<sup>163</sup>. Hasta el final del Imperio, sin embargo, el país enfrentó limitaciones en su mercado interno y en su economía financiera:

*De modo geral, a envergadura do mercado interno e da economia financeira eram ainda bastante limitadas, pois asseguravam condições mínimas para o início da produção capitalista, mas insuficientes para abrir caminho a seu desenvolvimento livre. No momento da queda do Império, por exemplo, o total de papel-moeda em circulação era igual a apenas 211 milhões de mil-réis (cerca de 23 milhões de libras esterlinas), valor 2,4 vezes inferior ao da circulação mercantil externa.<sup>164</sup>*

La disparidad en la eficiencia de la movilización de los medios de producción –en otras palabras, la capacidad política– de los dos países queda en evidencia al observar el proceso de construcción de infraestructuras locales. En Paraguay, en solo 10 meses se construyeron 430 km de ferrocarriles, conectando Asunción y Paso de la Patria<sup>165</sup>. En Brasil, el emprendimiento vial más importante de todo el siglo XIX, la *Estrada da União e Indústria* (Camino de la Unión y la Industria), que conectaba Río de Janeiro a Minas Gerais, tardó 5 años (1856-1861) en llegar a 144 km<sup>166</sup>, y el ferrocarril Dom Pedro II, más tarde denominado Central do Brasil, tardó 20 años (1855-1875) en conectar los estados de Río de Janeiro y São Paulo, con un total de 231 km<sup>167</sup>.

La capacidad política paraguaya también parece confirmarse por la eficiencia con respecto a la recaudación de impuestos, al comparar los cuatro países. Como señalan Organski y Kugler, los impuestos son indicadores de la presencia del gobierno, *few operations of*

---

162 “Os investimentos estrangeiros, cujo afluxo aumentou consideravelmente a partir de meados do século XIX, também foram encaminhados, sobretudo, para a infraestrutura. No período de 1860 a 1889, por exemplo, foram concedidas licenças para a abertura de 137 companhias estrangeiras, 111 das quais eram inglesas. A maioria esmagadora das empresas foi criada na esfera financeira (bancos, companhias de seguros) e de serviços (estradas de ferro, navegação, transportes urbanos, abastecimento de gás) e, mais raramente, na indústria mineira”. REGO&MARQUES, 2018, p. 43.

163 Ibid., p. 42.

164 Ibid., p. 43.

165 THOMPSON, op. cit., p. 30.

166 BORIS FAUSTO. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001, pp. 108-9.

167 Ibid., p. 109.

*governments depend so heavily on popular support – or on fear of punishment*<sup>168</sup>. Teniendo como referencia los datos informados al comienzo de este capítulo, aunque los montos recolectados por Paraguay sean menos de 1/5 de los de Argentina y 1/12 de Brasil, se observa que representan, respectivamente, el 56,1%, 19,1% y 18,5% del volumen de comercio exterior en esos tres países. Al respecto, es importante notar, sin embargo, que la baja recaudación de Brasil no solo se debía a dificultades internas de tributación, sino también a los estrechos vínculos de Brasil con Europa, que limitaban su margen de maniobra para imponer aranceles aduaneros en los niveles que desearía –con excepción de un corto período a partir de 1844.

Además, la calidad de vida del ciudadano promedio en aquella época era, en el peor de los casos, equivalente en Paraguay y en Brasil. De acuerdo con el relato de Thompson, el delito era casi desconocido en Paraguay, y el sistema de subsistencia, facilitado por el acceso a tierras fértiles, garantizaba una vida confortable para la población. *Cada familia tenía su choza o terreno propio. Plantaban en pocos días el tabaco, maíz y mandioca necesarios para el consumo propio y aún esto mismo no exigía cuidado hasta la época de la cosecha. Todas las chozas tenían su naranjal (...) y algunas vacas (...).*<sup>169</sup>

Brasil, a su vez, era una sociedad esclavista, con pobreza extrema y altos niveles de analfabetismo. Solo las zonas más pobladas del Imperio –casi todas en la costa y, entre ellas, especialmente la capital– tenían un aire de modernidad.

La corte brasileña, no obstante, era más sofisticada, ofrecía proyectos urbanísticos y opciones culturales dignas de la monarquía europea<sup>170</sup>. Comparativamente, la alta sociedad

---

168 ORGANSKI&KUGLER, 1981, p. 74.

169 THOMPSON, 2014, p. 25.

170 Washburn también refiere preferir la vida en Buenos Aires.

paraguaya era menos atractiva, como se verifica en los informes del enviado estadounidense Charles Ames Washburn<sup>171</sup>.

Luiz Octavio de Lima afirma que, a pesar de posibles fallas de método historiográfico, Brasil y Paraguay estaban en un nivel bastante superior a Argentina y Uruguay, que, debido a cuestiones internas, aún no habían podido explotar adecuadamente sus recursos. *Se Mitre, Urquiza e Flores naquele momento eram caudilhos lutando para garantir seu núcleo de poder, de espada em punho, e governavam territórios ricos, mas caracterizados por grandes extensões de pastagens, o paraguaio e o brasileiro buscavam ombrear suas nações como as mais desenvolvidas do mundo.*<sup>172</sup>

Es necesario tener en cuenta que la Argentina que se unió a la Guerra de la Triple Alianza era bastante diferente de la que emergió de ella. Debido a que era el punto de abastecimiento de las Fuerzas Armadas imperiales (Armada y Ejército), la Argentina tenía su economía (tanto la agroindustria como el tercer sector) exponencialmente dinamizada y fue sin duda el país que más se benefició de la guerra.

La respuesta a la primera pregunta es, por lo tanto, negativa. El tamaño de las economías de los cuatro países no se tradujo, en la misma proporción, en desarrollo económico interno. Paraguay, por su capacidad política, supo canalizar mejor los recursos materiales y humanos internos. Asimismo, se puede especular que la concentración de poder en Paraguay impidió las grandes malversaciones de fondos, que no eran infrecuentes en naciones con una burocracia más compleja, como el Imperio brasileño. Esta conjetura corroboraría el testimonio de Thompson, según el cual López *no permitía sino a su familia el ejercicio de la tiranía sobre el pueblo*<sup>173</sup>.

---

171 THOMAS WHIGHAM and JUAN MANUEL CASAL. *La Diplomacia Estadounidense Durante la Guerra de la Triple Alianza: Escritos Escogidos de Charles Ames Washburn sobre el Paraguay, 1861-1871*. Asunción: Servilibro, 2015.

172 LIMA, 2016, p. 58.

173 THOMPSON, 2014., p. 25.

En cuanto a la segunda pregunta (sobre la relación de riqueza x recursos de poder), cabe recordar que las formas de ejercer el poder económico eran limitadas en aquella época. Como se sabe, las contribuciones del desarrollo económico a la maximización del poder pueden tomar la forma de (i) persuasión; (ii) recompensa, a través del comercio internacional, ayuda internacional, préstamos de capital y prestación de asistencia técnica; (iii) castigo, a través del quite de beneficios o incluso boicots; y (iv) compra de equipamiento militar, para el uso de la fuerza<sup>174</sup>. Sin embargo, solo el cuarto elemento era ampliamente utilizado en la Cuenca del Plata a mediados del siglo XIX.

La mayor parte de los mecanismos económicos de persuasión no era viable entre los países de esa subregión porque el comercio estaba orientado hacia afuera. Dentro de la Cuenca del Plata, había más competencia que cooperación. Brasil llegó a ofrecer cooperación financiera a algunos vecinos, pero siempre de forma esporádica. Ese país también intentó un tipo de castigo al retirar su apoyo político a Paraguay en la transición de la década de 1840 a la de 1850. Paraguay, a su vez, trató de ejercer presión económica al tratar de restringir la navegabilidad de los ríos. Sin embargo, luego de algunas décadas de impasse, esos estados pasaron al uso de la fuerza, ya no como castigo, sino en la forma de la Guerra de la Triple Alianza.

De esa manera, la riqueza, como instrumento de poder, era especialmente relevante para la compra de equipamiento militar. En este contexto, Paraguay tuvo el mérito de eludir sus propias limitaciones, resultantes de una economía reducida, y modernizar las Fuerzas Armadas, con el apoyo especialmente de Inglaterra, sin endeudarse –mientras Brasil se endeudaba, veía que sus riquezas fluían hacia el extranjero y, como se verá, mantenía fuerzas armadas mediocres.

Esa cooperación se consolidó con el viaje de Solano López a Europa en 1854, cuando estableció relaciones con Blyth&Co., una de las mejores empresas de aquella época en el rubro

---

174 ORGANSKI, 1960, pp. 148-159.

de tecnología. Se promovió entonces un flujo de armamentos y técnicos europeos (alrededor de 250, de los cuales 200 eran ingleses) al Paraguay y de jóvenes paraguayos a Inglaterra, para ser entrenados en esa compañía<sup>175</sup>. A modo de ilustración, en noviembre de 1864, antes de que la Armada brasileña bloqueara la región del Plata a los barcos que iban a Asunción, el gobierno paraguayo recibió de Inglaterra 106 cajones con rifles y municiones, además de recursos humanos representados por tres médicos y cuatro técnicos contratados, todos ingleses<sup>176</sup>.

La ayuda internacional, a su vez, fue un factor importante en el poder de la Triple Alianza. Si en el período anterior al estallido de la confrontación armada no se puede decir que había una política abiertamente favorable a uno de los lados, durante la guerra los préstamos de bancos internacionales –considerados como resultado de un cálculo de riesgo meramente económico y no político<sup>177</sup>– fueron esenciales para que el Imperio brasileño, principalmente, pudiera enfrentar las necesidades del esfuerzo de guerra.

Conclusiones: (i) el tamaño de las economías de los cuatro países no implicó un desarrollo económico interno equivalente; Paraguay, por su capacidad política, supo cómo canalizar mejor sus recursos y modernizar el país; (ii) la riqueza de Brasil no representó una enorme ventaja en términos de recurso de poder, porque Paraguay supo eludir las restricciones presupuestarias para la compra de armas (principal forma de ejercer el poder económico en aquella época); (iii) solo durante el transcurso de la guerra la ayuda internacional pesó sobre las posibilidades de victoria de las partes.

### *Población*

---

175 DORATIOTO, 2002, pp. 26-30.

176 Ibid., p. 93.

177 *Durante a guerra, os aliados obtiveram empréstimos de banqueiros ingleses. (...) Fazer empréstimos ao governo de Solano López seria, pela lógica empresarial, uma atitude arriscada, pois, desde o segundo semestre de 1865, era evidente a impossibilidade de o Paraguai vencer a guerra.* Ibid., p. 91.

Como se mencionó anteriormente, la población es considerada el mayor *asset* de un estado para elevarse a la condición de potencia, debido a su potencial tanto para el desarrollo económico (como fuerza de trabajo y mercado de consumo, para productos nacionales e importados), como militar. (...) *the population size is the most important determinant of national power. With it, a lack of other determinants of power can be overcome. Without it, great power status is impossible.*<sup>178</sup>

A primera vista, Paraguay –ampliamente superado en términos de población por Brasil, individualmente, y por la Triple Alianza en su conjunto, más de 10 millones contra unos 400 mil– no calificaría para aspirar a una posición hegemónica en la Cuenca del Plata. Sin embargo, un análisis de las circunstancias internas de cada país revelará el nivel de aprovechamiento de esos recursos en aquel momento.

Si la población es un requisito previo esencial de poder militar por representar el material básico para la formación de un ejército<sup>179</sup>, la fuerza militar de un país no es directamente proporcional al tamaño de su población, sino que depende de la capacidad política de transformar a hombres en soldados<sup>180</sup>. Desde este punto de vista, Paraguay también supo superar su desventaja en términos de población y organizó el mayor ejército de la región en términos de efectivos.

Los cuatro países de la cuenca del Plata tienen trayectorias militares bien distintas. El desarrollo de las Fuerzas Armadas, forzado por los constantes conflictos en la región, fue un instrumento por medio del cual las élites de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay pudieron legitimar su poder, ofrecer empleo en zonas deprimidas, incorporar elementos de modernización

---

178 ORGANSKI, 1960, p. 198.

179 *A nation may possess manpower in plenty but not mobilize it. A nation may be mobilized but reluctant to fight. However, although a large population is not a guarantee, it is certainly a prerequisite for military power. A nation cannot arm men it does not possess.* ORGANSKI, 1960, pp. 141-2.

180 *These depend upon many other factors as well, particularly upon the degree to which a nation has industrialized and modernized its military forces and its productive machine.* Ibid., pp. 142-3.

en sus economías y proyectar la política pública de manera concreta en una amplia extensión del territorio. Ese fue, sin embargo, el único punto de convergencia entre los cuatro países.<sup>181</sup>

Las Fuerzas Armadas de Argentina y de Uruguay padecían la falta de sentido de unidad nacional y carecían de modernización. En Argentina, donde cada provincia controlaba su propia milicia, el Ejército contaba con apenas 6 mil efectivos y registraba una alta incidencia de desertiones. Para el soldado argentino medio, a pesar de la dedicación y el coraje, era difícil verse como parte de un proyecto nacional.

Ni la reducida Armada Argentina -que contaba con diecinueve buques, de los cuales apenas tres cargaban armamentos- ni su Ejército tenían tradición o prestigio entre los políticos y el público en general. Además, a diferencia de Brasil, que invertía en la profesionalización de sus ingenieros militares, Argentina prácticamente descartaba esa vía. En Uruguay, la situación era aún peor: cada partido mantenía sus propias fuerzas armadas, de forma improvisada y con efectivos mal armados. La lealtad del soldado uruguayo se dirigía a su superior inmediato, lo que facilitaba las fluctuaciones de hombres entre blancos y colorados dependiendo de sus liderazgos<sup>182</sup>.

A pesar de su tamaño, Brasil no invirtió en las Fuerzas Armadas de manera proporcional. Solamente a mediados de 1860, luego de décadas de funcionamiento precario, el Ejército Brasileño adquirió formalmente una estructura más moderna, en los moldes europeos<sup>183</sup>. Pese a ello, la realidad, en términos de organización y equipos, todavía se mostraba distante de lo que transmitían los informes ministeriales. Además, había en las élites brasileñas una desconfianza

---

181 WHIGHAM, 2010, p. 181.

182 WHIGHAM, 2010, pp. 188-191.

183 *La artillería consistía en un batallón de ingenieros, un regimiento de artillería montada, cuatro batallones de artillería a pie y doce otras compañías. La caballería tenía cinco regimientos, un cuerpo de cuatro compañías, un escuadrón de dos, siete batallones de tiradores y cinco otras compañías. La infantería, que componía el grueso de las tropas, incluía nueve batallones de tiradores y ocho compañías, otro batallón de seis, cinco cuerpos de guarnición de cuatro compañías cada uno. El total de efectivos de reserva para el ejército permanente sumaba 17.600 hombres.* Ibid., p. 183.

innata respecto al reformismo militarista -inspirado en las ideas de Auguste Comte- y a la propia figura de los militares, a quienes consideraban individuos sin educación<sup>184</sup>. Como reflejo de esas reservas, el gobierno mantenía bajo el presupuesto militar.<sup>185</sup> La Armada, no obstante, fue el punto de inflexión de las Fuerzas Armadas imperiales. Tenía una fuerza naval considerable y bien entrenada, con una flota de 42 barcos, aunque algunos de ellos, debido al calado, no eran adecuados para la navegación fluvial.

Doratioto relata que, dada la ya mencionada desconfianza de las élites respecto de las Fuerzas Armadas, el reclutamiento militar comenzó a realizarse sistemáticamente en Brasil solo después de 1848, cuando se creó el voluntariado del Ejército, con una duración de seis años. A pesar de esta medida, la insuficiencia de los hombres alistados llevó al imperio a recurrir al refuerzo de tropas mercenarias para sus intervenciones en la región del Plata a principios de la década de 1850. En 1862, dada la persistente falta de personal en el Ejército –que era considerado poco atractivo–, se expandió el reclutamiento a la Guardia Nacional, hasta entonces compuesta por todos los ciudadanos de élite, de 18 a 60 años, con ingresos mínimos de 200.000 reales anuales. Por las nuevas reglas, se eliminó la exigencia de ingresos del aspirante<sup>186</sup>.

Sin embargo, al comienzo de la guerra con Paraguay, el ejército imperial todavía estaba desorganizado y desprovisto de efectivos (solo 18.000, según Doratioto<sup>187</sup> y Fragoso<sup>188</sup>, aunque hay autores que estiman números aún más pequeños). Para sortear esa limitación, inicialmente se consideró movilizar a la Guardia Nacional, que contaba con una reserva de 200.000 hombres. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente la inaptitud para la guerra de la Guardia, considerada

---

184 Cabe señalar que, a pesar de los prejuicios de la élite brasileña, las Fuerzas Armadas también tenían sus defensores y había figuras de gran valor en el servicio militar brasileño.

185 WHIGHAM, op. cit., pp. 182-185.

186 DORATIOTO, 2002, pp. 111-112.

187 Ibid., p. 91.

188 AUGUSTO TASSO FRAGOSO. *História da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai*. Volume 1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2009, p. 141.

más como un entretenimiento y un signo de estatus que propiamente una responsabilidad en términos de seguridad nacional y defensa<sup>189</sup>.

Autores como Thompson y Whigham sostienen que Paraguay, en contraste con la situación de sus vecinos, disponía de un poderío militar superior -en prestigio interno, calidad y número de reservistas- al de los países de la Triple Alianza<sup>190</sup>. Según esos autores, Paraguay era el único país donde las Fuerzas Armadas tenían real prestigio y a las cuales era otorgada verdadera prioridad dentro del estamento nacional. Doratioto también enfatiza además la ventaja numérica de las fuerzas paraguayas (de peso fundamental en aquella época) y la valentía de sus soldados, a pesar de las deficiencias antes mencionadas<sup>191</sup>.

Ya en 1850, además de que gran parte del presupuesto estaba dedicado a la importación de equipos militares, el país construía cañones y buques de guerra modernos<sup>192</sup>. El entrenamiento de los soldados comunes también se modernizó y se establecieron grandes campamentos militares que contaban con 20 mil residentes hacia fines de 1864. Pese a que había certeza sobre la dimensión de las tropas de Solano López, se estimaba que era de alrededor de 38 mil hombres, además de 150 mil en la reserva, fácilmente reclutables. La figura paternalista de Solano López contribuía a inspirar la construcción de un ejército verdaderamente nacional. Si bien aún sufría

---

189 *A Guarda era composta por 440.972 homens, subordinados a 239 comandos superiores, sendo 48.607 na cavalaria, 6.474 na artilharia, 310.585 na infantaria e, na reserva, 75.306. Apesar da sua grandeza, esses números não se traduziam em força militar real, pois os guardas nacionais, embora considerados auxiliares do Exército em caso de guerra, eram despreparados para o combate, pois desempenhavam apenas funções parapolíciais internas. Ademais, estando os setores subalternos da população excluídos da Guarda Nacional, as classes superiores viam a milícia como forma de 'entreter sua vaidade e servir de engodo às [suas] ambições'.* DORATIOTO, op. cit., p. 112.

190 Se registra que Francisco Doratioto niega la excelencia del Ejército paraguayo y afirma que el país aún se encontraba en proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas y que, si Solano López hubiera esperado algunos meses, hubiera tenido mejores oportunidades en el combate. *Ibid.*, p. 92.

191 DORATIOTO, 2002, p. 92.

192 Después de los 1850, las compras de armamento extranjero continuaron absorbiendo buena porción del presupuesto. Pero más y más las armas eran producidas localmente en el arsenal de Asunción y en la fundición de Ybycuí, donde se hacían cañones de 12, 24 y 32 libras y municiones de todos los calibres. Los paraguayos construyeron vagones y carros para el Cuerpo de Intendentes junto con carruajes fijos y móviles para cañones. Astilleros estatales también construyeron el *Ypora* y el *Salto del Guairá* (en 1856), el *Correo* (en 1857), el *Apa* (en 1858) y el *Jejuí* (en 1859), todos ellos vapores grandes, modernos y diseñados tanto para fines comerciales como militares. WHIGHAM, 2010, pp. 198-99.

cierto atraso en términos técnicos y desventaja numérica, Paraguay era *el único país de la región que podía jactarse de su preparación militar y su disponibilidad de recursos en el tesoro*<sup>193</sup>.

Relata Thompson que el ejército paraguayo contaba con cerca de 80 mil hombres, con caballería, infantería y artillería bien organizadas y relativamente bien armadas.<sup>194</sup>

Sin embargo, las fuerzas paraguayas también tenían algunas debilidades. A pesar de estar bien estructurado, el ejército paraguayo tenía poca o ninguna experiencia militar, debido al prolongado período de aislamiento del país. Paraguay solo luchó en 1811, por su independencia, y tuvo algunos enfrentamientos con las fuerzas brasileñas en Mato Grosso –en ambos casos con amplia ventaja numérica. Thompson estima que, antes de la Guerra de la Triple Alianza, *los paraguayos ignoraban completamente la ciencia militar*<sup>195</sup>.

Thompson también critica la baja proporción de oficiales superiores, la cual atribuye a la falta de ascensiones por parte del gobierno paraguayo. En este mismo sentido, Doratioto subraya que *a organização militar do Paraguai era anacrônica*<sup>196</sup>. Destaca que el único general paraguayo era el propio Solano López y que solo había otros 80 oficiales para comandar a las decenas de miles de hombres en las fuerzas armadas de ese país. Resalta, además, que la mitad de esos efectivos no tenía entrenamiento militar adecuado y *se restringiam a fazer exercícios de ginástica, aos domingos, com armas simuladas*<sup>197</sup>.

---

193 Ibid., p. 206.

194 *La caballería estaba dividida en regimientos, y la infantería en batallones; la artillería en escuadrones de artillería ligera y de artillería de plaza. Cada regimiento de caballería se dividía en cuatro escuadrones, compuesto de 100 hombres cada uno.* Thompson relata, aún, que cada batallón de infantería se dividía oficialmente en seis compañías de cien hombres, pero podían llegar a tener ochocientos a mil hombres – tres batallones de infantería estaban armados con rifles Witon (uno de estos permanentemente en Humaitá) y tres o cuatro batallones, con fusiles fulminantes. Los demás tenían fusiles de chispa, que llevaban la marca de la Torres de Londres. Su única arma blanca era la bayoneta, pero no la utilizaban porque la conservaban siempre armada. Solamente un batallón tenía machetes, los cuales habían sido encontrados en los vapores tomados en Corrientes. THOMPSON, 2014, pp. 65-67.

195 THOMPSON, 2014, p. 18.

196 DORATIOTO, 2002, p. 92.

197 Assinala, ainda, que o Paraguai não dispunha de artilharia pesada (raiada) capaz de perfurar a blindagem dos navios encouraçados (dos quais os países da Tríplice Aliança ainda não dispunham, vale observar) e *grande parte da infantaria paraguaia portava obsoletos fuzis de chispa que não funcionavam debaixo da chuva.* Ibid., p. 92.

Conclusiones: (i) la capacidad política de Paraguay, una vez más, demostró ser esencial para que el país llegara a la guerra con personal ampliamente superior y mejor entrenado y equipado; (ii) la falta de experiencia y la concentración de poder, por otra parte, fueron las desventajas de esa nación en términos militares.

### *Diplomacia y decision-making*

Finalmente, la diplomacia (o la falta de ella), otro recurso de poder subsidiario y difícil valoración, jugó un papel fundamental en la toma de decisiones de López. Como afirma Organski, el poder de una nación está influenciado no solo por los recursos materiales de los que dispone, sino también *by the presence or absence of a coherent, definite and reasonable foreign policy*<sup>198</sup>. La diplomacia es, por lo tanto, uno de los factores intangibles del poder de un estado.

Según Organski, *the first prerequisite for an effective foreign policy is that the nation be united on a single policy*<sup>199</sup>. Las diferencias internas de un país no pueden comprometer el desarrollo de una política exterior nacional sólida. Bajo este aspecto, la concentración de poder en Paraguay, asegurada por el modelo dictatorial adoptado desde la independencia, proporcionaba la unidad necesaria en torno a la política exterior. También proporcionó una velocidad considerable en la toma de decisiones, también importante para la conducción de la política exterior nacional. Como afirma Organski, *the speed and ease with which policies can be formed also influences the effectiveness of a foreign policy*<sup>200</sup>.

El sistema político paraguayo también favoreció la estabilidad de la política exterior de ese país, apoyada por la continuidad interna (a pesar de todas las críticas que se puedan hacer al régimen dictatorial). Esta, que es una de las características exaltadas por los defensores de la

---

198 ORGANSKI, 1960, p. 163.

199 Ibid., p. 163.

200 Ibid., p. 164.

monarquía, benefició a Paraguay, mientras que Brasil andaba con disputas internas de poder entre liberales y conservadores y, durante más de una década, la existencia de un monarca menor de edad. Argentina y Uruguay, en términos de estabilidad, como se vio en el capítulo 2, aún no se habían consolidado como unidad nacional. Paraguay, a su vez, desde la independencia, tuvo solo tres dirigentes, todos de la misma familia, que realizaron ligeros ajustes político-económicos en el país. Incluso la apertura externa promovida por Carlos A. López fue absorbida internamente sin mayores problemas. De esa manera, Paraguay también tuvo ventaja en este tercer aspecto que menciona Organski cuando dice que *a nation's foreign policy should be stable and not shift with every change in domestic politics*<sup>201</sup>.

La concentración de poder en Paraguay representó otra ventaja más para el país. Los López tenían una mayor flexibilidad para adaptar su política exterior a las contingencias de la Cuenca del Plata, donde la acomodación de intereses de los estados en el proceso de formación y/o consolidación, sin fronteras completamente definidas, causaba percances constantes. Organski subraya que *the ability to switch a policy abruptly is a great advantage, provided that the shift is dictated by some external advantage to be gained and not merely by a shift in who is making the policy at home*<sup>202</sup>.

Sin embargo, la misma concentración de poder tuvo efectos negativos para el *challenger* de la Cuenca del Plata con respecto a la calidad de la decisión. Mientras el cuerpo diplomático brasileño era bien relacionado y reconocido por su excelencia, Solano López carecía de representantes internacionales, instalados y con buen tránsito por las principales capitales, capaces de proporcionar información de calidad, que le permitiera reducir el margen de error al delinear su estrategia para la Cuenca del Plata:

---

201 ORGANSKI, 1960, p. 164.

202 Ibid, p. 165.

*Nessa região, centro nevrálgico de seus interesses, o Paraguai não tinha representantes diplomáticos, possuindo apenas um cônsul na cidade de Paraná e agentes comerciais em Buenos Aires e Montevideu. Na Europa, o país possuía somente um encarregado de Negócios, Candido Barreiro, creditado junto aos governos britânico e francês, e um representante comercial para Bruxelas e Berlim, Alfredo Du Gray, que sequer era paraguaio. Enquanto isso, o Império do Brasil possuía experientes diplomatas nos principais países europeus e americanos, que, durante a guerra, cumpriram importante papel de reforço político à ação militar.<sup>203</sup>*

Los objetivos de política exterior deben ser potencialmente viables y los medios seleccionados deben ser los más adecuados para lograr esos fines<sup>204</sup>. De lo contrario, la elección de objetivos inalcanzables puede tener efectos nocivos sobre la política exterior de un país. Organski afirma que una política exterior efectiva se elabora con base en una visión clara de lo que “puede hacerse”, de lo que “no puede hacerse”<sup>205</sup> –la autora agregaría también que es importante identificar “cuándo puede hacerse”. Como se verá, el *timing* de Solano López contribuyó a disminuir sus posibilidades de victoria.

Faltaban buenos asesores para promover un amplio debate, junto con Solano López, sobre los desafíos enfrentados<sup>206</sup>. Faltaba masa crítica para procesar y comprender mejor las circunstancias, intereses e intenciones de sus vecinos<sup>207</sup>. Las decisiones fueron tomadas por un grupo muy reducido, sin la complejidad de instancias decisorias, típicas de un sistema democrático, que proporcionarían el debate necesario, con diversidad de opiniones y riqueza de análisis sobre el contexto regional<sup>208</sup>.

---

203 DORATIOTO, 2002, p. 70.

204 *Nothing is more devastating to the effectiveness of foreign policy than the selection of goals that cannot possibly be achieved through the use of any of the means the nation has at its disposal.* ORGANSKI, 1960, p. 165.

205 *Ibid.*, p. 165.

206 DORATIOTO, 2002, pp. 70-71.

207 Doratioto subraya que Paraguay siempre había vivido bajo dictaduras, aislados del exterior hasta el 1840, *o que resultou em uma errônea percepção de seu poderia nacional, em uma incapacidade de compreender a realidade internacional e na ausência de instituições republicanas e de opinião pública.* *Ibid.*, p. 61.

208 Organski, embora não mencione diretamente essa questão, recorda que a política externa deve ter legitimidade junto ao povo. *However, it is also important that foreign policies be representative of the popular will.* ORGANSKI, *op. cit.*, 164.

Esa falta también se notó en la falta de visión de López sobre el todo, sobre las alianzas que se estaban formando, sobre los lados que tomarían las partes, sobre su propio poder relativo y sobre las verdaderas intenciones de sus rivales y aliados. Para dibujar ese escenario, Organski recomienda *accurate evaluation of the relative strength of nations (including one's own), and understanding of the goals that other nations are pursuing, and correct prediction as to how other nations will react in particular situations that may occur*<sup>209</sup>. Como recuerda Organski, *the policy adopted must also be specific enough to cover any situation where an actual choice is like to arise*<sup>210</sup>.

También se cita a Doratioto a este respecto:

*(...) análise mais realista de qual seria a possibilidade de vitória militar paraguaia sobre o Brasil e a relação custo/benefício desse conflito. Essa avaliação foi feita basicamente por um homem, Francisco Solano López, o que aumentava de forma dramática a possibilidade de erro, ainda mais ao ser feita por uma personalidade acostumada a alcançar seus objetivos em uma realidade simples, a sociedade paraguaia, na qual não havia jornais (exceto um pequeno tablóide oficial); inexistia um intercâmbio de ideias com o exterior e se desconheciam partidos políticos. O autoritarismo não só anestesiou a população paraguaia, alijada de uma participação ativa nos destinos do país, como também cegou o próprio Solano López: sua excessiva autoconfiança levou-o ao voluntarismo, a superestimar o poder nacional paraguaio e a fazer uma análise equivocada da correlação de forças militares e políticas no Prata.*<sup>211</sup>

Conclusiones: (i) debido a la concentración de poder, la política exterior paraguaya cumplió con los cuatro requisitos previos formales de Organski (unidad, rapidez en la toma de decisiones, estabilidad y flexibilidad); (ii) la calidad de las decisiones, sin embargo, se vio afectada por la misma razón, la concentración de la toma de decisiones en la figura de Solano López eliminó un proceso importante para la evaluación correcta de escenarios, intenciones, riesgos y posibilidades de éxito o fracaso.

---

209 ORGANSKI, 1960, p. 165.

210 Ibid., p. 164.

211 DORATIOTO, 2002, pp. 70-1.

### *Conclusiones sobre la distribución de poder en la Cuenca del Plata*

A partir de lo expuesto, se puede asegurar que la capacidad política de Paraguay, a mediados del siglo XIX, era muy superior a la de otros países de la región:

- Paraguay era un país en rápido desarrollo, con importantes avances tecnológicos, una economía sólida y sin endeudamiento externa.

- Las ventajas en términos de organización y movilización de fuerzas productivas le dieron al país un poder relativo mayor a lo que hacen suponer los datos económicos.

- La desventaja en términos de población no representó un obstáculo para la formación del mejor ejército de América del Sur –a pesar de fallas puntuales, que luego demostrarían ser importantes en el contexto de la guerra.

- A pesar de la reducida dimensión económica, se logró armar y modernizar a las Fuerzas Armadas y movilizar a gran parte de la población masculina, que reveló altos índices de *national morale*.

- Como *downside*, se observa que Paraguay tenía grandes brechas en términos de diplomacia y *decision-making*, lo cual seguramente tuvo un impacto sobre el poder que este país podría haber ejercido –y conquistado– en la Cuenca del Plata en la época de Solano López.

No es imposible –aunque no se puede afirmar con seguridad– que Paraguay haya ascendido a la condición de paridad respecto de Brasil en términos de poder total. Casos como las guerras de Israel contra los países árabes en la segunda mitad del siglo XX demuestran que el poder de un país puede ser fácilmente subestimado o sobreestimado en función de una evaluación puntual de los datos, sin consideraciones sobre la capacidad política.

Teniendo en cuenta que Paraguay era un estado insatisfecho y posiblemente un *challenger*, quedarían por responder entonces las siguientes preguntas: (i) ¿cuáles eran los reales objetivos de Solano López?; (ii) ¿eran alcanzables? (iii) ¿cómo evaluaba el poder de sus vecinos

con relación al suyo? (iv) ¿cómo evaluaba las intenciones de sus vecinos, aliados y rivales?; (v) ¿anticipó correctamente la reacción de sus vecinos al ataque que lanzó contra Brasil?

## CAPÍTULO 4

### LA GUERRA

*The motivation driving decisions for war and peace is relative satisfactions with the rules of the global and regional hierarchy. While parity defines the structural conditions where war is most likely, conflicts are generated by the desire of a nation to improve its political position in the hierarchy<sup>212</sup>.*

#### Objetivos y decisión de atacar

Ante lo expuesto, la aplicación de la teoría de la transición de poder nos permite afirmar que Paraguay atacó a Brasil con los objetivos de (i) conquistar territorio<sup>213</sup> y (ii) preparar su ascenso a la condición de principal potencia de la región.

Tal como subrayó Lemke, el control del territorio es el principal tema de interés (y el foco de disputas) en las jerarquías locales. En el caso de la Guerra de la Triple Alianza, ese choque se desarrolló sin la participación de potencias extrarregionales porque no llegó a afectar esos intereses. La defensa de la independencia uruguaya (aunque también era de interés estratégico para Paraguay) fue solo el motivo utilizado para legitimar una acción que tenía propósitos más profundos.

Con respecto al primer objetivo, se recuerda que Rosendo Fraga afirma que Solano López *deseaba la formación de un ‘Gran Paraguay’ que incluye el territorio brasileño de Mato Grosso y las actuales provincias argentinas de Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa<sup>214</sup>*. Efraím Cardozo también deja en claro que Paraguay tenía la intención de recuperar parte del territorio perdido durante o periodo colonial. *¿No se decía que el general Francisco Solano López, presunto heredero del poder, había regresado en 1855 de Europa con sueños imperiales de expansión territorial? Había por lo demás un hecho cierto. El Paraguay estaba enclaustrado,*

212 TAMMEN *et al*, 2000. p. 9.

213 *Ibid.*, p. 115.

214 FRAGA, 2016, p. 115.

*algún día querría volver al mar*<sup>215</sup>. Ambos autores son corroborados por Augusto Tasso Fragoso, según el cual el objetivo central del conflicto era la conquista militar del territorio<sup>216</sup>.

Por otro lado, con respecto al segundo objetivo, textos sobre la historiografía de la Guerra de la Triple Alianza revelan la percepción de que el líder paraguayo deseaba alcanzar la hegemonía regional (y no el equilibrio de poder). Doratioto relata que, cuando la Cancillería paraguaya efectuó el reclamo ante la representación del Brasil en Asunción, los gobernantes de Brasil y Argentina estaban centrados en reemplazar al gobierno de Aguirre para poner fin a la crisis. Para Solano López, sin embargo, *essa situação apresentava-se como a oportunidade de o Paraguai impor-se como potência regional*<sup>217</sup>. Los autores Amado Cervo y Clodoaldo Bueno también dan a entender que López desea más que el equilibrio de poder en el siguiente fragmento:

*Francisco Solano López, mais que seu pai, estava determinado a marcar presença efetiva no rumo dos acontecimentos regionais, construindo, em conformidade com o pensamento branco uruguaio, a teoria do “equilíbrio dos Estados”. Significava, na prática, a intenção de preservar os pequenos, Uruguai e Paraguai, das intervenções imperialistas dos grandes, Argentina e Brasil. Significava, em teoria, a possibilidade de construir o terceiro Estado, de dimensão e potência similar aos dois grandes, reunindo Uruguai, Paraguai, Corrientes, Entre-Rios e, quiçá, as missões riograndenses.*<sup>218</sup>

Boris Fausto adopta un tono intermedio al afirmar que Paraguay quería tener importancia en la Cuenca del Plata, pero no llega a afirmar que quería la preponderancia. *Aparentemente, esperava neutralizar as ameaças de seus poderosos vizinhos e transformar o Paraguai em uma força no jogo político do continente. Contava para isso com uma vitória no desgarnecido Mato Grosso – que levasse o Brasil a um acordo – e com o apoio dos ‘brancos’ uruguaio e das províncias argentinas de Mitre*<sup>219</sup>.

---

215 CARDOZO, 2012, p. 72.

216 FRAGOSO, 2009, p. 242.

217 DORATIOTO, 2002, p. 59.

218 CERVO&BUENO, 2002. p. 121.

219 FAUSTO, 2001, p. 119.

Hay evidencias históricas de que López anhelaba la invasión brasileña en el Uruguay como una oportunidad para poner en marcha sus proyectos de poder en la región. En una correspondencia del 28 de octubre, indicó su deseo de que fueran verdaderas las especulaciones tanto de que las tropas brasileñas ya habían invadido Uruguay como de que las fuerzas imperiales en Mato Grosso se estarían concentrando en la frontera. Además, según un informe de la representación estadounidense en Asunción, *o governo paraguaio buscava um confronto com o Brasil. Solano López preparava-se para guerrear com o Império, enquanto o governo brasileiro pensava em fazer uma fácil campanha militar contra os brancos uruguaio, um débil adversário*<sup>220</sup>.

### **Evaluación mutua del poder relativo**

Ambas partes subestimaron el poder del rival y, en consecuencia, sobreestimaron su propio poder en términos relativos. Esta fue, quizás, la principal *misperception* que precedió y favoreció el estallido de la guerra. Ambas partes, como en tantas otras guerras, creían que se trataría de una guerra rápida.

Argentina y Brasil dudaron de la capacidad de combate de Paraguay, dada la poca experiencia de ese país en situaciones reales de enfrentamiento militar, puntualmente en 1811, cuando se independizó, y en 1850, con motivo de la expulsión de soldados brasileños de la isla de Pão de Açúcar, en ambos casos con amplia superioridad numérica<sup>221</sup>.

El propio cónsul general en Asunción, Amaro José dos Santos Barbosa, considerado el funcionario brasileño mejor informado sobre la situación paraguaya, en funciones en esa capital desde 1853, descartaba que Solano López fuera una amenaza real. En febrero de 1864, evaluó

---

220 DORATIOTO, 2002, p. 64.

221 Ibid., p. 60.

*serem exageradas as notícias publicadas no Prata sobre o poderio militar paraguaio, seus recursos e o tamanho de sua população*<sup>222</sup>. Estimaba que ese país tendría solo la mitad de todo lo que alardeaba.

Dos meses después, el cónsul general brasileño registró la movilización de cerca de 7.000 hombres, *como reação de Solano López à aproximação argentino-brasileira e à construção, pela Argentina, de fortificações na ilha de Martín García*<sup>223</sup>. En mayo, informó que el ejército paraguayo contaba con 16.680 hombres en servicio activo y cerca de 7 a 8 mil reservistas; y la Armada, *com apenas 190 homens e outros cem recrutas em treinamento*. Sin embargo, estimaba correctamente que la capacidad militar máxima, de acuerdo con el tamaño de la población, sería de 100.000 hombres<sup>224</sup>. *Nessas condições e considerada a posição geográfica do país, bem como a situação política no Prata, onde também Mitre não simpatizava com o governo paraguaio, parecia lógico concluir que Solano López não se lançaria em uma aventura militar na região.*<sup>225</sup>

De forma recíproca, el lado paraguayo se consideraba extremadamente superior a sus vecinos, no solo en términos militares, sino también civilizatorios. El sector más radical de los blancos, a su vez, había perdido la noción del poder de las fuerzas que se unían contra el gobierno de Aguirre<sup>226</sup>.

Incluso el inglés radicado en Asunción parece contaminado con ese espíritu y deja entrever cierto desprecio en su evaluación de la capacidad militar de los miembros de la Triple Alianza:

*Los brasileiros tenían en este tiempo una escuadra de veintiocho cañoneras, armadas con ocho cañones cada una en término medio, que podían navegar el río; su ejército constaba de cerca de veintiocho mil hombres y los reconcentraban en la Banda Oriental. Flores había declarado su intención de hacer una cruzada contra López, y que la población se levantaría como un solo*

---

222 DORATIOTO, 2002, p. 63.

223 Ibid., p. 63.

224 Ibid., p. 64.

225 Ibid., p. 64.

226 Ibid., p. 59.

*hombre. Sin embargo, solo pudo reunir tres batallones. Carecía de artillería y de vapores. La República Argentina apenas tenía ejército y su marina consistía en dos viejos y carcomidos buques mercantes, que apenas podían moverse de su fundeadero. Uno de ellos era el ex paquete inglés 'Camila'<sup>227</sup>.*

### **Evaluación mutua de intenciones: sospecha y consistencia cognitiva**

Paraguay alimentaba, por alguna razón, sospechas históricas con relación a Brasil. Durante el período colonial, tuvo que defender militarmente sus territorios de la estrategia portuguesa de apoderarse de toda la región del Plata, que tuvo a Colonia del Sacramento como su punto focal<sup>228</sup>. Como resultado de la política *uti possidetis*, Paraguay había perdido Río Grande do Sul, Santa Catarina, Cuiabá y Mato Grosso y, en consecuencia, el acceso al mar<sup>229</sup>.

Debido a la consistencia cognitiva forjada dentro y fuera de los campos de batalla, todas las actitudes del emperador brasileño, por más amables y conciliatorias que fueran, eran consideradas sospechosas y amenazantes. Por esta razón, Paraguay no se dio cuenta de que Brasil no tenía intenciones bélicas en relación con su país. A diferencia de los portugueses, *a quienes no les importaba recurrir a la guerra porque las derrotas militares tenían escenarios lejanos, y sabían convertirlas en victorias diplomáticas*<sup>230</sup>, los brasileños, por confiar en su habilidad diplomática, preferían resolver todos los problemas en las mesas de negociación, en lugar de los campos de batalla, y así evitar la pérdida de recursos y, posiblemente, el prestigio para el Imperio, en caso de derrota. La Argentina, a su vez, tenía el objetivo nada secreto de restaurar el Virreinato del Río de la Plata.

Como se vio en el capítulo 1, la sospecha es algo común entre estados insatisfechos, que consideran al *status quo* “injusto” y “dominado por fuerzas hostiles”. Con base en estos

---

227 THOMPSON, 2014, p. 70.

228 CARDOZO, 2012, p. 46.

229 *El Paraguay, entre todos los países sudamericanos, era el que más vivamente había sufrido los embates de la marea expansionista luso-brasilera. La pérdida del mar, el enclaustramiento, la destrucción de Guayrá y del Itatín, el empequeñecimiento geográfico, fueron principalmente obra de los bandeirantes brasileiros y de los diplomáticos portugueses.* Ibid., p. 72.

230 CARDOZO, 2012, p. 38.

supuestos, los estados insatisfechos están siempre a la espera de nuevas reglas, medidas o imposiciones contrarias a sus intereses.

La diplomacia uruguaya desempeñó un papel esencial en la profundización de las sospechas de López, a fin de movilizarla a su favor. Se puede especular, incluso, que en la década de 1860 la diplomacia uruguaya tuvo casi tanta influencia sobre Asunción como la brasileña en los años posteriores a la apertura paraguaya, luego de la muerte de Francia. La acción uruguaya también puede ser parcialmente responsable de la decisión de Solano López de atacar el barco *Marquês de Olinda*, al ser informado por el coronel del ejército uruguayo Juan J. Souto, por carta, sobre el valor de la carga que transportaba, compuesta básicamente de armamentos y dinero.

*As informações contidas na carta, dando conta da preciosa carga, deixaram sua mente agitada. Ele vislumbrou naquela oportunidade o momento de empreender uma ação que mostraria a força de sua nação sobre o Império, conquistando ao mesmo tempo uma vantagem estratégica, militar, financeira – e também de imagem. Tomou, assim, a decisão mais infeliz de sua vida política até então: sem perder tempo, enviou aos seus ministros em Assunção a ordem de que o barco brasileiro fosse perseguido e capturado pelo Tacuari.<sup>231</sup>*

Por otro lado, la evaluación incorrecta del poder paraguayo llevó a Brasil y Argentina a calcular mal la disposición paraguaya de intervenir militarmente en Uruguay. *Os relatórios dos agentes diplomáticos brasileiros em Assunção minimizaram a capacidade militar paraguaia e as intenções agressivas de Solano López. A troca de representantes brasileiros no Paraguai, no período da guerra, e seu isolamento da sociedade local impediram-nos de bem conhecer a realidade paraguaia<sup>232</sup>.* Además, la resistencia de Solano López a las propuestas uruguayas, presentadas repetidamente a lo largo de años, para la formación de una alianza militar más concreta, solo corrobora la percepción de esos países al respecto. La última negativa se dio en agosto de 1864, solo tres meses antes de la declaración de guerra al Brasil, cuando el presidente

---

231 LIMA, 2016, p. 117.

232 DORATIOTO, 2002, p. 60.

paraguayo se negó a llevar adelante una acción contra las posesiones argentinas (la isla Martín García y Entre Ríos).

*Em 25 de agosto, Herrera pediu a Solano López essa intervenção, ao propor ação comum contra a ilha de Martín García e apresentou o projeto de levar Urquiza a sublevar Entre Ríos contra o presidente Mitre. A resposta paraguaia foi negativa e utilizou como justificativa o argumento de que nem sempre o governo uruguaio mantivera o Paraguai informado de todas as negociações que fazia. O governo paraguaio argumentou que, se seus bons ofícios, como intermediário nas negociações em busca da paz no Uruguai, tivessem sido utilizados corretamente, outra seria a situação, em agosto de 1864. A Legação brasileira em Assunção tomou conhecimento dessa repercussão no mesmo dia, obtendo-a por meio de espião não identificado, e interpretou-a como prova do desejo de Solano López afastar-se do governo de Aguirre.<sup>233</sup>*

Posteriormente, a mediados de septiembre de 1864, se captaron los primeros indicios de que Paraguay, de hecho, podría tener intenciones agresivas concretas contra Brasil. El enviado brasileño recién llegado, Viana de Lima, relató *a intensificação de uma “atitude hostil” das autoridades paraguaias em relação à política do Império no Uruguai*<sup>234</sup>. Reportó una abierta hostilidad de Solano López manifestada en fervientes discursos públicos a los que la población era llamada a asistir obligatoriamente. *Solano López manifestava estar disposto a enviar tropas ao Uruguai, caso tropas brasileiras ali penetrassem, e, ainda, ocupar o território entre os rios Apa e Branco*<sup>235</sup>. Si, por un lado, Viana de Lima lo consideraba improbable, dada la supuesta disparidad de poder entre Paraguay y Brasil, por otro lado consideraba que sería muy humillante para el presidente paraguayo dar marcha atrás en sus declaraciones, si llegara a ser puesto a prueba.

En octubre, Viana de Lima siguió advirtiendo sobre la continuidad de las amenazas de guerra por parte de Paraguay. Aunque seguía teniendo dudas sobre la veracidad de las promesas de López, estaba seguro de que las relaciones de buena vecindad con ese gobernante ya no eran posibles. Calculaba que inevitablemente Brasil tendría que ir a la guerra contra Solano López,

---

233 Ibid, p. 60.

234 Ibid, p. 61.

235 Ibid., p. 61.

*quer por dele sofrer alguma ‘ofensa’, quer para defender os interesses brasileiros*<sup>236</sup>, y era consciente de que este probable enfrentamiento era visto por la élite paraguaya como una forma de terminar con la dictadura lopizta.

Debido a la subestimación de la capacidad militar paraguaya, el ultimátum de Solano López del 30 de agosto de 1864 no fue tomado en serio en Río de Janeiro, ni en Buenos Aires. A través de dicho documento, el gobierno paraguayo *protestou contra qualquer ocupação do território uruguaio por forças de mar e terra do Império, a qual seria “atentatória do equilíbrio dos Estados do Prata”, de interesse paraguaio, e afirmou não assumir a responsabilidade pelas consequências de qualquer ato brasileiro*<sup>237</sup>. Si en Paraguay hubo amplias manifestaciones populares de apoyo (llevadas a cabo por orden del propio Solano López), en el Imperio brasileño consideraba poco probable, incluso, que Paraguay estuviera dispuesto a romper relaciones diplomáticas. El 20 de octubre, Tamandaré firmó el Acuerdo de Santa Lucía con Venancio Flores, estableciendo la cooperación entre las fuerzas de ambos.

El gobierno uruguayo, con miras a utilizar la situación para alimentar la intriga entre Paraguay y el Imperio, envió una correspondencia al ministro Berges en la que apelaba a la vanidad de López con las siguientes palabras: *Cabe ao Paraguai a glória invejável de levar seu poder e suas armas ao próprio teatro dos acontecimentos, para libertar o grande princípio da independência e o futuro destes povos.*<sup>238</sup> En la carta insinuaba, además, que el gobierno paraguayo *estaria no seu direito se invadissem o Brasil em silêncio*, consideraba que Mitre, siendo republicano, no se uniría al monarca don Pedro II y sugería, además, que los esclavos brasileños

---

236 DORATIOTO, 2002, p. 62.

237 Ibid., p. 59.

238 LIMA, 2016, pp. 115-6.

podrían adherir a la causa paraguaya<sup>239</sup>. Solano López no atacó en ese momento, pero poco después tomó el *Marqués de Olinda*.

### **Por qué atacó López: posibilidades de victoria, *miscalculations* y *misperceptions***

Solano López atacó porque creía que la guerra era el único camino para lograr sus objetivos de conquista territorial y ascenso en el *status quo* regional. Su cálculo se basó en (i) la superioridad militar paraguaya (correcta) y en una serie de (ii) circunstancias militares y geopolíticas que no se confirmaron. Además, Solano López vivía atormentado por (iii) la certeza de que Brasil estaba a punto de atacar (consistencia cognitiva) y deseaba tener la ventaja de hacer el primer movimiento.

#### *(i) superioridad militar paraguaya*

Doratioto y Rosendo Fraga<sup>240</sup> corroboran que Solano López tenía razones para creer en la inferioridad militar del Imperio. La propia intervención brasileña en Uruguay, pocos meses antes del inicio de la guerra, planeada por el gobierno imperial como una prueba de fuerza, fue una demostración de debilidad, debido a la dificultad y la demora en movilizar las tropas. Un informante del gobierno paraguayo estimó, en diciembre de 1864, que las fuerzas imperiales tendrían, como máximo, 5.000 hombres y que el Imperio era incapaz de movilizar en dos o tres meses a un ejército capaz de enfrentar a los paraguayos. También evaluó que el ejército brasileño no excedería los 15.000 hombres y menospreció a la Guardia Nacional<sup>241</sup>.

#### *(ii) circunstancias militares y geopolíticas*

---

239 Ibid., pp. 115-6.

240 FRAGA, 2016, pág. 98.

241 DORATIOTO, 2002, p. 70.

López apostó a que la guerra sería más equilibrada, en la cual lucharían blancos uruguayos, federales argentinos y Paraguay por un lado, y colorados uruguayos, liberales argentinos y Brasil por el otro<sup>242</sup>. López también subestimó la voluntad del imperio de luchar por el remoto y aislado Mato Grosso y la capacidad de movilización de sus oponentes.

López contaba con la capacidad de resistencia de los blancos ante las “débiles” fuerzas imperiales. Se puede especular, por lo tanto, que la decisión de atacar en aquel momento estaba relacionada no solo con la provocación uruguaya ya mencionada, sino también con la apuesta por la incapacidad brasileña de dividirse en dos escenarios de guerra, en el sur del país y en Mato Grosso.

De hecho, Brasil tuvo dificultades para movilizar tropas en el sur del país<sup>243</sup>, pero aun así logró derrotar rápidamente a los ejércitos blancos. De esa manera, con la asunción de Flores, el gobierno uruguayo pasó de ser aliado de Paraguay a aliado de Brasil y las dos fuerzas se unieron contra López.

La decisión de López de atacar Mato Grosso antes de dirigirse a Uruguay es un punto controvertido entre los historiadores. Por un lado, se considera que ese tiempo perdido podría haber sido utilizado para evitar la derrota de los blancos y, por el otro, se entiende que la conquista de Mato Grosso tenía un valor estratégico para Paraguay que justificaba la desviación<sup>244</sup>.

La declaración de guerra contra la Argentina, a su vez, es posiblemente uno de los principales errores que López pudo haber evitado. Si hubiera mantenido la neutralidad, podría haberse ahorrado un importante frente de batalla. Sin embargo, por iniciativa propia, lanzó a ese

---

242 FRAGA, 2016, p. 99.

243 Relato del presidente de la Provincia del Rio Grande do Sul: *Faltava-nos tudo e tivemos de improvisar no meio da agitação (...) Na realidade, colhíamos outra vez, como em 1851, os frutos do nosso descuido pela defesa nacional.* FRAGOSO, 2009, pág. 143.

244 DORATIOTO, 2002, p. 121; CASTAGNINO, 2014, p. 190; ABREU, 2016, pp. 320-2; ROMANACH, 2013, pp. 167-72.

país a los brazos del Imperio brasileño. Se puede especular que López ya estaba convencido de que la Argentina tenía intenciones hostiles contra su país y que la reciente victoria en la campaña de Mato Grosso había reducido su capacidad para evaluar los límites de las fuerzas paraguayas. Sin embargo, al arremeter contra Brasil, López predijo que Urquiza permanecería a su lado, en detrimento de Mitre, como una oportunidad para reavivar el separatismo argentino.

También parece razonable suponer que López no imaginaba que la rivalidad entre Brasil y Argentina sería tan rápidamente superada. La rapidez con la que se formó la triple alianza fue una sorpresa para López, aunque, como afirman Cervo y Bueno, *não lhe faltassem informações para perceber que essa aliança vinha sendo gestada, pelo menos, desde 1857*<sup>245</sup>. Box también identifica el germen de la triple alianza en los acuerdos de 1856 y 1857<sup>246</sup>, sin embargo, tal como sostiene Doratioto, fue en 1864, con la superación de la desconfianza entre Argentina y Brasil, que la alianza se hizo posible. No obstante, el líder paraguayo no disponía de los medios diplomáticos para mantenerse al día con esa rápida evolución de los acontecimientos.

Así, Solano López apostó a una guerra corta, que tomaría a sus oponentes por sorpresa, sin que tuvieran tiempo de movilizar sus recursos<sup>247</sup>. Sin embargo, debido a fallas militares y errores de cálculo que llevaron a la prolongación de la guerra<sup>248</sup>, el poder latente de la Triple Alianza pudo desarrollarse y transformarse en poder efectivo. Así, terminó prevaleciendo el mayor potencial en hombres y recursos de los aliados.

Aquí cabe recordar la diferencia entre el poder latente y el poder efectivo: los recursos de poder de un país solo se convierten en poder real si se explotan de manera eficiente<sup>249</sup>. El poder

---

245 CERVO&BUENO, 2002. p. 123.

246 BOX, Pelham Horton. *Los orígenes de la guerra del Paraguay contra la Triple Alianza*. Colección Las Guerras del Paraguay. El Lector: Asunción. p. 26.

247 FRAGA, 2016, p. 98.

248 Doratioto corrobora que Paraguai tenía buenas chances en una guerra corta. Sin embargo, las derrotas en Uruguay y en la batalla de Riachuelo. *Até essas duas derrotas, havia um quadro de possibilidades para o desenrolar da guerra*. Doratioto, 2002, p. 476.

249 *Power is influenced by the natural resources that a nation has at its command, not by the amount that lies within its boundaries*. ORGANSKI, 1960, p. 133.

latente de Brasil era mucho menor que el poder real porque sus recursos no se explotaban adecuadamente. La prolongación de la guerra permitió que su poder latente, especialmente el factor poblacional, se transformara en poder efectivo. El ejército creció exponencialmente, de 18.000 reclutas en 1865, a 67.365 en 1866, 71.039 en 1867 y 82.271 en 1869; y la Armada duplicó su flota durante el período de la guerra, de 45 a 94 buques de guerra<sup>250</sup>. *A Argentina, por sua vez, contava com um Exército pequeno em 1865 – 6 mil homens – mas bem treinado, e o Uruguai com 4 mil soldados, que logo se reduziram a mil*<sup>251</sup>. Además de movilizar a la población para las Fuerzas Armadas, el Imperio contó con apoyo externo en forma de préstamos.

(iii) *inminencia de un ataque de Brasil*

El *timing* de la guerra también fue perjudicial para Paraguay. López se precipitó por sentirse en la inminencia de un ataque de Brasil. Si hubiera esperado unos meses, podría haber enfrentado a la Triple Alianza con mayores ventajas en términos de armamento. Estaban por entregarse armas, cañones rayados (capaces de perforar buques acorazados) y cuatro buques de guerra modernos. Según Doratioto, si Solano López hubiera esperado, dicha incorporación *lle permitiria alterar o equilíbrio militar regional, ao garantir a navegação para seus barcos e tropas do Rio Paraná até, pelo menos, próximo de Buenos Aires.*<sup>252</sup>

*Contudo, o Exército paraguaio poderia, sim, ter-se armado bem, se Solano López não se tivesse precipitado em invadir Mato Grosso. O Paraguai comprara armamento na Europa e que estava prestes a ser entregue. Em novembro de 1864, antes de a Marinha brasileira bloquear o Prata para navios que fossem a Assunção, o governo paraguaio recebeu, da Inglaterra, 106 caixões com rifles e munições, além de recursos humanos representados por três médicos e quatro técnicos contratados, todos ingleses. O representante paraguaio na Europa, Cândido Barreiro, tinha ‘muito armamento e até canhões raiados’ para enviar. Havia, ainda, quatro encouraçados em construção, encomendados pelo governo paraguaio a estaleiros europeus.*<sup>253</sup>

---

250 SCHWARTZ, 1998, p. 303.

251 Ibid., p. 303.

252 DORATIOTO, 2002, p. 93.

253 Ibid., p. 93.

Tal como afirma Doratioto, la guerra *era uma das opções possíveis, que acabou por se concretizar, uma vez que interessava a todos os Estados envolvidos*, los cuales previeron en una victoria fácil la forma más eficiente (con menor costo) de alcanzar sus objetivos, *tendo por base informações parciais ou falsas do contexto platino e do inimigo potencial*<sup>254</sup>. Para Paraguay, era una oportunidad para proyectarse como *potência regional e ter acesso ao mar pelo porto de Montevideú*<sup>255</sup>; para la Argentina de Bartolomé Mitre, era el camino para la consolidación del estado centralizado argentino, por medio de la eliminación del apoyo de los blancos y de López a los federales liderados por Urquiza<sup>256</sup>. Doratioto subraya, no obstante, que, para el Imperio, *a guerra contra o Paraguai não era esperada, nem desejada, mas, iniciada, pensou-se que a vitória brasileira seria rápida e poria fim ao litígio fronteiriço entre os dois países e às ameaças à livre navegação, e permitiria depor Solano López*<sup>257</sup>.

---

254 Ibid., p. 93.

255 Ibid, p. 93.

256 Ibid. p. 96.

257 Ibid, p. 96.

## **Las explicaciones tradicionales para la Guerra de la Triple Alianza frente a la teoría de la transición del poder**

### *El imperialismo inglés*

El abordaje imperialista, asociado al movimiento revisionista de los años 1960 y ampliamente aceptado entre los estudiosos de la Guerra de la Triple Alianza, afirma que la guerra habría sido causada por el deseo del imperialismo británico de impedir la búsqueda, por parte de Paraguay, de un camino independiente y nacionalista de desarrollo, con el fin de someterlo a la condición de colonia. Gran Bretaña habría provocado la guerra para tener acceso al mercado consumidor paraguayo y a los productos primarios existentes en ese país, como el algodón, que escaseaba debido a la Guerra Civil en Estados Unidos.

Sin embargo, para que ese modelo fuera aplicable sería necesario comprobar que Paraguay era, al mismo tiempo, atractivo e inaccesible para el Imperio británico desde el punto de vista económico comercial o como fuente de materias primas. De hecho, Paraguay era un país autónomo -en la medida de lo posible- respecto de las grandes potencias, fuertemente estatizado y la inversión extranjera era más perceptible en el sector comercial. Sin embargo, no existe evidencia de que Gran Bretaña estuviera esperando una oportunidad para invertir en Paraguay o invadir su mercado consumidor, lo que de hecho no ocurrió tras la derrocada de Solano López. En 1880, Paraguay era apenas el 14° país latinoamericano en términos de inversiones británicas, con solo 1,5 millón de libras esterlinas. El comercio bilateral, a su vez, jamás llegó a ser significativo antes del siglo XX.

En la década de 1860, los dos países mantenían un comercio regular e Inglaterra participaba activamente, con hombres y máquinas, en el proceso de modernización paraguaya, que, en gran parte, estaba dirigido a los sectores militar y de infraestructura.

Se transcribe un comentario de Doratioto sobre la importancia de Inglaterra para el proceso de modernización paraguaya:

*É fantasiosa a imagem construída por certo revisionismo histórico de que o Paraguai pré-1865 promoveu sua industrialização a partir “de dentro”, com seus próprios recursos, sem depender dos centros capitalistas, a ponto de supostamente tornar-se ameaça aos interesses da Inglaterra no Prata. Os projetos de infra-estrutura guarani foram atendidos por bens de capital ingleses e a maioria dos especialistas estrangeiros que os implementaram era britânica. As manufaturas oriundas da Inglaterra chegaram a cobrir, antes de 1865, 75% das importações paraguaias, quase todas originadas de Buenos Aires, em operações controladas por comerciantes britânicos ali instalados. Esses comerciantes concediam aos importadores paraguaios um crédito de oito meses para o pagamento das mercadorias.<sup>258</sup>*

Amado Cervo y Clodoaldo Bueno agregan que:

*Ideologicamente, a guerra do Prata podia-se justificar pelo lado do liberalismo, cuja implantação sobre a região sob a forma modernizadora não estava consumada. Pelo lado econômico, nada entretanto aconselhava seu desencadeamento, embora posteriormente, como é natural, tenha se convertido em grande negócio. A explicação da conspiração capitalista, reunindo Inglaterra, Argentina e Brasil para destruir o sistema fechado e autônomo do Paraguai deve-se tributar a distorções da análise histórica. A essas economias, às quais já se integrava o Paraguai na época, interessava o incremento das relações, como desejado e encaminhado pelo governo dos López.<sup>259</sup>*

Inglaterra hizo una importante contribución a los esfuerzos de guerra paraguayos. Soldados ingleses lucharon del lado paraguayo e Inglaterra trató de negociar un ventajoso tratado de paz a favor de Paraguay, dispensado por Solano López. Algunas victorias, como la de Curupayty, se atribuyen en gran medida a las trincheras que los ingleses como George Thomspson ayudaron a construir. Además, Inglaterra llegó a proponer, en 1867, a través del ministro Gould, los términos de una tregua por medio de la cual se aseguraría el *reconocimiento de la independencia del Paraguay, arbitraje de naciones neutrales en las cuestiones de límites, evacuación de los territorios militarmente ocupados, renuncia a las indemnizaciones de guerra, retiro honroso de López, dejando al vicepresidente en el gobierno*<sup>260</sup>.

---

258 DORATIOTO, 2002, p. 30.

259 CERVO&BUENO, 2002. p. 121.

260 THOMPSON, 2014, p. 8.

De esa manera, la teoría asentada sobre el imperialismo inglés puede descartarse por la evidente falta de fundamento histórico.

### *Equilibrio de poder*

En el siglo XIX, el argumento del equilibrio de poder era utilizado para justificar cualquier medida de política exterior:

*For statesmen, the theory of the balance of power often provided a good slogan and a ready justification for what they did. Today we have a new slogan: "world peace". Whatever we do, we justify it in terms of its contribution to peace. If we disarm, the action helps world peace. If we arm, that too will guarantee world Peace. If we negotiate with others, is in the interest of world peace, and if we refuse to negotiate, our firmness will also help bring peace. In its heyday, the balance of power was useful in the same way.<sup>261</sup>*

Tal como afirma Abente, la explicación de la guerra con base en el mantenimiento del equilibrio de poder en la región solo tiene sentido mientras esa constituye la justificación de Solano López, manifestada tanto en el ultimátum del 30 de agosto como en la declaración de guerra a la Argentina. La declaración de apoyo del Congreso a la guerra llega a comparar la situación en aquella región a la existente en el contexto de las Guerras Ruso-Otomanas, donde Brasil sería la Rusia expansionista y la actitud de indiferencia de Argentina sería equivalente a la adoptada por Austria y Prusia<sup>262</sup>.

Cabe destacar que Solano López había visitado Europa entre junio de 1853 y diciembre de 1854, período en el que tuvo contacto con las ideas corrientes en el viejo continente, particularmente la teoría del equilibrio de poder. Thompson corrobora la percepción de que el viaje de López a Europa tuvo una influencia sobre su visión de mundo, pero desde el punto de vista de la grandeza militar, al afirmar que *probablemente el espectáculo de los grandes ejércitos europeos le sugirió la idea de imitarlos, y de representar en Sud América el papel de*

---

261 ORGANSKI, 1960, p. 293-4.

262 ABENTE, 1987, p. 59.

*Napoleón*.<sup>263</sup> De esa manera, Paraguay simplemente abrazó la justificación vigente para legitimar su deseo de maximizar el poder y ascender a la jerarquía de la región del Plata.

Mientras que la teoría de equilibrio de poder identifica al menos seis estrategias distintas para promover la paridad –conquista de territorios; compra de armamentos; creación de *buffer zones*; intervención; táctica de “dividir para conquistar”; y formación de alianzas– la teoría de la transición de poder comprende esos elementos como métodos para que una nación pueda aumentar su poder en términos relativos<sup>264</sup>. En la Cuenca del Plata del siglo XIX, se utilizaron casi todas esas tácticas. En un ambiente donde el *status quo* no estaba plenamente definido, todos los países de esa jerarquía local estaban buscando maximizar su poder por todos los medios viables.

---

263 THOMPSON, 2014, p. 27.

264 ORGANSKI, pp. 275-8.

## CONCLUSIÓN

*“The critically important variables associated with war and peace within power transition theory are thus relative power relations and status quo evaluations. Among satisfied states and between states with appreciable differences in relative power, peace is generally expected. However, when a dissatisfied state rises in power such that is roughly or actually the equal of the dominant state, its demands for change to the status quo move from being passive to explicit. Should the dominant state resist these demands, the probability of war increases dramatically. **Such wars are anticipated to be especially violent**, since the stakes are so large. A great deal of empirical evidence (...) suggests that parity is a dangerous condition; this is consistent with power transition’s expectations [el subrayado es nuestro]”<sup>265</sup>.*

Las dos grandes contribuciones de la teoría de la transición de poder para la comprensión del origen de la Guerra de la Triple Alianza son la desmitificación de que la misma tenía como objetivo mantener el equilibrio de poder en la región y redimensionar el poder entre los estados de la Cuenca del Plata, lo que reveló que la disparidad entre Paraguay y Brasil no era tan profunda. Al demostrar la verdadera utilidad del equilibrio de poder (mantener la paridad), la teoría permite ver más claramente las verdaderas intenciones de los actores involucrados. Además, la teoría no solo introduce el concepto de capacidad política como un elemento esencial del poder para comprender el equilibrio de fuerzas, sino también las nociones de poder potencial y poder efectivo. Por lo tanto, la autora discrepa con Abente cuando éste afirma que la teoría de la transición de poder no explica bien la guerra de la Triple Alianza<sup>266</sup>.

A la luz de la teoría de la transición de poder, el objetivo paraguayo, al atacar a Brasil, no era promover el equilibrio de poder, sino modificar el *status quo* para su beneficio y, eventualmente, allanar el camino para asumir una posición de superioridad en la Cuenca del Plata. De hecho, si hubiera vencido al Imperio brasileño en una victoria rápida (que varios autores reconocen que podría haber sido posible, si no fuera por imprevistos como la formación de la Triple Alianza y derrotas por negligencia militar que podrían haberse evitado) y se hubiera

---

265 LEMKE, 2002, p. 26.

266 ABENTE, 1987, pp. 61-4.

negociado un tratado de paz ventajoso, Paraguay podría haber aumentado su territorio mediante la anexión de Mato Grosso, que solo volvió al control brasileño en 1868<sup>267</sup> y tendría una condición indiscutiblemente superior con relación a Uruguay y Argentina.

La guerra fue, de hecho, según lo declarado por Doratioto, *resultado do processo de construção dos estados nacionais no Rio da Prata*<sup>268</sup>, lo cual condujo a una lucha de poder en el contexto de la formación del *status quo* de esa jerarquía local. En ese contexto, se discrepa con Abente cuando afirma que la guerra no se produjo directamente por motivo de disputas territoriales<sup>269</sup>. Paraguay atacó a Brasil no solo para asegurar la independencia uruguaya (y por lo tanto evitar que Brasil aumentara sus posesiones) sino para expandir su propio territorio (es interesante observar que las fuerzas paraguayas avanzaron solamente sobre el área bajo litigio del Mato Grosso). La afirmación de que buscaba mantener el equilibrio de poder fue la justificación “legítima” utilizada para perseguir sus intereses nacionales de maximización de poder y ascensión regional. Tal como afirma Lemke, los verdaderos motivos no están necesariamente aparentes al comienzo de una guerra<sup>270</sup>.

Aunque ofrece la mejor explicación hasta la fecha sobre el origen de la Guerra de la Triple Alianza, la teoría de la transición de poder también mostró algunas limitaciones. En primer lugar, se basa en los supuestos de que siempre hay (i) un *status quo* establecido por la potencia dominante y (ii) estados satisfechos e insatisfechos. En el caso de la Cuenca del Plata de mediados del siglo XIX, el orden todavía estaba en construcción y todos los estados estaban insatisfechos, en mayor o menor grado.

---

267 FRAGOSO, 2009, pp. 242-4.

268 DORATIOTO, 2002, p. 23.

269 ABENTE, 1987, p. 47.

270 LEMKE, 2002, p. 40.

El imperio brasileño, a pesar de su superioridad en términos militares, económicos y de población, aún no había establecido un sistema común para la Cuenca de La Plata. Esto se explica en virtud del contexto de formación de los estados nacionales de Argentina y de Uruguay y del aislamiento de Paraguay durante buena parte de su existencia como estado independiente. La volatilidad de los estados en formación y la falta de integración paraguaya dificultaron la consolidación de relaciones entre esos países, que en su mayoría padecían de desconfianza y temores mutuos. La teoría encuentra sus límites, por lo tanto, al basarse en sistemas donde existe un sistema jerárquico con base en reglas establecidas por el poder dominante, sin prever la existencia de situaciones en las que el *status quo* todavía está en formación.

En segundo lugar, se considera que la hipótesis de Lemke de que los intereses de las potencias regionales son limitados geográficamente (modelo de múltiples jerarquías) –a pesar de ser aplicable al siglo XIX, período estudiado por este trabajo– es incongruente con el escenario internacional actual, donde los países están interconectados de tal manera que no es posible considerar viable tal compartimentación de “intereses”. Dada la profunda interconexión entre los países en el presente siglo, grandes potencias locales (o regionales), como Brasil, India y Sudáfrica, están igualmente preocupadas con lo que sucede fuera de sus continentes, considerando que las repercusiones pueden afectarlos con la misma fuerza. Por ese motivo, se adoptó alternativamente solo la segunda parte del concepto de Lemke, de que el mejor criterio para distinguir entre potencias regionales y globales actualmente estaría relacionado con su capacidad para influir militarmente en otras regiones (alcance militar).

En resumen, en el capítulo 1 hemos visto que los supuestos para desencadenar una guerra son la existencia de estados insatisfechos y en condiciones de paridad con el estado dominante. Según la teoría de la transición de poder, el sistema internacional no es completamente

anárquico, sino que está formado por estados jerárquicamente posicionados dentro del *status quo* establecido por el estado dominante para beneficiarse a sí mismo y a sus aliados.

En el Capítulo 2, se pudo confirmar que la Cuenca del Plata era un escenario en el que todos los estados estaban insatisfechos con el *status quo* aún en definición y con poco margen de convergencia sobre los contornos que el sistema debería asumir. Las fronteras estaban abiertas, las alianzas eran volátiles (*collusive partnerships*) y la desconfianza prevalecía entre los cuatro participantes en la Guerra de la Triple Alianza. En este contexto, Paraguay era un estado en ascenso, insatisfecho con el *status quo*, que identificó en la coyuntura de mediados de la década de 1860, aunque no fuese el momento ideal para atacar, la inevitabilidad de una confrontación para la cual ya se consideraba suficientemente preparado.

En el capítulo 3, se observó que la disparidad de poder entre Brasil y Paraguay era más pequeña de lo que los números llevan a creer, cuando se tiene en cuenta el factor de capacidad política. Si bien no es posible asegurar que los países estaban en condiciones de paridad, se puede afirmar que las ventajas en términos de organización y de movilización de fuerzas productivas le daban al país un poder relativo mayor que el que se supondría con los datos económicos y de población analizados de manera aislada.

En el capítulo 4, se concluyó que Paraguay (así como Brasil y Argentina) estaba tratando de maximizar su poder por medio de la conquista de territorio y, en consecuencia, aumentar su población. La controversia también implicó una disputa por el control de la navegación en la Cuenca del Plata, cuyo dominio fue mantenido alternativamente por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, en distintos momentos del siglo XIX. Todos estos son motivos señalados por Lemke como desencadenantes de una guerra en el contexto de sistemas periféricos de poder.

En ese escenario, la práctica de equilibrio de poder existía no con el objetivo de mantener la paz, sino de maximizar el propio poder. Además, López quería promover el equilibrio de poder

como una forma de asegurar que ninguna potencia se elevaría al punto de que perdiera las posibilidades de superarla.

La gestión de la guerra tuvo lugar en un contexto de *miscalculations* y *misperceptions* -que la teoría de la transición de poder analiza en el marco del poder de *decision making*, como se vio en el capítulo 3- si los hubiera evitado, Solano López podría haber alcanzado sus objetivos. La consistencia cognitiva desempeñó un papel importante en el recrudecimiento de las desconfianzas y el comienzo de las hostilidades. El soberano paraguayo erró el *timing*, malinterpretó las intenciones de sus rivales, sobreestimó rivalidades y lealtades. Su cálculo se basó en la superioridad militar paraguaya (acertado), en una victoria rápida (que podría haberse concretado si no hubiera sido por las fallas militares), en la incapacidad de movilización brasileña, en la capacidad de resistencia de los blancos uruguayos y en la neutralidad de Mitre, además de contar con la alianza de los federales, representados por Urquiza. Solano López vivía atormentado por la certeza de que Brasil estaba a punto de atacar y deseaba tener la ventaja de hacer el primer movimiento. Si hubiera esperado unos años, podría haber enfrentado al Imperio brasileño y los demás vecinos en mejores condiciones.

Todo estudio sobre guerras es, en última instancia, un estudio sobre poder, cómo se pierde, cómo es alcanzado. En la Guerra de la Triple Alianza, el poder que se esperaba proyectar, en la Cuenca del Plata, terminó convirtiéndose en la lápida paraguaya.

## BIBLIOGRAFÍA

ABENTE, Diego. “La Guerra de la Triple Alianza: tres modelos explicativos.” *Latin America Research Review*. vol. 22, ed. 2, 1987. pp. 47-69.

ABREU, Sérgio. *La Vieja Trenza: La Alianza Porteño-Lusitana en la Cuenca del Plata: 1800-1875*. Asunción: Grupo Editorial Atlas, 2016.

ALBERDI, Juan Bautista Alberdi. *La Guerra del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora, 2012.

BOX, Pelham Norton. *Los Orígenes de la Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza*. Colección: Las Guerras del Paraguay. Asunción: El Lector.

CARDOZO, Efraím. *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata: Antecedentes y Estallido de la Guerra del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora, 2012.

CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis: 1919-1939*. London: Macmillan, 1946.

CASTAGNINO, Leonardo. *Guerra del Paraguay: La Triple Alianza contra los Países del Plata*. 2.ed. Buenos Aires: La Gazeta Federal, 2012.

CERVO, AMADO LUIZ e CLODOALDO BUENO. *História da Política Exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHAN, Steve. *China, the U.S., and the Power Transition Theory: A Critique*. New York: Routledge, 2008.

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

FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

FRAGA, Rosendo. *Qué hubiera pasado si...? Historia argentina contrafáctica 2.* 1.ed. Buenos Aires: Ediciones B, 2016. Cap. 4, pp. 97-118.

FRAGOSO, Augusto Tasso. *História da Gerra entre a Tríplíce Aliança e o Paraguai*. Volume 1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2009.

IZECKSOHN, Vitor. “O Processo de Formação dos Estados no Rio da Prata: Comércio, Navegação e Guerra, 1810-1864”. *Cadernos do Centro de História e Documentação Diplomática*. Edição especial. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JOHANSSON, María Lucrecia. “Paraguay contra el Monstruo Antirrepublicano: el discurso periodístico paraguayo durante la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870).” *Historia Crítica*. n. 47, (Mayo-Agosto 2012), pp. 71-92.

LEMKE, Douglas. *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LIMA, Heitor Ferreira. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

LIMA, Luiz Octávio de. *A Guerra do Paraguai*. São Paulo: Planeta, 2016.

MCKERCHER, B. J. C. *Transition of Power: Britain’s Loss of Global Pre-eminence to the United States: 1930-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Updated edition. New York: Norton, 2014.

MITRE, Bartolomé. *Correspondencia Selecta, Guerra del Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2015.

MORSE, Richard. *Formação histórica de São Paulo (da comunidade à metrópole)*. São Paulo: Difel, 1970.

ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. New York, Alfred A. Knopf, 1960.

\_\_\_\_\_ and KUGLER, Jacek. *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.

PAIVA, MARCELO DE ABREU. O Brasil Império e a economia mundial. *Textos para Discussão*. Departamento de Economia da PUC-Rio. In: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td662.pdf>.

POMER, León. *Paraguai: Nossa guerra contra esse soldado*. São Paulo: Centro Editorial Latino-americano.

PRADO JR., Caio. *História Econômica do Brasil*. 15.ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RAPKIN, David and THOMPSON, William R. “Power Transition, Challenge and the (Re) Emergence of China.” *International Interactions*, vol. 29, 2003, pp. 315-342.

REGO, José Márcio e MARQUES, Rosa Maria (org.). *Economia Brasileira*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROMAÑACH, Alfredo Boccia. *Historia General del Paraguay*. Tomo II. El Paraguay Independiente. Asunción: Fausto Ediciones, 2013

SCHWARTZ, Lilia Moritz. *As Barbas do Imperador*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TAMMEN, Ronald, KUGLER, Jacek, LEMKE, Douglas, STAM, Allan, ABDOLLAHIAN, Mark, ALSHARABATI, Carole, EFIRD, Brian and ORGANSKI, A. F. K. *Power Transitions*. New York: Chatham House Publishers, 2000.

THOMPSON, George. *La Guerra del Paraguay*. Asunción: Servilibro, 2014.

WALT, STEPHEN M. "Alliance Formation and the Balance of World Power." *International Security*, vol. 9, n. 4 (Spring 1985), pp. 3-43.

WALTZ, KENNETH N. "The Origins of War in Neorealist Theory," En Robert I. Rotberg & Theodore K. Rabb, eds., *The Origin and Prevention of Major Wars*. New York: Cambridge University Press. pp. 39-52.

WHIGHAM, Thomas. *La Guerra de la Triple Alianza: Causas e inicios del mayor conflicto bélico de América del Sur*. 2v. v1. Asunción: Santillana, 2010.

\_\_\_\_\_ and CASAL, Juan Manuel. *La Diplomacia Estadounidense Durante la Guerra de la Triple Alianza: Escritos Escogidos de Charles Ames Washburn sobre el Paraguay, 1861-1871*. Asunción: Servilibro, 2015.

\_\_\_\_\_ and POTTHAST, Barbara. "The Paraguayan Rosetta Stone: New Insights into the Demographics of the Paraguayan War, 1864-1870." *Latin America Research Review*, vol. 34, n. 1, 1999, pp. 174-86.

YEGROS, Ricardo Scavone (comp.). *Polémicas en torno al gobierno de Carlos Antonio López en la prensa de Buenos Aires (1857-1858)*. Asunción: Tiempos de História, 2010.