

PODER DURO Y PODER BLANDO: LA INFLUENCIA EN LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-PARAGUAY

FRANK O. MORA*

Existen gobiernos que solamente pueden asegurarse respeto por medio de una exhibición de poder adecuado a la imposición del respeto: eminentemente Paraguay se encuentra en esta posición.

THOMAS JEFFERSON PAGE, 1854.

La colaboración nuestra depende de que se mantenga la democracia... y un esfuerzo vigoroso y exitoso en el combate contra el narcotráfico es crítico para la consolidación de la democracia en el Paraguay y para la relación entre nuestros dos países.

JON GLASSMAN, embajador de
Estados Unidos, 1993

INTRODUCCIÓN

UNA CONSECUENCIA IMPORTANTE DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es que el primero ha perdido la hegemonía de la cual gozaba desde comienzos del siglo XX y que influyó particularmente en las relaciones durante todo ese pe-

* Profesor asistente de estudios internacionales en el Rhodes College, de Memphis, Tennessee. Es autor de *La política exterior del Paraguay: 1811-1989*, además de diversas monografías acerca de la política y las relaciones internacionales de ese país. Agradece a José Luis Simón su ayuda en la realización de este ensayo. Igualmente a Heber Vellon por sus sugerencias editoriales y a Phil Kauf por sus comentarios sobre los componentes conceptuales del artículo.

riodo. La relativa decadencia del poder económico de Estados Unidos, el creciente activismo de los gobiernos y sociedades civiles de los países latinoamericanos, la intrusión estratégica de las potencias europeas y asiáticas que ha mermado la exclusividad del poderío económico estadounidense en su patio trasero tradicional, así como la falta de voluntad nacional por parte de Estados Unidos para actuar y controlar recursos, como en el pasado, y así mantener su predominio, explican su declinación en América Latina.¹ Más aún, con el fin de la guerra fría y el ascenso a la presidencia de William Clinton, Estados Unidos ha mirado cada vez más hacia dentro y reducido gradualmente su contacto con el exterior, en particular en las áreas de ayuda económica y de seguridad militar en América Latina. Algunos argumentaron que con el fin de la guerra fría, América Latina sufriría el abandono o, en el mejor de los casos, una negligencia benigna.² Estas circunstancias han permitido que América Latina diversifique su comercio y sus fuentes de inversión, y que busque una mayor autonomía diplomática respecto de Estados Unidos, como lo ejemplifican el Grupo de Río y las cumbres iberoamericanas. En resumen, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se han vuelto menos asimétricas.

En el área comercial, a pesar de que la importancia de Estados Unidos –como socio comercial– aumentó sustancialmente a fines de los ochenta, con un incremento de casi 50% en las exportaciones de América Latina, esta expansión fue desigual en las diferentes subregiones: las exportaciones de México y Sudamérica se expandieron vigorosamente, mientras que las del Caribe disminuyeron en más de una tercera parte. Roberto Bouzas señala que la expansión del comercio no afectó a todos los países de la región de igual forma ni con una intensidad similar. Más bien, esa tendencia reforzó aún más el actual proceso histórico de diferenciación económica dentro de América Latina.³ Lo

¹ Para una discusión en torno de esta declinación relativa, véase Abraham Lowenthal, "The End of Hegemonic Presumption: The United States and Latin America", *Foreign Affairs*, vol. 55, otoño de 1976, pp. 199-213, y Guy Poitras, *The Ordeal of Hegemony: The United States and Latin America*, Boulder, Westview Press, 1990.

² Mark Falcoff, "A Look at Latin America", en Nicholas X. Rizopolous (ed.), *Sea Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990, pp. 71-83, y Howard Wiarda, "United States Strategic Policy in Latin America in the Post-Cold War Era", trabajo elaborado para el National Defense University Symposium, Washington, D.C., noviembre de 1990.

³ Roberto Bouzas, "U.S.-Latin American Trade Relations: Issues in the 1980s and Prospects for the 1990s", en Jonathan Hartlyn, Lars Shoultz y Augusto Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War*, Chapel Hill, University

mismo se puede decir de las inversiones, puesto que los flujos hacia América Latina han aumentado considerablemente desde 1990, pero la expansión ha sido desigual entre las subregiones y los países.

¿Cómo, entonces, se puede explicar que Estados Unidos continúe ejerciendo influencia en esos países donde los factores⁴ tradicionales de la política exterior, como el comercio, la inversión, la ayuda económica y el vínculo de la seguridad militar, han perdido perfil en forma considerable? Joseph Nye ha buscado analizar y explicar las razones de la permanencia del poder de una nación en un sistema internacional que ha visto declinar el suyo gradualmente. Nye hace referencia específica a la habilidad de Estados Unidos para someter a otros Estados a pesar de los límites puestos a su poder tras el fin de la guerra fría y la interdependencia global. Nye ha definido la influencia en el sistema internacional en términos de poder "duro" y "blando".⁵ El poder duro se refiere a la habilidad de un Estado para definir o cambiar el comportamiento de otro más débil por medio de la amenaza de una intervención militar, la aplicación de sanciones económicas o el retiro de ayuda y concesiones financieras, militares y comerciales. Además de la voluntad de usar su enorme capacidad militar, el ejercicio exitoso del poder duro supone la existencia de una relación asimétrica muy marcada, en la cual el país débil está atado y depende del poderoso, de su apoyo político, comercial y financiero. Esto permite al país poderoso emplear su influencia para obtener ciertos resultados del débil. Ésta era la manera de influir más comúnmente utilizada por Estados Unidos durante la guerra fría. Sin embargo, con el fin de ésta, y con la disminución relativa de su poder, Estados Unidos ha tenido que recurrir a un modo alternativo de ejercerlo.

En algunos países débiles de América Latina, como Paraguay y Uruguay, Estados Unidos ya no es el primer socio comercial ni una fuente importante de inversión o de ayuda económica. Aun así continúa teniendo considerable poder e influencia en ambos países. El desproporcionado poder de que goza Estados Unidos en países donde ha

of North Caroline Press, pp. 152-154. Bouzas señala que solamente México contribuye con 50% de los flujos comerciales entre Estados Unidos y América Latina.

⁴ Se usará el término "factor de influencia" puesto que en español no tenemos un sustantivo que corresponda a *lever* (N. de la T.).

⁵ Joseph Nye, "The Changing Nature of Power", *Political Science Quarterly*, vol. 105, núm. 2, verano de 1990, pp. 177-192; véase también "Soft Power", *Foreign Policy*, núm. 80, otoño de 1990, pp. 153-171.

visto limitadas sus formas de influencia propias del poder duro, puede ser explicado por lo que se denomina poder blando o "inclusivo". La sumisión no siempre obedece al ejercicio unilateral del poder o de la fuerza. El poder blando es otra manera de ejercer influencia. Un país "puede alcanzar los resultados que prefiera en la política mundial porque otros países quieren seguir o están de acuerdo con un sistema que produce esos resultados".⁶ En lugar de amenazar con la fuerza militar o con sanciones económicas, Estados Unidos usa el poder blando, el cual está definido como la concesión de ciertos beneficios políticos y económicos potenciales o reales que se derivan de su influencia y poder presentes en los regímenes internacionales políticos y económicos. Estos beneficios incluyen legitimidad internacional para un gobierno, inserción en ciertos regímenes del orbe, ayuda económica mundial—acceso a crédito e inversiones— e integración a sistemas de libre comercio. Los estados pequeños se conformarán y alinearán con Estados Unidos debido a los beneficios potenciales que se derivan de cooperar con ese país.

Es importante señalar que ésta no es una situación de opciones excluyentes. Las naciones tienen estas dos formas de influencia a su disposición y es común que las usen alternadamente. De hecho, se obtienen factores de influencia de poder duro que se han ido acumulando por un periodo considerable merced al uso de factores de influencia de poder blando. De cualquier manera, Estados Unidos, en el periodo de la posguerra fría, ha perdido su influencia de poder duro en varios países, y a Washington no le ha quedado más alternativa que mantener su habilidad para influir en las naciones por medio del poder blando. Cuando un país como Estados Unidos ya no posee la capacidad de usar el "garrote", recurre a la "zanahoria" para mantener el nivel de su influencia sobre otro. Como se ha mencionado anteriormente, la fuente principal de poder blando de Estados Unidos en la posguerra fría es la permanencia de su estatus como superpotencia, así como su influencia y poder en los regímenes políticos y económicos internacionales.

Actualmente, en Paraguay, Estados Unidos tiene una capacidad limitada para moldear o cambiar el comportamiento de ese país por medio de las fuentes tradicionales del poder duro. Después de que por décadas había sido uno de los más importantes protectores políticos y económicos de Paraguay, la relación comenzó a cambiar a fines

⁶ Nye, "The Changing Nature of Power", *op. cit.*, p. 181.

de 1970, como resultado de las críticas de Estados Unidos a la dictadura de Alfredo Stroessner. Como una manera de presionar y aislar el régimen, Estados Unidos comenzó a retirar su ayuda económica y militar, al tiempo que desalentaba las inversiones y el comercio. Este ejercicio de influencia mediante el poder duro contribuyó al aislamiento internacional de Asunción y, subsecuentemente, a la caída del régimen de Stroessner.

Con el fin de la guerra fría y el comienzo de la transición democrática en 1989, Estados Unidos continuó ejerciendo un poder y una influencia extensivos en los asuntos internos y externos de Paraguay, a pesar de que se redujeron dramáticamente los niveles de comercio agregado (9% del comercio total de Paraguay), de flujos de inversión (2.8% de la inversión total de 1989 a 1992), de apoyo económico (175 000 dólares en 1991) y de ayuda militar. La clave de la influencia estadounidense en Paraguay en el periodo de la posguerra fría está, entonces, en su capacidad de poder blando. En otras palabras, en su capacidad de ofrecer o negar ciertas "zanahorias" políticas y económicas que son consideradas en Paraguay como imprescindibles. Este trabajo analizará la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay en el contexto de la capacidad de influencia por medio del poder duro y blando del primero, y pondrá el énfasis en la desproporcionada influencia que ha ejercido desde principios de 1980, a pesar de la virtual pérdida de sus tradicionales factores de poder duro. Se trata de un análisis de la capacidad del poder blando de Estados Unidos en Paraguay.

LAS RELACIONES EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: 1845-1947

Las relaciones diplomáticas y comerciales entre Paraguay y Estados Unidos de 1845 a 1935 no sólo fueron esporádicas, sino también carentes de importancia para ambos países. Fue con el miedo a la expansión del nazismo en Sudamérica que las relaciones se volvieron continuas y vitales. Las razones que explican la falta de contacto y que Paraguay haya representado un papel menor en la política estadounidense hacia América Latina incluyen: 1) la distancia entre ambos países y su preocupación por los asuntos internos y regionales; 2) el aislamiento de Paraguay y el desarrollo consecuente de la relación con sus poderosos vecinos después del fin de la guerra de la Triple Alianza en 1870; 3) la insignificante posición geopolítica de Paraguay; 4) la falta de minerales estratégicos en Paraguay, y 5) la poca importancia econó-

mica del país para Estados Unidos, relacionada con una economía, una infraestructura y un mercado subdesarrollados. En pocas palabras, además de estar muy lejos, Paraguay ha sido muy pequeño para atraer un gran interés por parte de Washington, ya sea en lo económico o en lo político. Sin embargo, durante la guerra fría, las preocupaciones en materia de seguridad en Estados Unidos sobrepasaron frecuentemente esta indiferencia.

Entre 1845 y 1870, las relaciones fueron relativamente cordiales y continuas, pero no existían nexos comerciales o financieros significativos.⁷ El primer acto oficial de Estados Unidos respecto de Paraguay ocurrió en 1845, cuando el secretario de Estado James Buchanan nombró a Edward August Hopkins agente especial en el país. Desafortunadamente, Hopkins estaba más interesado en la posibilidad de amasar una fortuna personal que en “investigar acerca del carácter de la gente, de la población, de la milicia, del sistema financiero o del gobierno”, como le pidió el gobierno estadounidense.⁸ Inmediatamente después de haber reconocido en forma oficial a Paraguay en 1845, sin la autorización de Washington, Hopkins fue depuesto.⁹

Las relaciones se tornaron hostiles con la llegada del *USS Water Witch* en 1854. Esta embarcación fue enviada para “determinar la viabilidad de navegar el río Paraná”, realizar investigación científica en los ríos locales y explorar el potencial comercial.¹⁰ Mientras tanto, Hopkins regresó y posteriormente fue nombrado cónsul de Paraguay, en 1852, con lo que se le dio la oportunidad, una vez más, de amasar fortuna por medio del establecimiento de The United States and Paraguay Navigation Company en Asunción.¹¹ Las indiscreciones de Hopkins, así como sus desaciertos diplomáticos, ocasionaron que el gobierno del presidente Carlos Antonio López lo deportara, lo que provocó un enfrentamiento con el capitán del *Water Witch*, Thomas Jefferson Page. En 1855, artilleros paraguayos dispararon al *Water*

⁷ Cecilio Báez, *Historia diplomática del Paraguay*, Asunción s.p.i., 1931.

⁸ Harris G. Warren, *Paraguay: An Informal History*, Norman, University of Oklahoma Press, 1949, p. 190.

⁹ Harold Peterson, “Edward Hopkins: A Pioneer Promoter in Paraguay”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 22, núm. 2 (mayo de 1942), pp. 245-261. Estados Unidos reconoció oficialmente a Paraguay el 28 de febrero de 1853.

¹⁰ Para una revisión completa del viaje del *Water Witch*, véase Robert D. Wood, *The Voyage of the Water Witch*, Culver City, Labyrinthos, 1985.

¹¹ Hopkins coadyuvó para lograr la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (4 de marzo de 1853). Aunque obviamente él mismo tenía interés en la firma de dicho tratado. Véase Peterson, *op. cit.*, p. 250.

Witch y mataron a un timonero, después de que incursionaron en el río Paraná, contra las órdenes del presidente López. El Congreso estadounidense decidió castigar a López en 1858 y envió una flotilla de 19 barcos con 2 500 hombres hacia aguas paraguayas. Un conflicto mayor se logró evitar cuando López accedió a pagar 250 000 dólares a los deudos del timonero.¹² Este hecho constituye un ejemplo concreto del éxito en el ejercicio del poder duro de Estados Unidos en Paraguay.

En febrero de 1859 fue firmado un nuevo Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre ambos países, con lo que se inició una relación cordial e ininterrumpida, aunque no intensa. Durante la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), Estados Unidos ofreció sus buenos oficios para que el conflicto terminara. Existía una gran simpatía por la causa paraguaya en Estados Unidos. Algunos periódicos estadounidenses, como *The New York Herald*, *The Chronic*, *The Tribune of New York* y *The Republic*, además de ciertas figuras políticas en Washington, eran fuertes defensores de la causa paraguaya. El apoyo público era tan grande, que algunos oficiales confederados ofrecieron formar una flota de seis barcos para luchar contra los enemigos de Paraguay.¹³ Para transmitir el sentimiento de Estados Unidos en relación con la merma de la soberanía paraguaya, el ministro estadounidense para Paraguay, Charles Washburn, dijo: "los EE.UU., de acuerdo en esto con su política tradicional, no pueden mirar favorablemente el Tratado de Alianza en virtud del cual los tres poderes se obligan recíprocamente a imponer al pueblo paraguayo otra autoridad que la que actualmente tiene."¹⁴

Las relaciones durante el periodo que va de 1870 a 1937 fueron, en el mejor de los casos, esporádicas. Estados Unidos se encontraba más preocupado por su "patio trasero" en el Caribe, y Paraguay estaba demasiado entretenido con los problemas causados por la guerra de la Triple Alianza: la dominación externa (Argentina y Brasil), el severo caos económico y el subdesarrollo, así como el desorden político. Un episodio sobresaliente de este periodo de relaciones pasivas fue el arbitraje llevado a cabo por el presidente Rutherford B. Hayes en 1878,

¹² Véase Pablo Max Ynsfran, *La expedición norteamericana contra el Paraguay, 1858-1859*, Buenos Aires, Guaranía, 1954.

¹³ La expedición nunca zarpó como resultado de un acto "traicionero" de un diplomático paraguayo. Véase Luis J. González, *Paraguay: prisionero geopolítico*, Asunción, Instituto de Estudios Geopolíticos e Internacionales, 1990, p.163.

¹⁴ *Ibid.*, p. 162.

en relación con una disputa territorial entre Paraguay y Argentina y que tuvo un desenlace favorable al primero. Ambos países aceptaron el resultado, y en agradecimiento, Paraguay nombró una ciudad y uno de sus 19 departamentos en honor del presidente Hayes.¹⁵

Los contactos entre Estados Unidos y Paraguay durante el periodo que va de 1870 a 1937 consistieron en la negociación y firma de once protocolos, tratados o acuerdos relacionados en su mayoría con la extradición (1908, 1909 y 1913), el arbitraje (1909 y 1914), la naturalización (1909), los agentes comerciales (1919) y la paz (1914).¹⁶

El comercio con Estados Unidos no rebasó 3% del comercio total de Paraguay, y la inversión estadounidense era mínima. Además del intento fallido de Edward Hopkins por establecer una compañía en Paraguay para su personal enriquecimiento, intento que resultó en un largo conflicto en las relaciones entre ambos países, hubo otro que sí resultó: una compañía invirtió en Paraguay, la New York & Paraguay Company. En 1910 la Rosarina de Campos y Bosques Company vendió sus propiedades, un total de 350 000 hectáreas en la región del Chaco, a la New York & Paraguay Company. En el Chaco la compañía estadounidense poseía 40 km de ferrocarril y un área abundante de quebracho y otras maderas que podían ser explotadas. El valor total de la inversión fue de 17 millones de "pesos oro sellado". En 1917 la New York & Paraguay Company fue vendida a la International Products Corporation, la cual para 1920 se había convertido en una de las productoras de tanino más grandes del país.¹⁷ Existía otra compañía, propiedad anglo-estadunidense, la Paraguayan Land and Cattle Company, que operaba también en el Chaco y cuyo valor total era de 1.1 millones de dólares.

Durante los sucesos que condujeron a la guerra del Chaco (1932-1935) y las subsecuentes conferencias de paz (1935-1938), Estados Unidos desempeñó un papel diplomático muy activo a fin de prevenir y más tarde solucionar el conflicto. Participaron en la Comisión Investigadora que en 1928 buscó evitar el estallido de la guerra entre Paraguay y

¹⁵ Warren, *op. cit.*, p.184, y Báez, *op. cit.*, p.144.

¹⁶ Enrique Bordenave y Lcila Rachid de Racca, *Tratados y actos internacionales de la República del Paraguay*, vol. 2, Asunción, Instituto de Estudios Geopolíticos e Internacionales, 1984, pp. 279-302.

¹⁷ Para un análisis de estas inversiones estadounidenses en Paraguay, véase Ricardo Rodríguez, *Las mayores empresas alemanas, brasileñas y norteamericanas en el Paraguay*, Asunción, El Lector, 1986, y Domingo Laino, *Paraguay: de la independencia a la dependencia*, Asunción, Intercontinental Editora, 1989, pp.156-160.

Bolivia. En 1931 ofreció sus "buenos oficios" y fue parte de la Comisión de Neutrales, justo antes del estallido de la guerra.¹⁸ A pesar de que públicamente había declarado su neutralidad, Estados Unidos simpatizaba con Bolivia por los intereses financieros que allí tenía la Standard Oil Company. Le vendió millones de dólares en camiones, aviones y municiones a Bolivia antes de que el presidente Roosevelt declarara un embargo de venta de armas a los beligerantes en 1934. A pesar del embargo, equipo manufacturado en Estados Unidos continuó llegando a Bolivia por medio de compañías estadounidenses.¹⁹

Para 1936, Estados Unidos se encontraba preocupado por una eventual penetración fascista en América, particularmente en Paraguay y Argentina, y por la ausencia de dispositivos de seguridad para impedirlos.²⁰ La administración de Roosevelt resolvió que no podía continuar la cuestión del Chaco —un problema que las potencias fascistas podrían manipular para sus propios fines. Por esa razón, Estados Unidos asumió un papel enérgico para impulsar una solución. Spruille Braden, el principal diplomático estadounidense a cargo de América Latina y luego embajador en la Argentina de Perón, fue quien esencialmente tomó el control de la conferencia de paz que llevó a la firma de un acuerdo en octubre de 1938. En resumen, la intervención estadounidense en la conferencia de paz obedeció a una preocupación general por la seguridad en el hemisferio anterior a la segunda guerra mundial, particularmente a la luz de la creciente influencia del nazismo en Paraguay y sus vecinos durante la segunda mitad de la década de los treinta.²¹

¹⁸ Para una revisión de la guerra del Chaco, las conferencias de paz y el papel de Estados Unidos, véase Leslie B. Rout, *Politics of the Chaco Peace Conference: 1935-1939*, Austin, University of Texas Press, 1970. Para un análisis de la posición estadounidense, véanse pp. 64-67 y 212-217.

¹⁹ *Ibid.*, p. 64.

²⁰ El 17 de febrero de 1936 un gobierno civil fue depuesto en Paraguay por militares descontentos en alianza con simpatizantes fascistas y nazis. A este episodio se le conoce como la revolución de Febrero. Para un análisis de los preceptos ideológicos y de los indicios fascistas de este gobierno, véase Alfredo Seiferheld, *Nazismo y fascismo en el Paraguay: vísperas de la II Guerra Mundial, 1936-1939*, segunda edición, Asunción, Editorial Histórica, 1985.

²¹ Michael Grow, *The Good Neighbor Policy and Authoritarianism in Paraguay*, Lawrence, University of Kansas Press, 1981.

Poder blando: buscando influir, 1937-1947

No es sino hasta finales de la década de los treinta cuando Brasil y el Cono Sur son considerados como regiones de máxima seguridad para Estados Unidos. Sus intereses al respecto se centraban en el peligro de una penetración extrahemisférica en México y en la cuenca del Caribe. Sin embargo, con el surgimiento del fascismo en Europa y el auge y la penetración del mismo en Sudamérica, Estados Unidos concluyó que el nazismo era una amenaza global y debía ser contenido, particularmente en el hemisferio occidental. Temía la influencia alemana en la región y querían contrarrestarla mediante la cooperación económica y militar. Hitler lanzó una agresiva política pangermanista hacia América del Sur, y se empeñó metódicamente en minar las competencias económicas británica y estadounidense. En el caso de Paraguay, el comercio con Alemania creció de 1.9% del intercambio total paraguayo en 1933, a 12.8% en 1938. La osada política latinoamericana de Hitler suscitó la aprensión del gobierno de Franklin D. Roosevelt.²²

La atracción que ejercía el nazismo en Paraguay era evidente. La primera rama del partido nazi se formó en 1931. Además, la embajada alemana hizo un trabajo efectivo para transformar la extensa red de escuelas de inmigrantes alemanes, iglesias, grupos de jóvenes y hospitales de Paraguay en instrumentos suyos. Para finales de los años treinta un amplio número de militares paraguayos y funcionarios gubernamentales simpatizaban abiertamente con las potencias del Eje, entre ellos el jefe de la policía, quien puso el nombre de Adolfo Hirohito a su hijo en honor de los líderes del Eje.²³ Alarmado por esta oleada de actividad germanófila y por su acogida en Paraguay, e irritado por las inclinaciones argentinas en favor de Hitler, Estados Unidos buscó alejar a Paraguay de los halagos de Alemania y Argentina, y mejorar su presencia por medio del ejercicio del poder blando. Ofreció ayuda económica y la extensión de los lazos comerciales, en un intento de aumentar su influencia sobre Paraguay. Por medio de apoyo financiero, Washington podía simultáneamente auxiliar a una nación necesitada e incrementar su influencia en una parte del continente americano.

²² Véase Grow, *op. cit.*, capítulo 3.

²³ Riordan Roett y Richard Sacks, *Paraguay: The Personalist Legacy*, Boulder, Westview Press, 1991, p.147; véase también Seiferheld, *Nazismo y fascismo...*, *op. cit.*, capítulo 4.

En 1938, el ministro paraguayo ante Estados Unidos, general José Félix Estigarribia, aprovechando la creciente lucha por el poder internacional y el interés estadounidense en mantener la solidaridad hemisférica, solicitó ayuda económica a Washington para construir un camino de Asunción a la frontera con Brasil (el Departamento de Estado fomentaba las relaciones entre Brasil y Paraguay como una manera de reducir la dependencia paraguaya de Argentina). Estados Unidos respondió afirmativamente la solicitud de Estigarribia y autorizó tres millones de dólares en crédito del Export-Import Bank para la primera fase del proyecto de la carretera, y un crédito de 500 000 dólares al Banco de la República de Paraguay.²⁴ A partir de entonces y hasta 1975, Estados Unidos aumentó y consolidó su influencia en Paraguay por medios diplomáticos, económicos, comerciales y militares.

Con el estallido de la segunda guerra mundial, las preocupaciones en materia de seguridad de Estados Unidos unieron aún más a ambos países. El uso de la ayuda económica por parte de la administración Roosevelt, para expandir la esfera de influencia estadounidense en América Latina, se ejemplificó en el derrotero que tomaron las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay en el periodo clave de 1939 a 1945. Washington recurría constantemente a los incentivos diplomáticos y materiales para acercar a Paraguay a su esfera de influencia y alejarlo de la Alemania nazi. Después de la ayuda de 3.5 millones de dólares de junio de 1939, le ofreció en préstamo once millones de dólares en equipo militar, en abril de 1941. Subsecuentes insinuaciones de más millones en ayuda y las constantes solicitudes de Paraguay aseguraron la decisión de Asunción de aceptar el liderazgo hemisférico de Estados Unidos en la Conferencia de Río de enero de 1942.²⁵ Este crecimiento de la influencia estadounidense resulta irónico, puesto que el régimen dictatorial del general Higinio Morínigo (1940-1948) era no sólo abiertamente simpatizante sino también un foco de espías del Eje.

Otros hechos del poder blando ejercido durante los años de la guerra que incrementaron la influencia de Estados Unidos en Paraguay fueron: 1) un crédito de tres millones de dólares del Export-Import

²⁴ Grow, p. 55; Frank O. Mora, "Política exterior del Paraguay: la búsqueda de la independencia y el desarrollo", *Revista Paraguaya de Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm. 73, septiembre-diciembre de 1988, p. 263, y Frank O. Mora, *La política exterior del Paraguay: 1811-1989*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993, pp. 78-79.

²⁵ Grow, *op. cit.*, p. 115.

Bank en mayo de 1942; 2) la sustitución de las legaciones diplomáticas por embajadas en febrero de ese mismo año; 3) la creación de un programa de cooperación agrícola en noviembre de 1942; 4) el establecimiento de una misión militar en octubre de 1943, y 5) la creación de un programa educativo en marzo de 1945.²⁶ El comercio también se incrementó exponencialmente como resultado de la apertura del mercado estadounidense. Durante el periodo de Roosevelt, el comercio de Paraguay con Estados Unidos creció 1 364%, en tanto que las compras paraguayas de productos industriales estadounidenses aumentaron 1 594%.²⁷ No es de sorprender, por tanto, que el régimen de Morínigo haya suspendido relaciones con el Eje en 1942.²⁸

En resumen, entre 1937 y 1945, Washington empleó la ayuda externa para “comprar” el alineamiento de Paraguay contra Alemania. Después de 1945, las ayudas económica y militar se convirtieron cada vez más en factores de influencia para estructurar la política paraguaya de la posguerra en forma favorable a los intereses estadounidenses. En Paraguay la constante ayuda de Estados Unidos era vista como una compensación por el alto grado de subordinación respecto del liderazgo estadounidense en los asuntos internacionales y por la intromisión de ese país en los asuntos internos. Simplemente se percibía como el precio que se debía pagar.

El periodo que va de 1945 a 1947 nos da una muestra de la intromisión estadounidense, de su mano dura y de la influencia ejercida, por medio del poder también duro, en los asuntos internos de Paraguay. A fines de 1944, con la derrota de la Alemania nazi a la vista, el Departamento de Estado lanzó una ofensiva diplomática contra el nacionalismo autoritario de Paraguay: envió allá a un nuevo y agresivo embajador, Willard Beaulac, para perseguir otros objetivos. Beaulac llevó a cabo inmediatamente, aunque con recelo, una campaña personal “para promover la democracia [...] y las instituciones liberales en Paraguay”. Informó sin ambages a los paraguayos que la ayuda estadu-

²⁶ Enrique Bordenave y Lcila de Racca, *Tratados y actos internacionales de la República del Paraguay*, vol. 4, Asunción, Instituto de Estudios Geopolíticos e Internacionales, 1986, pp. 267-286.

²⁷ Grow, *op. cit.*, p. 113. El profesor Grow también señala que existían fuertes intereses económicos que motivaban la política estadounidense hacia Paraguay.

²⁸ La visita de Morínigo a Washington y su encuentro con el presidente Roosevelt en 1943 consolidaron y garantizaron el alineamiento y los lazos económicos con Estados Unidos. Durante su visita, Morínigo también se entrevistó con funcionarios del Departamento de Estado, así como con líderes de la comunidad corporativa con el fin de atraer ayuda e inversión estadounidense.

nidense para proyectos de desarrollo económico en el país se determinaría por “el grado de la evolución hacia un gobierno liberal y democrático en Paraguay”.²⁹ Con ello prácticamente cesó dicha ayuda. Morínigo fue obligado en 1946 a informar a las fuerzas armadas que la “presión externa” era demasiado fuerte como para resistirla, y lo impulsaron a anunciar su “programa de tres puntos para la democratización”. Contra los deseos de sus cuerpos de oficiales y de sus seguidores civiles, Morínigo invitó a miembros de la oposición a participar en su gabinete. En respuesta, Estados Unidos incrementó el financiamiento de las cooperativas agrícolas y concluyó un acuerdo de comercio con Asunción. Washington observaba estos cambios con gran satisfacción.

Sin embargo, una astuta maniobra de los miembros de la coalición del gabinete de Morínigo dio lugar a una situación política muy tensa: el Partido Colorado consolidó rápidamente su control sobre el gobierno y expulsó a la oposición. En marzo de 1947, una coalición de comunistas, liberales y febreristas (cuadros de la revolución de febrero de 1936) llevaron a cabo una insurrección contra el gobierno de Asunción. Irónicamente, las presiones estadounidenses en favor de la democratización desataron una destructiva guerra civil que llevó a Washington a apoyar en forma moderada a Morínigo ante las fuerzas consideradas como “sospechosas y probablemente peligrosas”.³⁰

Estados Unidos mantuvo una posición neutral durante el conflicto civil e incluso le negó a Morínigo una solicitud de ayuda militar; no obstante, a la luz de las preocupaciones de Washington por la guerra fría y el pronunciamiento de la doctrina Truman en el mismo mes y año en que comenzó la guerra civil paraguaya, funcionarios de la embajada estadounidense se mostraron renuentes a apoyar facciones que eran consideradas como sospechosas.³¹ Washington prefirió mantener su neutralidad mientras centraba su atención en problemas más urgentes en Grecia y Turquía. De acuerdo con Fernando Masi, la neutralidad estadounidense era una manera tácita de apoyar a

²⁹ Grow, *op. cit.*, pp. 102-103.

³⁰ Para la guerra civil paraguaya y sus actores desde la perspectiva de la embajada estadounidense, véase Alcibiades González Delvalle (ed.), *El drama del 47: documentos secretos de la guerra civil*, Asunción, Editorial Histórica, 1988.

³¹ El embajador Beaulac apoyó a Morínigo con armas, pero Spruille Braden, subsecretario de Estado para América Latina, y Dean Acheson, enviado del Departamento de Estado, no querían que pareciera que Estados Unidos apoyaba a un dictador reaccionario. Véase Luis Fernando Beraza, “Perón, Braden y la guerra civil en el Paraguay II”, *Ne-engatu*, vol. 10, núm. 61, octubre de 1992, p. 37.

Morínigo y a los colorados. El embajador Beaulac, silenciosa pero firmemente, apoyó al gobierno, como lo demostró su negativa a la propuesta brasileña de crear otro gobierno de coalición. Dejar de apoyar al régimen de Morínigo hubiera sido totalmente contradictorio con la política iniciada en 1941, cuando se buscaba la alianza del gobierno paraguayo con el fin de alinearlo contra los poderes del Eje. El gobierno de Morínigo era un aliado, y como tal debía ser protegido. Al final, la acción estadounidense contribuyó al triunfo de Morínigo y su gobierno colorado.³²

CONSOLIDAR Y EJERCER INFLUENCIA: 1947-1975

Después de 1947, la política estadounidense hacia Paraguay fue enmarcada, como establece Fernando Masi, en el amplio contexto de la política de contención.³³ A partir de la revolución de 1947, que consolidó la posición del conservador Partido Colorado, las siguientes administraciones de Estados Unidos estuvieron preocupadas por la posibilidad de una ofensiva comunista en el Cono Sur, pero este miedo era injustificado. Con el comienzo de la guerra fría, y con la situación política en Paraguay, de incertidumbre e inestabilidad (hubo siete cambios presidenciales en el periodo 1947-1954), la administración Truman decidió apoyar a los colorados en el poder y proveerlos de significativa ayuda económica. En el periodo que va de 1947 a 1953, dicha ayuda ascendió a 5.2 millones de dólares, y los préstamos de las organizaciones internacionales controladas por Estados Unidos representaron 4.6 millones de dólares. Este apoyo se dio como asistencias técnica y financiera para programas agrícolas, de salud y educativas.³⁴ En 1950 el gobierno del presidente Federico Chaves buscó expandir las relaciones con Estados Unidos debido a la influencia que ejercía en la aprobación de asistencia técnica de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Es cierto que Paraguay se mantuvo distante, pequeño y relativamente carente de importancia, lo cual dio como resultado que

³² Fernando Masi, "La Doctrina Truman y la guerra civil de 1947", en Alcibiades González Delvalle (ed.), *op. cit.*, p. 325.

³³ *Ibid.*, pp. 321-327.

³⁴ Diego Abente, "Constraints and Opportunities: Prospects for Democratization in Paraguay", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, primavera de 1988, p. 83. Estados Unidos y Paraguay firmaron un total de 30 acuerdos entre 1947 y 1954. Véase Enrique Bordenave y Leila Rachid de Racca, *op. cit.*, pp. 201-288.

sólo una pequeña proporción del esfuerzo estadounidense, de su personal y de su ayuda, se canalizara hacia el país. De cualquier manera, lo que era poco para Estados Unidos, era mucho para Paraguay, y tenía un peso mayor que el que se percibía en Estados Unidos. Estaba claro desde la perspectiva paraguaya, como lo demostraba la constante búsqueda de ayuda estadounidense, que Estados Unidos había obtenido la influencia y lealtad que cultivaba desde la segunda guerra mundial.

La penetrante influencia estadounidense se puede observar en el incremento de los vínculos comerciales y los flujos de capital durante el periodo que va de 1947 a 1954. A principios de la década de los cincuenta, Estados Unidos se había convertido en el segundo mercado en importancia para las exportaciones paraguayas, así como su principal abastecedor de importaciones.³⁵ En términos de capital externo, Estados Unidos era, después de Argentina, el principal proveedor de capital externo, con 25% del total (véase el cuadro 1). Las inversiones estadounidenses estaban concentradas en los sectores de exportación más importantes de Paraguay: ganado, curtiduría y exploración petrolífera. Dado el tamaño de la economía paraguaya, y el hecho de que hasta entonces Paraguay había recibido muy poca ayuda internacional e inversión extranjera, estas cantidades tenían un impacto significativo en la economía y el gobierno. En la medida en que la guerra fría "se calentó", con la entrada de Estados Unidos en la guerra de Corea, Washington incrementó su interés por tener amigos y aliados en la lucha contra el comunismo en esa guerra global. Por medio de la ayuda, de préstamos, acuerdos comerciales y asistencia en materia militar y de seguridad, como factores de influencia, buscó definir y manipular las relaciones exteriores del país, así como el régimen político para asegurar su fidelidad. La influencia obtenida con el ejercicio del poder blando proporcionó a Washington los factores con que ejercer influencia mediante el poder duro. En otras palabras, la amenaza de retirar los apoyos político y económico era usada para obtener lealtad, particularmente de países pequeños, subdesarrollados y necesitados como Paraguay.

³⁵ Werner Baer y Meliss Birch, "The International Economic Relations of a Small Country: The Case of Paraguay", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, abril de 1987, p. 602.

CUADRO 1
Paraguay: inversiones externas
(porcentaje de las inversiones totales)

	1948	1950	1952-1960	1974-1980	1989-1992
Argentina	25.3	42.7	32.4	12.7	—
Brasil	1.2	1.5	6.4	27.2	—
Mercosur*	—	—	—	—	70.6
Estados Unidos	25.0	25.3	38.9	15.8	2.8

* Argentina, Brasil y Uruguay.

Fuentes: Melissa Birch, "La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la posguerra", *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 25, núm. 73, septiembre-diciembre de 1988, p. 99, y Dionisio Borda y Fernando Masi, "Paraguay-Estados Unidos: posibilidades de un acuerdo de libre comercio", *Cuadernos de Discusión*, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, 1994, p.9.

Dictadura y política estadounidense: la cima de las relaciones bilaterales (1954-1975)

La importancia de Paraguay para Estados Unidos aumentó considerablemente después del golpe de Estado del general Alfredo Stroessner en 1954. Surgido a la escena mundial en la cúspide de la guerra fría, Stroessner y sus impecables credenciales anticomunistas atrajeron la atención de Washington, donde los funcionarios estaban sumamente preocupados con la contención del comunismo.³⁶ En el momento de asumir el poder, Stroessner, como otros dictadores durante la guerra fría —Batista, Somoza y Trujillo—, se alineó inmediatamente con occidente y adoptó la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, la cual ponía énfasis en la seguridad y el uso de las fuerzas armadas para hacer frente a todas las amenazas comunistas internas y externas;

³⁶ Documentos del gobierno estadounidense así como algunos académicos paraguayos demuestran que Estados Unidos estaba sumamente involucrado con el ascenso de Stroessner al poder. Veía a los militares paraguayos y a Stroessner, particularmente después de la visita del general a Estados Unidos en 1953, como un bastión contra el comunismo, y al gobierno de Chaves como ligado al régimen antiestadunidense del presidente argentino Juan Domingo Perón. Véase Alfredo Seiferheld y José Luis de Tone, *El asilo a Perón y la caída de Epifanio Méndez: una visión documental norteamericana*, Asunción, Editorial Histórica, 1988; Aníbal Miranda, *Argentina, Estados Unidos e insurrección en Paraguay: documentos de inteligencia, político militares y artículos de prensa*, Asunción, RP Ediciones, 1988, p.13, y Fátima Myriam Yore, *La dominación stromista: orígenes y consolidación*, Asunción, BASE, 1992, pp. 81-85.

la herramienta empleada por los dictadores latinoamericanos para suprimir toda oposición, asegurarse el apoyo estadounidense en lo político y económico y asegurar la vida del régimen.³⁷

Stroessner y sus asesores cercanos, particularmente el ministro del Exterior, Raúl Sapena Pastor, entendieron que podían contar con los apoyos económico y diplomático estadounidenses si Paraguay se convertía en un defensor acérrimo de la política de contención.³⁸ Al definir la política exterior, Stroessner estableció que

en la política internacional en general, el gobierno del Paraguay presta una decidida ayuda a Estados Unidos de América, como líder del mundo libre en su lucha contra el comunismo internacional, y compartimos con esta gran nación los ideales de justicia, paz, derecho y libertad, para que el mundo en que vivimos sea más seguro y se tengan más garantías colectivas e individuales.³⁹

Las relaciones fueron condicionadas por una complementariedad en cuanto a seguridad, los intereses estadounidenses a este respecto y las inversiones, y al deseo de Asunción de obtener ayuda militar y legitimidad internacional. Stroessner se convirtió en un ruidoso anticomunista, "macartista", que seguía fielmente la posición de Estados Unidos.⁴⁰

Stroessner solía decir, como lo hizo durante un encuentro con el presidente Dwight Eisenhower en 1956, que Paraguay tenía dos recursos importantes que ofrecer a Estados Unidos: "paraguayos y tierra".⁴¹ Y eso ofreció. Apoyó en 1965 la intervención estadounidense en la República Dominicana, y de hecho contribuyó con 200 soldados para la fuerza interamericana de paz que ayudó a los marines a restaurar el

³⁷ Véase Yore, *op. cit.*, pp. 157-178, y José Félix Fernández Estigarribia y José Luis Simón, *La sociedad internacional y el Estado autoritario del Paraguay*, Asunción, Ediciones Aravera, 1987, pp. 18-23.

³⁸ Para un análisis de la política exterior de Stroessner, véase Hans Hoyer, "Paraguay", en Harold E. Davis y Larman C. Wilson (eds.), *Latin American Foreign Policies: An Analysis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975; Frank O. Mora, "Política exterior del Paraguay...", *op. cit.*; Mladen Yopo, *Paraguay y Stroessner: la política exterior del régimen autoritario, 1954-1989*, Santiago de Chile, Prospel, 1991, y Mora, *La política exterior del Paraguay...*, *op. cit.*

³⁹ Alfredo Stroessner, *Política y estrategia del desarrollo*, Asunción, Biblioteca Colorados Contemporáneos, 1977, p. 211.

⁴⁰ Fernández Estigarribia y Simón, *op. cit.*, p. 20.

⁴¹ Aníbal Miranda, *EE.UU. y el régimen militar paraguayo (1954-1959)*, Asunción, El Lector, 1987, p. 72.

orden.⁴² Asunción también ofreció en 1968 proveer a Estados Unidos de tropas para pelear en Vietnam. Ofrecer el territorio paraguayo no sólo permitía a Estados Unidos llevar a cabo ejercicios militares y mantener una amplia misión en Paraguay, sino que, en 1955, el ministro de Defensa, Herminio Morínigo, dijo a funcionarios del Departamento de Estado que el gobierno de Stroessner firmaría un acuerdo con el estadounidense para instalar una base aérea en Paraguay para la defensa del continente.⁴³ Finalmente, para demostrar su lealtad y adhesión a las políticas y los deseos estadounidenses, a Stroessner le gustaba decir que el embajador Arthur Ageton, un vicealmirante retirado que mantenía fuertes lazos con él, en los primeros años de su gobierno, era “el miembro más influyente de mi gabinete”.

Los lazos de seguridad se volvieron tan estrechos que, en septiembre de 1965, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó la Resolución Selden, la cual autorizaba unilateralmente la intervención de tropas estadounidenses en suelo paraguayo en caso de que existiera lo que se describió ambiguamente como la amenaza del “comunismo internacional, directa o indirectamente”.⁴⁴

En el campo diplomático, Estados Unidos no tenía en las Naciones Unidas ni en la Organización de los Estados Americanos otro aliado más fiel que Paraguay. De acuerdo con el diario *The New York Times* (octubre de 1973), “a nivel internacional, Paraguay es el único país que ha votado consistentemente del lado de Estados Unidos”; Stroessner estableció que: “la identificación de nuestra política exterior con la de este país [Estados Unidos] permitió ejercitar una acción conjunta en los organismos internacionales, especialmente en lo que atañe a nuestra postura anticomunista”.⁴⁵

El reconocimiento de este hecho por parte de Estados Unidos fue repetidamente señalado por funcionarios del gobierno de este país. Du-

⁴² Hoyer, *op. cit.*, p. 296.

⁴³ *Ibid.*, p. 53. Con la visita del vicepresidente Richard Nixon a Asunción en 1958, Estados Unidos inauguró un sofisticado sistema de monitoreo electrónico en su embajada, la más grande en América Latina, para escuchar transmisiones de radio y reunir información secreta en el Cono Sur. Véase Aníbal Miranda, *EE.UU. y el régimen militar paraguayo...*, *op. cit.*, p. 191.

⁴⁴ Mladen Yopo, “La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento”, en Heraldo Muñoz (ed.), *América y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, p. 456, y Mora, *La política exterior...*, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁵ Aníbal Miranda, *Lucha armada en Paraguay*, Asunción, Miranda and Associates, 1989, p. 17.

rante la visita que en 1958 hizo a Asunción, el vicepresidente Richard Nixon dijo que "en el campo de los asuntos internacionales, no sé de otra nación que se haya levantado más decididamente en contra del comunismo, y ésta es una razón por la cual yo me siento especialmente feliz aquí".⁴⁶

La manera en que Stroessner quería que Estados Unidos expresara su aprecio, más allá de los pronunciamientos públicos y diplomáticos de apoyo, los cuales se traducían en legitimidad, era con recompensas materiales, ayuda económica, asistencias técnica y militar, préstamos, concesiones, inversiones estadounidenses y con la expansión del comercio. Las asistencias económica y financiera le eran necesarias a Stroessner para sostener su régimen. Empleaba esta ayuda en financiar proyectos de infraestructura que además servían a su gobierno como instrumentos que le daban cierto grado de legitimidad; por medio de una propaganda efectiva, los proyectos financiados por Estados Unidos se transformaban en progreso llevado a cabo por el gobierno. La ayuda estadounidense también se usaba para aceitar la rueda de una amplia red de patronazgo y corrupción por medio de la cual Stroessner compraba la lealtad de los militares y de los funcionarios del Partido Colorado.⁴⁷

Estados Unidos estaba feliz de ayudar a un amigo al mismo tiempo que aseguraba la lealtad de éste por medio de la extensión de su influencia sobre Asunción. En los años críticos de la consolidación del régimen (1954-1961), el total del paquete de ayuda y préstamos contratados por medio de instituciones bancarias internacionales controladas por Estados Unidos alcanzó 53.2 millones de dólares, un promedio de más de seis millones de dólares anuales.⁴⁸ Ésta es una cantidad de dinero considerable si se ve que el presupuesto estatal de Paraguay para 1959 fue de 21 millones de dólares.⁴⁹ La ayuda se incrementó

⁴⁶ Latin American Bureau, *Paraguay Power Game*, Londres, Russell Press, 1980, p. 44.

⁴⁷ Para un análisis del régimen de Stroessner, consúltese Paul Lewis, *Paraguay Under Stroessner*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980, y Fernando Masi, *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 1989, parte 2.

⁴⁸ Esta ayuda incluyó un préstamo del Fondo Monetario Internacional por 5.5 millones de dólares, el cual fue igualado en 1957 por otro otorgado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, para apoyar el programa de estabilización del gobierno y resolver las dificultades con la balanza de pagos. Desafortunadamente, como en otros casos en que se desembolsó dinero para el régimen de Stroessner, los préstamos fueron malgastados y distribuidos entre los compinches de Stroessner. Véase Miranda, *EE.UU. y el régimen militar...*, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁹ Abente, *op. cit.*, p. 83.

aún más durante los años de la Alianza para el Progreso, en parte como resultado de, pero también como respuesta a, la actividad de pequeños grupos guerrilleros a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta. El régimen de Stroessner exageró la influencia de los comunistas y de Fidel Castro en el financiamiento y la organización de estos grupos guerrilleros con el fin de generar miedo y, consecuentemente, obtener fondos de Estados Unidos. La sola sospecha de nexos comunista, por insignificante que fuera, bastaba para reunir el apoyo en favor del gobierno casi a cualquier precio.⁵⁰

En el periodo que va de 1962 a 1966, el régimen de Stroessner recibió 46.5 millones de dólares en ayuda económica y militar, la cual, al combinarla con los créditos blandos de instituciones bancarias estadounidenses privadas y agencias de préstamo controladas por Estados Unidos, sumó 77.9 millones de dólares. Esta cantidad representó 4.9% del producto interno bruto de Paraguay.⁵¹ La influencia obtenida por Washington como resultado de la asignación de esta ayuda se exhibió cuando, después de una visita a Asunción del embajador estadounidense en la ONU, Adlai Stevenson, la administración Kennedy condicionó la ayuda futura de la Alianza para el Progreso a la reforma política. A pesar de que estas reformas eran consideradas peligrosas por el régimen, Stroessner cedió inmediatamente a las demandas estadounidenses, pero instrumentó cambios más bien cosméticos, como el levantamiento de la prohibición de algunos partidos de oposición. Ésta fue una de las veces en que Estados Unidos agitó el garrote y usó su influencia para presionar al régimen; en ese momento, la estabilidad seguía siendo más importante que la democracia para la política estadounidense en América Latina. Esta relación continuó hasta 1975; Estados Unidos proporcionó cerca de 200 millones de dólares en ayuda económica bilateral a Paraguay. Si se suman los préstamos de las agencias internacionales, la cantidad total alcanza más de 288 millones de dólares.⁵²

⁵⁰ Para una discusión de estos grupos guerrilleros, véase Miranda, *Argentina, Estados Unidos e insurrección...*, *op. cit.*, y Miranda, *Lucha armada en Paraguay*, *op. cit.* Miranda demuestra cómo se desclasificaron documentos, cables y memoranda estadounidenses en los que Asunción exageraba la amenaza de la guerrilla para obtener más fondos de Washington. En diciembre de 1959 Luis Ramírez Boettner, subsecretario del Ministerio del Exterior de Paraguay, con el fin de incrementar y de apresurar la ayuda económica, advirtió a los diplomáticos estadounidenses de una oferta financiera hecha por la Unión Soviética.

⁵¹ Josephus Pincus, *The Economy of Paraguay*, Nueva York, Praeger Publishers, 1968, p. 509, y Abcncte, *op. cit.*, p. 84.

⁵² Roett y Sacks, *op. cit.*, p. 148, y Grow, *op. cit.*, p. 118. Yopo (*Paraguay Stroessner...*,

Estas cifras no incluyen la capacitación militar ni la asistencia en materia de seguridad, las cuales, de acuerdo con Diego Abente, fueron decisivas para debilitar a la oposición y fortalecer la moral del gobierno y de las fuerzas armadas.⁵³

La expansión del comercio y las inversiones estadounidenses en Paraguay fue tan impresionante como la de la ayuda económica y técnica (véase el cuadro 2). Desde la apertura del mercado estadounidense a las exportaciones paraguayas durante la administración de Roosevelt, de 1940 a 1955, el comercio entre Estados Unidos y Paraguay se incrementó cerca de 1 000%. Para la primera mitad de los sesenta, Estados Unidos era el segundo mercado en importancia para Paraguay, después de Argentina, con casi un cuarto de sus exportaciones. En el caso de las importaciones, Estados Unidos era el principal abastecedor de Paraguay. En el periodo 1957-1973, el primero competía con Argentina por el puesto del principal socio comercial del segundo.

CUADRO 2
Distribución geográfica de las exportaciones
e importaciones de Paraguay
(porcentaje de la distribución)

	Argentina	Brasil	EUA	Reino Unido	RDA*
Exportaciones					
1960-1965	26.3	0.4	24.2	11.2	2.9
1966-1970	27.6	0.8	21.5	10.1	4.2
1975	28.1	3.5	8.8	10.3	12.4
1982	17.9	25.3	2.6	1.2	12.4
1985-1991	6.8	27.2	4.0	0.9	-
Importaciones					
1960-1965	18.8	0.9	20.3	6.1	12.1
1966-1970	16.4	2.5	19.1	5.8	12.9
1975	24.3	18.0	10.6	7.1	7.1
1982	16.8	23.0	7.6	5.1	5.5
1985-1991	11.9	24.7	11.3	5.2	-

* RDA: República Democrática Alemana.

Fuentes: Baer y Birch, 1987: 609; Yopo, 1991: 63; Borda y Masi, 1994: 5.

op. cit., p. 63) establece que de 1961 a 1979 Paraguay recibió 311 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo y 175 millones de dólares del Banco Mundial. Fernández y Simón (*La sociedad internacional...*, *op. cit.*, p. 28) señala que de 1961 a 1985 el Banco Interamericano de Desarrollo, una institución a la cual Estados Unidos contribuyó con 35% de su capital, proveyó a Paraguay 500 millones de dólares en préstamos.

⁵³ Abente, *op. cit.*, pp. 84-85.

En los años cuarenta, la tercera fuente de inversión era Estados Unidos con 23% del total, después de Argentina y Gran Bretaña.⁵⁴ La inversión estadounidense comenzó su rápida y relativamente impresionante alza después de la firma del Acuerdo de Garantía en la Inversión (octubre de 1955). En septiembre de 1958 The First National City Bank of New York abrió una oficina en Asunción —fue el primer banco estadounidense en abrir una sucursal en Paraguay. En los sesenta, las compañías estadounidenses comenzaron a invertir en la banca, en emparadoras de carne y en las refinerías de petróleo, y se convirtieron en la fuente de capital privado más importante de Paraguay (véase el cuadro 1). Además del The First National City Bank, otros bancos abrieron oficinas y otorgaron préstamos, incluyendo el Chase Manhattan, el Bankers Trust y el Manufacturers Hanover.⁵⁵ Gran parte de esta inversión fue promovida por el gobierno estadounidense y cabildeada por Asunción. Para principios de los setenta, mientras los flujos de capital privado crecían de 20 millones de dólares en 1970 a 100 millones en 1975, 25 compañías estadounidenses tenían inversiones en la economía paraguaya, y seguían ocupando el tercer lugar, pero en esta ocasión después de Brasil y la República Federal de Alemania.⁵⁶ Estas inversiones, al igual que la expansión comercial y el masivo desembolso de ayuda económica, le dieron a Estados Unidos los elementos para influir en los asuntos domésticos e internacionales de Paraguay.

En suma, la ayuda económica, de desarrollo y de seguridad, provista por Estados Unidos, junto con la legitimidad otorgada por Washington como resultado de las devociones política e ideológica de Paraguay hacia su política en la guerra fría, ayudó a Stroessner a consolidar su cleptocracia semitotalitaria. Como concluyen Roett y Sacks, “Stroessner debía el éxito de sus primeros años en el poder más a Estados Unidos que a cualquier otra potencia extranjera”.⁵⁷ Mientras tanto, la Casa Blanca, al ligar más a Paraguay económica, militar, financiera y comercialmente con Estados Unidos, consiguió una enorme influencia de poder duro sobre él y el régimen de Stroessner, con el “privilegio”, como el propio Estados Unidos lo percibió a mediados de los setenta,

⁵⁴ Ricardo Rodríguez Silvero, *La integración económica del Paraguay en el Brasil*, Asunción, Editorial Histórica, 1987, p. 122.

⁵⁵ Pincus, *op. cit.*, p. 511.

⁵⁶ Rodríguez Silvero, *Las mayores empresas alemanas, brasileñas y norteamericanas...*, *op. cit.*

⁵⁷ Roett y Sacks, *op. cit.*, p. 148.

de presionar y obtener ciertas concesiones por parte de Stroessner en áreas de narcotráfico, democracia y derechos humanos.

INFLUENCIA POR MEDIO DEL PODER DURO: 1975-1989

Si durante las primeras dos décadas de la dictadura de Stroessner las relaciones bilaterales pueden ser calificadas como cordiales y confiables, los siguientes catorce años se caracterizaron por el conflicto y el ejercicio moderadamente exitoso de la influencia del poder duro. Estados Unidos presionó al régimen amenazándolo o, de hecho, retirándole la ayuda económica, la asistencia en materia de seguridad militar, las concesiones comerciales o los créditos de las instituciones internacionales. Asunción sólo respondió de mala gana y, en el mejor de los casos, cosméticamente a las demandas de Washington de reforma y democratización. Para fines de los ochenta, Estados Unidos había prácticamente agotado todos sus factores de influencia para presionar al régimen de Stroessner, el cual se había tornado desafiante e inflexible a las demandas estadounidenses e internacionales. Los principales puntos de conflicto durante este periodo incluyeron: 1) el caso Ricord y el tráfico de heroína en 1971; 2) los derechos humanos en 1978, y 3) la ausencia de democracia y cooperación en el combate contra el narcotráfico durante los ochenta. Para mediados de esta década, las relaciones bilaterales habían alcanzado un nivel de tensión permanente en tres puntos considerados por Washington como fundamentales: derechos humanos, democracia y narcotráfico.⁵⁸

En junio de 1969, el gobernador de Nueva York, Nelson Rockefeller, fue recibido cálidamente por el gobierno paraguayo durante su visita a Asunción como enviado especial del presidente Richard Nixon.⁵⁹ Sin embargo, poco después, la alguna vez fluida y amistosa relación se deterioró cuando Washington criticó públicamente, como nunca antes, al régimen de Stroessner por no acabar con el tráfico de narcóticos. La

⁵⁸ Para una revisión de las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay de 1970 a 1989, véase Frank O. Mora, "Relaciones EE.UU.-Paraguay: conflicto y cooperación", *Perspectiva Internacional Paraguaya*, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 1990, pp. 79-94. También, Yopo, *Paraguay Stroessner...*, *op. cit.*, pp. 61-77.

⁵⁹ Durante la visita, el coronel Thomas Meredith Waitt, comandante del grupo militar estadounidense, dijo: "Nunca he visto en otro país, a excepción de Estados Unidos, la disciplina, moral y el espíritu combativo de Paraguay y [...] de mi gran amigo el general Alfredo Stroessner."

emergente notoriedad de Paraguay como un distribuidor de droga durante los sesenta y los setenta empezó a minar la relación.⁶⁰ El francés August (André) Ricord llegó a Paraguay a fines de los sesenta para coordinar el transporte de heroína desde Marsella, Francia, a Estados Unidos, por medio de Paraguay. Ricord usó a Paraguay, reputado desde hacía tiempo por sus actividades de contrabando, como puerto privilegiado y punto de tránsito para llevar a cabo un lucrativo negocio de contrabando de heroína valuado en aproximadamente 2.5 millones de dólares.⁶¹ De acuerdo con agentes federales estadounidenses, la organización de Ricord era responsable de 50 a 75% de la heroína introducida a Estados Unidos.⁶² Se creía que a Ricord lo protegían y le proporcionaban pistas de aterrizaje altos oficiales militares y policíacos paraguayos.

Las drogas se habían convertido en un importante asunto doméstico en Estados Unidos, y el presidente Nixon, en un discurso de julio de 1971, llamó a todos los gobiernos amigos a cooperar con la Casa Blanca para enfrentar esta nueva amenaza. La complicidad del gobierno de Stroessner y la disminución de la guerra fría, como resultado de la *detente*, condujeron a una mayor confrontación entre Washington y Asunción. Aquél acusó a ésta de no atender el llamado de Nixon y de rehusarse a extraditar a Ricord a Estados Unidos. En 1972 el presidente Nixon amenazó con cortar la ayuda si Stroessner no aceptaba extraditar al narcotraficante. Estados Unidos suprimió la cuota de azúcar de Paraguay y el Congreso estadounidense aprobó en 1971 la Ley de Ayuda Externa, la cual facultaba al presidente a suspender la ayuda económica a cualquier nación que no cooperara en la batalla contra las drogas. En la primavera de 1972, se suspendieron tanto las líneas de crédito a Paraguay por casi cinco millones de dólares como la ayuda militar. También se le amenazó con suspenderle un paquete de ayuda adicional por once millones de dólares si no cooperaba.⁶³ Fi-

⁶⁰ Para una documentación y un análisis de los efectos del comercio de heroína en las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay, véase Domingo Laino, *Paraguay: represión, estafa y anticomunismo*, Asunción, Ediciones Cerro Cora, 1979.

⁶¹ Para una discusión de la "conexión francesa" en el negocio del contrabando de heroína por medio de Paraguay y su papel en la red de corrupción del régimen de Stroessner, véase Nathan Adams, "The Hunt for André", *Reader's Digest*, marzo de 1973; Frank O. Mora, "Paraguay and International Drug Trafficking", en Bruce M. Bagley y William O. Walker (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, Coral Gables, North-South Center/Transaction, 1994, y Julio José Chiavenato, *Stroessner: retrato de una dictadura*, São Paulo, Brasilense, 1980, capítulo 3.

⁶² Adams, *op. cit.*, p. 235.

⁶³ *Ibid.*, p. 273, y Mora, "Paraguay and International Drug Trafficking", *op. cit.*

nalmente, después de muchas presiones, incluyendo algunas "torceduras de brazo" de parte del subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Drogas, Nelson Gross, durante su visita a Asunción en octubre de 1972, el régimen de Stroessner accedió a extraditar a Ricord.⁶⁴

Este incidente nos muestra cómo por primera vez Estados Unidos empleó la influencia de poder duro que había obtenido desde los años cuarenta, pero particularmente bajo Stroessner, al retirar o amenazar a éste con el retiro de los apoyos político y económico, esenciales para su legitimidad y duración. Una vez que Ricord fue extraditado, en 1973, el contrabando de drogas duras disminuyó en Paraguay y las relaciones entre éste y Estados Unidos regresaron al nivel de aquellos días en que Washington otorgaba su apoyo incondicional a la dictadura de Stroessner. Esto duró hasta 1977.

Con la toma de posesión del presidente James Carter, en 1977, dos nuevos asuntos se introdujeron en la relación entre Estados Unidos y Paraguay: derechos humanos y democracia. Esto produjo cambios fundamentales en las relaciones bilaterales. La política exterior de la administración de Carter presionaba enérgicamente para el cambio, y ponía el énfasis en el respeto a los derechos humanos como el mejor método para defender la democracia contra el comunismo. La idea implícita en esta política era que el mundo había ingresado a una nueva era, que superaba la guerra fría, y en la cual las prioridades tradicionales de la seguridad nacional y del poderío militar cedían ante el objetivo de mejorar la vida humana en todo el mundo.⁶⁵

Inmediatamente Washington comenzó a criticar y presionar al régimen de Stroessner, al que describió, por primera vez, como una "dictadura militar, unipersonal y reaccionaria".⁶⁶ La ayuda económica prácticamente cesó, la asistencia militar fue reducida y las relaciones comerciales continuaron deteriorándose. En 1978 y 1979, Estados Unidos se opuso a siete de 19 préstamos de bancos de desarrollo mul-

⁶⁴ Laino, *Paraguay: represión...*, *op. cit.*, pp. 150-151. Bajo presión, Paraguay firmó dos acuerdos bilaterales con Estados Unidos concernientes al narcotráfico y la extradición. En 1971 y 1973, Paraguay firmó también dos convenciones multilaterales relacionadas con el control del narcotráfico. Véase José Luis Simón, "Drug Addiction and Traffic in Paraguay: An Approach to the Problem during the Transition", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 31, núm. 3, otoño de 1992, p. 169.

⁶⁵ Lars Schoultz, *Human Rights and the United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

⁶⁶ José Luis Simón, "El despotismo republicano de Paraguay en su hora cero", *Nueva Sociedad*, vol. 95, mayo-junio de 1988, p. 28.

tilaterales destinados a Paraguay.⁶⁷ El énfasis de Carter en los derechos humanos y la decisión del Congreso de suspender prácticamente las entregas de equipo militar en 1977 acabó con décadas de un casi silencio por parte de Washington respecto de la falta de democracia en Paraguay. Paraguay vio disminuir la ayuda militar estadounidense de 8.8 millones de dólares en 1976 a 467 mil dólares en 1979; la administración de Carter pidió que no se otorgara asistencia militar a Paraguay en 1980. También en 1978, Estados Unidos solicitó a su grupo de asesores militares (MAAG) de Asunción que protestaran por las violaciones a los derechos humanos, la prostitución infantil y el contrabando de drogas.⁶⁸ Buscaba todas las maneras de presionar al gobierno para que se reformara, pero mientras el régimen de Stroessner resistía agónicamente, Estados Unidos iba perdiendo gradualmente su poder duro de influencia sobre Paraguay.

El embajador estadounidense George Landau ejerció una fuerte presión en relación con los derechos humanos; sin embargo, fue Robert White, un ferviente defensor de los derechos humanos y de la democracia, quien orilló al régimen para que liberara a casi mil prisioneros políticos en el período 1977-1978.⁶⁹ El embajador White no sólo aseguró la liberación de los prisioneros políticos, sino que literalmente salvó la vida de muchos miembros de la oposición. También desempeñó un papel central en la formación de la primera coalición de partidos de oposición creada durante el régimen de Stroessner: el Acuerdo Nacional. Washington presionó al gobierno paraguayo para que tolerara las actividades del Acuerdo Nacional.⁷⁰

La percepción que el gobierno paraguayo tenía de Estados Unidos cambió dramáticamente. Si en un principio era visto como el aliado cercano en la lucha contra el comunismo, ahora era un país que provocaba desdén y enojo. A fines de los setenta, los funcionarios del gobierno paraguayo comenzaron a usar el lenguaje del intervencionismo y la soberanía, términos comúnmente empleados por gobiernos de izquierda antiestadunidenses. El presidente Stroessner, durante un congreso de la Liga Anticomunista en 1977, dijo, refiriéndose a las

⁶⁷ Schoultz, *op. cit.*, pp. 295-297.

⁶⁸ *Latin American Bureau*, p. 44. Las medidas sin precedente tomadas por Estados Unidos contra Paraguay fueron adoptadas por una comisión encabezada por el entonces subsecretario de Estado, Warren Christopher, el hombre encargado de los derechos humanos dentro de la administración.

⁶⁹ Abente, *op. cit.*, p. 90, y Mora, *La política exterior...*, *op. cit.*, p. 119.

⁷⁰ Mora, "Relaciones EE.UU.-Paraguay...", *op. cit.*, p. 85.

presiones estadounidenses, “que la administración de Estados Unidos se abstenga de continuar utilizando demagógicamente el tema de Derechos Humanos para intervenir en la política interna de cada país de América”.⁷¹ La política exterior estadounidense hacia América Latina y Paraguay fue denominada, por funcionarios del gobierno paraguayo, como “cartercomunismo”.

Para 1981, el comercio bilateral y las inversiones estadounidenses también habían disminuido significativamente, lo que reducía la capacidad de Estados Unidos para presionar al régimen a alinearse (véanse los cuadros 1 y 2). Las exportaciones de Paraguay a aquel país descendieron 2.6% del total, una baja significativa en relación con 21% promedio del periodo 1966-1970. Este proceso comenzó en 1973, cuando Estados Unidos impuso sanciones económicas y comerciales durante el *affaire* Ricord, y se aceleró durante la administración Carter, cuando Stroessner, en un intento por reducir la dependencia paraguaya de Estados Unidos y revertir la influencia de Washington sobre su régimen, realizó grandes esfuerzos para diversificar los socios comerciales de su país, y dirigió la mirada a Europa y Asia (véase el cuadro 2).⁷² En el área de inversiones extranjeras, a pesar de que el capital estadounidense ocupaba el segundo lugar durante el periodo 1974-1980, con 15.8% del total, disminuyó significativamente en relación con el de 1952-1960, que alcanzaba casi 39% del total (véase el cuadro 1). A pesar de que existían diversas razones políticas para estas drásticas reducciones en cuanto a comercio e inversión, éstas eran más el resultado de la expansión de la economía paraguaya y de la penetración del capital brasileño y alemán durante el *boom* de Itaipu.⁷³

A lo largo de los años setenta, Estados Unidos había ejercido exitosamente, aunque casi lo había agotado, el poder duro que tenía a su disposición. Para 1980, había presionado tanto al régimen que secó las fuentes tradicionales de poder duro necesarias para continuar controlándolo. Las relaciones bilaterales nunca volverían a ser como aquellas de la gue-

⁷¹ Laino, *Paraguay: represión, estafa...*, *op. cit.*, p. 60.

⁷² Yopo, *Paraguay Stroessner...*, *op. cit.*, p. 63.

⁷³ Para una revisión de la expansión económica de los setenta, véase Werner Baer y Melissa Birch, “Expansion of the Economic Frontier: Paraguayan Growth in the 1970s”, *World Development*, vol. 12, agosto de 1984, y Werner Baer y Melissa Birch, “From Inward to Outward Oriented Growth”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, núm. 3, otoño de 1986. También, Baer y Birch, “The International Economic Relations...”, *op. cit.*, y Rodríguez Silvero, *La integración económica del Paraguay...*, *op. cit.*, pp. 108-127.

rra fría, y aún más importante, el papel de Paraguay y su relevancia en la confrontación este-oeste desaparecieron gradualmente. Así, las variables que intervenían en la relación bilateral fueron cambiando, a medida que el régimen de Stroessner se convertía en una víctima del fin de la guerra fría y de la preocupación creciente de Estados Unidos por los derechos humanos, la democracia y el narcotráfico.

INFLUENCIA POR MEDIO DEL PODER BLANDO: 1983-1993

El vigor de la retórica de la guerra fría, con Ronald Reagan, hizo que Asunción abrigara esperanzas de que las relaciones bilaterales podrían regresar a la normalidad; sin embargo, algunas de las políticas de la administración de Carter fueron irreversibles. Durante su primer periodo, la de Reagan hacia Paraguay fue la de la “diplomacia silenciosa”, que consistió en negociaciones privadas y en la aplicación de medidas suaves en un intento por “persuadir” a los regímenes autoritarios para que se democratizaran.⁷⁴ Washington hizo algunos esfuerzos por reinstaurar el *statu quo ante*, como aprobar los préstamos a Paraguay del Banco Interamericano de Desarrollo por 40 millones de dólares, así como un préstamo del Banco Mundial por 15 millones de dólares. Más aún, la administración de Reagan restableció la ayuda para educación y capacitación militar internacional (IMET) –suspendida por el gobierno de Carter– para lo cual solicitó entre 50 millones y 75 millones de dólares en 1982.⁷⁵

Sin embargo, existían cinco factores que impedían el regreso al *statu quo ante*: 1) la política de derechos humanos de la administración de Carter se había convertido, a los ojos del Congreso y la opinión pública, en un componente esencial de la política exterior estadounidense que no estaba sujeto a cambios; 2) Washington se percató de que Paraguay no era blanco de la Unión Soviética, por lo que podía presionar al régimen sin temor de que los “comunistas” asumieran el poder;⁷⁶ 3) la expansión de gobiernos democráticos a lo largo de

⁷⁴ Yopo, “La política exterior del Paraguay...”, *op. cit.*, p. 458, y Fernando Masi, “Relaciones internacionales con y sin Stroessner”, Cuaderno de Trabajo del Instituto Paraguayo para la Integración de América Latina, Paraguay, 1991, p. 7.

⁷⁵ El embajador estadounidense Arthur Davis justificó esta ayuda diciendo que con ella buscaba “ganar la amistad de los jóvenes oficiales paraguayos”. Yopo, *Paraguay Stroessner...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

⁷⁶ Los congresistas Tony Hall y Bruce Morrison declararon que “no se puede seguir ignorando la situación [derechos humanos]. Stroessner ha generado una estabili-

América del Sur; 4) la evidencia creciente de que el gobierno y los oficiales militares paraguayos estaban involucrados en el tráfico de precursores químicos usados en la fabricación de cocaína, y finalmente, 5) la necesidad de la administración de Reagan de criticar y presionar a los regímenes autoritarios como Paraguay y Chile para legitimar su política en contra de la izquierda en Centroamérica.⁷⁷ Por lo tanto, Reagan, debido a las circunstancias que disminuyeron la importancia de la ideología de la guerra fría en las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay, no tuvo más opción que la de continuar con las políticas de derechos humanos, democracia y de "guerra contra las drogas" en Paraguay.

¿Cómo iba la administración de Reagan a presionar al régimen de Stroessner si Estados Unidos ya no poseía la capacidad de retirar o amenazar con retirar el apoyo que tuvo durante 1981? A dicha administración le hacía falta influencia tanto en lo militar como en lo económico en Paraguay. Solamente hubo una ayuda mínima para Paraguay en los ochenta (entre dos y cinco millones de dólares por año y aproximadamente cien mil dólares para capacitación militar). Las relaciones económicas entre Estados Unidos y Paraguay eran de poca importancia para ambos países, y no constituían un área fértil para las presiones estadounidenses (véanse los cuadros 1 y 2). La administración cerró su oficina de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en 1985 e impidió el acceso de Paraguay a los beneficios comerciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1987 —pero éstas fueron las únicas medidas económicas tomadas.⁷⁸ Como establece el analista chileno Mladen Yopo, "la carencia de palancas vitales de presión... explica los límites de las presiones reaganistas".⁷⁹ Por lo tanto, durante la segunda mitad de los ochenta, Estados Unidos empleó, con éxito relativo, su influencia de poder blando para presionar al régimen de Stroessner a cumplir sus demandas.⁸⁰

dad perversa... Ahí no hay guerra civil, ni menos una inminente amenaza de comunistas". *Ibid.*, p. 76.

⁷⁷ José Luis Simón, "Estados Unidos tiene 'intereses permanentes y no aliados'", *Nuestro Tiempo*, vol. 1, núm. 8, marzo de 1986, pp. 43-48; Mora, "Relaciones EE.UU.-Paraguay...", *op. cit.*, p. 89; Masi, "Relaciones del Paraguay...", *op. cit.*, pp. 7-9, y Mora, "Paraguay and International Drug...", 1994.

⁷⁸ La suspensión de los beneficios comerciales del SGP representaron solamente una pérdida de 2.2% del valor de las exportaciones paraguayas.

⁷⁹ Yopo, *Paraguay Stroessner...*, *op. cit.*, p. 74.

⁸⁰ Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991, pp. 163-166.

Las fuentes de influencia del poder blando sobre Paraguay provenían de una serie de factores políticos con dinámica propia. Primero, existe cierta “influencia inercial” que se deriva de la dependencia histórica paraguaya respecto de Estados Unidos, y de la relación previa caracterizada por el poder duro (uso de la amenaza), que se mantiene por cierto tiempo. Una fuerte oposición por parte de Estados Unidos tiene un impacto definitivo, especialmente debido a que Stroessner veía en su apoyo el pilar para la consolidación y supervivencia del régimen. Segundo, el estatus de superpotencia de Estados Unidos tiene una fuerza simbólica y ejerce influencia en términos de liderazgo en cuanto a promoción de la democracia y de las reformas económicas. Tercero, el mantenimiento del liderazgo estadounidense y su influencia sobre los regímenes internacionales. Cuarto, Washington se autoproclamó –y recibió crédito por ello– líder de la ola democrática en América Latina de mediados de los ochenta. Esta tendencia aisló cada vez más a Asunción de sus vecinos demócratas.⁸¹ Dos analistas paraguayos describen a su país como “una isla autoritaria rodeada de un mar de democracias”.⁸² Para fines de los ochenta, Estados Unidos comenzó a definir y a establecer normas internacionales –el principio democrático y el neoliberalismo económico– como condición para una relación bilateral normal y la inserción en la emergente economía internacional.⁸³ Finalmente, su capacidad para presionar indirectamente al régimen paraguayo, al apoyar fuerzas opositoras, como el Acuerdo Nacional, mermó la legitimidad internacional que el régimen

⁸¹ Para una discusión del aislamiento internacional de Paraguay, véase José Luis Simón, “El vacío internacional que rodea al stronismo”, *Nuestro Tiempo*, vol. 12, núm. 15, marzo de 1986, p. 18, y José Luis Simón, “Aislamiento político internacional y desconcertación. El Paraguay de Stroessner de espaldas a América Latina”, *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 25, núm. 73, septiembre-diciembre de 1988, pp. 185-234.

⁸² Fernández Estigarribia y Simón, *op. cit.*, p. 64. El aislamiento internacional, o el clasificar a un Estado con el estatus de paria, tiene fuertes implicaciones internas para un régimen. Véase Laurence Whitehead, “International Aspects”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: A Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-46, y Deon Geldenhuys, *Isolated States: A Comparative Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991. Para el caso específico de Paraguay, véase Mikael Bostrom, “Contagion of Democracy in Latin America: The Case of Paraguay”, trabajo presentado en el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, julio de 1991.

⁸³ Véase Frank O. Mora, “The Political Economy of Peripheral States in a Post-Cold War World: The Case of Paraguay”, disertación doctoral, Universidad de Miami, 1993.

de Stroessner había cultivado por largo tiempo. Por ejemplo, la Fundación Nacional para la Democracia llevó a cabo varios pequeños proyectos de ayuda para la democracia en Paraguay de 1985 a 1988, que incluyeron el apoyo a Radio Nanduti, una estación independiente, a Mujeres por la Democracia y al Centro para la Democracia, dos grupos no gubernamentales, así como a otras organizaciones de este tipo.⁸⁴ El manejo de estas formas de influencia, por medio del poder blando, contribuyen al debilitamiento y la eventual caída de un régimen que se resiste a cambiar.

La administración de Reagan fue particularmente dura en sus ataques verbales contra el régimen de Stroessner. El Departamento de Estado se preocupaba por manejar equilibradamente su política de democracia, y estaba molesto por la falta de voluntad de Stroessner para unirse a sus vecinos en una transición hacia gobiernos civiles electos, y por su tolerancia respecto de la implicación del gobierno y la milicia en el narcotráfico. En 1985, el presidente Reagan se refirió a Paraguay como “una de las dictaduras que permanecen en América Latina”. El subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, hizo un llamado en 1987 para que Paraguay se uniera a la ola democrática, porque, si la represión continuaba, podría “traer más tensiones con Estados Unidos”; también se refirió al régimen de Stroessner como “la dictadura olvidada”.⁸⁵ En 1988, Abrams definió las elecciones del 14 de febrero como una farsa y advirtió sobre las consecuencias desestabilizadoras que los actos de los “extremistas” podrían acarrear.

Algunos analistas han caracterizado la política de la administración de Reagan hacia Paraguay durante fines de los ochenta como contradictoria. Por un lado, algunos funcionarios del Departamento de Estado, así como embajadores estadounidenses, públicamente atacaron y presionaron al régimen para que cambiara, y le retiraron ayuda y concesiones comerciales. En 1988, Washington certificó a Paraguay de acuerdo con la sección 481(h) del Acta contra el abuso de las drogas de 1986, la cual prohíbe el otorgamiento de cualquier tipo de ayuda o préstamos bancarios multilaterales a los países involucrados en el tránsito o producción de narcóticos. A fines de los ochenta, la administración continuó prohibiendo la ayuda militar.⁸⁶

⁸⁴ Carothers, *op. cit.*, p. 165.

⁸⁵ Elliot Abrams, “Latin America and the Caribbean: Paths to Democracy”, *Department of State Bulletin*, vol. 87, septiembre de 1987, pp. 81-85.

⁸⁶ Para una discusión de este argumento, véase Mladen Yopo, *Paraguay Stroessner...*, *op. cit.*, pp. 73-74.

Yo consideraría que la política no es contradictoria, sino que, de hecho, refleja un intento de parte de Reagan por influir sobre Asunción, para así tener la capacidad de presionar al régimen con el fin de que hiciera más en relación con el narcotráfico, que se había convertido en el tema central de la relación bilateral. Estados Unidos temía que el alejamiento de Paraguay podía mermar la cooperación.

Fueron los dos embajadores estadounidenses que se encontraban en la "línea de ataque" quienes presionaron al régimen al señalarlo públicamente por la falta de democracia y de voluntad para combatir el problema de la droga. El embajador Arthur Davis (1982-1985) insistió en presionar a Asunción. Tuvo encuentros con la oposición en diversas ocasiones, lo que enfureció al gobierno paraguayo y de muchas formas desafió la insistencia de éste en el sentido de que no interfiriera en los asuntos internos del país. El embajador Clyde Taylor (1985-1988) se entrevistó con el Acuerdo Nacional, condenó al régimen y acusó a miembros del gobierno y las fuerzas armadas de violaciones a los derechos humanos, así como de complicidad en el comercio de drogas.⁸⁷ Esto produjo una confrontación seria con el gobierno paraguayo, particularmente con el ministro del Interior, Sabino Montanaro, quien amenazó con declarar al embajador persona non grata.

El 28 de enero de 1987, se envió a Asunción a John Galvin, comandante en jefe del Comando del Sur estadounidense, para expresar el descontento de Washington por el comportamiento de Paraguay y para demostrar que el embajador Taylor tenía el apoyo total de la Casa Blanca. Posteriormente, el 9 de febrero, Taylor y su esposa asistieron a una recepción en su honor organizada por el grupo Mujeres por la Democracia. La policía llegó al acto y dispersó a los invitados con gas lacrimógeno, lo que obligó al embajador a abandonar el lugar. Así, las relaciones continuaron deteriorándose, hasta llegar a su punto más bajo.⁸⁸

⁸⁷ Para marzo de 1988, el problema de las drogas se había convertido en el más serio de la relación bilateral. Elliot Abrams y el embajador Taylor acusaron a altos funcionarios gubernamentales y oficiales militares no sólo de proteger el narcotráfico, sino también de beneficiarse de él. Véase José Luis Simón, "Narcotráfico vía Paraguay irrita a Washington", *Sendero 15*, Asunción, 15 de enero de 1988. Para una visión estadounidense de la gravedad del problema de las drogas, véase Millard Burr, "Narcotics Trafficking in Paraguay: An Asunción Perspective", U.S. Department, Bureau of Intelligence and Research, Office of Terrorism and Narcotics Analysis, 1988.

⁸⁸ Fernando Masi, "¿Es real el deterioro de las relaciones Paraguay-EE.UU.?", *Sendero 15*, 8 de enero de 1988, p. 9, y Mora, "Relaciones EE.UU.-Paraguay...", *op. cit.*, p. 91.

En febrero de 1988, el embajador Taylor reiteró las preocupaciones estadounidenses respecto del país, al declarar que "los derechos humanos y el narcotráfico continúan siendo asuntos críticos en las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay". El general Vernon Walters, embajador estadounidense ante la ONU, llegó a Asunción en abril para presionar al régimen de Stroessner con el fin de que respetara los derechos humanos y diera los pasos necesarios hacia una transición democrática.⁸⁹ Walters aseguró a Asunción que el remplazo de Taylor por Timothy Towell no significaba ningún cambio en la política de su gobierno. El embajador Towell llegó en septiembre. A pesar de no ser tan activo y ruidoso como sus predecesores, continuó presionando al régimen para que respetara los derechos humanos, instituyera reformas democráticas y trabajara más duro para terminar con el papel de Paraguay en el comercio internacional de drogas. Varios militares y funcionarios del Departamento de Estado visitaron el país a fines de 1988 y se entrevistaron con sus contrapartes paraguayas para insistir en que debían hacer más en las tres áreas críticas de sus relaciones.⁹⁰ Cada uno de los funcionarios estadounidenses ofreció ayuda económica y acceso a créditos si el régimen aceptaba ciertas condiciones.

¿Respondió Asunción a la presión del poder blando? Sólo en cierta medida. En 1987, el régimen de Stroessner levantó el estado de sitio y permitió el regreso de algunos exiliados de la oposición, como el líder del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Domingo Laino. También se ablandó tras la publicación del Informe de Derechos Humanos de 1984 del Departamento de Estado, el cual era sumamente crítico en relación con Paraguay. Stroessner permitió manifestaciones públicas y redujo la represión. A principios de 1988, Paraguay comenzó a cooperar con Estados Unidos en los esfuerzos por controlar el tráfico de drogas. Para satisfacer las demandas estadounidenses, Paraguay dio pasos importantes en el combate al narcotráfico, por un lado, al mejorar su cooperación con funcionarios de la agencia estadounidense de control de drogas, Drug Enforcement Agency (DEA, por sus siglas en inglés), la cual reabrió sus oficinas en el país a principios de 1988, y por otro, al llevar a cabo importantes decomisos de drogas. El gobierno paraguayo modificó, por la insistencia de Estados Unidos,

⁸⁹ José Luis Simón, "Vernon Walters no desea innovar en Paraguay", *Nuestro Tiempo*, vol. 4, núm. 31, agosto de 1988, pp. 15-17.

⁹⁰ Mora, "Relaciones EE.UU.-Paraguay...", *op. cit.*, p. 92, y Yopo, *Paraguay Stroessner...*, *op. cit.*, pp. 72-76.

un código penal antidrogas, y sus funcionarios asignados a esa área recibieron capacitación por parte de instructores estadounidenses.⁹¹

El régimen de Stroessner había considerado por décadas el apoyo estadounidense como fuente para su supervivencia y consolidación. Fue la amenaza de la pérdida de su legitimidad —un ejemplo de la influencia estadounidense ejercida por medio del poder blando— lo que lo forzó a ceder, y cuando se resistió contribuyó a su propia caída, el 3 de febrero de 1989. Sin embargo, resulta importante resaltar que la influencia del poder blando no es tan efectiva como la del poder duro, puesto que no implica necesariamente la posibilidad de perder o la pérdida misma de beneficios económicos o militares esenciales. Desde la perspectiva del régimen, estas presiones internacionales eran molestas pero no intolerables. Finalmente, al régimen de Stroessner no le importaba perder la legitimidad internacional: el apoyo estadounidense era importante pero no decisivo. En regímenes autoritarios, lo que produce consenso no es la legitimidad, sino la amenaza y el uso de la fuerza; la supervivencia del régimen depende del uso de la fuerza y no de la búsqueda de la legitimidad. Esto ayuda a explicar la posición desafiante del régimen de Stroessner y sus frecuentes enfrentamientos con funcionarios del Departamento de Estado y de la embajada estadounidense, como, por ejemplo, cuando en diciembre de 1984 el presidente Stroessner se negó a entrevistarse con el embajador Davis para discutir la implicación de funcionarios gubernamentales y militares en el narcotráfico. Fue la primera ocasión en que Stroessner se negó a reunirse con un embajador estadounidense.⁹² No obstante, el poder blando no debe ser subestimado, puesto que fue el medio por el cual Washington presionó a Asunción durante la segunda mitad de la administración de Reagan, y continúa siendo la principal fuente de influencia en el periodo posterior a Stroessner.

⁹¹ Mora, "Paraguay and International Drug Trafficking", *op. cit.* En septiembre de 1988, Paraguay y Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Cooperación Mutua para la Reducción de la Demanda de Consumo Ilícito, y para el Combate de la Producción y Tráfico Ilícito de Drogas.

⁹² Para una exposición de la respuesta desafiante de Paraguay a las presiones estadounidenses, véase Ezequiel González Alsina, *Paraguay ante el mundo: verdad, democracia y derechos humanos*, Asunción, Editorial Histórica, 1988.

Relaciones Estados Unidos-Paraguay: 1989-1993

Para fines de 1988, el ambiente internacional e interno, que antes había sido tan bien manipulado por Stroessner, ya no permitía la permanencia del régimen. Era simbólico y sintomático ver que, al igual que el muro de Berlín se derrumbaba y la guerra fría terminaba en 1989, así también el régimen de Stroessner llegaba a su fin.⁹³ Cuando el general Andrés Rodríguez organizó el golpe de Estado que pondría fin al mando de 35 años de Alfredo Stroessner en febrero de 1989, las principales preocupaciones estadounidenses en Paraguay eran el narcotráfico y el lavado de dinero. Las consideraciones de la guerra fría habían perdido su importancia. Las drogas se convirtieron en un asunto primordial en Estados Unidos, y la administración de Bush había prometido llevar a cabo una guerra contra ellas; ésa era una prioridad de su política exterior. Washington tardó dos semanas en reconocer al nuevo gobierno, puesto que temía que las acusaciones de que Rodríguez estaba involucrado en actividades del narcotráfico fueran ciertas.

La principal preocupación del general Rodríguez fue conseguir apoyo internacional para su gobierno, ya que lo consideraba vital para legitimarse. También estaba preocupado por terminar el aislamiento internacional de su país y reinsertarlo en la comunidad regional y global de los Estados democráticos. Rodríguez esperaba que, demostrando su compromiso con la democracia y las reformas económicas, Paraguay tendría acceso a la inversión extranjera, a concesiones comerciales, ayuda económica y crédito, todo ello necesario para reactivar su aparato productivo.⁹⁴

Estados Unidos tuvo claro desde el principio que el apoyo al régimen de Rodríguez dependía de su compromiso con las tres D: demo-

⁹³ Para un análisis de las causas políticas, económicas e internacionales que provocaron la caída del régimen, véase Fernando Masi, *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 1989; Riordan Roett, "Paraguay after Stroessner", *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, primavera de 1989, pp. 124-142; Benjamín Arditi, *Adiós a Stroessner: la reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, RP Ediciones, 1992, y Frank O. Mora, "The Political Economy of Peripheral States in a Post-Cold War World: The Case of Paraguay", disertación doctoral, Universidad de Miami, 1993.

⁹⁴ José Luis Simón, "Del aislamiento a la reinsertión internacional: el Paraguay de la inmediata transición post-stroessnerista", *Perspectiva Internacional Paraguay*, vol. 1, núms. 1-2, enero-diciembre de 1989, pp. 163-200, y Fernando Masi, "El contexto internacional en la transición a la democracia", en Diego Abente (ed.), *Paraguay en transición*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993, pp. 131-146.

cracia, derechos humanos y drogas, siendo esta última la más importante.⁹⁵

El gobierno de Rodríguez respondió inmediatamente desmintiendo todos los rumores de que estuviera ligado con el negocio de las drogas. Afirmó que su gobierno “llevaría a cabo una lucha firme e intransigente contra el narcotráfico, y expediría leyes aún más estrictas y fuertes para reprimirlo”. En las Naciones Unidas reafirmó su interés sobre el particular: “Mi gobierno no permitirá que el suelo paraguayo sea utilizado como vía para el tránsito de las drogas y de los narcotraficantes, y, dentro de sus limitaciones económicas, dispondrá de todos los medios para prevenir y erradicar esta situación.”⁹⁶

Funcionarios paraguayos, así como oficiales del ejército, ratificaron el compromiso de su gobierno de combatir el narcotráfico y erradicar la producción de marihuana. El ministro del Exterior, Luis María Argana, prometió al embajador Towell que todos los campos de marihuana serían suprimidos, y que Asunción terminaría con el papel de Paraguay como punto de tránsito de las drogas destinadas a Europa y Estados Unidos.⁹⁷

Era vital para el gobierno de Rodríguez buscar el apoyo estadounidense, puesto que el reconocimiento era visto por Asunción como el requisito para una mayor legitimidad internacional y para conseguir beneficios financieros y comerciales, así como ayuda de instituciones multinacionales y de otros países industrializados. El nuevo gobierno concluyó que la legitimidad internacional se traduciría en ciertos beneficios económicos que consideraba esenciales para la reactivación de la economía y, en consecuencia, la consolidación de la democracia.⁹⁸ Por tanto, debido a las exigencias que para Paraguay trajo la posguerra fría y a la capacidad de Washington para satisfacer tales necesidades, Estados Unidos había sido capaz de ejercer allí una significativa influencia de su poder blando, a pesar de lo limitado de su repertorio de instrumentos tradicionales de política exterior.

⁹⁵ Fernando Labra, “Paraguay: nuevo perfil internacional”, *Perspectiva Internacional Paraguaya*, vol. 2, núm. 4, julio-diciembre de 1990, p. 33.

⁹⁶ Discurso del presidente, tomado de José Félix Fernández Estigarribia, “Perspectiva de cambio de la política exterior paraguaya”, *Síntesis*, vol. 10, enero-diciembre de 1990, p. 332.

⁹⁷ Mora, “Relaciones EE.UU.-Paraguay...”, *op. cit.*, p. 92.

⁹⁸ Debido a la incompetencia y desorganización del Ministerio del Exterior, la “diplomacia presidencial” del presidente Rodríguez, que significó un control completo de la política exterior por parte del ejecutivo, fue el instrumento preferido para tratar con las exigencias internacionales de Paraguay. Véase Fernando Masi, “Paraguay y, ¿hasta cuándo la ‘diplomacia presidencialista’?”, mimeografiado, 1990.

Como podía esperarse, la cooperación entre Estados Unidos y Paraguay en la lucha contra el narcotráfico alcanzó un punto muy alto. Solamente en 1989 tuvieron lugar cinco visitas de militares estadounidenses, quienes hablaron de establecer con el gobierno paraguayo una infraestructura para combatirlo.⁹⁹

En 1991, Estados Unidos insistió y obtuvo del gobierno de Rodríguez la creación de la Secretaría Nacional Anti-Droga (Senad) —una agencia para el combate al narcotráfico diseñada como arma institucional del gobierno para llevar a cabo la política nacional en esta materia, incluyendo la coordinación de las actividades civiles con las estatales.¹⁰⁰ Durante el gobierno de Rodríguez, las incautaciones de droga, los arrestos, las investigaciones y los programas de erradicación se incrementaron en forma significativa. La cooperación con Estados Unidos mejoró de manera importante.

Las relaciones bilaterales militares también mejoraron marcadamente, como resultado de una serie de ejercicios conjuntos que se llevó a cabo entre 1989 y 1991. Diversos militares de alto rango visitaron Asunción y reiteraron el apoyo estadounidense a la transición democrática en Paraguay y su interés en la cooperación militar. El vicealmirante Theodore Lockhart declaró durante una visita a Asunción que esperaba que “este trabajo conjunto de entrenamiento, mientras el país esté en transición a la democracia, facilite una más amplia cooperación y que nuestras relaciones se fortalezcan a través de estos contactos”.¹⁰¹

Estados Unidos reaccionó favorablemente a los esfuerzos del gobierno paraguayo por instaurar la democracia, lo que se ejemplificó cuando Rodríguez no sólo no buscó la reelección sino que mantuvo sin cambio las fechas previstas para el proceso electoral que había prometido. Durante su mandato, Rodríguez pronunció varios discursos, la

⁹⁹ En agosto de 1989, Terencé Burke, subdirector de la DEA, visitó Paraguay y señaló los peligros del narcotráfico y del lavado de dinero en el país. Insistió en que la cooperación era esencial para una relación bilateral cordial. Dos convenciones se firmaron, una de las cuales incluía el desembolso de 400 000 dólares en ayuda. Véase Labra, p. 23.

¹⁰⁰ Simón, “Drug Addiction and Traffic in Paraguay...”, *op. cit.*, p. 168. Se piensa que el embajador estadounidense Glassman tuvo una gran influencia en el nombramiento del general David Marcial Samaniego como director de la Senad. El general Samaniego era graduado de West Point.

¹⁰¹ José Luis Simón, “La política exterior paraguaya en 1991: modernización insuficiente, carencia de una visión global y condicionamiento de un Estado prebendario en crisis”, mimeografiado, 1991.

mayoría de ellos dirigidos a Washington, en lo que reiteró el éxito de la democracia en su país y resaltó los pasos que habían sido dados para asegurar los derechos humanos y para erradicar las drogas.

Washington felicitaba continuamente al presidente Rodríguez por su compromiso con la democracia y los derechos humanos. En 1990, el vicepresidente Dan Quayle visitó Asunción para expresar el apoyo de Estados Unidos a Rodríguez, y ese mismo año Rodríguez se entrevistó con Bush en Washington. En 1989, Estados Unidos aumentó la cuota de azúcar de Paraguay; en 1991 restableció las prerrogativas de éste en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y después lo reintegró a la Overseas Protection Insurance Corporation (OPIC). También en 1991, Washington firmó el Acuerdo del Jardín de Rosas con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), que establece un marco para pláticas por medio de las cuales los países signatarios esperan llegar a un acuerdo de libre comercio. El embajador Towell declaró que la firma del acuerdo era "en reconocimiento de los cambios positivos registrados en Paraguay". Por otra parte, incrementó su asistencia técnica y material a Paraguay de menos de 150 000 dólares en 1991 a cerca de 700 000 dólares en 1992 —aún una cantidad pequeña, pero un buen indicador de que crecía la confianza estadounidense en el gobierno de Rodríguez.¹⁰² En suma, como establecen Roett y Sacks, "después del golpe, Rodríguez ha dicho y hecho todo lo que, en relación con las drogas y la democracia, Washington y Europa occidental esperaban de él. Hasta el momento, Rodríguez ha cumplido completamente con las peticiones del gobierno estadounidense de intensificar las presiones contra los narcotraficantes en Paraguay", y Estados Unidos ha respondido, a su vez, al otorgarle a Rodríguez lo que más quería: un sello internacional de aprobación.¹⁰³

La administración de Clinton no ha cambiado la política estadounidense hacia Paraguay. El apoyo público y el reconocimiento a Rodríguez y a la transición democrática paraguaya ha continuado.¹⁰⁴

Estados Unidos sigue centrando la relación bilateral en los mismos temas: democracia, derechos humanos y drogas; sin embargo, han sido incluidos otros asuntos: reformas económicas neoliberales, garantías para la inversión y protección a la propiedad intelectual. El presidente Juan Carlos Wasmosy, quien tomó posesión en agosto de

¹⁰² José Luis Simón, "La política exterior paraguaya en 1991...", *op. cit.*

¹⁰³ Roett y Sacks, *op. cit.*, p. 134.

¹⁰⁴ Véase Glassman, "Relaciones paraguayo-americanas", *op. cit.*, p. 5.

1993, también ha llevado a cabo un esfuerzo concertado para asegurar a Clinton que Paraguay continuará combatiendo el narcotráfico, institucionalizando la democracia y abriendo su economía a las fuerzas del mercado. Durante una visita a Estados Unidos, en septiembre de 1993, Wasmosy reiteró en diversos discursos y reuniones que la atracción y protección de las inversiones extranjeras, la privatización y el desarrollo de una economía de libre mercado eran puntos centrales de su política económica.¹⁰⁵ Con los nuevos gobiernos de Washington y Asunción, ha surgido un fuerte componente económico en la relación, además de la importancia que continuamente se le ha dado al narcotráfico. Al referirse a las relaciones entre Estados Unidos y Paraguay, Wasmosy dijo: "estamos dando prioridad al incremento y diversificación de nuestras exportaciones, al intercambio de tecnología y a las cooperaciones científica, cultural y económica".¹⁰⁶ La administración de Clinton ha respondido favorablemente a las proposiciones del presidente Wasmosy, lo que se demuestra con la decisión estadounidense de mayo de 1993 de borrar a Paraguay de la lista negra de los violadores de los derechos de propiedad intelectual. Más aún, la Casa Blanca solicitó 6.9 millones de dólares para el año fiscal de 1995 como ayuda para Paraguay, la petición más alta que se haya hecho desde los setenta.

Los embajadores estadounidenses han continuado desempeñando un papel de gran relevancia en Paraguay. Towell gozaba de una influencia considerable gracias a su cercana amistad con el presidente Rodríguez. Un analista dijo que Towell era prácticamente el ministro del Exterior de Rodríguez.¹⁰⁷ El embajador Jon Glassman, quien llegó a Asunción en agosto de 1991, era particularmente crítico de la política paraguaya y a veces provocaba la ira de algunos políticos, quienes lo acusaban de intervenir en los asuntos internos de su país. Ha criticado a los políticos y el lento proceso paraguayo de transición democrática. También ha advertido a Paraguay de las severas "consecuencias que cualquier intento por usurpar la democracia paraguaya" podría ocasionar.¹⁰⁸ Glassman ha sido igualmente muy crítico y directo en re-

¹⁰⁵ *Análisis del Mes*, septiembre de 1993, pp. 12-13. El presidente Wasmosy viajó con 87 hombres de negocios paraguayos.

¹⁰⁶ José Luis Simón, "Interview: Juan Carlos Wasmosy, President of Paraguay", *North-South, Magazine of the Americas*, vol. 3, núm. 5, febrero-marzo de 1994, p. 15.

¹⁰⁷ Fernando Masi, "Paraguay, ¿hasta cuándo?...", *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁸ Con frecuencia ha dirigido sus mensajes a los militares, particularmente al comandante del Primer Cuerpo del Ejército, general Lino Oviedo, cuyas declaraciones

lación con la corrupción y el narcotráfico en Paraguay, los cuales, señaló, podrían minar la democracia y conducir una vez más al aislamiento internacional de Paraguay.¹⁰⁹ El embajador claramente usó la influencia del poder blando para obtener ciertos resultados.¹¹⁰ Glassman fue retirado discretamente antes de concluir su periodo, pues se le consideró tanto en Washington como en Asunción muy poco diplomático en sus intentos por que el gobierno paraguayo acabara con los narcotraficantes y el lavado de dinero.

Las relaciones bilaterales continuaron siendo cordiales y cooperativas, aunque surgieron algunas diferencias desde la toma de posesión del presidente Wasmosy. Primero, el embajador Glassman criticó la remoción del general Mario Escobar como director de la Senad. El embajador afirmó que el narcotráfico en Paraguay contaba con la protección de altos funcionarios gubernamentales y militares, con lo que insinuaba que el retiro de Escobar era resultado de sus investigaciones acerca del lavado de dinero, en el cual se creía que muchos militares de alto rango estaban involucrados.¹¹¹ El presidente Wasmosy se molestó por tales insinuaciones e insistió en que “él estaba a cargo de la política antidroga del país y no el embajador”. Segundo, existía una confrontación acerca de la oferta estadounidense de mandar 600 soldados para construir escuelas y centros de salud en el interior de Paraguay.

públicas crean preocupación en todo Paraguay. Se cree que el embajador Glassman desempeñó un papel decisivo en la frustración de un golpe de Estado en enero de 1993, durante una crisis dentro del Partido Colorado, en el poder. Véase *Análisis del Mes*, marzo de 1993, p. 10, y *Ne-engatu*, mayo-junio de 1993, p. 3.

¹⁰⁹ Glassman declaró en octubre de 1992: “la corrupción es incompatible con la democracia [...] el avance de la transición hacia la democracia es fundamental para estimular la credibilidad de posibles inversores, garantizar confiabilidad de los organismos financieros internacionales y obtener un mayor apoyo de Washington al proceso de transición”, *Análisis del Mes*, octubre de 1992, p. 9.

¹¹⁰ El embajador Glassman ha señalado constantemente que Estados Unidos es el principal contribuyente del Banco Mundial y de los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que le da una influencia significativa en el otorgamiento de créditos de estas instituciones. En discursos públicos, así como en entrevistas, el embajador siempre ha enfatizado los “beneficios potenciales” que Paraguay podría obtener de Estados Unidos, principalmente en la forma de ayuda económica, asistencia técnica y apoyo para obtener créditos de las instituciones financieras públicas y privadas. Véase, por ejemplo, Santiago Trias Coll, “EE.UU. y Paraguay, ¿una luna de miel? Entrevista con el embajador Glassman”, *Diario de Noticias*, abril de 1992, pp. 10-11, y Jon Glassman, “Glassman sentó posición política del mundo exterior”, *Hoy*, 27 de junio de 1992, pp. 26-27.

¹¹¹ *Análisis del Mes*, noviembre de 1993, p. 9.

El proyecto, conocido como Fuertes Caminos, fue rechazado enérgicamente por el gobierno debido a las condiciones "inaceptables" que Estados Unidos imponía, algunas de las cuales incluían absoluta libertad de movimiento para sus tropas y la exclusión de personal paraguayo. Hubo quienes sugirieron que el verdadero propósito del proyecto era reunir información y combatir el narcotráfico. Esta situación provocó una reacción nacionalista muy fuerte por parte del gobierno, lo que llevó a Estados Unidos a retirar su oferta. Finalmente, está el asunto del informe sobre derechos humanos de 1994 del Departamento de Estado, el cual fue considerado por el gobierno y los periodistas excesivamente fuera de la realidad. El gobierno paraguayo envió una carta de protesta en la que estableció que el informe "no tomaba en consideración los grandes avances llevados a cabo desde 1989 [...] y parecía más preocupado en dañar la imagen de la democracia paraguaya".¹¹² A pesar de estos puntos de fricción, que podrían haberse evitado con la remoción del embajador Glassman, no existe ninguna posibilidad, como algunos senadores paraguayos irresponsables han declarado, de regresar a la relación existente durante los últimos años de la dictadura de Stroessner. Existen diferencias, pero no hay razón para un enfrentamiento.¹¹³

Estados Unidos tenía pocos factores de influencia de poder fuerte en el momento del golpe de Estado de 1989. El comercio y la inversión eran mínimas (véanse los cuadros 1 y 2), y la Casa Blanca sólo otorgaba sumas insignificantes de ayudas económica y militar. A pesar de ello, la meta más importante del gobierno de Rodríguez era cortejar a Estados Unidos y cumplir con sus exigencias. ¿Por qué? Y más importante, ¿cómo fue capaz Estados Unidos de ejercer una influencia tan desproporcionada? Que Estados Unidos se percibiera como la "única superpotencia" en el mundo de la posguerra fría, y como el líder del "mundo libre y democrático", tuvo un gran significado simbólico para un país y un régimen que buscaba desesperadamente la legitimidad internacional como el de Paraguay. El liderazgo estadounidense y su influencia en el "nuevo orden mundial" y en los regímenes emergentes políticos y económicos, como los mecanismos de integración económica, empuja o presiona indirectamente a un país como Paraguay a satisfacer ciertas demandas que también indirectamente se re-

¹¹² *Análisis del Mes*, noviembre de 1993, p. 9.

¹¹³ José Luis Simón, "Ni en el cielo ni en el infierno: en el Paraguay de 1994", *Última Hora*, 13 de febrero de 1994, p. 8.

flejarían en los beneficios materiales y políticos que tanto necesitaba durante el gobierno de transición del presidente Andrés Rodríguez como el de su sucesor, Juan Carlos Wasmosy. Éste es el ejercicio de lo que Nye ha definido como influencia de poder blando por parte de Estados Unidos. El acatamiento no se logra por medio del ejercicio del poder preponderante o de una fuerza superior. Estados Unidos está usando otras formas de poder, como la de acicatear con las zanahorias de la legitimidad, los acuerdos de libre comercio y los préstamos internacionales, para obtener algunos resultados.

CONCLUSIONES

En 1993, el ministro del Exterior paraguayo solicitó un informe a fin de estudiar y recomendar reformas y estrategias para la política del ramo.¹¹⁴ En relación con Estados Unidos, el informe recomendaba: 1) una ruptura no conflictiva con la política de apoyo total a los intereses estadounidenses en la región, y su remplazo por otra que promoviera una relación más interdependiente; 2) apoyo a los esfuerzos de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y en la consolidación de los procesos democráticos; 3) negociaciones para una mayor apertura del mercado estadounidense y del TLC, además del apoyo a reformas económicas que permitieran la inversión extranjera en el país y el acceso de éste a líneas de créditos preferenciales, y 4) conocimiento acabado de los mecanismos internos que configuran la política exterior estadounidense.¹¹⁵ Estas recomendaciones sugieren que Estados Unidos continúa desempeñando un papel clave en el desarrollo económico, en la transición democrática y en las relaciones exteriores de Paraguay. Esto no es resultado de la habilidad para presionar a Paraguay por medio de la fuerza militar o de sanciones económicas; es más bien el resultado de una posesión de poder blando, que se ha convertido, con el fin de la guerra fría y la disminución relativa del poderío estadounidense, en la forma en que Washington mantiene su influencia sobre pequeños Estados. Por ejemplo, estas recomendaciones insinúan que el apoyo estadounidense es un requisito para conseguir créditos multilaterales, acuerdos comerciales e inversiones extranjeras. El

¹¹⁴ Fernando Masi y José Luis Simón, "Lineamientos programáticos para la política exterior del Paraguay de la consolidación democrática", documento solicitado por el ministro del Exterior, Diógenes Martínez, diciembre de 1993.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 25.

presidente George Bush, en una carta dirigida al presidente Rodríguez en mayo de 1992, señalaba la influencia persuasiva del poder blando: "La importancia de la transición democrática en Paraguay y el apoyo de Washington a su gobierno ha permitido el término de su aislamiento y el comienzo de relaciones económicas productivas con sus vecinos y otras naciones del hemisferio."¹¹⁶

Es mediante el reconocimiento y la legitimidad como Estados Unidos ejerce su influencia de poder blando sobre Paraguay. Sin él, Asunción no podría esperar obtener los beneficios materiales y diplomáticos necesarios para su desarrollo económico y la exitosa consolidación de su democracia. En el periodo de la posguerra fría, Estados Unidos ha buscado instituir y propagar ciertas normas internacionales, como la democracia y el neoliberalismo económico, como requisitos para la aceptación e inserción en la nueva economía política internacional. Para un país como Paraguay, el futuro todavía depende de una fuerte y cordial relación con Estados Unidos, a pesar de la ausencia de factores de influencia del poder duro.

Traducción de LUZ MARÍA VILLASANA CARDOZA

¹¹⁶ *Análisis del Mes*, mayo de 1993, p. 8.