INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Arbeitspapiere / Working Papers / Documentos de Trabajo

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„Auf dem Weg zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft? Eine vergleichende Untersuchung der nationalen Sicherheitspolitiken im südlichen Lateinamerika“

Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay

Jacinto Santa María

INSTITUTE FOR IBEROAMERICAN STUDIES
Hamburg, Germany

IIK DÜI

Arbeitspapiere des IIK Nr. 24

Januar 2005

AP 24 (2005)

Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay

Jacinto Santa María

Verantwortlich für den Inhalt: Jacinto Santa María

ISSN: 1611-0188

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekts „Auf dem Weg zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft? Eine vergleichende Untersuchung der nationalen Sicherheitspolitiken im Südlichen Lateinamerika“. Projektmitarbeiter: Prof. Dr. Klaus Bodemer (Projektleitung), Daniel Flemes, Prof. Dr. Detlef Nolte und Dr. Michael Radseck.

Nähere Informationen über die Forschungsarbeit des Instituts für Iberoamerika-Kunde erhalten sie in unserem Online-Angebot.

Dort sind die Arbeitspapiere vollständig online gestellt und können kostenfrei als Printausgabe ebenso bestellt werden wie alle anderen entgeltlichen Publikationen des Forschungsverbundes.

Das Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) betreibt praxisnahe und gegenwartsbezogene Forschung und Dokumentation zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in **Lateinamerika und der Karibik**. Dabei stützt es sich zum einen auf seinen kleinen multidisziplinär zusammengesetzten Mitarbeiterstab, zum anderen auf langjährige Erfahrungen partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Institutionen, Wissenschaftlern und Experten aus der betreffenden Region. Damit soll erreicht werden, dass die Entwicklungsprozesse in ihrer Komplexität und nicht nur aus europäischer Sicht dargestellt werden.

Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Asienkunde, dem Deutschen Orient-Institut, dem Institut für Allgemeine Überseeforschung und der Übersee-Dokumentation den Verbund Deutsches Übersee-Institut.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE
Alsterglacis 8 · 20354 Hamburg
Phone +49 (0)40 41 47 82 01 · Fax +49 (0)40 41 47 82 41
E-Mail: iik@iik.duei.de
Home Page: http://www.duei.de/iik
Arbeitspapiere online : http://www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE · HAMBURG

Forschungsprojekt:

„Auf dem Weg zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft? Eine vergleichende Untersuchung der nationalen Sicherheitspolitiken im südlichen Lateinamerika“

Arbeitspapiere des IIK Nr. 24

Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay

Jacinto Santa María*

Januar 2005

? Abogado, egresado de la Universidad Católica de Asunción. Graduado del Colegio Nacional de Guerra y de la Academia Diplomática y Consular del Paraguay. Cursó estudios de postgrado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Política de Defensa en la Universidad Nacional de Asunción, en la Universidad Católica de Asunción, y en la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, respectivamente. Fue Jefe de Planificación Académica y luego Vicedirector General del Colegio Nacional de Guerra. Actualmente es consultor independiente. E-Mail: audicon@conexion.com.py.

Abstracts

Las condiciones marco en el Sur de América Latina, objeto de cambios fundamentales desde los años noventa (democratización, integración económica, nuevas amenazas), también imponen al Paraguay, miembro del Mercosur, la necesidad de ajustar el rol, la organización y el equipamiento de sus Fuerzas Armadas a los nuevos desafíos. Sin embargo, hasta la fecha no se produjo una reforma significativa de las Fuerzas Armadas paraguayas cuya capacidad operativa se considera casi nula por los déficits en cuanto a su formación y equipamiento. Partiendo de un análisis de las amenazas internas y externas, este documento de trabajo esboza las bases programáticas e institucionales de la actual política de defensa paraguaya. El autor, un reconocido experto en la materia, presenta necesarias reformas estructurales en el sector de la defensa y reflexiona sobre una reorientación estratégica del Paraguay.

The fundamentally changed basic conditions in southern Latin America since the nineties (democratization, economic integration, new challenges) also confront the Mercosur member Paraguay with the task to bring the mission, organization and equipment of the state's armed forces into line with the new threats. Until now a reform in the Paraguayan military did not take place which due to great deficiencies in training and equipment only can be regarded as partially fit for action. Starting from an internal and external threat analysis the present working paper outlines the programmatic and institutional basis of the Paraguayan defence policy. The author, an acknowledged expert of the subject, also reflects about the necessary structural reforms and an strategic reorientation of Paraguay.

Die seit den neunziger Jahren grundlegend veränderten Rahmenbedingungen im südlichen Lateinamerika (Demokratisierung, wirtschaftliche Integration, neue Bedrohungen) stellen auch das Mercosur-Mitglied Paraguay vor die Notwendigkeit, Auftrag, Organisation und Ausrüstung seiner Streitkräfte an die neuen Herausforderungen anzupassen. Bislang ist es jedoch zu keiner einschneidenden Reform im paraguayischen Militär gekommen, das wegen seiner Defizite im Ausbildungs- und Ausrüstungsbereich als nur bedingt einsatzfähig gilt. Das vorliegende Arbeitspapier aus der Feder eines ausgewiesenen Kenners der Materie, skizziert, ausgehend von einer Beurteilung der inneren und äußeren Bedrohungslage, die derzeitigen programmatischen und institutionellen Grundlagen der paraguayischen Verteidigungspolitik. Darüber hinaus werden notwendige Strukturreformen ebenso wie Ansätze einer strategischen Neuorientierung diskutiert.

Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay

1. Introducción 1

2. Amenazas e hipótesis de conflictos 5
   2.1. El discurso oficial 5
   2.2. La amenaza real: los efectos de la ausencia del Estado 8

3. La política de defensa nacional en Paraguay 10
   3.1. Los problemas del manejo político de la defensa nacional 10
   3.2. Bases para una política de defensa 12
   3.3. Caracteristicas principales de la propuesta de política de defensa 12
      3.3.1. Finalidad de la política de defensa nacional 13
      3.3.2. Orientación estratégica 14
      3.3.3. Lineamientos de acción 16

4. A modo de conclusión: la situación actual 17

5. Bibliografía 19

1. Introducción

Dentro del proceso de transición a la democracia en el Paraguay, uno de los principales temas que no ha podido ser resuelto hasta ahora, está dado por la falta de definición de los nuevos roles y misiones que corresponden a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en un tiempo no solo caracterizado por la vigencia de gobiernos democráticos en toda la región, sino por la cada vez más lejana posibilidad de que ocurran conflictos tradicionales que ameriten el uso de la fuerza militar. Indudablemente, los vertiginosos cambios que se han producido en el escenario regional, y especialmente en el ámbito sub regional, con la conformación del Mercosur por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; más la estrecha relación que se ha generado entre los países de este bloque con Chile y Bolivia, han traído consigo una variación completa del escenario estratégico en el que está inserto el Paraguay. De esta manera, un país que en el pasado ha tenido que enfrentarse militarmente con todos sus vecinos, se encuentra hoy inmerso en un proceso de integración cada vez más consolidado con sus anteriores contendientes, y se encuentra frente al difícil desafío de reformular sus enfoques y estructuras de seguridad que habían sido diseñadas en función de hipótesis de conflictos tradicionales del pasado.

Pero en realidad, el proceso de transformación estructural de la defensa ni siquiera se ha iniciado en el Paraguay. Hasta la organización de las FF.AA. y el despliegue de tropas en el territorio continúan respondiendo a hipótesis tradicionales de conflictos interestatales, debido a que nunca se ha realizado un serio replanteamiento fundado en hipótesis de conflictos reales y actuales. La estructura actual, sobre todo del Ejército Paraguayo, más parece diseñada para contener una invasión que para enfrentar las nuevas amenazas; pero en la práctica, su capacidad operativa es prácticamente nula, debido a la pesada estructura que no se adecua a la dinámica de la nueva situación estratégica, además de la falta de recursos humanos y materiales suficientes. El Ejército paraguayo está hasta hoy día organizado en tres Cuerpos de Ejército, de los cuales uno está asentado en la Región Occidental (Chaco Paraguayo), y dos en la Región Oriental (en donde se encuentra la capital y las principales ciudades del Paraguay). En realidad estos mal llamados "Cuerpos de Ejército" no son sino grandes batallones, ya que no disponen de la cantidad de efectivos ni de las demás condiciones mínimas que se requieren para denominarse propiamente Cuerpos de Ejército. Los Regimientos que los componen – que inclusive mantienen los nombres que ya tenían durante la Guerra del Chaco contra Bolivia (1932-1935) – adolecen de serias carencias en cuanto a la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de efectivos y demás recursos necesarios. En cuanto a la Armada, se puede señalar como principal problema, la obsolescencia del

material, que hasta ahora se compone básicamente de antiguos, pesados y obsoletos buques. La Fuerza Aérea, por su parte también sufre las consecuencias de la obsolescencia del material y principalmente de la carencia de radares indispensables para la vigilancia del espacio aéreo. En cuanto al despliegue en el territorio, tanto la Armada como la Fuerza Aérea tienen la particularidad de poseer algunas bases en el interior del país, ocupadas por efectivos de tales Fuerzas, pero que no poseen allí ningún tipo de material naval ni aéreo en condiciones operativas; además, todas dependen directamente de su comando ubicado en Asunción.

Otro problema que se suma a los ya señalados, y que afecta a las tres fuerzas, está dado por la forma de reclutamiento del personal. Hasta ahora, la obtención de recursos humanos para las FF.AA. está basada en el servicio militar obligatorio de un año de duración. Esta modalidad de reclutamiento prácticamente ya no da resultados cuantitativos, debido a que muchos jóvenes, por el desprestigio del servicio militar, optan por no cumplirlo, acogiéndose al derecho constitucional de la objeción de conciencia. Tampoco genera buenos resultados cualitativos, considerado que los jóvenes que sí acuden a prestar el servicio militar son de bajo nivel de formación académica y el escaso tiempo que permanecen en filas no es suficiente como para pro-porcionarles un grado de instrucción mínima indispensable para contar con unas FF.AA. modernas. Esto amerita considerar la sustitución del sistema de reclutamiento. A todo lo señalado se suman las dificultades existentes para el empleo conjunto de las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) por la inexistencia de comandos conjuntos, integrados por elementos de las tres fuerzas.

La única forma en que se podrá justificar la permanencia de las FFAA. en el Paraguay, que históricamente se han caracterizado por su extraordinario heroísmo y valor demostrados en dos guerras internacionales, es reorganizándolas y adaptando sus capacidades (recursos humanos, equipamiento, entrenamiento y despliegue) a las nuevas amenazas y a las necesidades de los nuevos tiempos. Como una propuesta de reorganización de las FF.AA. y para mejorar sus capacidades operativas, se podría pensar en reemplazar la rígida estructura actual de los Cuerpos de Ejército y de los Comandos de Fuerzas separados, creando tres Comandos Conjuntos de Zonas Territoriales, compuestos por elementos integrados de las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), que podrían estar ubicados en San Juan Bautista (Región Oriental); Concepción (en el límite entre la Región Oriental y la Occidental) y en la ciudad de Mariscal Estigarribia (Región Occidental o Chaco). En cuanto al número de efectivos, se podría reducir la cantidad, sustituyendo las grandes y pesadas unidades actuales (integradas con conscriptos) por unidades livianas y flexibles (integradas por soldados profesionales), es decir disminuyendo la cantidad y aumentan-

do la calidad. Es imprescindible considerar la sustitución del personal conscripto por soldados profesionales debido, no solo a los problemas antes comentados, sino al hecho comprobado de que las mejores unidades de las que disponen actualmente las FF.AA. paraguayas en cuanto a preparación y capacidad operativa, son precisamente aquellas integradas exclusivamente por soldados profesionales, tales como las Fuerzas Especiales (utilizadas principalmente para cumplir misiones de paz de Naciones Unidas) y el Regimiento Escolta Presidencial (encargado de la seguridad del Presidente de la República y del Vicepresidente). La reestructuración debería completarse dotando al Ejército de equipos más modernos y apropiados para enfrentar las nuevas amenazas; a la Fuerza Aérea de radares y de los aviones imprescindibles para el control efectivo del espacio aéreo; y a la Armada, de embarcaciones livianas y modernas que sustituyan a los obsoletos y pesados buques, para asegurar un control efectivo de las aguas de los ríos y lagos. Estas son reformas básicas en las que, por la falta de decisión política y de políticas claras en el sector, lamentablemente no se ha podido avanzar.

En lo que sí se ha progresado, y constituye un avance digno de destacar, es en la rápida adaptación de los militares a la vida en democracia, lo que ha quedado demostrado no solo por el acatamiento disciplinado de los uniformados a la subordinación a Comandantes en Jefe civiles a partir de 1993; sino por la falta de acompañamiento institucional a los intentos de golpes de estado contra los Presidentes Wasmosy y González Macchi, protagonizados en años anteriores por facciones aisladas de las FF.AA.. Fue precisamente el hecho de que la mayoría absoluta de los militares se mantuvieran firmes del lado de la institucionalidad, lo que posibilitó el fracaso de todos los intentos golpistas realizados. Consecuentemente, el déficit que tenemos actualmente los paraguayos en materia de reestructuración en defensa, más que a la resistencia de los militares, se debe a la falta de decisión y de compromiso de los civiles.

Como en toda Latinoamérica, en general los militares paraguayos son conscientes de que en democracia las fuerzas militares ya no pueden actuar como una institución autónoma imponiendo condiciones, sino que deben constituirse en un instrumento que la autoridad civil electa por el pueblo puede utilizar, bajo control constitucional, para el logro de ciertos objetivos políticos legítimos del Estado. Naturalmente para que esto pueda darse, el prerrequisito es la vigencia de un control civil efectivo sobre los militares. El control civil, para que sea efectivo, debe partir de la adopción de las decisiones políticas por parte de los líderes civiles, que definan el horizonte estratégico, identifiquen los intereses que defender y las amenazas que podrían afectar a esos intereses; y en base a todo ello, determinen estrategias, estructuras y reglas de juego a las que

indispensablemente deberán adaptarse los militares. Curiosamente, éste es un tema que en el Paraguay los propios militares lo tienen más claro que los civiles. Una situación real que permite graficar lo antes señalado, se produjo hace pocos años, dentro del marco del diálogo civil-militar promovido por la organización no gubernamental CEPPRO (Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y Justicia Social), cuando un parlamentario, dirigiéndose al entonces Vicealmirante José Ramón Ocampos Alfaro, le señaló en tono de crítica: "Quiero saber qué esperan los militares para reestructurar su organización y adecuarla a los nuevos tiempos". El Vicealmirante Ocampos le respondió con toda tranquilidad: "Estamos esperando que nuestros líderes civiles tomen las decisiones políticas acerca de qué clase de FF.AA. quieren tener. Una vez que las autoridades políticas nos impartan las órdenes correspondientes, nosotros las acataremos y las cumpliremos".[1]

El principal problema de la defensa nacional ha sido siempre determinar quién es el enemigo que puede afectar los intereses estratégicos del Estado. Si no existe un enemigo a la vista es muy difícil justificar la existencia de una estructura de defensa permanentemente operativa, que además es sumamente costosa. Hay quienes sostienen que en un mundo en el que prevalecen la incertidumbre y la sorpresa, la actitud defensiva que corresponde es la de estar en todo momento preparados para todo. Si no tuviéramos en cuenta los costos, ésta sería una situación altamente deseable, pero es imposible que un país como el Paraguay, con serias limitaciones económicas, pueda adoptar una actitud defensiva semejante. Además, estar preparados para todo bien puede significar no estar preparados para nada, lo que probablemente esté ocurriendo en este momento.

Un sistema de defensa, para que sea eficiente, debe estar diseñado en función de hipótesis reales de conflicto, es decir en base a bien identificadas posibilidades reales de ocurrencia de agresiones contra los intereses nacionales. Realizando una correcta apreciación de la situación estratégica, podremos identificar con bastante precisión los conflictos actuales o potenciales que podrían verdaderamente afectar nuestros intereses y prepararnos para enfrentarlos en la forma más adecuada a su naturaleza, utilizando racionalmente los recursos presupuestarios asignados a la defensa. No estar preparados para contrarrestar amenazas reales implica estar absolutamente indefensos. Por otro lado, prepararse sin saber exactamente para qué, es malgastar el dinero del pueblo. Esto último es precisamente lo que estamos haciendo actualmente los paraguayos en

[1] El diálogo comentado se produjo en el año 1997 en presencia del autor de este artículo.

materia de defensa, por no tener claramente definidos un horizonte estratégico y una política de defensa que orienten el quehacer del Estado en esta materia.

2. Amenazas e hipótesis de conflictos

2.1. El discurso oficial

A nivel oficial, uno de los pocos documentos públicos en los que se hace referencia a las preocupaciones del gobierno paraguayo con relación a las nuevas amenazas, es el referido al cuestionario sobre nuevos conceptos de seguridad preparado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (República del Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores 2002). En la respuesta a dicho cuestionario, fechada en octubre de 2002, se señala que las nuevas amenazas a la seguridad, desde la perspectiva del gobierno paraguayo, están dadas principalmente por el narcotráfico y delitos conexos; el terrorismo; la corrupción; el crimen organizado; la trata de personas; las migraciones ilícitas, el contrabando en todas sus modalidades, y el tráfico de materiales peligrosos. Se aclara que la preocupación fundamental del gobierno del Paraguay está dada por las consecuencias políticas que suscitan las actividades ilegales antes señaladas, las que constituyen un grave peligro para la democracia y la libertad, sobre todo por el extraordinario poder económico que pueden alcanzar las organizaciones que se dedican a ellas, y la posibilidad real, dada la fragilidad de los sistemas políticos, de que tales organizaciones alcancen posiciones importantes de poder político, por medio de la financiación de partidos y candidaturas y la manipulación de comunidades enteras generalmente sumidas en graves situaciones de pobreza.

Otro documento representativo de las preocupaciones del gobierno paraguayo en materia de amenazas, es el texto del discurso pronunciado por la Canciller del Paraguay Leila Rachid, ante la plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada por la Organización de los Estados Americanos en México DF, en octubre de 2003 (Rachid 2003). En dicha oportunidad la Canciller Rachid se refirió a la pobreza extrema y la exclusión social como las principales causas de la inseguridad regional, enfatizando la preocupación referida a nuestros débiles regímenes democráticos conviviendo con sociedades profundamente desiguales, tal vez las más desiguales del mundo. Reafirmó asimismo, el firme compromiso del Paraguay, de luchar decididamente con los demás países del hemisferio, en la prevención, supresión y erradicación de las distintas formas de violencia terrorista, señalando en ese sentido que Paraguay ha ratificado todos los instrumentos internacionales adoptados a nivel mundial y regional contra ese flagelo.

Como se podrá ver, en ninguno de los dos casos se ha hecho mención a amenazas tradicionales, y mucho menos a conflictos con países vecinos. Desde luego, ello no podía esperarse desde el momento en que Paraguay no tiene problemas de límites ni de otro tipo que puedan dar motivo para pensar en posibilidades reales de enfrentamientos bélicos con otros Estados. Los últimos graves problemas que pudieron haber llegado a producir incidentes de carácter militar fueron: con Brasil, la indefinición de límites en la zona de los Saltos del Guairá (o Sete Quedas) en la década de 1960; y el desvío unilateral de las aguas del limítrofe Rio Pilcomayo, por parte de la Argentina, en el año 1991. Afortunadamente ambas situaciones no solo fueron resueltas de manera pacífica, sino que dieron origen a emprendimientos de integración que posibilitaron el aprovechamiento conjunto de los recursos en litigio, y con ello el afianzamiento de las relaciones con ambos países; en el caso del conflicto con Brasil, con la firma del Tratado de Itaipú en 1973, la inundación del territorio en disputa por medio del embalse de la represa binacional y el aprovechamiento conjunto de la energía producida; y en el caso del conflicto con Argentina, con la creación de una Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, con la incorporación de Bolivia, en 1995. Por otro lado, los procesos de integración en los que están embarcados tanto el Paraguay como todos sus vecinos, si bien no están exentos de conflictos, facilitan la existencia de un clima de diálogo y asistencia recíproca que contribuye a resolver pacíficamente las diferencias.

El primer paso importante en este sentido lo constituyó el Compromiso Democrático, suscrito por los países del Mercosur en Salta, Argentina en 1996, por medio del cual los países miembros se comprometieron a garantizar la plena vigencia de las instituciones democráticas como requisito para la cooperación, y establecieron mecanismos de consulta en caso de alteración del orden democrático en cualquiera de los países firmantes. El segundo logro fue el acuerdo firmado en Argentina en julio de 1998, entre los socios del Mercosur más Chile y Bolivia, por medio del cual éstos declararon el área conformada por los territorios de todos estos países como Zona de Paz. En este mismo documento reafirmaron los propósitos de paz y los principios establecidos en las Cartas de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, además de ratificar su apoyo a los Conferencias sobre Medidas de Fomento de Confianza y sus recomendaciones. Los países miembros declararon igualmente al Mercosur como una zona libre de armas terrestres antipersonales, y reafirmaron su compromiso para transferir información al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar con miras al aumento de transparencia. Ambos acuer-

dos constituyeron valiosos mecanismos asociativos para fortalecer la integración y crear un ambiente de confianza mutua, contribuyendo significativamente a alejar los riesgos de conflictos bélicos en la subregión.

Por otro lado, otros convenios bilaterales firmados por el Paraguay, con Argentina, Brasil, Estados Unidos y las Naciones Unidas, han posibilitado avanzar en la realización de ejercicios combinados; cooperación militar; entrenamiento conjunto; control integrado de tráfico aéreo ilícito; y la incorporación efectiva del Paraguay a los esfuerzos internacionales de mantenimiento de paz dentro del marco de las operaciones de Naciones Unidas. En este sentido, se puede destacar el Acuerdo suscrito con el Gobierno de Estados Unidos en fecha 22/03/2000, sobre transferencia al Paraguay de artículos de defensa de origen estadounidense[2] y el Acuerdo firmado con el mismo país el 18/06/2004[3] relativo a ejercicios, seminarios, conferencias e intercambios militares entre las FF.AA. de los dos países; así como los acuerdos firmados con Argentina en fecha 01/09/1995, relativos a cooperación militar con fines tecnológicos, culturales y de perfeccionamiento profesional en los campos Naval y del Ejército[4]; y el Acuerdo de Cooperación Mutua para Reprimir el Tránsito de Aeronaves Involucradas en Actividades Ilícitas Transnacionales, firmado entre los Gobiernos de Paraguay y Brasil el 10 de febrero de 2000, por el que ambos países se comprometieron a intercambiar información y realizar esfuerzos conjuntos para combatir y desalentar los vuelos clandestinos en sus respectivos espacios aéreos.[5]

Es importante destacar también en este sentido, que personal militar paraguayo ha recibido entrenamiento en Argentina para el cumplimiento de misiones de paz de Naciones Unidas, y que inclusive, una fracción del ejército paraguayo está actualmente prestando servicio en Chipre, como parte de la Fuerza de Tarea Argentina desplegada en la Misión de Naciones Unidas (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, UNFICYP).[6] Este entrenamiento ha hecho posible también que observadores militares paraguayos puedan estar cumpliendo en la actualidad misiones similares en la República del Congo; en Costa de Marfil; en Eritrea, en Etiopía; en Liberia y en Burundi. Alejadas entonces, las posibilidades reales de conflictos bélicos con sus vecinos, los principales desafíos que enfrenta el Paraguay, en cuanto a su seguridad nacional, están referidos a la indispensable necesidad de mejorar el control de su espa-

[2] Acuerdo por notas reversales ratificado por Ley Nº 1739/00.
[3] Acuerdo por notas reversales, ratificado por Ley paraguaya Nº 2447/04.
[4] Acuerdos de Cooperación ratificados por las Leyes 906 y 907, respectivamente.
[5] Acuerdo de cooperación mutua ratificado por Ley Nº 1740/01.
[6] Memorándum de Entendimiento firmado por los representantes permanentes de Argentina y Paraguay ante la Organización de las Naciones Unidas, el 30/11/1998.

cio aéreo, de sus extensos cursos de agua, y su vasta superficie terrestre deshabitada; el control de las actividades de lavado de dinero y del tráfico ilícito de drogas, productos falsificados y de contrabando, que constituyen negocios de organizaciones mafiosas de gran poder económico y fuerte influencia basada en el fomento de la corrupción; el peligro del surgimiento de grupos radicalizados que adopten la violencia como método de lucha para la búsqueda de soluciones a la apremiante situación socioeconómica que viven sectores campesinos afectados por la extrema pobreza; la necesidad de fortalecer la estabilidad del frágil sistema político democrático paraguayo; el riesgo de la amenaza terrorista, especialmente en lo que se refiere a la protección de las grandes represas hidroeléctricas; la necesidad urgente de controlar la indiscriminada explotación ilícita de los recursos naturales y la contaminación de las reservas de agua dulce (consideradas entre las mayores del mundo), por citar solo algunas.

2.2. La amenaza real: los efectos de la ausencia del Estado

Un problema que realmente debe preocupar a los responsables de la seguridad del Paraguay, y que no fue señalado en documentos oficiales como un factor de riesgo, está dado por las consecuencias de la ausencia del Estado en determinadas áreas del territorio nacional, lo que hace que se registren situaciones que escapan al control de las autoridades paraguayas.

Algunos consideran como un verdadero problema de seguridad nacional el fenómeno de radicación de ciudadanos brasileños en tierras paraguayas, principalmente en las regiones limítrofes con los estados brasileños de Paraná y Mato Grosso do Sul, que se inició en la década de los años 1960 (Varela 2003). Se estima que en Paraguay residen 380.000 brasileños que no cuentan con radicación legal (Sciscioli 2003). Otro problema es el acaparamiento de tierras en áreas fronterizas por parte de ganaderos y agroempresarios brasileños que se dedican principalmente a cultivos extensivos de cereales y oleaginosas. Se estima que actualmente los brasileños poseen aproximadamente 1,2 millones de hectáreas, que representan 40% de la superficie total de los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, fronterizos con el Brasil. Según estimaciones no oficiales, de los 1,5 millones de hectáreas de la soja sembrada en la última temporada, 80% corresponde a agricultores “brasiguayos” (Sciscioli 2003). En algunas zonas fronterizas, principalmente de los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú, se percibe que una amplia mayoría de los habitantes está compuesta por los brasiguayos y sus descendientes, donde se habla, se lee y se educa en portugués (Salím 1990). Es común en esas regiones, que por la total ausencia de los servicios básicos que debería prestar el Estado paraguayo, las mujeres brasileñas crucen la fron-

tera para dar a luz a sus hijos, y los inscriban como ciudadanos brasileños antes de regresar al Paraguay. También es común encontrar escuelas creadas por los propios "brasiguayos", con maestros contratados por ellos mismos, que educan a los niños en portugués y con programas de estudios brasileños. Lo mismo ocurre con la atención a la salud. En algunas zonas ni siquiera existen autoridades paraguayas marcando presencia efectiva.

Hay quienes sostienen que los "brasiguayos" constituyen una amenaza para la seguridad del Paraguay, pero no estoy de acuerdo con ellos. Lo que sí constituye una amenaza es la ausencia total del Estado paraguayo en esas regiones, es decir la falta de capacidad del Estado para hacer respetar su soberanía, sus leyes, su moneda, su política educativa y hasta sus regulaciones ambientales; y para ejercer un verdadero control en algunas zonas de su territorio. Si los paraguayos tuviéramos la capacidad de incorporar a esos brasileños a la población paraguaya, marcando presencia en las zonas habitadas por ellos, documentándoles, dándoles la posibilidad de que sus hijos nazcan en el Paraguay y se eduquen en escuelas del Estado paraguayo; si tuviéramos la capacidad de exigir allí el cumplimiento de las leyes paraguayas, los brasiguayos no serían un problema; todos sus descendientes serían paraguayos, educados con programas de estudio paraguayos, y hablarían el español y el guaraní. En lugar de la moneda brasileña circularía el guaraní; y los problemas de seguridad serían resueltos por las autoridades paraguayas.

Otro problema igualmente debido a la ausencia del Estado en algunas áreas del territorio paraguayo, está dado por la existencia de pistas clandestinas en las que aterrizan aviones con cargamentos ilegales consistentes generalmente en mercaderías de contrabando y drogas, sin que tales actividades, en muchos casos ni siquiera puedan ser detectadas por las autoridades. A la misma causa podemos atribuir los problemas que se registran en la triple frontera compartida con Brasil y Argentina. Ciudad del Este no es como muchos piensan un refugio de terroristas internacionales, como algunos han insinuado pero nunca han podido probar. Constituye sí una zona en la que la presencia del Estado no es lo suficientemente fuerte como para resolver las situaciones de ilegalidad producidas por la intensidad de las operaciones comerciales que se realizan; los enormes volúmenes de dinero que se manejan; la heterogeneidad de la población en la que predominan libaneses, árabes y chinos. Allí existen poderosas bandas mafiosas dedicadas a la falsificación de productos y al contrabando, sumado a la informalidad que campea en todos los sectores del comercio, en muchos casos debida a la persistente corrupción en la que están implicados inclusive funcionarios públicos que, paradójicamente, están allí para combatirla.

Como hemos señalado anteriormente, todas estas preocupantes situaciones ameritan un tipo de soluciones políticas y judiciales, no relacionadas con ningún tipo de opción militar, sino con otro tipo de actitudes, consistentes principalmente en asegurar el imperio de la ley y el desarrollo de capacidades tendientes a imponer la presencia y la autoridad del Estado por medio de las autoridades legítimamente constituidas, con el apoyo de los mecanismos de cooperación internacional que pueden permitir una acción coordinada y una lucha conjunta contra flagelos que afectan a los tres países (Brasil, Argentina y Paraguay) que tienen fronteras comunes en la zona.

3. La política de defensa nacional en Paraguay

3.1. Los problemas del manejo político de la defensa nacional

En el campo de la defensa, las principales dificultades están dadas por la falta de definiciones claras relacionadas con los intereses que defender, las amenazas a enfrentar, los roles de las instituciones que deben intervenir, las capacidades que deben desarrollar tales instituciones para cumplir sus funciones; y los mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones del Estado, entre otras. Esta situación crea confusión no solo en el seno de tales instituciones, sino en la misma población. Ocasiona serias dificultades a la hora de asignar el presupuesto, ya que los legisladores, generalmente por la falta de parámetros para determinar si están asignando bien o mal los recursos, optan por aprobar presupuestos calculados sobre valores históricos, es decir directamente relacionados con las cifras asignadas en años anteriores.

Lamentablemente hasta ahora no se ha podido racionalizar el manejo de la defensa de manera de asegurar que la misma se ajuste a las verdaderas necesidades del país y desarrolle una capacidad operativa adecuada a las exigencias de los nuevos tiempos, permitiendo conseguir que lo que los ciudadanos invierten en defensa se traduzca efectivamente en el mejoramiento notorio de la seguridad nacional. Esta situación se debe principalmente a la falta de decisión y de capacidad técnica de los políticos para asumir el liderazgo que indispensablemente requiere todo proceso de transformación del sector defensa, y a la actitud conservadora de sectores, también políticos, que por una razón difícil de comprender en los tiempos actuales, prefieren evitar discusiones con los militares. Estas serían también las razones por las que ningún proyecto de reestructuración militar ha podido prosperar en el Congreso Nacional en los últimos 10 años.

Una de las cuestiones más preocupantes, producidas por la falta de racionalización del manejo político de la defensa, está dada por la propia forma en que está estructurado el presu-

puesto de defensa desde hace años. En efecto, mientras el país se debate en serias dificultades por la falta de recursos para financiar el gasto social y resolver las demandas de los sectores populares que reclaman tierras para cultivar, mejoramiento de la atención de la salud, aumento de la cobertura en educación y mayor seguridad ciudadana, el Estado sigue asignando más de 300 mil millones de guaraníes anuales a gastos militares que ni siquiera repercuten en un mejoramiento de la capacidad operativa real de las FF.AA., debido a que el 88,6% del presupuesto está destinado al pago de salarios y otros gastos corrientes, quedando apenas el 1,4% para renovación de equipos y otras inversiones (República del Paraguay, Ministerio de Hacienda 2004).

El problema principal radica en que muchos de nuestros líderes políticos, principalmente en el ámbito legislativo, creen que con solo tener FF.AA. ya tendremos seguridad, y no se plantean algunas preguntas cuyas respuestas son indispensables para adoptar buenas decisiones. ¿Tenemos claro los paraguayos cuáles son los intereses nacionales que debemos proteger? Suponiendo que sí, ¿existen amenazas que podrían afectar nuestros intereses? Si existen amenazas, entonces necesitamos defensa; pero ¿qué tipo de defensa? Depende del tipo de amenazas que tenemos y de quién es el adversario. Más preguntas: ¿Podemos responder eficazmente a esas amenazas por medios políticos o de otro tipo que no sea militar? ¿O ellas ameritan una respuesta de carácter militar? En caso afirmativo: ¿qué tipo de respuesta militar? ¿Necesitamos una simple presencia disuasiva o existe la posibilidad de ir a una guerra convencional? ¿Quién es el enemigo y cómo actúa? ¿Es un Estado, una organización terrorista internacional o un cartel narcotraficante? ¿Es uno o son varios movimientos guerrilleros? ¿Es una combinación de dos o más de los que hemos citado? ¿Puede esperarse del enemigo un ataque de tipo convencional, como es el caso de un país que invade a otro, o debe esperarse una actitud caracterizada por la más absoluta incertidumbre en cuanto al tipo de ataque, intereses a ser atacados, lugares que podrían ser afectados y medios a ser empleados, como ocurre con el terrorismo internacional? Si no tenemos respuestas a estas preguntas, es muy probable (o casi seguro) que estemos absolutamente indefensos, aunque estemos asignando gran cantidad de dinero público a gastos de defensa. Probablemente estemos teniendo un gran aparato de defensa, lo que no necesariamente significa que nuestros intereses nacionales estén siendo efectivamente protegidos.

De todo lo antes dicho, podemos concluir que lo que imperiosamente falta definir en el Paraguay es una política de defensa, que constituya el marco dentro del cual se encuadrarán todos los esfuerzos y recursos que el país deberá destinar a las actividades de defensa, de manera a optimizar la protección de sus intereses nacionales, mejorar la calidad del gasto en defensa y

ganar coherencia y efectividad en garantizar la seguridad nacional del Paraguay y, de acuerdo con las posibilidades nacionales, contribuir efectivamente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

3.2. Bases para una política de defensa

Debido a la imperiosa necesidad de contribuir a la elaboración de un documento que pudiera orientar la toma de decisiones en defensa, empezando por la reformulación total del enfoque de la defensa en base a las nuevas necesidades estratégicas del país y llegando hasta el establecimiento de criterios para facilitar el proceso de asignación adecuada de recursos para la defensa, en el año 1997 un equipo académico[7] del Colegio Nacional de Guerra[8], bajo la coordinación del autor de este artículo, se abocó a la tarea de elaborar una Propuesta de Política de Defensa Nacional. La intención de la elaboración de dicho material no fue en ningún momento obtener un documento de vigencia inmediata, sino simplemente contar con un material básico referencial para generar la discusión sobre el tema. Lo que se pretendía era que dicho documento constituyera el motivo para reunir a sectores representativos de la sociedad paraguaya e instalar el debate para tratar de llegar a consensos básicos acerca de lo que los paraguayos quieren que sean su seguridad y su defensa, a fin de obtener una base con fuerte legitimidad en la cual fundar una Política de Defensa. Por tratarse del único documento existente que delinea las bases de lo que podría ser una Política de Defensa para el Paraguay, a continuación se explica sintéticamente su contenido.

3.3. Caracteristicas principales de la propuesta de política de defensa

El documento parte del principio de que la Defensa Nacional debe ser implementada dentro del marco de una Política de Defensa con carácter de Política de Estado, que sea suprapartidaria y que tenga como característica fundamental la legitimidad surgida de un consenso, resultante a su vez de un gran debate nacional. Plantea una política de defensa coherente con la política exterior, y compatible con la situación general del país; estable, pero a la vez flexible; es decir, que debe tener una permanencia que le permita trascender varios períodos de gobierno y a la vez prever

[7] El equipo académico del Colegio Nacional de Guerra que participó en el proceso estuvo integrado por el Dr. Juan Francisco Facetti, el Cnel (r) Fructuoso Mendoza, la Lic. Zunilda Alfonzo y el autor de este artículo.

[8] El Colegio Nacional de Guerra fue creado por Ley Nº 9 del 27/08/1968, como un Instituto capacitador de Militares y Civiles en temas que atañen a la Defensa Nacional. Durante la dirección del entonces Vicealmirante José Ramón Ocampos Alfaro, en el año 1997 se produjo su reestructuración total, convirtiéndose en un Instituto destinado a capacitar a Civiles y Militares en las Áreas de la Planificación Estratégica Nacional y la Conducción Estratégica Nacional. Desde 1999, en virtud de lo establecido en la Ley Nº 1485, pasó a denominarse Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE).

los mecanismos para que, sin cambiar su esencia, se la pueda actualizar y adaptar a los cambios que exige, en un momento dado, la situación estratégica del país.

Se compone de dos partes: El cuerpo básico de la política de defensa; y su complemento que es la directiva de defensa. El cuerpo básico de la política en sí constituye la parte estable, en la que se especifican en primer lugar los intereses permanentes que se deben defender. Contiene, además, una orientación estratégica que indica la actitud que se adoptará para ejercer la defensa; prevee los recursos a utilizar; establece los lineamientos de acción que orientarán la implementación de la defensa; señala los lineamientos para diseñar la Política Militar; y dispone las bases para la emisión de las directivas de defensa que cada gobierno debe dictar. La posibilidad de emitir directivas de defensa fue incluida con la finalidad de permitir a los sucesivos gobiernos mantener vigente y actualizada la política de defensa, considerando que en esas directivas se establecerían los objetivos concretos de defensa a corto plazo, tomando en consideración los intereses permanentes que se deben proteger y las amenazas contra esos intereses que estén vigentes en distintos momentos de la vida nacional. Además de establecer los objetivos de defensa, la directiva de defensa debería incluir las directrices concretas para proteger los intereses permanentes del país, de las amenazas existentes en cada período concreto de gobierno.

3.3.1. Finalidad de la política de defensa nacional

El documento señala que la finalidad de la política de defensa es dotar a la República del Paraguay de un eficaz instrumento de prevención y respuesta destinado a garantizar la seguridad integral y permanente de los siguientes intereses:

- La existencia del Estado paraguayo, su libertad, independencia y soberanía.
- La integridad de la población nacional y del patrimonio de la República, tanto tangible como intangible, dentro y fuera del país.
- La plena vigencia del Estado de derecho y de las instituciones democráticas.
- La preservación de la identidad y unidad de la Nación.
- Las condiciones propicias para la consecución y/o el mantenimiento de los objetivos nacionales.
- La permanencia de las condiciones de estabilidad y previsibilidad indispensables para el normal desarrollo de la vida nacional.

3.3.2. Orientación estratégica

En el proyecto se propone que la defensa nacional de la República del Paraguay esté orientada hacia la consecución de un ambiente de seguridad dentro del cual los intereses fundamentales de la nación enunciados anteriormente estén libres y exentos de peligro, daño o riesgo. En este contexto, la seguridad integral de la República aparece como un fin, y la defensa nacional como un conjunto de actividades que tienen por objeto amparar, librar, y proteger a la nación en su conjunto de todo peligro, daño o riesgo, proveniente del exterior o el interior de la República. La defensa nacional asume entonces un alcance que rebasa ampliamente el ámbito de los intereses puramente militares, y abarca los campos político, económico, militar, sicosocial y científico-tecnológico, involucrando en consecuencia todo lo que constituye un interés nacional enunciado como objeto de la defensa.

Por la amplitud de los intereses que deben ser defendidos es imposible que una sola institución pueda encargarse de la protección de todos ellos. En consecuencia, la defensa nacional deja de ser un problema exclusivo de los militares – como hasta hace poco se consideraba en el Paraguay – y pasa a ser una responsabilidad del Estado, que debe ser implementada por medio de un sistema con capacidad de previsión y respuesta inmediata, encargado de realizar las funciones de planificación, organización, coordinación, ejecución y control tendientes a preservar la seguridad integral de la República y reestablecerla en todos los casos en que la misma sea quebrantada. El sistema de defensa nacional debe actuar bajo la dirección del Presidente de la República, a quien constitucionalmente corresponde tomar las decisiones e impartir las órdenes pertinentes a los órganos del mismo, con el asesoramiento del Consejo de la Defensa Nacional. Dentro de este marco, el Presidente de la República (en virtud de las atribuciones que le asigna el Art. 238 incisos 2, 7, 9, 15 y 16 en todo lo relacionado con la Defensa Nacional) es quien – luego de escuchar las recomendaciones del Consejo de la Defensa Nacional – debe adoptar las decisiones apropiadas para garantizar la seguridad integral de la República e impartir las órdenes pertinentes a los órganos del sistema, para que éstos cumplan acciones de defensa nacional, dentro del marco de la política de defensa del Estado.

El sistema de defensa, entonces, debería estar constituido por dos instancias: una, de asesoramiento al Presidente de la República en materia de defensa (Consejo de la Defensa Nacional), y otra de ejecución (integrada por los demás órganos del sistema). El Consejo de la Defensa Nacional debería estar integrado por los Ministros del Defensa; Relaciones Exteriores y del In-

terior; el oficial general o almirante que ocupe el cargo militar más alto; el director del Servicio de Inteligencia Nacional; y el Secretario Permanente del Consejo. La otra instancia (ejecutiva) debería estar constituida por todos los Ministerios del Poder Ejecutivo, los que, al recibir las órdenes presidenciales pertinentes, ejecutarían las acciones concretas de defensa que correspondieren al área de actividad de cada uno, actuando los mismos dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y legales. Si bien todos los ministerios pueden recibir órdenes del presidente para realizar acciones de defensa de los intereses nacionales en cada campo de actividad, el que debería llevar la responsabilidad principal, por razones obvias, es el Ministerio de Defensa Nacional, que para ello tendría que dejar de ser – como lo es hoy día – un simple órgano administrativo sin mando efectivo sobre los militares, y asumir, luego de la reforma legal que incluya al ministro en la cadena de mando, el rol de formulador y ejecutor de la política militar; es decir, el Ministro de Defensa Nacional debería integrar la cadena de mando de las FF.AA., de manera que las directivas a ser cumplidas por las fuerzas militares puedan ser canalizadas y controladas por este ministerio. Además de éste rol, el Ministerio de Defensa debería coordinar y controlar la implementación de los planes de defensa aprobados por el poder ejecutivo; mantener el equilibrio y la integración de fuerzas dentro de la estructura militar; desempeñar la función de enlace de la misma con los campos político, económico, sicosocial y científico-tecnológico; y dirigir el relacionamiento de las FF.AA. con la sociedad civil.

En virtud de la orientación estratégica adoptada, cada vez que una agresión o amenaza afecte un interés nacional definido como objeto de la defensa debe producirse inmediamente una reacción adecuada del sistema de defensa nacional integrado no solo por las FF.AA. sino también por otros órganos del Estado con competencias ejecutivas para aplicar medidas de defensa de los intereses amenazados o afectados. Dependiendo de la naturaleza de la agresión o amenaza intervendrá en primera instancia la institución que tiene competencia legal en el caso. Si ésta es rebasada en su capacidad para enfrentar adecuadamente la situación, entonces debe ser apoyada por los demás órganos del sistema.

En virtud de lo dispuesto en la Constitución Nacional, según la cual "La República del Paraguay renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de la legítima defensa", la actitud que debe asumir el Paraguay para su defensa debe basarse en la adopción de una postura no agresiva, sí disuasiva y propensa al respeto y apoyo al orden internacional y sus valores; enmarcada dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional y de los compromisos asumidos por el país como miembro de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Ameri-

canos y como parte en acuerdos de integración y otros convenios bilaterales y multilaterales suscritos por la República. La defensa nacional del Paraguay debe sustentarse entonces en la disponibilidad de una gran capacidad de negociación y de detección oportuna de amenazas contra sus intereses nacionales; en la capacidad de reacción inmediata del sistema de defensa nacional y en el mantenimiento de una fuerza militar defensiva, permanente y suficiente para garantizar una respuesta adecuada y oportuna, para el caso en que la insuficiencia o ineficacia de los medios pacíficos obligue al país a utilizar la fuerza militar como último recurso para el ejercicio de su legítima defensa. La implementación de la defensa nacional tendría que estar estrechamente ligada a las prioridades políticas, económicas y sociales del país, y ser coherente y compatible con las políticas nacionales establecidas en cada uno de estos campos.

3.3.3. Lineamientos de acción

El proyecto señala que para asegurar la consecución de sus objetivos de defensa nacional, la República del Paraguay debe implementar las previsiones y acciones necesarias para:

- Contribuir en la construcción de un orden internacional basado en el respeto al derecho internacional y a los principios de independencia y autodeterminación de los pueblos; la igualdad jurídica entre los Estados; la solidaridad y la cooperación internacionales; la protección internacional de los derechos humanos; la libre navegación de los ríos internacionales; la no intervención y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 143 de la Constitución Nacional, que establece las bases de la política exterior.
- Aumentar y perfeccionar la capacidad de negociación de recursos humanos del país orientados hacia la defensa de los intereses nacionales.
- Capacitar recursos humanos para participar en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, de acuerdo con los intereses y posibilidades nacionales.
- Implementar la participación de las FF.AA. en acciones subsidiarias que tiendan a la integración nacional de manera coherente con su misión constitucional.
- Proteger la integridad territorial sobre la base de la presencia nacional, incluyendo la militar en caso necesario, y el apoyo de toda la sociedad.
- Perfeccionar la capacidad de comando, control e inteligencia de todos los órganos involucrados en la defensa nacional, proporcionándoles condiciones que faciliten el proceso de decisión, en la paz o en situaciones de conflicto.

- Mejorar y perfeccionar el sistema de vigilancia y defensa de la inviolabilidad del territorio nacional.
- Modernizar, perfeccionar y actualizar permanentemente la organización, la estructura, el adiestramiento y la articulación de las FF.AA. y los demás órganos involucrados en la defensa nacional, proporcionándoles las condiciones y los medios apropiados para el cumplimiento de sus misiones constitucionales y legales.
- Regular y controlar los tráficos terrestre, aéreo y fluvial dentro de la República.
- Promover el desarrollo científico, tecnológico y productivo de recursos de interés estratégico para el país, de manera a minimizar la dependencia del exterior.
- Fortalecer los sistemas nacionales de transporte, energía y comunicaciones.
- Mantener y perfeccionar el Sistema de Movilización Nacional para atender las necesidades del país cuando éste se vea obligado a involucrarse en un conflicto armado.
- Perfeccionar la defensa civil para casos de desastre.
- Organizar la defensa del medio ambiente.
- Promover el interés y la participación de todos los sectores de la sociedad paraguaya en las actividades de defensa nacional.

4. A modo de conclusión: la situación actual

El Consejo de la Defensa Nacional[9] en el año 1998 aprobó el Proyecto Básico de Política de Defensa elaborado en el Colegio Nacional de Guerra, "como documento base que deberá ser sometido a un amplio debate entre sectores representativos de la sociedad paraguaya, a fin de obtener como resultado una política consensuada con amplia base de legitimidad". Lamentablemente ese debate no se produjo. El Secretario Permanente del Consejo de la Defensa Nacional, malinterpretando el sentido de la resolución, imprimió el texto del proyecto y lo distribuyó como "Política de Defensa aprobada por el Consejo de la Defensa Nacional", con lo que el documento quedó privado de lo que debería haber sido su característica principal: la legitimidad surgida del consenso. Consecuentemente, la opinión pública interpretó esa actitud como un intento de imponer a la sociedad un documento aprobado entre cuatro paredes, sin legitimación de ningún tipo, y nadie se sintió partícipe del proceso, por lo tanto nadie se sintió identificado con el documento, y

[9] El Consejo de la Defensa Nacional fue creado por Ley Nº 152 del año 1915, con la atribución de "resolver los asuntos relacionados con la adquisición de armamentos, fortificación y en general todos los problemas relacionados con la defensa nacional". Actualmente se rige por la Ley 1337/98, y es un órgano consultivo, que asesora al Presidente de la República en temas de defensa nacional.

muchos ni siquiera tuvieron interés de leerlo. En consecuencia, el esfuerzo se perdió por el grave error cometido durante el proceso.

Como una forma de destrabar el proceso, desde algunos sectores académicos[10] volvimos a plantear la idea de un amplio debate sobre temas de defensa, insistiendo en que debía producirse un fuerte involucramiento de la sociedad civil en el tratamiento del tema, partiendo de la base de que se trataba de nuestra defensa y considerando que eran nuestros recursos los que se utilizaban para implementarla, y por lo tanto teníamos derecho a participar en su formulación. Esta vez lo hicimos desde la perspectiva de un proceso dirigido a la elaboración de un "Libro Blanco de la Defensa Nacional", en el que se pudiera plasmar qué quieren los paraguayos que sea su seguridad y su defensa. Esta idea entusiasmó inicialmente a las más altas autoridades del gobierno, y llegó a incorporarse al discurso de las mismas. El Ministro de Defensa, Roberto González, en varias oportunidades habló del tema, y la Canciller Leila Rachid, en su discurso ante la plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada por la OEA en México DF, en octubre de 2003, expresó textualmente cuanto sigue: "...nos encontramos iniciando un proceso participativo, para la elaboración de un Libro Blanco de la Defensa Nacional, que esperamos refleje las verdaderas necesidades y expectativas de la Sociedad Paraguaya con relación a lo que debe ser su Seguridad y su Defensa, con la finalidad de tomar sus conclusiones como base para la elaboración de una Política de Defensa, con carácter de Política de Estado, legítima, suprapartidaria y coherente con nuestra política exterior. De esta manera, nos uni-mos a las iniciativas de nuestros países vecinos, en el esfuerzo por mejorar la transparencia y la confianza mutua, conforme a los postulados promovidos por nuestra organización" (Rachid 2003).

Esta promesa, planteada ante el más alto foro de Seguridad Hemisférica del Continente, nos llenó de optimismo y expectativa a quienes seguimos el proceso; aunque más de un año después no hemos podido ver aún indicios concretos del avance del proceso anunciado en México por la Canciller del Paraguay, debido a que evidentemente éste no es un tema prioritario en la agenda de las autoridades paraguayas que deberían liderar el proceso. Sin ninguna duda, la racionalización del manejo de nuestras cuestiones de defensa y seguridad representa una cuestión pendiente cuya solución no puede esperar más, y constituye una deuda que todavía tenemos los paraguayos con nuestra patria.

[10] La iniciativa fue impulsada principalmente por Profesores Civiles y Egresados del IAEE y por el Capítulo Paraguayo de la Asociación de Egresados del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de Estados Unidos.

5. Bibliografía

Comisión Trinacional para el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, http://www.pilcomayo.org.py/comision.html.

Presidencia de la República, Consejo de la Defensa Nacional, Secretaria Permanente (1999): Directiva de Defensa Nacional.

Presidencia de la República, Consejo de la Defensa Nacional, Secretaria Permanente (1999): Politica de Defensa Nacional.

Presidencia de la República, Consejo de la Defensa Nacional, Secretaria Permanente (1999): Política Militar.

Rachid, Leila (2003): Discurso de la Embajadora Leila Rachid, Ministra de Relaciones Exterio res, Ponencia presentada en la Conferencia Especial Sobre Seguridad Hemisférica, Méxi-co DF, 27.-28.10.2003, http://scm.oas.org/pdfs/2003/ce00326s.pdf.

República de Paraguay (1968): Ley Nº 9.

República de Paraguay (1992): Constitución de la República de Paraguay, http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000182.htm.

República del Paraguay (1995): Ley Nº 906, Que aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentina relativo a cooperación naval, en: http://www.senado.gov.py/compilacion_leyes.php?prev=1996.

República del Paraguay (1995): Ley Nº 907, Que aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentino relativo a cooperación en el arma de ejército, en: http://www.senado.gov.py/compilacion_leyes.php?prev=1996.

República del Paraguay (1999): Ley Nº 1.485, Que aprueba la Denominación del Colegio Na cional de Guerra, http://www.senado.gov.py/ups/leyes/9011485.doc.

República del Paraguay (2000): Ley Nº 1739, Que aprueba el acuerdo por intercambio de notas reversales sobre transferencia de artículos de defensa de origen estadounidense, http://www.senado.gov.py/ups/leyes/5441739.doc.

República del Paraguay (2000): Ley N° 1.740, Que aprueba el Acuerdo de Cooperación Mutua para reprimir el tránsito de aeronaves involucradas en actividades ilícitas trasnacionales, entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, http://www.senado.gov.py/ups/leyes/5451740.doc.

República del Paraguay (2004): Ley Nº 2447, Que aprueba el Acuerdo por Notas Reversales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América, relativo a los ejercicios, seminarios, conferencias e intercambios militares, http://www.senado.gov.py/ups/leyes/1532447-ConfereIntercambMilitaresEEUU.doc.

República del Paraguay, Ministerio de Hacienda (2004): Presupuesta General de Gastos de la Nación – Ejercicio 2004, http://hacienda.gov.py/leyes/ley-2344.pdf.

República del Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Misión Permanente del Paraguay ante la Organización de los Estados Americanos (2002): Cuestionario sobre Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica, Washington D.C., http://scm.oas.org/pdfs/2002/cp10340.pdf.

Salím, Celso (1990): Migración brasiguayos y MERCOSUR, Fuerza de trabajo rural en el cen tro-oeste brasilero, http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/base/salim.rtf.

Sciscioli, Alejandro (2003): La presencia incómoda de los "brasiguayos", http://www.tierramerica.net/2003/1118/acentos2.shtml.

Tratado de Itaipú de 1973, en: http://www.itaipu.gov.py.

Varela, Liz (2003): Defensa y Medios de Comunicación. Una experiencia conflictiva en Paraguay, http://www.ndu.edu/chds/redes2003/Academic-Papers/10.Defense-Media-Relations/3.Armed-Forces-Press/1.%20Varela-final.doc.

Arbeitspapiere des IIK

Die Arbeitspapiere des IIK informieren über die Fortschritte in den einzelnen Forschungsprojekten des IIK. Sie stellen also Werkstattberichte dar, die zur Diskussion und Kritik anregen wollen. Die Arbeitspapiere sind vollständig auf die Homepage des IIK gestellt, siehe: http://www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere.

Bisher erschienen:

AP 23 (2004)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (IV). Die Militärdoktrinen Argentiniens und Chiles zwischen Abschreckung und Kooperation – *Michael Radseck*
AP 22 (2004)	Institution Building in Mercosul's Defence-Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats – *Daniel Flemes*
AP 21 (2004)	A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina – *Adriana A. Marques*
AP 20 (2004)	Institution Building in Mercosul's Defence- and Security Sector (I). Brazil's Defence Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism – *Daniel Flemes*
AP 19 (2004)	Exit, Voice, and the Lessons from the Cuban Case. Conceptual Notes on the Interaction of Emigration and Political Transformation – *Bert Hoffmann*
AP 18 (2004)	Chile: Lineamientos tras la compra de armas en un contexto sudamericano de integración y democracia – *Alejandro Iturra*
AP 17 (2004)	Council of Elders? The Senates and ist members in the Southern Cone – *Mariana Llanos / Francisco Sánchez*
AP 16 (2004)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (III). Die undurchsichtigen Verteidigungshaushalte des Cono Sur – *Michael Radseck*
AP 15 (2004)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (II). Brasiliens Verteidigungsdoktrin – Regionalmacht ohne Weißbuch – *Daniel Flemes*
AP 13 (2003)	Poverty Reduction Strategy und internationale Sozialfonds: Neue Impulse für die globale Armutsbekämpfung? – *Hans Jürgen Burchardt*
AP 14 (2004)	Militär und Parlament in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der brasilianischen Verteidigungsausschüsse – *Daniel Flemes*
AP 12 (2003)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (I). Meldeverhalten und Berichterstattungspolitik des Subkontinents gegenüber dem UN-Register für konventionelle Waffen – *Michael Radseck*
AP 11 (2003)	Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft? Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation – *Daniel Flemes*
AP 10 (2003)	Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta – *Mariana Llanos*
AP 9 (2002)	Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002 – *Francisco Sánchez López*
AP 8 (2002)	Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002 – *Detlef Nolte*
AP 7 (2002)	El bicameralismo en las constituciones de América Latina – *Ruth Fuchs / Mirjam Hägele*
AP 6 (2002)	Partidos legislativos en los bicameralismos latinoamericanos – *Francisco Sánchez López*
AP 5 (2002)	El bicameralismo en América Latina – *Mariana Llanos*
AP 4 (2002)	Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado – *Detlef Nolte*
AP 3 (2002)	TLCAN: una convergencia inesperada con el modelo de la Unión Europea – *Stephan Sberro (ITAM, México)*
AP 2 (2002)	La solución de controversias en el TLCAN: un esbozo sobre su desempeño y retos – *Antonio Ortiz Mena (CIDE, México)*
AP 1 (2002)	Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR – *Roberto Bouzas y Hernán Soltz (FLACSO, Buenos Aires)*

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE
Alsterglacis 8 · 20354 Hamburg
Phone +49 (0)40 41 47 82 01 · Fax +49 (0)40 41 47 82 41
E-Mail: iik@iik.duei.de
Homepage: http://www.duei.de/iik
Working papers on-line : http://www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere