

INSTITUT FÜR
IBEROAMERIKA-KUNDE
HAMBURG



INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

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

La problemática de la defensa y el rol del Ministerio de Defensa Nacional en el Paraguay. La racionalidad subyacente: apariencia y realidad

Lorenzo Livieres Guggiari,

Sonia Bareiro,

Alexandra Friedmann

Arbeitspapiere des IIK Nr. 25

November 2005

AP 25 (2005)

La problemática de la defensa y el rol del Ministerio de Defensa Nacional en el Paraguay. La racionalidad subyacente: apariencia y realidad

Lorenzo Livieres Guggiari / Sonia Bareiro / Alexandra Friedmann

Verantwortlich für den Inhalt: Lorenzo Livieres Guggiari / Sonia Bareiro / Alexandra Friedmann
Redaktionelle Mitarbeit: Georg Strüver

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 Flandes, 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 (DÜI).

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE
Alsterglaciis 8 · 20354 Hamburg
Telefon +49 (0)40 41 47 82 01 · Fax +49 (0)40 41 47 82 41
Email: publications@public.uni-hamburg.de
Home Page: <http://www.duei.de/iik>
Arbeitspapiere on line : <http://www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere>

Arbeitspapiere des IIK

The IIK Working Papers are progress reports of the Institute's ongoing research projects. Comments are welcome. All issues of the IIK Working Papers can be downloaded free of charge at the institute's website: www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere.

Recent issues:

AP 24 (2005)	Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay <i>Jacinto Santa María</i>
AP 23 (2004)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (IV). Die Militärdoktrinen Argentiniens und Chiles zwischen Abschreckung und Kooperation – <i>Michael Radseck</i>
AP 22 (2004)	Institution Building in Mercosul's Defence- and Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats – <i>Daniel Flemes</i>
AP 21 (2004)	A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina – <i>Adriana A. Marques</i>
AP 20 (2004)	Institution Building in Mercosul's Defence- and Security Sector (I). Brazil's Defence Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism – <i>Daniel Flemes</i>
AP 19 (2004)	Exit, Voice, and the Lessons from the Cuban Case. Conceptual Notes on the Interaction of Emigration and Political Transformation – <i>Bert Hoffmann</i>
AP 18 (2004)	Chile: Lineamientos tras la compra de armas en un contexto sudamericano de integración y democracia <i>Alejandro Iturra</i>
AP 17 (2004)	Council of Elders? The Senates and ist members in the Southern Cone <i>Mariana Llanos / Francisco Sánchez</i>
AP 16 (2004)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (III). Die undurchsichtigen Verteidigungshaushalte des Cono Sur – <i>Michael Radseck</i>
AP 15 (2004)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (II). Brasiliens Verteidigungsdoktrin – Regionalmacht ohne Weißbuch – <i>Daniel Flemes</i>
AP 13 (2003)	Poverty Reduction Strategy und internationale Sozialfonds: Neue Impulse für die globale Armutsbekämpfung? <i>Hans-Jürgen Burchardt</i>
AP 14 (2004)	Militär und Parlament in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der brasilianischen Verteidigungsausschüsse – <i>Daniel Flemes</i>
AP 12 (2003)	Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (I). Meldeverhalten und Berichterstattungspolitik des Subkontinents gegenüber dem UN-Register für konventionelle Waffen – <i>Michael Radseck</i>
AP 11 (2003)	Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft? Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation – <i>Daniel Flemes</i>
AP 10 (2003)	Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta <i>Mariana Llanos</i>
AP 9 (2002)	Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002 <i>Francisco Sánchez López</i>
AP 8 (2002)	Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002 <i>Detlef Nolte</i>
AP 7 (2002)	El bicameralismo en las constituciones de América Latina <i>Ruth Fuchs / Mirjam Hägele</i>
AP 6 (2002)	Partidos legislativos en los bicameralismos latinoamericanos <i>Francisco Sánchez López</i>
AP 5 (2002)	El bicameralismo en América Latina <i>Mariana Llanos</i>
AP 4 (2002)	Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado <i>Detlef Nolte</i>
AP 3 (2002)	TLCAN: una convergencia inesperada con el modelo de la Unión Europea <i>Stephan Sberro (ITAM, México)</i>
AP 2 (2002)	La solución de controversias en el TLCAN: un esbozo sobre su desempeño y retos <i>Antonio Ortiz Mena (CIDE, México)</i>
AP 1 (2002)	Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR <i>Roberto Bouzas y Hernán Soltz (FLACSO, Buenos Aires)</i>



INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · 20354 Hamburg (Germany)

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/workingpapers>

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

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

Arbeitspapiere des IIK Nr. 25

**La problemática de la defensa y el rol del Ministerio de
Defensa Nacional en el Paraguay.
La racionalidad subyacente: apariencia y realidad**

Lorenzo Livieres Guggiari / Sonia Bareiro / Alexandra Friedmann
(CEPPRO, Asunción)*

November 2005



*Lorenzo Livieres Guggiari es director ejecutivo del Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO) con sede en Asunción, Paraguay.

Abstracts

Dieciseis años tras la caída de la dictadura del General Stroessner en el Paraguay, la supremacía civil sobre el sector militar sigue siendo precaria. Es este el trasfondo del presente documento de trabajo que analiza la base jurídica-institucional de su Defensa Nacional, tal como se ha desarrollado desde la mitad del siglo XIX. Se presta singular atención a la estructura y al funcionamiento del Ministerio de Guerra y al Ministerio de Defensa respectivamente, que tradicionalmente han sido presididos por los uniformados. El paper lleva a la conclusión que más allá de estructuras sobrepasadas, son las ambiciones personales y corporativas de poder, así como la escasa competencia civil en materia de defensa, que impidieron hasta ahora la reforma de las relaciones civiles-militares en general y la formulación de una política de defensa nacional en especial.

Sixteen years after the overthrow of the dictatorship by General Stroessner in Paraguay the civilian primacy over the military continue little established. The present working paper analyzes against this background the legal-institutional frame of the Paraguayan defence policy like it developed since the mid-19th century. Special attention is paid to the structure and the functioning of the Ministry of War and the Ministry of Defence respectively which were traditionally led by uniformed staff. It is shown that apart from traditional structures the personal and corporative power interests and the lack of civilian experts prevented until now the reform of the civil-military relations in general and the formulation of a national defence policy in special.

Auch sechzehn Jahre nach Ende der Diktatur von General Stroessner ist in Paraguay das Primat der Politik über das Militär nur rudimentär verankert. Das Arbeitspapier untersucht vor diesem Hintergrund den rechtlich-institutionellen Rahmen paraguayischer Verteidigungspolitik, wie er sich seit Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelt hat. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Aufbau und der Funktionsweise des traditionell von Uniformierten geleiteten Kriegs- bzw. Verteidigungsministeriums. Dabei zeigt sich, dass jenseits tradiertter Strukturen, vor allem persönliche und korporative Machtinteressen aber auch mangelnde zivile Expertise die Reform der zivil-militärischen Beziehungen im Allgemeinen und die Formulierung einer nationalen Verteidigungspolitik im Besonderen bisher verhindert haben.

**La Problemática de la defensa y el rol del Ministerio de Defensa Nacional en el Paraguay.
La racionalidad subyacente: apariencia y realidad**

1. Introducción	1
2. Antecedentes jurídico-institucionales de la defensa nacional	2
2.1. Orígenes del Ministerio de Guerra y Marina.....	2
2.2. Período posterior a la Guerra de la Triple Alianza	4
Constitución de 1870	5
Ley 152/1915 de Organización Militar.....	6
Decreto 11.336/1920 del Reglamento Orgánico del Ejército	7
2.3. Período posterior a la Guerra del Chaco.....	9
Constitución de 1940	10
Decreto Ley 14.504/1942 de Organización General de las FF.AA.	11
Creación del Ministerio de Defensa Nacional	12
Decreto Ley 16.974/1943 de Estatutos de los Oficiales de las FF.AA.....	13
Constitución de 1967	14
Ley 370/1972, por la cual se estableció la Organización General de las FF.AA.	15
Ley 832/1980 de Organización General de las FF.AA. de la Nación	16
Ley 847/1980 de Estatuto del Personal Militar	17
3. Marco jurídico de la problemática de la defensa en la actualidad.....	21
3.1. Bases constitucionales	22
3.2. Bases legales.....	24
Ley 216/1993 de Organización General de las FF.AA. de la Nación	24
Ley 1.115/1997 del Estatuto del Personal Militar	26
Ley 1.337/1997 de Defensa Nacional y Seguridad Interna	27
4. Estructura y funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional en la actualidad.....	31
4.1. Aspectos organizacionales.....	31
4.2. Aspectos presupuestarios.....	34
5. Conclusión.....	39
6. Bibliografía.....	44
6.1. Constituciones, decretos, leyes y resoluciones de la República del Paraguay	44
6.2. Literatura secundaria	45

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1: Evolución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional	20
Gráfico 2: Participación del gasto del Ministerio de Defensa Nacional en el gasto de la Administración Central y del PIB	21
Gráfico 3: Evolución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional	35
Gráfico 4: Participación del Ministerio de Defensa Nacional en el gasto de la Administración Central y en el PIB.....	35
Gráfico 5: Gastos obligados del Ministerio de Defensa Nacional según su objeto.....	36
Cuadro 1: Gastos del Ministerio de Defensa Nacional y de los Comandos de las Fuerzas Militares.....	37
Cuadro 2: Anexo de Personal	38

1. Introducción

A partir de 1811, año del quiebre de la hegemonía colonial española, el Paraguay inició su trayectoria de nación “soberana e independiente”. País mediterráneo de poco más de 400.000 kilómetros cuadrados, está ubicado en América del Sur entre Brasil, Argentina y Bolivia. Los ríos Paraná, Paraguay, Pilcomayo y Apa constituyen importantes límites naturales con dichos vecinos; también existe frontera seca con el primero y el tercero de los mencionados. Su población actual es de alrededor de 5,5 millones de habitantes con un ingreso promedio per cápita de aproximadamente 1.000 dólares anuales. Después de casi dos siglos, son muchos los esfuerzos que habrá que hacer todavía para que, más allá de las meras exteriorizaciones institucionales, la población del país sea parte de un Estado moderno en el cabal sentido de la expresión.

La función de la defensa estuvo siempre presente en toda esa trayectoria. Desde luego, con el uso de cierta fuerza es que los actores representativos de los intereses locales de aquella época prevalecieron frente al gobernador español, en el contexto del debilitamiento de la monarquía española. A partir de entonces ese recurso fue utilizado en forma más o menos legítima para sostener o imponer la voluntad nacional o, alternativamente, la voluntad de quienes detentaban el poder.

Se dieron pasos positivos y también retrocesos en el afán de constituir ese Estado moderno. Claramente, el país logró consolidarse como tal en las primeras décadas del siglo XIX no obstante los intereses hegemónicos rioplatenses, y se repuso muy lentamente de la Guerra de la Triple Alianza (contra Brasil, Argentina y Uruguay), una experiencia casi suicida entre 1864 y 1870. La Guerra del Chaco (contra Bolivia) fue otra prueba considerable afrontada entre 1932 y 1935, probablemente la más exitosa del país como expresión de lo que puede lograrse mediante la debida racionalidad en función de las exigencias de un Estado moderno. Posteriormente, el pretorianismo y el militarismo predominantes en distintos momentos de la historia reciente contribuyeron a desarrollar las condiciones que desembocan en la anárquica realidad política actual, que tiene todos los vicios propios del ejercicio de la función pública en el período colonial.

Las normas existen, pero no necesariamente tienen vigencia efectiva. Quienes detentan el poder están en condiciones de ser arbitrarios y de hecho lo son. La poca claridad, la equivocidad y las contradicciones que caracterizan a las mismas favorecen ese estado de cosas, haciendo en definitiva que no rija realmente el Estado de Derecho, más allá de expresiones retóricas al respecto. El funcionamiento de las instituciones refleja esa misma cultura política, predominando el viejo principio de que “las leyes se acatan pero no se cumplen”. Que el trabajo de Michael Radseck (2004) relativo a los Ministerios de Defensa de Argentina y Chile, así como el de Daniel Flandes (2004) sobre los privilegios militares en el Brasil, permitan percibir similares aspectos esenciales, no obstante alguna diferenciación de grados, no indica sino que en América Latina los países “han sido cortados por la misma tijera”.

¿Cuáles han sido y son las manifestaciones de institucionalidad instrumental que le dieron carácter formal a ese uso de la fuerza? ¿Qué papel ha tenido y tiene al respecto el actual Ministerio de Defensa Nacional, que tuvo como antecedente el Ministerio de Guerra y Marina? Dado que en el Paraguay la problemática de la defensa ha estado largamente manejada por militares, ¿en qué medida y bajo qué condiciones podrán los políticos de extracción civil asumir las responsabilidades que le competen en dicho ámbito? Éstos son los aspectos fundamentales a

ser abordados en este trabajo, procurando diferenciar qué expresiones de esa institucionalidad pueden considerarse respuestas genuinas de una apropiada racionalidad en función de las necesidades concretas del país y qué como mera formalidad inconsecuente u orientada a otros propósitos.

En esta perspectiva, el trabajo encara, tras esta introducción, los antecedentes jurídico-institucionales de la defensa nacional, lo que nos permite conocer la evolución que han experimentado el correspondiente marco constitucional y legal, así como las estructuras burocrático-operativas con que actuaron los órganos político-administrativos y las fuerzas militares, distinguiendo tres grandes períodos de la historia: el anterior a la Guerra de la Triple Alianza, el que corrió entre las dos guerras, es decir, entre 1870 y 1940, y el posterior que se extiende hasta la caída del General Stroessner del poder en 1989. Tales antecedentes también permiten una mejor aproximación a la historia más reciente.

Las siguientes partes del trabajo se ocupan, en efecto, de los últimos 15 años y medio transcurridos desde entonces -que se han dado en llamar de “transición democrática”, expresión que por cierto también refleja el aludido juego entre apariencia y realidad que marca o está subyacente en el devenir del país-, considerando los fundamentos constitucionales y legales pertinentes, los aspectos estructurales y funcionales del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas de la Nación, así como sus implicancias desde el punto de vista presupuestario. Se presentarán los cambios que se han producido en los referidos planos hasta llegar a la situación actual, que implica una pregunta abierta respecto del futuro inmediato con escaso margen para el optimismo. En la última parte se presentarán algunas conclusiones del trabajo.

2. Antecedentes jurídico-institucionales de la defensa nacional

Los primeros gobiernos del Paraguay tuvieron ante sí el desafío de consolidar la nueva nación. En este sentido, dos figuras civiles resaltan claramente en el primer medio siglo, José Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López. El liderazgo intelectual del primero se reflejó no sólo en el Reglamento de Gobierno de 1813 por él elaborado, sino también en el ejercicio efectivo del poder político: después de integrar las varias estructuras gubernativas iniciales, fue designado Dictador temporal en 1814 y Dictador perpetuo en 1816, prolongándose su gestión de gobernante hasta su muerte en 1840. La preeminencia política del segundo fue notoria a partir de entonces, integrando el Consulado que gobernó entre 1841 y 1844 tras un breve período de gobiernos provisionales, para luego ser designado Presidente de la República por el Congreso General reunido ese último año, que aprobó asimismo la nueva Ley fundamental que él mismo redactara sustancialmente.

2.1. Orígenes del Ministerio de Guerra y Marina

Entre los antecedentes jurídico-institucionales relativos a la problemática de la defensa nacional cabe considerar, en primer lugar, el referido Reglamento de Gobierno de 1813, en cuyo punto tercero se estableció que el Consulado como forma de gobierno entonces instaurado tenía como “su primer cuidado...la conservación, seguridad y defensa de la República con toda la vigilancia, esmero y actividad, que exigen las...circunstancias”. Como punto sexto se estableció que “la Comandancia general de las Armas de la Provincia se ejercerá por la jurisdicción unida de los dos Cónsules”, no obstante lo cual por el punto séptimo se dispuso que las tropas, el armamento

y las municiones debía ser distribuido “por mitad al mando y cargo particular de cada uno de los Cónsules, ...”.

En segundo lugar cabe hacer referencia a la llamada Constitución de 1844, que entró en vigencia con el Gobierno de Carlos Antonio López (1844-1862) y en cuya disposición relativa a la atribución presidencial de nombrar “uno o más Ministros Secretarios de Estado, ...” (Capítulo VIII, Art. 1) se basó formalmente dicho gobernante para designar en 1855 a su hijo, el Brigadier General Francisco Solano López, Ministro de Guerra y Marina, quien por lo demás ya era General en Jefe del Ejército desde 1845. Así se concretó la creación de esta cartera, que conservó tal denominación hasta 1943, año en que se convirtió en Ministerio de Defensa Nacional.

El Capítulo VII de la misma Constitución comprendía las atribuciones del Presidente de la República. Las consideradas pertinentes respecto de la problemática de la defensa son:

- Art. 7, por el que tenía la responsabilidad de ser el “Jefe Supremo de las fuerzas navales y de tierra, exclusivamente encargado de su dirección en paz y en guerra”, pudiendo “mandar en persona el ejército, o, en su lugar nombrar, un Jefe General que lo mande”;
- Art. 8, por el que tenía a su cargo “la seguridad interior y exterior de la República”;
- Art. 9, por el que “publica la guerra y la paz”, facultándole a tomar “por sí mismo cuantas medidas puedan contribuir a prepararlas”;
- Art. 11, por el que le correspondía fijar “la fuerza de línea y las milicias en todos sus ramos”;
- Art. 12, por el que podía mandar “construir barcos de guerra, equiparlos y fijar su número”;
- Art. 13, por el que podía nombrar y destituir “a los empleados civiles, militares y políticos”.

Cabe acotar que por el Capítulo III, Art. 3 de esta Ley fundamental, le correspondía al Congreso Nacional “declarar la guerra, oídos los motivos que exponga el Presidente de la República”. Por el Art. 5 tenía la atribución de “fijar los gastos generales con presencia de los presupuestos que presentare el Presidente de la República”, en tanto que por el Art. 9 tenía la de “crear y suprimir empleos de todas clases”. En particular, sobre este último punto no está demás preguntarse acerca de su compatibilidad con los artículos 11 y 13 antes mencionados, si bien es cierto que sus reuniones eran muy esporádicas.

Por otra parte, es destacable que la reforma constitucional de 1856 relativa a la conformación del Congreso o Legislatura Nacional (Capítulo II) estableció en su Art. 3 que para la elección de diputados -100 en lugar de 200- las juntas electorales debían ser “convocadas y presididas en las Villas por los Comandantes Militares y en los partidos por los Jefes de milicia; ...”, poniendo de manifiesto la preeminencia de estas funciones.

El Decreto del 4 de noviembre de 1855, de creación de Ministerios -4 en total: Relaciones Exteriores, Interior, Hacienda y de Guerra y Marina Fluvial- y del Consejo de Ministros, estableció atribuciones “generales y comunes a todos los Ministros”, entre las que cabe destacar la preparación del presupuesto anual de su ministerio y su presentación al “examen y aprobación del Jefe Supremo”, para luego pasarlo al Ministerio de Hacienda para la elaboración del presupuesto general de la República. El mismo Decreto estableció también atribuciones especiales y propias de cada Ministro, correspondiendo al de Guerra y Marina Fluvial las siguientes: 1) “todos los asuntos militares, la correspondencia oficial con los Jefes de Cuerpos, comandantes militares de puestos en los que haya guarnición, destacamentos y fortines; todo lo

que es relativo a los cuerpos de línea de las tres armas que componen el ejército, a la conservación de la disciplina e instrucción; las oficinas de contabilidad militar, como comisarías y tesorerías militares, vestuarios, provisiones en cuarteles y en campaña; parques, depósitos de armas, y hospitales militares”. 2) “todo lo concerniente al arsenal y astillero de construcción de buques y su armamento; matrícula de obreros de ribera y gentes de río; la capitanía del puerto; acopio de materiales”.

Es bueno recordar que en los considerandos del Decreto de 1855 se señalaba que, dada la consolidación de la figura de la Presidencia de la República en los quince años transcurridos desde la muerte del Dictador Francia, ya era superflua, además de muy gravosa para el Jefe de Estado, seguir manteniendo la concentración de la autoridad administrativa en una sola persona, por lo que podía “ya sin inconveniente delegar en altos funcionarios y agentes una parte del ejercicio de su poder y atribuciones sin que sufra la unidad de acción”. Se señalaba también que para que el Jefe del Estado pudiera dar debida respuesta a las demandas propias de las nuevas necesidades de la República, “cada vez más exigentes”, era necesario “dividir el ejercicio de la autoridad entre diversas funciones y agentes celosos que tomando parte en los trabajos y atenciones concurren a la ejecución y le ayuden en la realización de las miras de mejoras y reformas en las instituciones que para mejor estar y adelantamiento de la República desea y se propone introducir con medida y prudencia”.

Tras la muerte de Carlos Antonio López en 1862, su hijo, el entonces Ministro de Guerra y Marina Brigadier General Francisco Solano López, asumió la Presidencia de la República y nombró en su reemplazo en dicha cartera al Coronel Venancio López, su hermano. Destituido éste en 1865, el General Vicente Barrios, su cuñado, fue nombrado en su lugar, quien a su vez fue sucedido por el Coronel Luis Caminos en 1868. La Guerra de la Triple Alianza, que la iniciara sobrestimando su capacidad personal, la capacidad de su ejército y la capacidad del país, tanto como subestimando las posibilidades de reacción y de entendimiento mutuo de las ambiciosas naciones vecinas, terminó en 1870 con su muerte por los brasileños. El país tuvo que encarar literalmente su reconstrucción, a partir de una situación que cabe ser considerada consecuencia de un poder político-militar descontrolado que incluso llegó a afectar las relaciones familiares (pues López hizo fusilar a dos hermanos y a su cuñado). Brasil y Argentina ya habían ocupado la ciudad de Asunción a principios de 1869 y sus representantes promovieron la conformación de un Gobierno provisorio que empezara a actuar con dicho propósito.

2.2. Período posterior a la Guerra de la Triple Alianza

En abril de 1870 fue convocada una Asamblea Nacional Constituyente, sus miembros fueron electos en julio y las sesiones se iniciaron en agosto. El 24 de noviembre del mismo año el país contó con una nueva base constitucional, a partir de la cual se desarrollaría, lentamente por cierto, ese proceso de reconstrucción. Mariñas Otero (1978) destaca que los principales responsables intelectuales de su elaboración la consideraron “la primera que, efectivamente, regía en el país”. Él mismo a su vez se refirió a la aludida Constitución de 1870 como “el marco jurídico en que se movería el Paraguay, al menos formalmente, durante setenta años”.

Si bien estas expresiones sugieren en parte las ya señaladas características de la cultura política propia en los términos de una tensión entre apariencia y realidad, desde otro ángulo la significación de dicha Constitución no puede ser soslayada por constituir el marco de referencia para la organización del gobierno, la elaboración de leyes y la toma de decisiones políticas fundamentales. En esta parte del trabajo se enfocarán sus disposiciones relativas a la

problemática de la defensa nacional, para luego abordarse las estructuras legales más importantes y otras normas regulatorias que sobre la misma cuestión se aprobaron en este período.

Constitución de 1870

El Art. 72 (Capítulo VIII) de esta Constitución relativo a las atribuciones del Congreso establecía en los siguientes incisos disposiciones que se considera pertinente destacar:

- el 4: “Imponer contribuciones directas por tiempo determinado, siempre que la defensa, la seguridad y bienestar del Estado lo exijan”;
- el 7: “Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Administración de la Nación y aprobar o desechar las cuentas de su inversión”;
- el 18: “Aprobar o desechar los tratados con las demás Naciones, y autorizar al P.E. para hacer la guerra o la paz”;
- el 19: “Fijar las fuerzas de mar y tierra que deben permanecer en pié en tiempo de paz o de guerra; establecer reglamentos y ordenanzas para el Gobierno de dicho Ejército”;
- el 20: “Autorizar la reunión de todas las milicias en toda la República, o en cualquier parte de ella, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación; sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias”;
- el 21: “Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él”;
- el 25: “A propuesta del P.E. autorizar a éste a expedir despachos desde Sargento Mayor hasta los grados Superiores”.

Cabe acotar que según el Art. 49 constitucional, sólo una de las Cámaras, la de Diputados, tenía “la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”.

El Art. 102 (Capítulo XII) de esta Constitución relativo a las atribuciones del Poder Ejecutivo establecía en su primer inciso que el Presidente de la República era “Jefe Supremo de la Nación” y tenía a su cargo “la administración general del país”. Por el inciso 11 él hacía recaudar las rentas de la Nación y decretar su inversión “con arreglo a la ley, o presupuestos de gastos nacionales”. El inciso 13 establecía que él era “Comandante en Jefe de todas las fuerzas de la Nación”. Por el inciso 15 podía disponer “de las fuerzas militares, marítimas y terrestres”, correspondiéndole “su organización y distribución, según las necesidades de la Nación”. Por el inciso 16 estaba facultado a declarar la guerra y restablecer la paz “con autorización y aprobación del Congreso”. En particular, respecto de la competencia para organizar las FF.AA., cabe plantear el grado de compatibilidad entre dicho inciso 15 y el inciso 19 del artículo 72.

El Art. 104 (Capítulo XIII) de esta Constitución relativo a los Ministros del Poder Ejecutivo -que eran nombrados y removidos por sí solo por el Presidente de la República, según el inciso 6 del Art. 102- establecía que debían ser 5 los Ministros secretarios: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Guerra y Marina, los que tenían bajo su responsabilidad “el despacho de los negocios de la Nación”, así como refrendar y legalizar los actos del Presidente por medio de su firma, sin la cual los mismos carecían de eficacia. Por ley se deslindaban “los ramos del respectivo despacho de los ministerios”.

El Art. 106 disponía que los Ministros no podían “por sí solos en ningún caso, tomar resolución a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos”.

Poco después de sancionada la nueva Constitución, el Decreto de fecha 9 de diciembre de 1870 estableció las atribuciones de cada Ministerio “a fin de regularizar el servicio de despacho, con cargo de someterlo a la próxima legislatura”. Las correspondientes al Ministerio de Guerra y Marina fueron prácticamente iguales a las dispuestas por el Decreto de 1855; se agregó una atribución relativa a la “fortificación de los puntos sobre el río o donde quiera lo exija la defensa y seguridad de la Nación” y se explicitó el sentido del concepto “acopio de materiales” al señalarse su responsabilidad en “hacer reunir todos los objetos útiles dispersos, pertenecientes al antiguo arsenal y al armamento, siendo en el territorio de la República, ...”.

Cabe investigar si el Congreso ratificó posteriormente todas estas facultades, sobre todo teniendo en cuenta la restricción dispuesta en el artículo 106 de la Constitución, más allá de no darse ya esa vinculación padre-hijo que, dados los respectivos cargos asumidos, pudo haber facilitado el otorgamiento de una amplia confianza en el contexto político del período anterior. En cualquier caso, las normas que a continuación se consideran son también significativas al respecto.

Ley 152/1915 de Organización Militar

El Capítulo I de esta Ley hacía referencia a la organización del Ejército y al Alto Comando. El Art. 1º estableció que el Presidente de la República era “la más alta autoridad del Comando en Jefe de las FFAA de la Nación”. Según el Art. 2º, “la preparación militar de las fuerzas de la Nación” le correspondía “al Ministerio de Guerra y al Estado Mayor General”. El Art. 3º estableció que al Ministerio de Guerra y Marina le correspondía “todo lo relativo a organización, instrucción, armamento, fortificación y administración militar”, mientras que el Estado Mayor General tenía a su cargo “la técnica profesional, estudios de los problemas relacionados con la defensa nacional y el empleo de las tropas en la guerra”. El Art. 4º estableció que del Ministerio de Guerra y Marina dependían el Estado Mayor General, la Inspección General del Ejército, las Comandancias de las Zonas Militares, los arsenales de Guerra y Marina, el Comando de los Buques de la Armada, la Inspección de la Administración Militar, el Departamento Administrativo y la Dirección de Sanidad.

El Capítulo II se ocupaba del Consejo de Defensa Nacional. El Art. 6º establecía su composición: los Ministros de Guerra y Marina, de Relaciones Exteriores y de Hacienda, el Jefe del Estado Mayor General del Ejército, el Inspector General, los inspectores de Zonas o Armas, los Comandantes de Zonas y Comandantes de la Escuadra, siendo secretario el Secretario de Guerra y Marina y presidente el Presidente de la República o el Ministro de Guerra y Marina. El mismo artículo disponía que los Ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores tenían sólo voto consultivo, mientras que los demás miembros tenían voto deliberativo. Por el Art. 7º se estableció que debían ser sometidos para resolución de este Consejo “todos los asuntos relacionados con la adquisición de nuevos armamentos, fortificación y en general todos los problemas relacionados con la defensa nacional”.

El Capítulo III estaba dedicado a la jerarquía militar. Dentro del mismo, el Art. 16 se refería a los empleados militares como aquellos que, desempeñándose laboralmente en el Ejército y la Marina, gozaban “de un sueldo fijado” en el presupuesto de estas instituciones y no

estaban comprendidos en ninguna de las categorías determinadas por la misma Ley, pero estaban “sujetos igualmente a las Ordenanzas y Reglamentos Militares durante el tiempo de sus empleos”.

Independientemente de las situaciones de hecho, esta Ley otorgaba formalmente considerables atribuciones al Ministro de Guerra y Marina. Ella distinguía una instancia de conducción política y otra técnica profesional militar para el manejo de la problemática de la defensa y de las FF.AA., estableciendo claramente la subordinación de éstas a la competencia de dicho Ministro.

Decreto 11.336/1920 del Reglamento Orgánico del Ejército

Por el Capítulo I, Art. 1º de este Decreto el Ministerio de Guerra y Marina constituía “la más alta autoridad de la República en lo concerniente a organización, instrucción, armamento y administración del Ejército y Armada”, aclarándose que su actividad sería ejercida “mediante disposiciones del P.E. o instrucciones ministeriales cuando se trata de asuntos derivados de reglamentos o disposiciones vigentes”. El artículo omitía mencionar la facultad relativa a fortificaciones militares, sí contemplada en la Ley 152/15, pero el Art. 2 disponía que el trabajo del Ministerio era extensible “a todos los asuntos referentes a su cartera, ...”.

Entre tales actividades cabe destacar la “confección del Presupuesto y su distribución, una vez aprobado”, debiendo redactar para la aprobación del Poder Ejecutivo “los reglamentos económicos destinados al empleo del Presupuesto”, así como ejecutar “el trabajo originado por los mismos reglamentos” (inciso a). También cabe destacar que le competía la “administración directa” de las partidas del presupuesto que le correspondían y “el control riguroso” de las destinadas “a otras dependencias del Ejército o Armada” (inciso g).

Por el Art. 4º el Ministerio fue dotado de la siguiente estructura para el desempeño de sus actividades: una Secretaría (con una Sección Ministerial y una Sección del Personal), cuatro Departamentos –uno “General de Guerra” (con cinco secciones: Ejército, Infantería, Caballería y Aviación, Artillería e Ingenieros, y Materiales de Guerra), otro de “Marina” (con dos secciones: Personal y Materiales), el tercero de “Administración” (con cinco secciones: Contabilidad y Asuntos Generales, Personal y Alimentación, Vestuarios y Equipos, Marina, y Giros y Pagos), y el cuarto de “Justicia y Recompensas” (con dos secciones: Justicia Militar y Pensiones y Recompensas)-, cuatro Direcciones –una del “Material de Guerra” (Depósito de Armamentos), otra de “Trabajos Técnicos” (con dos secciones: Arquitectura y Topografía), la tercera de “Sanidad” y la cuarta de “Remonta”-, y una Sección suelta: Biblioteca y Archivo.

Por el Art. 5º se estableció que la Secretaría, el Departamento General de Guerra, el Departamento de Marina, el Departamento de Justicia y Recompensas y la Dirección del Material de Guerra, incluyendo las secciones respectivas, debían ser encargadas a Oficiales de Guerra del Ejército y Armada (inciso a). Las funciones dentro del Departamento de Administración debían ser desempeñadas por Oficiales Mayores de Administración (inciso b). En la Dirección de Trabajos Técnicos las funciones debían estar a cargo de Oficiales de Guerra o empleados militares que tuvieran título profesional o competencia habilitante para el desempeño de las mismas (inciso c). En las Direcciones de Sanidad y de Remonta se tenían que desempeñar Oficiales Mayores de los respectivos servicios que posean títulos profesionales de Médico Cirujano y de Veterinario (inciso d). El Jefe de la Sección Biblioteca y Archivo debía ser un Oficial de Guerra del Ejército o Armada de la categoría de Jefe u Oficial subalterno (inciso e). El

personal subalterno o inferior necesario en los distintos Departamentos, Secciones y Direcciones para desempeñar funciones de auxiliares de oficina, ordenanzas u obreros, podía ser civil o militar, según la índole del respectivo trabajo, debiendo en todo caso quedar sometido a lo establecido en el Art. 16 de la Ley 152/15 (inciso f).

Por el Art. 6° el Ministro era el Jefe directo de los Departamentos y bajo su dirección se debían efectuar “los trabajos concernientes al Ejército y Armada”.

El Capítulo II del mismo Decreto comprendía las competencias correspondientes a las Intendencias, el Capítulo III trataba las obligaciones y atribuciones de los Intendentes de Zonas, el Capítulo IV se ocupaba del Intendente General del Ejército, el Capítulo V del Inspector de Administración, el Capítulo VI del Inspector General del Ejército, el Capítulo VII de los Comandantes de Zonas Militares, el Capítulo VIII de los Comandantes de Cuerpos de Tropas, el Capítulo IX se refería a “los oficiales subalternos”, en tanto que el Capítulo X y los subsiguientes regulaban “el servicio de las oficinas militares” y aspectos procedimentales afines. Cabe apuntar que la Inspección de los Servicios Administrativos del Ejército había sido creada por Decreto 3.976 del 10 de noviembre de 1915.

Llama la atención que el Decreto de 1920 le haya atribuido al Ministerio el ser “la más alta autoridad de la República” en su ámbito, teniendo en cuenta que esta expresión le corresponde en realidad al Presidente de la República. Igualmente llama la atención que la disposición orgánica de un Ministerio esté comprendida en un reglamento de organización militar. ¿Acaso se consideraba a dicha secretaría de Estado como parte de las FF.AA. y de ahí la formulación de su competencia relativa al control riguroso de las partidas presupuestarias asignadas “a otras dependencias del Ejército o Armada”? En este sentido puede señalarse que, más allá de la racionalidad formal de la estructura ministerial, dicho organismo estaba integrado por militares en todos los cargos jerárquicos, quedando la posibilidad de puestos para personal de extracción civil en los niveles técnicos y subalternos o inferiores.

Cabe también tener en cuenta que durante este período de prácticamente 70 años, las designaciones de Ministro de Guerra y Marina fueron 47 (excluyendo algunos interinatos), de las cuales 31 de ellas correspondieron a militares y 16 a políticos de extracción partidaria: 26 militares de distinta graduación -mayoritariamente coroneles- ocuparon dicho cargo (cinco de ellos lo hicieron en dos oportunidades), mientras que fueron 15 los políticos de extracción partidaria que asumieron tal función (uno de ellos lo hizo dos veces). En términos promedio, cada Ministro duró poco menos de un año y medio en el cargo, en comparación con períodos constitucionales de gobierno de cuatro años.

En términos acumulativos y aproximados, dos terceras partes de dicho período fueron cubiertas por militares; 19 de los designados duraron menos de un año en sus funciones, mientras que 12 de ellos pudieron superar ese límite, destacándose el caso del Coronel Pedro Duarte quien ejerció el cargo durante más de 11 años, entre 1879 y 1890, abarcando las presidencias de Cándido Bareiro (parcialmente), del General Bernardino Caballero y del General Patricio Escobar. En cuanto a los políticos de extracción partidaria que en total cubrieron el cargo durante alrededor de 23 años dentro del mismo período, 8 de las designaciones no alcanzaron a durar un año, en tanto que una cantidad igual logró superar ese plazo, destacándose los casos de Emilio Aceval, Luis A. Riart y Víctor Rojas quienes permanecieron en el cargo durante casi todo el tiempo correspondiente a las respectivas presidencias del General Juan B. Egusquiza (1894-1898), Eligio Ayala (1924-1928) y Eusebio Ayala (1932-1936).

Considerando subperíodos dentro del período en consideración, durante el que va desde 1870 hasta fines de 1904, cuando el Partido Liberal asume el poder, fueron designados 19 Ministros de Guerra y Marina, de los cuales sólo 3 fueron civiles, entre ellos el ya mencionado Emilio Aceval, quien en el siguiente período de gobierno asumió la Presidencia de la República. Entre 1904 y 1936, es decir, hasta la caída del Gobierno de Eusebio Ayala por el golpe de Estado de la llamada “revolución febrerista”, fueron nombrados 23 Ministros de dicha cartera, 12 de ellos civiles, mientras que en los siguientes 3 años y medio, es decir, hasta la asunción del General José Félix Estigarribia -Comandante militar paraguayo en la Guerra del Chaco- a la Presidencia de la República en agosto de 1939, 5 Ministros se incorporaron al listado, sólo uno de ellos de extracción civil.

Cabe acotar que con la estructura institucional antes presentada los gobiernos del Paraguay de la década de 1920 encararon la preparación de la defensa del Chaco. Las dificultades limítrofes con Bolivia no se resolvían por las vías diplomáticas y la nación vecina realizaba una sistemática penetración en territorio que el Paraguay consideraba suyo, lo cual indujo previsiones bélicas. Como referencia puede mencionarse que en el ejercicio fiscal 1924/25 el Ministerio de Guerra y Marina contaba en su presupuesto con una dotación propia de cuatro funcionarios (incluyendo al Ministro y al Capellán), a la que se agregaba las dotaciones del Ejército y de la Marina de Guerra (2.773 efectivos), 120 empleados militares –de los cuales 14 para el Ministerio- y 183 alumnos de las escuelas Militar, de Aviación y de Enfermería, además de obreros y operarios para quienes existía montos globales asignados (Ley 684).

Por cierto, las asignaciones presupuestarias para el sector defensa fueron crecientes durante los años '20 y '30. La participación del Ministerio de Guerra y Marina en el gasto público total pasó del 20% al 28% aproximadamente entre mediados de la primera década y principios de la siguiente, sin contar los recursos que se canalizaban a través de leyes especiales con aquél propósito. La Guerra del Chaco, que se inició a mediados de 1932 y se prolongó hasta mediados de 1935, demandó un considerable esfuerzo financiero, además de recursos humanos. Su costo directo para el Paraguay en armamentos, materiales y suministros se había estimado en cerca de 200 millones de dólares (Livieres Guggiari 1983). Ella puso a prueba una conducción liderada efectivamente por políticos de extracción partidaria, asumiendo los militares sus responsabilidades profesionales, quedando exitosamente demostradas las respectivas capacidades.

2.3. Período posterior a la Guerra del Chaco

Tras la culminación de la Guerra del Chaco se abrió en el Paraguay un nuevo período de fuerte protagonismo militar en la conducción política del país. Más allá de la influencia de dicho conflicto bélico, el fenómeno se identificaba con tendencias similares registradas en el plano regional y en cierto sentido también en el mundial. El Coronel Franco asumió el poder en febrero de 1936 y gobernó durante poco más de un año. Luego de la presidencia del Dr. Paiva entre agosto de 1937 y agosto de 1939, el General Estigarribia fue la siguiente expresión militar en el Poder Ejecutivo. Su imprevista y trágica muerte en un accidente aéreo un año después (siendo ascendido a Mariscal), significó que el entonces Ministro de Guerra y Marina General Higinio Morínigo ocupara la Presidencia de la República; su gobierno dictatorial se prolongó hasta mediados de 1948, guerra civil de por medio ocurrida en 1947. Sobrevino un período de profunda inestabilidad política que se prolongó hasta 1954, año en que el General Alfredo Stroessner tomó el poder; permaneció en él durante más de 35 años, hasta febrero de 1989.

Es destacable el reiterado afán “aliancista” de los políticos de extracción partidaria con la jerarquía militar en todas estas experiencias gubernativas, reconociendo la significación del recurso de las armas con un sentido fundamentalmente oportunista, con la intención de servirse de ellas y con la expectativa de no perder su control. No en balde se menciona a veces la responsabilidad, respecto de la falta de consolidación de las instituciones propias de un Estado de Derecho en el país, de quienes han apelado a “golpear la puerta de los cuarteles” en función de sus ambiciones de poder. Sin embargo, superando el rol meramente instrumental, las determinaciones militares han sabido prevalecer en importantes ámbitos de poder, implicando en definitiva una vinculación perversa que, aparte de los beneficios para los actores privilegiados en detrimento del bienestar general, ha condicionado negativamente la posibilidad de un cambio esencial en la cultura política del pueblo paraguayo.

Cabe considerar seguidamente el marco jurídico-institucional creado durante este período de prácticamente medio siglo a través del cual se fueron articulando tales relaciones, más o menos formales e informales, que tradicionalmente han caracterizado el funcionamiento del Estado paraguayo. Así, dos Constituciones que han tenido sucesiva vigencia, la de 1940 y la de 1967, deben ser presentadas, además de otras normas relevantes desde el punto de vista del manejo de la problemática de la defensa nacional y del manejo de las FF.AA.

Constitución de 1940

El Presidente Paiva restableció la Constitución de 1870, que había sido abolida por el golpe “febrerista”. En febrero de 1940, siendo Presidente el General Estigarribia, el Parlamento declaró procedente la reforma de dicha Constitución y luego se autodisolvió. Él asumió entonces la plenitud de los poderes políticos y la derogó. Políticos del Partido Liberal elaboraron la nueva Carta Magna, la que fue dada a conocer en el mes de julio, ratificada por un plebiscito a principios de agosto y jurada a mediados del mismo mes (Mariñas Otero 1978).

El Art. 18 de esta Carta Magna establecía que se confiaba a las FF.AA de la Nación “la custodia y defensa del orden y de la soberanía, de la integridad territorial y del honor de la República, así como la defensa de esta Constitución”. El Presidente de la República era su Comandante en Jefe, pero él podía delegar en un Oficial General el mando efectivo de las tropas. Disponía asimismo que las FF.AA. se organizaban “con carácter permanente”.

El Art. 51, que comprendía las atribuciones del Presidente de la República, establecía en su inciso 1 que él era “Jefe supremo del Estado” y tenía a su cargo “la administración general del país”. Por el inciso 10 debía hacer recaudar las rentas de la República y decretar su inversión, de acuerdo con la ley o el Presupuesto General. Por el inciso 12 podía otorgar “los grados militares de la República por sí solo hasta el grado de Teniente Coronel, y con acuerdo del Consejo de Estado y de la Cámara de Representantes, en los grados superiores”, a la vez que se le facultaba a disponer de las Fuerzas Armadas de la Nación “según las necesidades de la República”, así como determinar “su organización y distribución”. Por el inciso 13 podía declarar la guerra y restablecer la paz “con el dictamen del Consejo de Estado y la autorización de la Cámara de Representantes”. Por el inciso 14 debía dictar “los reglamentos militares”.

El Art. 55 disponía para el Poder Ejecutivo “la iniciativa en materia de gastos y de reclutamiento y movilización de tropas”. Según el Art. 56 el Poder Ejecutivo estaba facultado para adoptar “planes de redistribución de las poblaciones actuales, por razones económicas,

sociales, de salud pública o de defensa nacional”. Por el Art. 57 se estableció que en caso de guerra internacional el Presidente de la República concentraría “toda la autoridad necesaria para asegurar la defensa nacional”.

En cuanto a los Ministros del Poder Ejecutivo, el Art. 59 disponía que a ellos les correspondía “el despacho de los negocios de la República”, así como “refrendar y legalizar los actos del Presidente por medio de su firma”, sin la cual los mismos carecerían de eficacia. También disponía que una ley debía determinar “el número y las funciones de los ministerios”, los cuales en ningún caso podían “ser menos de cinco”.

El Art. 76 relativo a las facultades de la Cámara de Representantes estableció por el inciso 4 que ésta debía “dictar anualmente la Ley de Presupuesto de Gastos de la Nación a iniciativa del Poder Ejecutivo, y aprobar o desechar las cuentas de inversión”, mientras por el inciso 11 que a propuesta del Poder Ejecutivo debía “dictar las ordenanzas militares, y la ley de organización de los tribunales de disciplina militar”. También le correspondía por el inciso 13 autorizar tanto la entrada de tropas extranjeras al país como la salida de las nacionales al exterior.

Decreto Ley 14.504/1942 de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación

El Art. 1º (Título I, Capítulo I) de este Decreto-Ley establecía que las FF.AA. debían organizarse “con carácter permanente”, correspondiéndoles “la custodia y la defensa del orden y la soberanía, de la integridad territorial y el honor de la República, así como la defensa de la Constitución Nacional”, en estricta conformidad con la formulación constitucional.

Por el inciso a) del Art. 2º (que trataba la finalidad de las FF.AA. en tiempos de paz) ellas debían prepararse para la guerra y por el inciso b) tenían la responsabilidad de garantizar la seguridad interna “en colaboración con las autoridades policiales”, cuando las circunstancias lo requiriesen. Para ello se contemplaba, además de los aspectos netamente militares, “colaborar en la movilización económica”, así como “prever y preparar todas las medidas tendientes a asegurar la defensa del territorio nacional”.

Por el Art. 3º, su finalidad en tiempo de guerra también abarcaba, además de las operaciones militares, “asegurar el orden interno” y “contribuir a la protección y conservación de los recursos del país”.

El Art. 15º (Título II, Capítulo IV) establecía, de acuerdo con la Constitución, que el Presidente de la República era el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación y que podía “delegar en un Oficial General el mando efectivo de ellas”, en tanto por el Art. 16º el Ministro de Guerra y Marina tenía como competencia “asegurar las funciones políticas y administrativas generales correspondientes a las FF.AA.”. Para tales funciones, el mismo contaba con los siguientes órganos: el Gabinete, el Comando en Jefe de las FF.AA. de la Nación (administrativamente), la Secretaría, el Contralor Superior de Guerra y Marina, la Sección Personal, los Tribunales Militares Permanentes, la Auditoría General de Guerra, la Vicaría Castrense, el Museo Histórico Militar, la Caja de Préstamos para Construcciones, el Gabinete de Movilización Nacional, el Departamento de Asistencia a Ex Combatientes y Deudos de los Muertos en la Guerra del Chaco, y la Dirección de Remonta y Estancias Militares.

Por su parte el Comandante en Jefe “como representante del Presidente de la República” para ejercer su cargo contaba, según el Art. 19, con su Gabinete, el Estado Mayor General, los

Comandos de Regiones Militares, los Comandos de la Armada y de la Aeronáutica, las Direcciones de Reclutamiento y Movilización, del Servicio de Intendencia, del Servicio de Sanidad, del Servicio Tren, General del Material de Guerra, Arsenales de Guerra y Parque de Guerra, General del Servicio de Transmisiones y de los Institutos de Enseñanza, así como las Unidades y Reparticiones Especiales.

Cabe acotar que de acuerdo con las disposiciones relativas a la organización en tiempo de guerra (Título III, Capítulo IX), la movilización de las FF.AA. estaba sujeta a una orden del Presidente de la República vía el “Decreto de movilización”, correspondiéndole al Ministro de Guerra y Marina “ciertas medidas preparatorias de movilización” antes de que ella sea decretada.

Por el Art. 67° (Título IV, Capítulo XIII), el Consejo de la Defensa Nacional era “un órgano superior de consulta del Poder Ejecutivo en el estudio de todas las cuestiones relativas a la Defensa Nacional”. Lo constituían como miembros permanentes el Presidente de la República (que lo presidía), el Ministro de Guerra y Marina (que lo vicepresidía), los Ministros de Estado, el Comandante en Jefe, el Jefe del Estado Mayor General, los Comandantes titulares de los Cuerpos de Ejército, el Director General de la Armada y el Director General de Aeronáutica (Art. 68). Podían ser convocados a título consultivo los Comandantes de las Grandes Unidades y Directores de los Servicios (Art. 69).

Como surge del Art. 15 de este Decreto-Ley, a la estructura del Ministerio de Guerra y Marina de 1920 vista en el punto anterior se le fueron incorporando diversos órganos con el correr de los años: la Auditoría General de Guerra por Decreto 44.831 del 3 de setiembre de 1932, la Sección Mutilados de Guerra por Decreto 58.172 del 23 de julio de 1935, una oficina superior con la denominación de “Gabinete Militar” (que incluía un Departamento del Personal) por Decreto 10.250 del 19 de noviembre de 1938, y el Museo Histórico Militar por Decreto 17.730 del 16 de octubre de 1939. Puede señalarse que por Decreto 10.942 del 23 de diciembre de 1938 se reglamentaron las atribuciones del referido “Gabinete Militar” con funciones técnico-militares, así como las de la Secretaría del mismo Ministerio a la que le correspondía funciones político-administrativas. Cabe acotar que con posterioridad al Decreto-Ley considerado, dentro del Ministerio de Guerra y Marina se creó la Inspección de los Servicios Administrativos de la Armada por Decreto 18.537 del 2 de junio de 1943.

Creación del Ministerio de Defensa Nacional

Mediante un Decreto-Ley posterior, el 19.392 del 13 de agosto de 1943, se llevó a cabo una reorganización de las Secretarías de Estado teniendo en vista el período presidencial 1943-1948. Se incrementó a 9 el número de Ministerios (incorporándose Agricultura, Industria y Comercio, Obras Públicas y Comunicaciones, y Salud Pública y Previsión Social) y se decidió denominar Ministerio de Defensa Nacional al anterior Ministerio de Guerra y Marina. Sus funciones fueron establecidas por el Decreto-Ley 387 del 20 de setiembre de 1943, siendo las que siguen: a) la dirección de los servicios de las FF.AA. de la Nación y la organización del personal y la administración del material en los Departamentos de Guerra, Armada y Aviación; b) la dirección de establecimientos de educación militar; c) la Justicia Militar; d) la aplicación de la Ley del Servicio Militar Obligatorio; e) la organización de las Reservas y fuerzas suplementarias; f) la policía de los ríos, puertos y zonas declaradas militares; g) la policía del aire y la coordinación de los transportes aéreos; h) la asistencia a los excombatientes; i) la Caja de Préstamos para miembros de las FF.AA. de la Nación; j) el Instituto Geográfico Militar; k) las Estancias Militares.

Una nueva reorganización de las Secretarías de Estado fue encarada a través del Decreto-Ley 17.511 del 22 de enero de 1947. Las funciones del Ministerio de Defensa Nacional se mantuvieron prácticamente igual, verificándose las siguientes diferencias en sus responsabilidades: la incorporación de la Flota Mercante del Estado (inciso k) y las Estancias y Remontas Militares (inciso j). En cuanto a la estructura organizacional de dicho Ministerio, ella siguió sujeta a modificaciones. Es así que por Ley 141 del 26 de agosto de 1952 se creó y organizó la Sub-Secretaría de Estado de Defensa Nacional, estableciéndose jerarquías para el desempeño de sus funciones respecto de las dependencias de dicho ministerio. Por el Art. 2 el Subsecretario era “el Jefe Superior inmediato después del Ministro”, pudiendo ejercer el cargo “un Oficial General o un civil”. Entre sus atribuciones estaban: 1) secundar al Ministro en sus funciones, de acuerdo con las instrucciones especiales dadas por éste; 2) mantener el control y la autoridad directa sobre todas las reparticiones y oficinas dependientes del Ministerio y la correspondiente correlación de las tareas; 3) sobre el personal militar del Ministerio y sus dependencias, las equivalentes a las “que las Leyes y Reglamentos Militares acuerdan a los Comandantes de Grandes Unidades Combatientes”, a la vez que integrar como Miembro permanente el Tribunal de Calificación de Servicios de los Oficiales de las FF.AA. de la Nación; 4) actuar como intermediario entre el Ministro y el Comando en Jefe para todos los asuntos de orden militar, técnico o simplemente administrativo, debiendo transmitir las disposiciones ministeriales y recibir las indicaciones y pedidos del Comando en Jefe. Años más tarde, en 1963, para el apoyo a los excombatientes de la Guerra del Chaco se estableció la Dirección de Asistencia a Veteranos de esa contienda, mientras que en 1964 se organizó el Departamento Artístico y Cultural por Resolución Ministerial 469 del 26 de agosto.

Decreto Ley 16.974/1943 de Estatutos de los Oficiales de las FF.AA. de la Nación

Por el Art. 98 (Título III, Capítulo II) de esta norma constituía deber de todo militar, entre otros, “practicar las virtudes militares y los deberes cívicos, propios de todos los ciudadanos, pero sin inmiscuirse en cuestiones políticas” (punto b). También cabe destacar que se consideraba deber de todo Oficial “velar por el honor y el prestigio de las Fuerzas Armadas”, lo que a su vez le obligaba a adoptar “procedimientos irreprochables en la vida pública y privada, cumpliendo con exactitud sus deberes para con la sociedad”. Le correspondía asimismo “acatar las leyes del país, respetar a la autoridad civil, satisfacer con exactitud los compromisos asumidos y garantizar la asistencia moral y material a su hogar” (Inc.1).

Según el Art. 108 (Título IV), las FF. AA. debían ser empleadas: a) en la defensa y sostenimiento de la Constitución y de las leyes de la República, su independencia y la integridad de su territorio; b) la defensa y apoyo de las autoridades constitucionales y de los funcionarios públicos; c) el mantenimiento del orden público, cuando los otros se revelaren ineficaces o insuficientes.

Según el Art. 109 tenían atribución para emplear las FF.AA.: a) el Presidente de la República; b) el Ministro de Guerra y Marina; c) el Comandante en Jefe de las FF.AA. de la Nación; d) las autoridades militares, mediante orden superior. Este inciso fue modificado por Ley 54 del 26 de noviembre de 1948. Además de mantenerse el mismo inciso a), se establece sólo un inciso más, el b), que comprende a “las autoridades militares” pero con la diferencia de que la orden expresa debe emanar sólo del Presidente de la República. El Ministro de Defensa Nacional no está considerado en la Ley y el Comandante en Jefe está comprendido como autoridad militar.

Resulta claro que este marco jurídico amplió considerablemente, de manera explícita, el ámbito de responsabilidades de las FF.AA., correspondiéndoles incluso la defensa de la Constitución y del honor de la República, en la retórica propia de una mentalidad militarista. La custodia y defensa del orden fue introducida como una competencia del mismo rango que la de la soberanía e integridad territorial, con una proyección interna extensible también a la problemática económica, extraña por cierto a su misión natural. Cabe hacer notar que fue la Constitución de 1940 la que explicitó el carácter permanente con que estaban organizadas las FF.AA.

Esta misma Constitución estableció asimismo una mayor concentración de poder en el Presidente de la República, en comparación con el período anterior, soslayándose algunas restricciones que antes implicaban atribuciones del Congreso. Puede apuntarse que aquél podía delegar el Comando en Jefe, una fórmula del período lopista que se había dejado de lado en la Constitución anterior y que la de 1940 reintroduce. Por otra parte, se empiezan a desdibujar las relativamente importantes facultades del Ministro de Guerra y Marina -luego de Defensa Nacional-, más allá de la evolución de su estructura organizacional, siendo en tal sentido significativa la modificación hecha mediante la Ley 54/1948 por la que ya no se le otorgó la facultad de disponer de las FF.AA.

Constitución de 1967

La continuidad del General Stroessner en el poder suponía una reforma constitucional que permitiera superar la restricción de dos mandatos que establecía la Constitución de 1940. No le fue difícil operar políticamente para concretar una convocatoria a la Convención Nacional Constituyente que se ocuparía de formular esta nueva Constitución.

El Art. 42 (Capítulo IV de Disposiciones Generales) de esta Constitución estableció que “la custodia y la defensa de la soberanía y la integridad territorial de la República” se confiaba a las Fuerzas Armadas de la Nación, las que debían estar organizadas “con carácter permanente” para el mejor cumplimiento de su cometido. Según el Art. 44, sólo el Estado podía “poseer y usar armas de guerra”, de manera que todas las existentes, las que fuesen fabricadas en el país o introducidas a él debían pasar a ser “propiedad del Estado, sin indemnización”. Cabe acotar que por el Art. 45 “la preservación del orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, y la prevención de los delitos” se ponían a cargo de la Policía, cuya organización y atribuciones tenían que ser reglamentadas por ley.

De acuerdo con el Art. 149 (Capítulo VII relativo al Poder Legislativo), en el que estaban comprendidas las atribuciones del Congreso, a éste le correspondía sancionar cada año “la ley de Presupuesto General de la Nación” (inciso 6), “autorizar al Poder Ejecutivo a declarar la guerra y a concertar la paz” (inciso 8), “dictar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, las ordenanzas militares y la ley orgánica de los Tribunales militares” (inciso 14), autorizar la movilización de los ciudadanos reservistas para su incorporación a las FF.AA. ante la eventualidad de una guerra internacional (inciso 15), así como permitir la entrada al país de fuerzas armadas extranjeras y la salida de las nacionales al exterior, salvo que constituyan actos de cortesía internacional, para los cuales la competencia era del Poder Ejecutivo (inciso 16). Cabe acotar que por el Art. 151, inciso 1, iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la defensa nacional constituía una de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores.

El Art. 180 (Capítulo VIII relativo al Poder Ejecutivo) comprendía las atribuciones del Presidente de la República, “Jefe Supremo del Estado” que tenía a su cargo “la administración general del país” (inciso 1). Cabe destacar además, como pertinentes, las relativas a la preparación y presentación al Congreso del proyecto anual de Presupuesto General de la Nación (inciso 4), en conformidad con el cual -sancionado y promulgado- y con las otras normas que correspondan debía hacer recaudar “las rentas de la República”, decretar las inversiones y rendir cuenta de ellas (inciso 5); a la que con autorización del Congreso le permitía declarar la guerra y restablecer la paz (inciso 6), y a la que lo designaba “Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación” y le permitía delegar en un Oficial General el mando efectivo de ellas, dictar los reglamentos militares de acuerdo con la ley, proveer por sí los grados en todas las armas hasta el de Teniente Coronel o su equivalente, y con acuerdo del Senado, los grados superiores, además de disponer de las Fuerzas Armadas, organizarlas y distribuirlas, según las necesidades de la República (inciso 11).

Por el Art. 184 se encargaba “el despacho de los negocios de la República” a los Ministros del Poder Ejecutivo, quienes debían refrendar los actos del Presidente. La ley tenía que determinar el número y las funciones de los Ministros, quienes en ningún caso podían “ser menos de cinco”. Cabe acotar que por el inciso 7 del Art. 180, el Presidente de la República los nombraba y removía por sí solo.

Ley 370/1972, por la cual se estableció la Organización General de las FF.AA. de la Nación

Yendo más allá de la formulación constitucional, el Art. 1 (Capítulo I) de esta Ley introdujo la competencia de las FF.AA. en la custodia y defensa de la seguridad nacional, un concepto que tuvo implicancias en el contexto de la Guerra Fría y generó controversias que se proyectan a la actualidad. Entre sus fines en tiempo de paz, aparte de su preparación para la guerra, estaba la “colaboración para el desarrollo económico y social”, para lo cual debían “preparar y ejecutar los planes” para dicha participación, según el Art. 2. En este mismo artículo se hizo también referencia a sus fines en tiempo de guerra, los que se definieron como en el Decreto-Ley de 1942.

En cuanto a la Organización del Comando en Jefe de las FF.AA., el Art. 11 estableció la misma disposición constitucional sobre el papel principal que al respecto le correspondía al Presidente de la República y la capacidad que a la vez tenía de delegar el mando efectivo de ellas. Según el Art.12, como Comandante en Jefe era responsable de la preparación de las FF.AA. para la guerra y para el mantenimiento de la seguridad nacional. Por el Art.13, en función de los mencionados fines y para cumplir con su responsabilidad en materia de planeamiento, instrucción y empleo de las FF.AA., el Comandante en Jefe contaba con los siguientes órganos: a) Ayudantía General; b) Estado Mayor Personal; c) Estado Mayor General de las FF.AA.; d) Estado Mayor Especial de las FF.AA.; e) Comando de Divisiones; f) Comando de la Aeronáutica; g) Comando de la Armada; h) Comando de Unidades de Apoyo al Combate; i) Comando de Instituciones de Enseñanza; j) Direcciones de Servicios; y k) Unidades y Reparticiones especiales.

El Art. 14 estableció, además de lo previsto en el Art. 13, otras atribuciones del Comandante en Jefe, entre las que cabe destacar la indicada en el inciso e), consistente en “determinar los cuadros de Oficiales, Sub-Oficiales y Tropas, de acuerdo a las necesidades de las FF.AA., y elevarlos al Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Defensa Nacional”. Este y otros incisos relativos a tales atribuciones permiten verificar al mismo tiempo que el Ministerio de Defensa Nacional pasaba a ser un nexo entre el Comando en Jefe y el Poder Ejecutivo, en

conformidad con el Art. 37 (Capítulo IV, de Disposiciones Finales) de esta misma Ley, el antepenúltimo, por el que al Ministerio le correspondían “funciones políticas y administrativas de las FF.AA.”. Sólo cabe preguntarse cómo operaba de hecho este procedimiento teniendo en cuenta que Stroessner siempre tuvo los dos cargos.

Cabe acotar que esta Ley 370 derogó el Decreto-Ley de 1942, el cual había sido aprobado por Ley 9 del 22 de julio de 1948, excepto las disposiciones del Título IV referidas al Consejo de la Defensa Nacional.

Ley 832/1980 de Organización General de las FF.AA. de la Nación

En el Art. 2 (Título I, Capítulo II) esta Ley recoge estrictamente la formulación constitucional en cuanto a las responsabilidades fundamentales de las FF.AA, pero en el Art. 3 se definen las misiones siguientes: “mantener la inviolabilidad de las fronteras terrestres, fluviales y el espacio aéreo”; “garantizar la seguridad interna en coordinación con otras instituciones del Poder Nacional”; “organizar, equipar y adiestrar fuerzas para hacer frente a cualquier tipo de agresión”; “formar y administrar reservas”; “colaborar en la defensa civil prestando ayudas en caso de calamidad pública”; y “contribuir al desarrollo económico-social” del país.

Por el Art. 4 (Título II, Capítulo III) se consideraba a las FF.AA “esenciales para la ejecución de la Política de Seguridad Nacional”. Se podría entender así una alusión a una política gubernamental que trascendía el ámbito de responsabilidad de las FF.AA., pero en la que éstas tenían un papel instrumental de mucha importancia. Sin embargo, y más allá de los términos del lenguaje, no debe perderse de vista que de hecho las FF.AA ejercían entonces el poder político.

Por el Art. 11 (Capítulo V) las FF.AA. se organizaban en: a) Comando en Jefe; b) Comando de Cuerpo de Ejército; c) Comando de la Armada; d) Comando de Aeronáutica; e) Comando de Institutos Militares de Enseñanza; f) Comando de Apoyo de Combate; g) Comando Logístico; y h) Regimiento Escolta Presidencial. No está demás señalar que esta reorganización de las FF.AA. fue inducida en buena medida por la necesidad de crear espacios para la promoción de generales más jóvenes, quienes de lo contrario, y dada la prolongada permanencia en actividad de algunos generales del “primer anillo” del General Stroessner, no tenían cabida en la estructura anterior.

Por el Art. 12 (Título III, Capítulo VI) el Presidente de la República era el Comandante en Jefe, estando prevista la posibilidad de la delegación del mando efectivo de las FF.AA., al igual que en la Ley anterior. Por el Art. 13 el Comandante en Jefe ejercía “el mando efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación” y era “responsable de la preparación del personal militar y comandos componentes para el eficiente desempeño de las funciones” que les correspondían “en el cumplimiento de su misión”. En tal carácter debía: a) dictar los reglamentos militares de acuerdo con la ley; b) organizar los Comandos componentes y articular las Grandes Unidades; y c) crear unidades u organismos especiales de acuerdo con las necesidades.

A diferencia de la Ley anterior, en ésta ya en el Art. 14 se hace referencia a las responsabilidades del Ministerio de Defensa Nacional, omitiéndose la expresión “funciones políticas” todavía utilizada en 1972 para aludir a aquéllas, definiéndose en este caso su competencia con los términos “funciones administrativas y judiciales de las Fuerzas Armadas”.

Por el Art. 15 (Capítulo VII), para el desempeño de su cargo el Comandante en Jefe disponía del Gran Cuartel General con los siguientes organismos: a) Ayudantía General; b) Estado Mayor Personal; y c) Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

El Título IV (y los correspondientes Capítulos) de esta Ley se dedicó a los Comandos componentes, el Título V a la organización territorial, el Título VI a Otros Comandos, el Título VII a la organización de las FF.AA. en tiempo de guerra, y el Título VIII a Disposiciones Especiales.

Si bien por el Art. 69 (Título VII) se recogió la disposición constitucional relativa a la necesidad de una autorización del Congreso al P.E. para la movilización de los ciudadanos de la reserva en caso de peligro de guerra internacional, por el Art. 70 se previó que el Comandante en Jefe pudiera disponer “medidas preparatorias de la movilización antes de ser autorizadas”. Cabe acotar que por el Art. 73 quedó derogada la Ley 370 anterior, con excepción de las normas relativas al Consejo de la Defensa Nacional.

Ley 847/1980 de Estatuto del Personal Militar

Por el Art. 2 (Título II, Capítulo I) de esta Ley, y en consonancia con la anteriormente tratada, las FF.AA. de la Nación se constituían con “los componentes permanentes del Ejército, la Armada y la Aeronáutica y sus respectivas Reservas”; a ellas estaban confiadas “la custodia y la defensa de la soberanía y la integridad territorial de la República”, de acuerdo con la ya conocida formulación constitucional. El Art. 3 reiteraba que el Presidente de la República era el Comandante en Jefe de la FF. AA. de la Nación y que podía delegar en un Oficial General el mando efectivo de las mismas.

El Capítulo I (Título IV) se ocupaba de los “Deberes Militares”, el Capítulo II de las “Virtudes Militares”, el Capítulo III de la “Ética Militar”, el Capítulo IV de la “Violación de los Deberes”, en tanto que el Capítulo V de los “Derechos de los Militares”. Entre los deberes militares cabe destacar el establecido por el inciso f) del Art. 72, según el cual los militares tenían que dedicarse exclusivamente a sus funciones profesionales y en caso de encarar actividades ajenas a sus funciones militares se requería “autorización previa del Comandante en Jefe de las FF.AA. de la Nación”. También debían dignificar el cargo ejercido “manteniendo el principio de autoridad y la obediencia a las leyes y las órdenes de la Superioridad” (inciso j). “La veneración de los símbolos nacionales” (inciso c), “la lealtad para con la Institución y sus superiores” (inciso e), “la obligación de tratar a los subordinados con corrección, interés, rectitud y consideración” (inciso i), así como “velar por el honor, la dignidad y el respeto a las FF. AA. de la Nación” (inciso k) constituían otros deberes que reflejaban el tipo de retórica utilizado en esta normativa militar.

En este mismo sentido pueden destacarse, de acuerdo con el Art. 73, virtudes como “la firme voluntad de cumplir con patriotismo los deberes militares comprometidos bajo la fe del juramento” (inciso a), “el celo por las instituciones e intereses de la patria y la veneración de las tradiciones de gloria y de los valores morales e históricos” (inciso b), “la fe en la elevada misión de las Fuerzas Armadas” (inciso c), así como “el espíritu de cuerpo, propio de la organización castrense” (inciso d), siendo probablemente esta última la que mejor se refleje en acciones concretas, por lo menos en las últimas décadas, más allá del cuestionamiento que merezcan las implicancias negativas de las aludidas acciones y más allá también de figuras que constituyen excepciones a las tendencias prevalecientes.

Con respecto a la ética militar, el Art. 74 mencionaba preceptos cuya observancia estaban íntimamente ligadas a “una conducta moral y profesional irreprochables” que le imponía a todo militar “la conciencia del deber, el pundonor militar y el decoro”. Algunos de esos preceptos eran: “amar la verdad, la justicia y la responsabilidad como fundamentos de la dignidad personal” (inciso a), “dedicar todos sus esfuerzos en bien del servicio” (inciso e), “respetar la dignidad de la persona humana” (inciso i), “respetar a las autoridades civiles” (inciso j), “cumplir con sus deberes ciudadanos” (inciso k) y “observar las normas de la buena educación” (inciso l).

Entre los derechos de los militares (Art. 85), además de los relativos a la posesión del grado (inciso a), asignación del cargo correspondiente (inciso b), el uso del uniforme, insignias y distintivos correspondientes (inciso c) y la percepción de los haberes que correspondan (inciso e), entre otros, cabe destacar el que les permitía “ser detenido solamente por autoridad militar, salvo que sea sorprendido en flagrante delito”, en cuyo caso podía ser aprehendido por autoridad policial, pero éste debía “entregarlo de inmediato a la unidad militar más cercana” (inciso h), así como el que contemplaba “el ejercicio del voto, salvo aquellos que estén exceptuados por la Constitución” (inciso j).

Se evidencia que la Constitución de 1967 ajustó en cierto sentido el alcance de las responsabilidades de las FF.AA., al dejarse de lado las relativas a la defensa de la Constitución y del honor de la República, y también al explicitarse la función policial en relación con la problemática del orden interno y la seguridad de las personas. Sin embargo, se plantearon mediante normas legales otros roles, como el relativo a la seguridad nacional, primero –a principios de la década de los años 70- en los términos de una función propia y directa, luego –al iniciarse la década de los años 80- como parte instrumental de una política gubernamental con la que a nivel regional se enfrentó a la guerrilla comunista que entonces pugnó por subvertir el orden establecido según la retórica occidental de convivencia en sociedad. El hecho de que en ese enfrentamiento se soslayara el debido respeto de los principios de un Estado de Derecho republicano produjo heridas que todavía no cicatrizan. Es asimismo destacable el rol de las FF.AA. respecto del desarrollo económico-social, que en realidad no debería sorprender dado que ellas en función gubernativa, más allá de la fachada democrática, no podían sino tener una perspectiva abarcante y totalizadora de la problemática nacional.

Aparentemente podía resultar significativo en función de un sistema democrático de convivencia que, superando el método aplicado por el Mariscal Estigarribia para la elaboración de la Constitución de 1940, se convocara a elecciones y se reuniera una Convención Nacional Constituyente para generar una nueva Carta Magna en 1967. En el mismo sentido podía ser tomado el hecho de que orgánicamente en ésta se considerara en primer lugar al Poder Legislativo como expresión de la soberanía popular, contrariamente a lo establecido en la Constitución anterior, en la que el Poder Ejecutivo tenía tratamiento preeminente. Por cierto, la Constitución de 1967 otorgaba, por ejemplo, al Congreso la facultad de autorizar la movilización de los ciudadanos reservistas en caso de amenaza de conflicto externo, no obstante lo cual la Ley 832/80 planteaba la posibilidad de que el Comandante en Jefe de las FF.AA. implementara “medidas preparatorias” pertinentes con anterioridad a tal autorización. En esas décadas el Comandante en Jefe ejerció mucho poder, sobre todo teniendo en cuenta que el Presidente General Stroessner nunca delegó el mando efectivo de las FF.AA. concentrando en su persona ambos cargos, pero también es cierto que abrió espacios a militares y políticos de extracción partidaria de su absoluta confianza que le ayudaron a constituir una base de poder que logró mantener en la medida que el contexto político internacional fue propicio para ello. En 1977,

cumplidos los dos mandatos previstos en la Constitución de 1967, una reforma constitucional le habilitó a Stroessner a prolongar indefinidamente su presidencia.

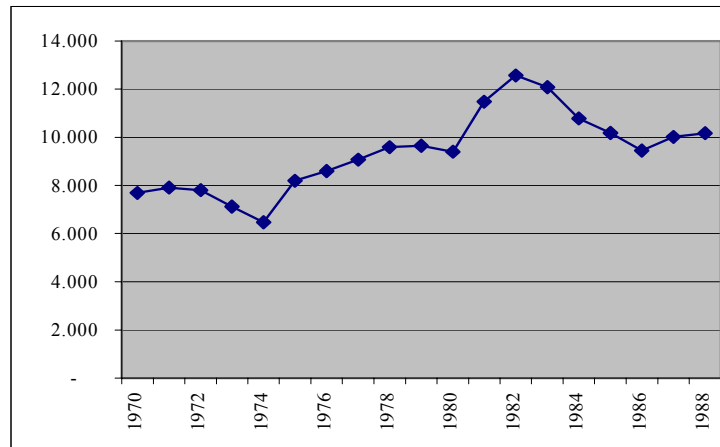
El Ministerio de Defensa Nacional por su parte se fue reduciendo a funciones que al final ni siquiera retóricamente fueron definidas como políticas, caracterizadas más bien como complementarias de acuerdo con la estructura burocrático-administrativa conformada, con menguado peso decisivo en los aspectos fundamentales de la problemática de la defensa y aplicando una interpretación restringida del alcance de sus responsabilidades administrativas. Su estructura orgánica dejó de estar contemplada en las últimas leyes de Organización General de las FF.AA., lo cual en realidad debe considerarse jurídica e institucionalmente correcto. Sólo que alternativamente no le fue otorgado el marco orgánico apropiado en el ámbito del Poder Ejecutivo. No obstante, su estructura organizacional siguió modificándose, pudiendo mencionarse al respecto la formación de la Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional por Ley 646 del 12 de agosto de 1977, así como la incorporación del Departamento de Enseñanza de Inglés por Resolución Ministerial 94 del 24 de abril de 1984.

En los 50 años transcurridos entre 1939 y 1989 se registraron 17 designaciones de Ministro de Guerra y Marina o de Defensa Nacional, 16 de ellas correspondieron a militares; cabe aclarar que 14 militares -6 coroneles o su equivalente y 8 generales- ejercieron el cargo, pues dos de ellos lo hicieron en dos oportunidades. El nombramiento de un solo político de extracción partidaria se registró en todo ese período, el del Dr. José Zacarías Zarza, quien se desempeñó como tal durante poco más de 2 años entre 1949 y 1951. En términos promedio, cada Ministro ocupó el cargo por casi 3 años, en comparación con períodos constitucionales de cinco años.

En el subperíodo 1939-1948, durante las presidencias del Mariscal Estigarribia y del General Morínigo, se produjeron 8 designaciones de Ministro de dichas carteras; uno de ellos, el Coronel (S.R.) Vicente Machuca estuvo cinco años en el cargo, entre 1941 y 1946, y los demás algunos meses y hasta alrededor de un año. En el subperíodo 1948-1954 (abarcando los primeros tiempos del Presidente Stroessner) hubo 5 designaciones de Ministro de Defensa Nacional; dos de ellos duraron menos de 1 año en el cargo. Durante el Gobierno del General Stroessner pero contando a partir de febrero de 1956 (él había asumido en 1954), hubo 4 designaciones en dicha cartera: el General Marcial Samaniego fue nombrado dos veces, ocupando el cargo entre 1956 y 1962 y entre 1974 y 1983 durante alrededor de 15 años en total, el General Leodegar Cabello lo ocupó entre 1962 y 1974 por más de 11 años, mientras que el General Germán Martínez lo hizo entre 1983 y la fecha del derrocamiento de Stroessner en febrero de 1989 durante poco más de cinco años. Seguramente estas designaciones significaron, en la perspectiva del Presidente Stroessner y quizás también en la de cada uno de ellos, una digna culminación de las respectivas carreras militares.

Con respecto al presupuesto ejecutado del Ministerio de Defensa Nacional, cabe observar en el siguiente gráfico la evolución de las cifras del período 1970-1988 en términos de moneda constante. Éstas muestran una tendencia creciente y los valores extremos reflejan un incremento del 32%.

Gráfico 1: Evolución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional
En millones de guaraníes constantes de 1982



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda y el Boletín de Cuentas Nacionales N° 37 del BCP.

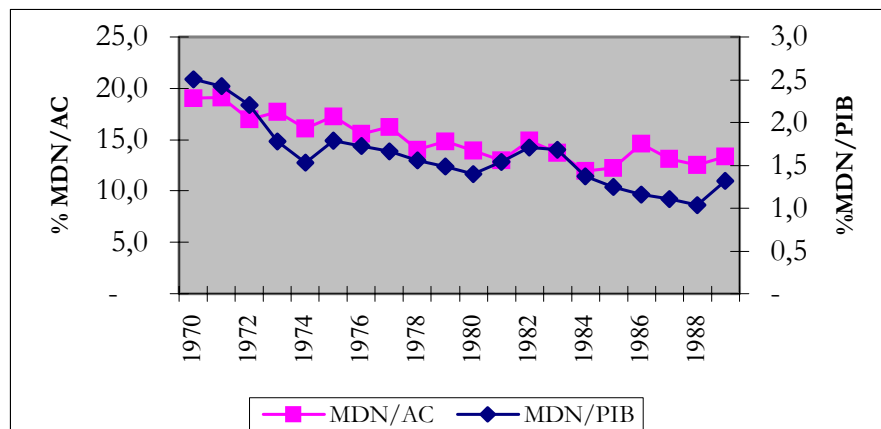
Traduciendo dicho comportamiento en términos de dólares corrientes, cabe señalar que el incremento fue de 160%: en 1970 el gasto fue de 14 millones de dólares y en 1988 alcanzó a 37 millones de dólares. En estos términos el monto más elevado de la curva se dio en 1981 (representando 73 millones de dólares) y no en 1982, por la incidencia de una devaluación superior al 35% que se produjo este último año.

Si bien la tendencia que presentó el gasto del Ministerio de Defensa Nacional fue creciente en el período 1970-1988, su participación en el gasto de la Administración Central (AC) y en el Producto Interno Bruto (PIB) fue disminuyendo a lo largo de ambas décadas. Mientras que en 1970 el Ministerio de Defensa Nacional representaba el 19% de la Administración Central y gastaba el 2,5% del PIB, en 1989 esa participación relativa disminuyó a 12,5% y a 1% respectivamente, como puede verse en el gráfico 2.

Puede apuntarse que en el año 1989, año en que una nueva cúpula militar asumió el poder, el gasto del Ministerio de Defensa Nacional registró un significativo repunte llegando a 53 millones de dólares, equivalentes al 13,3% del gasto de la Administración Central y al 1,3% del PIB.

Al comparar con la de otros ministerios relevantes la participación promedio del Ministerio de Defensa Nacional en el gasto de la Administración Central de las décadas de 1970 y 1980 (17% y 13% respectivamente), se observa que ésta es considerablemente mayor a las del Ministerio de Salud Pública (4% y 5% respectivamente) y del Interior (cerca del 9% en ambas décadas), verificándose una menor diferencia con respecto a la participación del Ministerio de Educación (14% y 12% respectivamente).

Gráfico 2: Participación del gasto del Ministerio de Defensa Nacional en el gasto de la Administración Central y del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda (1970-1989) y el Bolín de Cuentas Nacionales N° 37 del BCP.

En términos per cápita, el gasto promedio del Ministerio de Defensa Nacional en los años 70 y 80 fue de 9 y 13 dólares corrientes respectivamente, frente a 8 y 12 dólares corrientes en el caso del Ministerio de Educación, 5 y 9 dólares corrientes en el caso del Ministerio de Interior y 2 y 5 dólares corrientes en el caso del Ministerio de Salud Pública.

3. Marco jurídico de la problemática de la defensa en la actualidad (post-Stroessner)

En agosto de 1988 el General Stroessner había iniciado un nuevo mandato presidencial, pero, definida la Guerra Fría, el contexto político internacional había dejado de ser propicio para regímenes como el que él había instaurado. Una alianza civil-militar lo derrocó e inició un proceso denominado de “transición democrática”, que en realidad estuvo muy determinado por la cúpula militar hasta mediados de los años 90; la importante renovación a la que estuvo sujeta la misma en esos años condujo en la segunda mitad de esa década a una conformación liderada por militares con criterios más institucionalistas y conscientes del tiempo de la dirigencia política de extracción civil para las responsabilidades gubernamentales. De todos modos, y con la perspectiva del transcurso de 15 años, muy lejos está el referido proceso de haber satisfecho las expectativas optimistas que entonces se habían generado. Las formalidades institucionales no implican necesariamente una gestión pública constructiva en función del bienestar general, sobre todo si ella está condicionada por la incompetencia y la corrupción asociadas al clientelismo y al prebendarismo como mecánica del ejercicio del poder.

Cabe reconocer que la apertura política ha permitido desnudar progresivamente estas características fundamentales de la cultura política local, que por lo demás no es extraña en América Latina. Podría sostenerse que la dictadura “stroessnerista” las desarrolló convenientemente y se apoyó en ellas, pero mantuvo en cierto sentido bajo su control el alcance de las mismas, de manera que una creciente extensión de sus efectos perversos se manifiesta con el avance del desorden propio de la cuasi-anarquía existente en los últimos años. Constituye un desafío de difícil pronóstico revertir situación tan compleja, teniendo en cuenta, por ejemplo, el fracaso de varios políticos relativamente jóvenes en distintas responsabilidades ya asumidas, el

hecho de que los partidos políticos sean meramente electoralistas y no trabajen seriamente en formular programas de gobierno, pero sobre todo la falta de una cultura política y ciudadana que induzca una renovación substancial en el tipo de liderazgo político y una ruptura del dramático círculo vicioso prevaleciente respecto de la manera de entender y de hacer política en el país. Con base en esta situación cabe considerar los aspectos jurídico-institucionales que han marcado la problemática de la defensa nacional en estos últimos años.

3.1. Bases constitucionales

A principios de los años 90 se consideró significativo dejar de lado la Constitución con la que gobernó Stroessner y convocar una Convención Nacional Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución, un gesto por cierto absolutamente insuficiente, dada la situación presentada, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en el país, más aún cuando se dio preeminencia a criterios sesgados por perspectivas e intereses sectoriales y que perdieron de vista la debida racionalidad en función del Estado paraguayo como totalidad. El resultado fue la Constitución de 1992, cuyas contradicciones y equívocidades facilitan la arbitrariedad en su interpretación y el incumplimiento de sus normas, y cuyas limitaciones motivan constantes planteamientos para su reforma. Sólo que esa misma situación presentada induce la pregunta acerca de la efectiva posibilidad de un resultado mejor. No obstante, cabe considerar las disposiciones pertinentes a los fines de este trabajo, así como también ciertas críticas formuladas al respecto por el CEPPRO (CEPPRO 1999).

La Constitución de 1992 establece en su artículo 172 (Parte II, Título I, Capítulo V) que la Fuerza Pública está integrada exclusivamente por las fuerzas militares y policiales. En su crítica a este respecto el CEPPRO advierte que debe rechazarse la aparente personería constitucional que tal formulación le confiere a la fuerza pública, pues “ella no es un actor institucional per se, independiente, con derecho propio”; por el contrario, ella no es sino “la fuerza material al servicio de las autoridades ejecutiva y judicial de la República”, que en este carácter instrumental es constitucional, aunque es organizada a través de la vía legal por el Congreso.

Desde este punto de vista cabe sostener, como ya lo hace el CEPPRO en el trabajo aludido, que en tanto brazo armado puede ser utilizado por el Poder político legítimamente establecido para mantener “el orden interno”, así como para defender “la misma existencia del Estado en el orden externo”. Cuál de las dos fuerzas mencionadas vaya a ser utilizada dependerá de la situación que deba ser controlada en un momento dado. En principio es correcto pensar que la Policía esté orientada al orden interno, pero si el problema supera su capacidad de reacción, sin ninguna duda que las Fuerzas Armadas pueden ser asignadas en tal caso, no obstante el hecho de estar en principio destinadas a defender la integridad del Estado de agresiones externas.

La Constitución establece en el siguiente artículo, el 173, que dichas Fuerzas son nacionales, que tienen carácter permanente, profesional, no deliberante y obediente, y que están subordinadas a los poderes del Estado, atribuyéndoles como misión no sólo la custodia de la integridad territorial, sino también la defensa de las autoridades legítimamente constituidas. Establece también que su organización y sus efectivos sean determinados por ley, prohibiendo además que los militares en servicio activo se afilien a algún partido o movimiento político y realicen cualquier tipo de actividad política.

Cabe destacar una importante implicancia que surge del Art. 173, según la crítica del CEPPRO, como lo es la consagración de “un cuarto Poder no subordinado de derecho a nadie”. En efecto, al afirmar la Constitución que las FF.AA. deben subordinarse a los Poderes del Estado pero sin especificar a cuál de ellos, los militares pueden, en determinadas circunstancias, definir a quién reconocer como autoridad legítimamente constituida y obedecer las directivas de otro Poder distinto del Poder Ejecutivo no obstante ser éste su Comandante en Jefe, dándoles pie a sustraerse de dicho ámbito y constituirse así en el árbitro constitucional supremo de la vida política nacional.

A este respecto es muy pertinente recordar, por ejemplo, el caso del “marzo paraguayo”, situación altamente conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo vivida en 1999 tras el asesinato del Vicepresidente Argaña, circunstancia en la que la cúpula militar tuvo que debatir a quién obedecer. Otro caso similar se dio previamente, en abril de 1996, en oportunidad de la exigencia de renuncia al Presidente Wasmosy por parte del entonces General Lino Oviedo. Cabe acotar que la Policía sí se halla expresamente “en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación”, según el Art. 175 de la Constitución.

Cabe hacer notar que la misma Constitución faculta al Poder Ejecutivo a hacer uso de las FF.AA. Éste tiene como deberes y atribuciones por el artículo 238 (Título II, Capítulo II, Sección I) “representar al Estado y dirigir la administración general del país” (Inc. 1), “cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes” (Inc. 2) y “hacer cumplir las disposiciones de las autoridades creadas por esta Constitución” (Inc. 15), para todo lo cual eventualmente podría necesitar hacer uso racional de la violencia legítima del Estado recurriendo a la fuerza pública. El Inc. 7 contempla que en caso de agresión externa, el Presidente, con la previa autorización del Congreso, declare el Estado de Defensa Nacional o acuerde la paz, entre otras disposiciones. El Inc. 9, por su parte, establece que el Presidente “es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación”, cargo declarado indelegable, y le faculta a dictar los reglamentos militares, disponer de las Fuerzas Armadas, organizarlas y distribuir las, “de acuerdo con la ley”. Por este mismo inciso puede adoptar “las medidas necesarias para la defensa nacional”, así como otorgar, “por sí, los grados en todas las armas, hasta el del teniente coronel o sus equivalentes y, con acuerdo del senado, los grados superiores”. Los incisos 13 y 14 le facultan en lo relativo a las cuestiones presupuestarias y su ejecución. Cabe acotar que por el Art. 144 (Título I, Capítulo II) el Estado paraguayo renuncia a la guerra, pero se establece el principio de la legítima defensa.

Con respecto a las funciones de los Ministros del Poder Ejecutivo, el Art. 240 (Título II, Capítulo II, Sección II) de la Constitución establece que éstos tienen a su cargo “la dirección y gestión de los negocios públicos”, disposición contradictoria con el inciso 1 del Art. 238 por el que el Poder Ejecutivo es el responsable de la administración general del país. En su crítica a esta formulación el CEPPRO considera que los Ministros deberían ser denominados en realidad “secretarios de Estado” y como tales ser asistentes del Presidente de la República en la gestión de los asuntos públicos. Por cierto, el Art. 242 de la Constitución señala que los Ministros son “los jefes de la administración de sus respectivas carteras”, debiendo en tal carácter promover y ejecutar la política de su competencia “bajo la dirección” de aquél. Esto revela desprolijidad, por decir lo menos.

Con relación a las competencias del Poder Legislativo, el Art. 183 (Título II, Capítulo I, Sección I) relativo a la reunión de ambas Cámaras –la de Diputados y la de Senadores- en Congreso establece que en tal carácter les corresponde, entre otras, autorizar la entrada de

Fuerzas Armadas extranjeras al país, así como la salida al exterior de las nacionales, “salvo casos de mera cortesía”. El Art. 202 se ocupa de los deberes y atribuciones del Congreso, entre los que cabe destacar el establecido por el inciso 5: “sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación”. El Art. 224 (Sección V) establece como atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores, entre otras, el prestar acuerdo para los ascensos militares desde el grado de Coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios (Inc. 2) y el “autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjera al país” (Inc. 5).

3.2. Bases legales

A lo largo de los años 90, la reforma del marco jurídico relativo a la defensa nacional requirió un conflictivo trabajo legislativo y bastante esfuerzo en la búsqueda de cierto consenso político. Los logros alcanzados serán presentados seguidamente, pero cabe señalar que los posteriores cuestionamientos y nuevos planteos de reforma que aún no prosperan y se hallan latentes, constituyen evidencias de las falencias de las normas vigentes y de las diferencias de criterios existentes al respecto, tanto dentro del estamento militar como a nivel de la dirigencia política.

Ley 216/1993 de Organización General de las FF.AA. de la Nación

El Art. 2 (Título I, Capítulo Único) de esta Ley caracteriza a las FF.AA. siguiendo las disposiciones constitucionales del Art. 173 antes referido y también considera las mismas prohibiciones constitucionales a las que están sujetos los militares en servicio activo en el ámbito de la política. El Art. 6 de la Ley recoge la misión de las FF.AA. establecida en la Constitución.

Por el Art. 7 se establece que para el cumplimiento de sus finalidades las FF.AA. deben: “a) mantener la inviolabilidad de las fronteras terrestres, de las fluviales y del espacio aéreo; b) organizar, equipar y adiestrar sus fuerzas para hacer frente a cualquier agresión; c) organizar, encuadrar y administrar reservas; d) cooperar en la defensa civil; y e) cooperar con el restablecimiento del orden interno cuando así lo disponga el Presidente de la República, por Decreto fundado”. Por cierto, todos estos ítems merecen alguna observación, pero sobre todo los dos primeros, estrechamente vinculados a la vigencia de intereses creados (compartidos por miembros de las FF.AA.) en combinación con deficiencias en el ejercicio de la función pública, por decir lo menos, por un lado, y a una notable escasez relativa de recursos fiscales, por la otra, particularmente si se tuviera que considerar en serio la posibilidad de “cualquier agresión”; sería más sensato plantearse agresiones posibles. Con respecto al último ítem y la eventualidad de un conflicto entre autoridades legítimamente constituidas, cabe recordar la crítica de CEPPRO y la rapidez con que tal eventualidad se hizo realidad en la historia reciente.

Según el Art. 8 (Título II, Capítulo I), las FF.AA. están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea con sus componentes permanentes y sus reservas. Por el Art. 10 (Capítulo II) las FF.AA. están organizadas en: a) el Comando en Jefe; b) el Comando de las Fuerzas Militares; c) el Ejército; d) la Armada; y e) la Fuerza Aérea. Por el Art. 11 (Capítulo III) se recoge el deber y la atribución constitucional -ya mencionada- del Presidente de la República de ser su Comandante en Jefe, correspondiéndole en tal carácter el mando supremo de las mismas. Por el Art. 12, Inc. c) establece y dispone la organización y distribución de las FF.AA. de la Nación (ítem 1). Por el Art. 13 el Comando en Jefe de las FF.AA. está integrado por: a) el Comando de las Fuerzas Militares; b) el Estado Mayor Personal; c) la Justicia Militar; d) el Obispado Castrense; e) las Tropas del Cuartel General.

El Art. 14 (Capítulo IV) establece que es el Presidente de la República quien “por sí nombra y remueve al Comandante de las Fuerzas Militares”, cargo que debe ser ejercido “en dependencia jerárquica del Comandante en Jefe ...”. Por el Art. 15 el Comandante de las Fuerzas Militares “es el ejecutor de las órdenes e instrucciones que imparte el Presidente de la República, en su carácter de Comandante en Jefe ...” y para el efecto puede coordinar la acción de los mandos superiores del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, así como colaborar con el Comandante en Jefe “en la conducción de las Fuerzas Militares”. Por el Art. 16 es el Comandante de las Fuerzas Militares quien debe someter a consideración del Comandante en Jefe los proyectos relativos a los aspectos fundamentales de la política militar, así como “los planes para la defensa nacional y el empleo de las Fuerzas en acciones militares específicas”. Por el Art. 17 (Capítulo V) el Comando de las Fuerzas Militares está integrado por: a) el Cuartel General, integrado a su vez por el Estado Mayor Conjunto y el Estado Mayor Personal; b) los Comandos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea; c) el Comando Logístico; d) la Dirección del Material Bélico; y e) otras unidades.

Por el Art. 44 (Título VI, Capítulo II) y de acuerdo con la norma constitucional corresponde la autorización del Congreso al Poder Ejecutivo para que éste pueda disponer “la movilización de los ciudadanos de la reserva en caso de peligro de conflicto armado internacional”. En tal caso, el Comandante en Jefe está sin embargo facultado por el Art. 45 a “disponer las medidas preparatorias de la movilización antes que la misma sea autorizada por el Congreso”.

Es significativo destacar también que el Art. 48 (Título VII, Capítulo Único) de esta Ley establece que “las funciones administrativas de las Fuerzas Armadas corresponden al Ministerio de Defensa Nacional”.

Cabe acotar que antes de la reforma constitucional de 1992, el Gobierno del General Rodríguez, que sucedió al de Stroessner, había derogado la anterior Ley 832/1980 mediante la Ley 74/1991 de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación. Ésta, por un lado, consideraba las disposiciones de la Constitución de 1967 con relación a las responsabilidades fundamentales de las FF.AA.; por el otro, hizo modificaciones significativas a la normativa anterior, las que fueron incorporadas posteriormente a la Ley 216/1993. Así, por ejemplo, el Art. 7 de esta última es el mismo que el Art. 4 de la Ley 74/1991, que ya había dejado de lado las misiones de las FF.AA. relativas a “garantizar” la seguridad interna y a “contribuir” al desarrollo económico-social del país, contempladas en la Ley 832/1980; asimismo, el Art. 12 de ambas contiene prácticamente las mismas atribuciones del Comandante en Jefe de las FF.AA. También es destacable que en la Ley 74/1991 ya no se hacía referencia al concepto de “seguridad nacional”.

En vigencia la Constitución de 1992, se encaró la modificación de la ley de organización general de las FF.AA., la que tenía que considerar las disposiciones constitucionales pertinentes. Es así que se llegó a la promulgación de la Ley 216/1993 poco antes de la finalización del mandato del Presidente Rodríguez, derogándose la Ley 74/1991. En la segunda mitad de 1993, ya durante el Gobierno del Presidente Wasmosy -el primero de extracción civil después de cuatro décadas-, se elaboró una nueva Ley, la 244/1993, para derogar la Ley 216/1993 y restablecer la vigencia de la Ley 74/1991 (con ciertas modificaciones); ello sin embargo no pudo concretarse, probablemente porque las aludidas modificaciones resultaban insuficientes en

vinculación con las disposiciones constitucionales y con la decisión de crear el Comando de las Fuerzas Militares, por ejemplo.

Ley 1.115/1997 del Estatuto del Personal Militar

El Art. 1 (Título I, Capítulo Único) recoge las disposiciones constitucionales relativas al carácter de las FF.AA. y a la autoridad del Presidente de la República.

El Art. 6 (Título II, Capítulo I) establece que son miembros de las FF.AA. de la Nación: a) el personal militar del cuadro permanente; b) el personal incorporado como empleado militar mientras revista como tal; y c) el personal militar en situación de retiro.

El Art. 14 (Título III, Capítulo II) se refiere a la ética militar y detalla los preceptos que deben ser observados por los integrantes de las FF.AA. en conformidad con la “conducta moral y profesional irreprochables” que a ellos les impone “la conciencia del deber y el honor militar”. Algunos de esos preceptos son: “el fortalecimiento de la disciplina, la dignidad, celo en el servicio, rectitud de procedimiento, la honradez profesional y firmeza de carácter” (inciso a); “la dignificación del cargo que ejerce” (inciso b); respetar a las autoridades legalmente constituidas” (inciso f); “abstenerse de hacer uso del cargo o jerarquía para obtener facilidades personales de cualquier naturaleza o para encaminar algún negocio particular o de terceros” (inciso h); “la fe en la elevada misión de las Fuerzas Armadas de la Nación y el compromiso de velar por el buen nombre de sus integrantes haciendo obedecer los preceptos de la ética militar” (inciso i).

Más allá de ciertas repeticiones y algunas modificaciones retóricas, cabe hacer notar la eliminación del capítulo dedicado a las “virtudes militares” en esta nueva ley y señalar la referencia a “autoridades legalmente constituidas” en vez de “autoridades civiles” como el inciso j) del Art. 74 de la ley anterior, pero sobre todo destacar la implicancia del inciso h), casi un reconocimiento de prácticas corrientes cuya superación requiere un cambio esencial de actitud profesional, que genera expectativas de clara demostración antes que permanecer como una cínica expresión de deseos.

En cuanto a los “deberes y obligaciones del personal militar en actividad”, el Art. 15 (Capítulo III) dispone en primer lugar “la sujeción a la Constitución Nacional, a leyes y a reglamentos en la jurisdicción militar y disciplinaria” (inciso a). Se mantienen deberes como “el cumplimiento de las órdenes del superior y la rigurosa observancia de los reglamentos en interés del servicio” (inciso b), “la veneración de los símbolos nacionales” (inciso c), “la obligación de tratar a los subordinados con corrección, interés, rectitud y consideración” (inciso f), entre otros. Algunos de los preceptos relativos a la ética militar en la ley anterior fueron incluidos en esta ley como deberes y obligaciones: “el respeto a la dignidad de la persona humana” (inciso j) y “el cumplimiento de los deberes ciudadanos” (inciso k). Más allá de los tipos de ajustes ejemplificados, la formalidad retórica se mantiene como característica fundamental, sin perjuicio de la existencia de militares representativos de tales convicciones.

Por el Art. 16, inciso b), el personal militar en actividad tiene prohibida “la participación directa o indirecta en actividades de partido o movimiento político alguno”, en tanto que por el inciso c) tiene prohibido “el ejercicio habitual de cualquier actividad en la que se vean favorecidos por su estado militar”

Es destacable la eliminación del inciso f) de la ley anterior que obligaba a la dedicación exclusiva a las funciones profesionales y que, alternativamente, requería autorización previa del Comandante en Jefe. A este respecto, en la nueva ley y dentro del Capítulo IV (del mismo Título) relativo a los “derechos del personal militar en actividad”, el inciso n) establece, entre otros “derechos esenciales”, “el ejercicio de actividades técnico-profesionales u otras distintas a sus funciones castrenses, siempre que tal ejercicio no sea contrario a las leyes, ni perjudique al servicio o al decoro institucional”. Por lo demás, los otros derechos enunciados son en gran medida similares a los establecidos en la ley anterior. Destacable podría ser una diferencia en el procedimiento al que está sujeto el personal militar en caso de ser aprehendido en la comisión de flagrante delito consistente en la agregada exigencia de comunicar “a la autoridad judicial correspondiente” (inciso j).

Ley 1.337/1997 de Defensa Nacional y Seguridad Interna

El Título I de esta Ley (Art. 1 al 35) se ocupa de la Defensa Nacional, mientras que el Título II lo hace de la Seguridad Interna (Art. 36 al 56).

Por el Art. 1 (Capítulo I) se declara que el Título I “establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, ejecución y control tendientes a asegurar la defensa nacional”. Ésta, por el Art. 2, es definida como “el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente.

Estos intereses nacionales se definen en el Art. 3. Por “soberanía” se entiende “el poder supremo del Estado por sobre cualquier otra institución u organización de cualquier naturaleza, sin más límite que lo establecido en la Constitución Nacional y las leyes”. Por “independencia” se entiende “la existencia de la República del Paraguay en la comunidad internacional como un Estado regido única y libremente por su Constitución Nacional, los tratados internacionales vigentes ..., sus leyes y sus autoridades”. Por “integridad territorial” se entiende “la inviolabilidad e inajenabilidad del territorio, de las aguas territoriales y del espacio aéreo de la República del Paraguay”. Finalmente, son “autoridades legítimamente constituidas” las “electas o designadas de acuerdo con el ordenamiento constitucional y democrático vigente”.

Cabe preguntarse si la conceptualización de “defensa nacional” en esta Ley implica un sentido amplio o un sentido restringido de ella. Por un lado, se habla de “cualquier forma de agresión externa” que pudiera poner en peligro los intereses nacionales mencionados, omitiéndose la utilización de la expresión “seguridad nacional”; por el otro, sin embargo, el acotado número de intereses nacionales y sus respectivas definiciones no necesariamente inducen o facilitan una interpretación extensiva de los tipos de agresiones posibles que el estamento militar, fuertemente inclinado a entender la problemática de defensa en un sentido amplio, podría considerar como propios de sus ámbitos de competencia profesional o sujetos a su manejo y control.

Por el Art. 5 de la misma Ley la política de defensa nacional es parte integrante de la política general del Estado, debiendo como tal, definir “los objetivos de la defensa nacional”, así como establecer “los recursos y acciones para dar cumplimiento a lo estipulado en el Art. 2”. Por el Art. 6 la política militar es componente esencial de la política de defensa, y como tal debe determinar “la organización, preparación y actualización del potencial militar”, así como tomar

en cuenta “la totalidad de las potencialidades nacionales e institucionales, con relación a las necesidades de la defensa nacional”.

De acuerdo con el Art. 7 la política de defensa nacional tiene como finalidades: a) “estudiar, planificar y adoptar recaudos tendientes a la aplicación del potencial nacional para la preservación, conservación y protección de los intereses nacionales precisados en el Art. 2”; b) “estudiar las hipótesis de defensa, prever para cada una de ellas los medios a emplear y diseñar las hipótesis de confluencias que posibiliten detectar las acciones conducentes para resolver convenientemente la emergencia de las hipótesis”; c) “formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la nación ante cualquier conflicto bélico, así como fortalecer la conciencia del pueblo paraguayo” acerca de la importancia de los problemas inherentes a la vigencia de los intereses nacionales considerados; d) “asesorar a la conducción de las FF.AA. y a los sectores del país afectados por un conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y operacional, y elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional correspondientes a la estrategia militar y a la operacional”; y e) “preparar y recomendar las medidas de movilización nacional”.

En la perspectiva de la disyuntiva antes planteada con relación al posible alcance de la problemática de defensa, ¿cómo interpretar consecuentemente el alcance de las finalidades de la política de defensa nacional mencionadas en el artículo anterior? Más allá de ello e incluso del cuestionamiento que corresponde hacer a la manera en que el mismo artículo define las finalidades de una política de defensa –incongruente por lo demás con la formulación del Art. 5-, cabe preguntarse si existe una política de defensa nacional en el país y si ella contempla debidamente los intereses nacionales señalados en esta Ley. La integridad territorial, por ejemplo, constituye un interés nacional altamente vulnerable; de hecho es sistemáticamente vulnerado en muchos sentidos, por ejemplo a través de actividades ilícitas para las que el país sirve de plataforma con absoluta impunidad. ¿Existe cuanto menos la voluntad política de defenderla y en qué sentido o con qué alcance? Tomando otro ejemplo, ¿acaso se ejerce soberanía respecto de algo tan elemental e importante como es la expedición de documentación de identidad para los habitantes del país? Ha tomado estado público que a través de la oficina policial competente es factible obtener cédulas de identidad personal aparentemente auténticas, pero en realidad ilegítimas, con la identidad adulterada. También se da el caso de que los hijos de brasileños nacidos en territorio paraguayo son registrados en el país vecino y adquieren dicha nacionalidad. Cabe entonces plantear en función de qué intereses se maneja la soberanía del país, pues éstas y otras muchas inquietudes similares que podrían destacarse reflejan problemas concretos que no tienen respuestas.

Documentos como los de “Política de Defensa Nacional” y “Directiva de Defensa Nacional”, elaborados dentro del primer año del Gobierno de González Macchi en el ámbito de la Presidencia de la República y aprobados formalmente en reuniones del Consejo de la Defensa Nacional el 7 de octubre de 1999 según acta 02 de ese año, se ajustan en cierto sentido a los términos del Art. 5 de la Ley considerada y no confunden “finalidades” con acciones como “estudiar”, “planificar” y “asesorar”. Sin embargo, y aparte de mencionar intereses nacionales adicionales a los establecidos en la Ley y objetivos cuya formulación evidencia el propósito de darle a la problemática de la defensa un sentido amplio, tales documentos no han trascendido el plano del ejercicio meramente retórico o, en el mejor de los casos, académico, pues ellos no fueron objeto de efectiva consideración política. De hecho, las amenazas y los problemas concretos del país en ese ámbito, independientemente del alcance conceptual, no son enfrentados con líneas de acción definidas ni decididas.

Por el Art. 8 (Capítulo II) de la misma Ley el Consejo de Defensa Nacional es “el órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa nacional”. Sus miembros son: el Presidente de la República -quien lo preside-, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de RR.EE., el Ministro del Interior, el Oficial General con el cargo más elevado dentro de las FF.AA., el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA., el funcionario a cargo del organismo de inteligencia del Estado y el Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional”.

De acuerdo con el Art. 10 la Secretaría Permanente del Consejo de Defensa Nacional debe organizarse con seis Direcciones Generales (Asuntos Políticos, Asuntos Económicos, Asuntos Psicosociales, Asuntos Militares, Asuntos Científico-Tecnológicos, Movilización), dos Direcciones de Apoyo (Técnica y Administrativa), además de Comisiones Permanentes. Por el Art. 11 el Consejo de Defensa Nacional debe reunirse en forma ordinaria una vez al mes, mientras que por el Art. 12 sus deliberaciones son de carácter reservado. En este punto cabe preguntarse si el Consejo de Defensa Nacional se reúne regularmente una vez por mes. El hecho de haberse reunido en octubre de 1999 según acta 02 mencionada anteriormente y luego en abril de 2000 según acta 01 de ese año, oportunidad en la que se aprobó formalmente el documento de “Política Militar”, permitiría inferir que no es así.

Las funciones de la Secretaría Permanente están establecidas en el Art. 14 (Capítulo III) de la Ley, entre las que cabe destacar: “constituir el órgano ejecutivo y administrativo del Consejo de Defensa Nacional, con la obligación de informar al Presidente acerca de las actividades de dicho Consejo” (inciso a), “coordinar las actividades del Consejo de Defensa Nacional” (inciso c), “realizar estudios sobre asuntos que le sean requeridos por el Presidente del Consejo de Defensa Nacional”, pero también puede encararlos por iniciativa propia si lo considera necesario en función de sus obligaciones institucionales (inciso d), “acopiar información y documentación de interés para la defensa nacional”(inciso e), “elaborar borradores y formular sugerencias para la elaboración del plan y la política nacionales de la defensa, y los correspondientes planes sectoriales que se deriven del mismo, para discutirlos en el seno del Consejo de Defensa Nacional” (inciso g).

Con respecto a la seguridad interna, el Art. 37 de esta Ley (Título II, Capítulo I) la entiende como “la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas, entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional”. El Art. 40 (Capítulo II) establece el sistema de seguridad interna con la finalidad de “determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas”. Por el Art. 41 el sistema de seguridad interna está integrado por el Presidente de la República, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, la Policía Nacional, las gobernaciones departamentales, el Consejo de Seguridad Interna, los organismos estatales de inteligencia y la Prefectura General Naval.

Por el Art. 42 el Ministerio del Interior debe ejercer la conducción política del esfuerzo nacional de policía, para lo cual contará con un Viceministro de Seguridad Interna. Al Ministro del Interior le corresponde “la dirección superior de los organismos encargados de la seguridad interna”, con las atribuciones de: a) formular las políticas de seguridad interna, elaborar la doctrina y planes y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interna; b) “dirigir y coordinar las actividades de los órganos de información e inteligencia de la

Policía Nacional” y de la Prefectura General Naval (a través de la Armada); c) “entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Nacional, e intervenir en dichos aspectos con relación a la Prefectura General Naval, ...”; y d) disponer en caso de necesidad de los elementos de la Policía Nacional y de la Prefectura General Naval.

Por el Art. 43 se crea el Consejo de Seguridad Interna con la misión de asesorar al Ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interna, debiendo también elaborar los planes para la ejecución de las acciones tendientes a garantizar el máximo nivel de seguridad interna.

Por el Art. 50 (Capítulo III) la cooperación con la Policía para el cumplimiento de su cometido es obligatoria para todas las autoridades del país “en el límite de sus competencias y dentro del marco legal”. Por el Art. 51 se exige que la Policía cumpla su servicio permanente “de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, ...”, lo que se hace extensivo “para las actividades que de modo local, excepcional o transitorio cumplan, dentro del marco de esta ley, la Prefectura General Naval o unidades de las Fuerzas Armadas de la Nación, en tareas de preservación o restablecimiento de la seguridad interna”.

Por el Art. 54 (Capítulo IV) el Ministerio de Defensa Nacional está facultado, en caso de requerimiento de la Comisión de Crisis, para disponer “que las FF.AA. de la Nación apoyen las operaciones de seguridad interna mediante la afectación de sus servicios y arsenales, intendencia, sanidad, remonta y veterinaria, y elementos de ingeniería militar y de comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control del Viceministerio de Seguridad Interna”.

Por el Art. 56 y sin perjuicio de lo establecido por el Art. 51, “durante la vigencia del Estado de Excepción, y frente a situaciones de extrema gravedad en el que el sistema de seguridad interna prescripto en esta ley resulte manifiestamente insuficiente, el Presidente de la República podrá decidir el empleo transitorio de elementos de combate de las FF.AA. de la Nación, exclusivamente dentro del ámbito territorial definido por decreto y por el tiempo estrictamente necesario para que la Policía Nacional o, en su caso, la Prefectura General Naval, estén en condiciones de hacerse nuevamente cargo por sí solas de la situación”. A este respecto, la misma disposición obliga al Presidente de la República, dentro de las 48 horas, a dar cuenta al Congreso Nacional “de su decisión de emplear transitoriamente elementos de combate de las FF.AA. de la Nación”; el Congreso puede decidir la cesación de esa intervención operativa de las FF.AA.

Cabe preguntarse qué planes están elaborados en materia de seguridad interna, dada la permanente improvisación con la que actúan los organismos competentes. Innumerables hechos permiten llegar a tal conclusión, por lo menos en una perspectiva actual. También cabe preguntarse para qué se constituyen formalmente organismos que aparentemente no actúan en los momentos necesarios. Además, de qué modo y en qué medida ha actuado el Consejo de Seguridad Interna, y si ha funcionado oficialmente, ¿qué organismo de inteligencia está en él representado? Si bien el Art. 47 prevé la conformación de una Comisión de Crisis en casos graves, la Ley dispone que lo presida el Ministro del Interior, pero en el último trimestre de 2004 existe una presidida por el Vicepresidente Luís Castiglioni. Además, dadas las facultades que esta Ley le otorga al Ministro del Interior, ¿qué papel cumple el Poder Ejecutivo?

Éstas y otras cuestiones pueden plantearse para indagar cuánto de apariencia y cuánto de realidad se dan, a partir del marco jurídico-institucional, en el funcionamiento de las instituciones públicas con responsabilidades en las problemáticas de la seguridad y defensa del Paraguay en los últimos años y en la actualidad. En este sentido cabe una aproximación al papel del Ministerio de Defensa Nacional en particular, que en su genuino rol de Secretaría de Estado debería constituir el ámbito político a través del cual el Poder Ejecutivo ejerce sus responsabilidades gubernamentales en la materia.

4. Estructura y funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional en la actualidad (post-Stroessner)

El Ministerio de Defensa Nacional pasó en las últimas décadas de tener funciones “políticas y administrativas” a tener funciones “administrativas y judiciales” y luego sólo “administrativas”, lo que de hecho fue reflejando su pérdida de relevancia en el sentido político de la responsabilidad que le cabe en la materia específica. Desde este punto de vista la Ley 1.337/1997 le dota al Consejo Nacional de la Defensa con una estructura en principio más adecuada para tratar tal problemática en función de las necesidades del Estado paraguayo. Cabe mencionar que vinculaciones entre el Ministerio de Defensa Nacional y otras instituciones, como el caso dado del Consejo Nacional de la Defensa, prácticamente no existen y por lo demás el Ministerio de Defensa Nacional tampoco tiene peso político serio.¹ Esto se refleja en que el Ministerio de Defensa Nacional no ha tenido intervención digna de mencionarse en las adquisiciones de material bélico. La figura oficial de enlace es otro vínculo entre el sector militar y el civil que ha aparecido en algún momento para facilitar el tratamiento parlamentario de algún proyecto de ley e incluso se ha dado la participación de oficiales de las Fuerzas Armadas en reuniones de comisiones parlamentarias.

De todos modos, y de acuerdo con la ya mencionada Ley 1.377/1977, el Ministerio de Defensa Nacional integra dicho Consejo así como el sistema de seguridad interna, estando incluso facultado para disponer el apoyo de las FF.AA. ante el debido requerimiento en casos de crisis. Cabe focalizar en esta parte del trabajo su estructura organizacional y su funcionamiento, considerando igualmente el presupuesto público que le es asignado por ley.

4.1. Aspectos organizacionales

Por Resolución Ministerial 268 del 4 de agosto de 1993 se aprobó la siguiente organización del Ministerio de Defensa Nacional; ella refleja la evolución experimentada por esa estructura a través del tiempo, pues varios de sus órganos fueron creados con anterioridad a dicha disposición. Cabe considerar primero los órganos en dependencia directa del Ministro: a) Inspectoría de las FF.AA., b) Dirección de Ingeniería y Fiscalización, c) Comisión Nacional de Desarrollo Regional Integrado del Chaco Paraguayo, d) Dirección del Personal, e) Dirección de Administración y Finanzas, f) Gabinete, g) División Comunicaciones.

¹ Las vinculaciones existentes de hecho resultan irrelevantes. Con el Ministerio de Relaciones Exteriores se da cierto relacionamiento institucional en función de cuestiones como el nombramiento de agregados militares y otros temas menores. De hecho, con el Congreso el relacionamiento es más bien directo en las cuestiones que interesan a las Fuerzas Militares (como el tratamiento de algún proyecto de ley). Además existe un relacionamiento directo con el Poder Ejecutivo, pues el Presidente de la República en su carácter de Commandante en Jefe tiene reuniones con el estamento militar regularmente una vez por semana en la sede del Comando en Jefe.

La Inspectoría de las FF.AA. contaba ya con la Inspección de los Servicios Administrativos del Ejército y la Inspección de los Servicios Administrativos de la Armada, incorporándose por Decreto 16.863 de marzo de 1993 la Inspección de los Servicios Administrativos de la Fuerza Aérea. La Dirección de Ingeniería y Fiscalización fue creada por Resolución Ministerial 33 de enero de 1993, contando con una Secretaría y los Departamentos de Diseño y Proyectos, de Fiscalización, de Obras, de Informática, de Parques Nacionales, y de Abastecimiento de Agua para el Chaco. La Dirección del Personal fue dotada con una Secretaría y los Departamentos de Legajos, de Movimiento del Personal y de Capacitación. La Dirección de Administración y Finanzas fue creada por Decreto 15.860 de diciembre de 1992, contando con una Secretaría y los Departamentos de Programación y Presupuesto, de Contabilidad, de Giraduría, de Adquisición y Suministro, y de Patrimonio. El Gabinete fue reorganizado por Resolución Ministerial 290 de diciembre de 1992, quedando conformado así: Ceremonial, Ayudantía Militar, Ayudantía Naval, Ayudantía de la Fuerza Aérea, Secretaría General, Relaciones Públicas, Asesoría Jurídica, Asesoría Económica y Asesoría de Relaciones Internacionales. En las denominaciones de estas oficinas y órganos se refleja el tipo de responsabilidades desarrolladas por el Ministerio de Defensa Nacional.

La Resolución definió también qué órganos estarían a cargo del Viceministro en forma directa: a) Dirección de Asistencia a Veteranos de la Guerra del Chaco; b) Compañía Policía Militar; c) Servicio de Sanidad; d) Servicio de Transporte; e) Asistencia Militar y Curso de Inglés; f) Servicio de Intendencia. Cabe acotar que la misma disposición ministerial consideró a la Dirección del Instituto de Historia y Museo Militar como ente autónomo, en tanto que a la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), al Instituto Nacional del Indígena (INDI) y a la Caja de Préstamos como entes autárquicos. La DINAC fue establecida por Ley 1.392 de octubre de 1950. Por su parte, el INDI fue establecido por Ley 904 de diciembre de 1981. Véase el correspondiente organigrama en el Anexo 1.

Con posterioridad a la Resolución anterior, la estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional siguió siendo objeto de ajustes. En 1993, ya durante el Gobierno del Presidente Wasmosy, se creó la Secretaría Privada por Resolución Ministerial 346 del mes de octubre. Transcurridos unos años, en 2000, se creó la Dirección de Comunicación Social del Ministerio de Defensa Nacional por Resolución Ministerial 229 del mes de mayo, quedando integrada por los Departamentos de Relaciones Públicas y de Prensa. Ese mismo año, por Decreto 9.899 del mes de agosto, se creó la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, declarándose la necesidad de promover esos aspectos en el ámbito de las FF.AA. en conformidad con regulaciones internacionales en la materia y teniendo en cuenta el Art. 15, Inc. j) del Estatuto del Personal Militar.

La Resolución Ministerial 306 de octubre de 2001 creó la Dirección de Política y Estrategia, dependiente del Ministro de Defensa Nacional, como órgano asesor en materia de defensa. Cabe señalar que la Resolución Ministerial 68 del mes de marzo de ese año había creado en forma provisoria dicha Dirección, con las funciones de “proveer bases para la formulación de la Política de Defensa”, “formular orientaciones para el sistema de Defensa Nacional”, “establecer el sistema de información para la Defensa”, “proveer bases para la formulación de la Política y Estrategia Militares”, y “asesorar sobre relacionamientos con organismos nacionales y extranjeros”, entre otras. La estructura organizativa preliminar consistía de una Dirección y cuatro Departamentos, el de Política y Estrategia, el de Inteligencia Estratégica, el de Relacionamiento Interinstitucional y el de Asuntos Internacionales. En 2001 también se creó la Dirección de Medio Ambiente, por Resolución Ministerial 307 del mes de

octubre, con el objetivo de acompañar desde el ámbito de este Ministerio la política ambiental del Gobierno, con funciones de coordinación con otras instituciones, de fiscalización y de educación ambiental.

En 2002, por Decreto 18.684 del mes de setiembre, se creó la Dirección de la Inspectoría General de las FF.AA. de la Nación para el ejercicio de las funciones administrativas de control interno y de auditoría interna institucional. Ese mismo año, por Resolución Ministerial 20 del mes de enero, se había creado la Dirección del Instituto de Idiomas del Ministerio de Defensa Nacional con el propósito de cubrir adecuadamente la necesidad de los miembros de las FF.AA. de aprender sobre todo el idioma inglés para eventuales capacitación y perfeccionamiento en el exterior.

Siguiendo esta cronología, cabe apuntar que la Resolución Ministerial 252 del mes de agosto de 2003 aprobó en forma provisoria la organización y funciones de la Dirección de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa Nacional, derogando a la vez las disposiciones anteriores al respecto. De acuerdo con la misma, dichas funciones comprenden el estudio, la planificación y el asesoramiento relativos a la integración y funcionamiento del sistema de Defensa Nacional, la aplicación de la Política de Defensa Nacional, la aplicación de la política y estrategia militares, la aplicación de sistemas y medios necesarios para obtener información para la Defensa Nacional y al relacionamiento con organismos nacionales y extranjeros, como las que pueden considerarse más importantes. La correspondiente estructura organizativa la conforman la Dirección, el Departamento de Política y Estrategia, el Departamento de Inteligencia Estratégica, el Departamento de Relacionamiento Interinstitucional, el Departamento de Asuntos Internacionales, el Departamento de Planificación y Evaluación de Asuntos Económicos relacionados a la Defensa Nacional y el Departamento de Apoyo.

Cabe señalar también que la Dirección de Bienes Patrimoniales fue creada por Decreto 839 del mes de noviembre de 2003, mientras que la Dirección de Operaciones de Mantenimiento de Paz fue creada por Decreto 1.180 del mes de diciembre de 2003 como enlace con los órganos de la Organización de las Naciones Unidas y con instituciones nacionales para gestionar y coordinar la participación activa de las FF.AA. en operaciones de ese carácter en el exterior, entre otras funciones y responsabilidades vinculadas.

En los 15 años y medio transcurridos desde la caída del General Alfredo Stroessner, 10 personas ocuparon el cargo de Ministro de Defensa Nacional, 6 de ellas militares y 4 políticos de extracción partidaria. Durante la Presidencia del General Andrés Rodríguez, entre 1989 y 1993, 3 militares se sucedieron en el cargo: el General Adolfo Samaniego, el General Ángel Souto y el General Eumelio Bernal, mientras que durante la Presidencia del Ing. Juan Carlos Wasmosy, entre 1993 y 1998, un solo civil, el Dr. Hugo Estigarribia, ejerció esa función. En el siguiente período constitucional, durante la corta Presidencia del Ing. Raúl Cubas, entre agosto de 1998 y marzo de 1999, el General José Segovia Boltes fue Ministro de Defensa Nacional, mientras que durante la Presidencia del Ab. Luís Ángel González Macchi, entre marzo de 1999 y agosto de 2003, el Ab. Nelson Argaña, el Almirante José Ramón Ocampos Alfaro y el Almirante Miguel Ángel Candia se desempeñaron en ese cargo. En el actual período presidencial del Ab. Nicanor Duarte Frutos, el Ing. Carlos Romero Pereira primeramente y el Ab. Roberto González Segovia en el presente, son los dos políticos de extracción partidaria que hasta ahora han asumido dicha función.

Como surge del párrafo precedente, durante buena parte de este período de más de 15 años el Ministerio de Defensa Nacional estuvo controlado por el estamento militar. Pero más allá de la evidencia que representa la figura de un militar en el cargo ministerial en tal sentido, también es cierto que la figura de un civil en el mismo cargo no es condición suficiente para sostener la existencia de un control político distinto en dicho ámbito, sobre todo teniendo en cuenta la gravitación militar en el proceso político nacional – fuerte y de amplio alcance hasta 1996, decreciente en alcance aunque cuasi-absoluto en el manejo de la problemática específica a partir de entonces. A este respecto no está demás reconocer la incidencia de la falta de “expertise” en la temática por parte de los políticos que asumen responsabilidades decisorias en este campo y, consecuentemente, la necesidad de generar las correspondientes capacidades especializadas.

En cualquier caso, las funciones del Ministerio de Defensa Nacional de hecho no trascendían de la rutinaria ejecución de los programas previstos en el escaso presupuesto que manejaban directamente, sin ejercer control alguno sobre el presupuesto militar propiamente dicho, en un alcance muy restringido -o una interpretación casi vulgar- de su competencia administrativa. El Ministro Romero Pereira, quien decidió encarar ese control con base en una interpretación jurídica estricta de las implicancias de esas responsabilidades administrativas respecto de las FF.AA. y a través de los órganos auditores pertinentes -aunque sin acción efectiva- con que fue dotado dicho Ministerio, alcanzó a renunciar antes de ser despedido por el Presidente de la República menos de un año después de haber asumido el cargo.

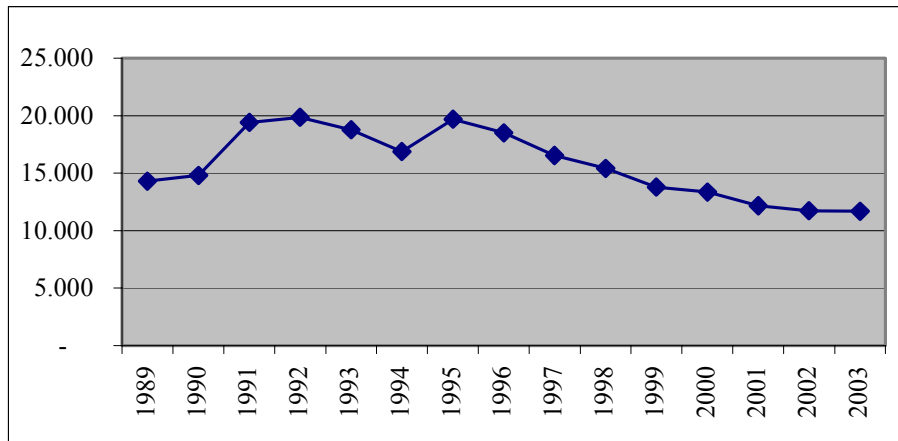
En el mismo sentido positivo cabe también señalar que el Almirante Ocampos Alfaro, intentando darle otro protagonismo al Ministerio de Defensa Nacional impulsó un proceso de reforma mediante la aplicación de un método de planificación estratégica participativa orientado a racionalizar y potenciar su gestión. En preparación de la estructura que permitiera más adelante la integración del Ministro en la cadena de mando, consideró conveniente la creación de la referida Dirección de Política y Estrategia. Por cierto, también renunció antes de ver los resultados de su iniciativa, la que posteriormente no tuvo el mismo empuje inicial. En el otro extremo de la intencionalidad, algunos medios de prensa destacan en estos días que el Ministro González Segovia, al mismo tiempo que se da la participación de las FF.AA. en tareas de seguridad interna, está expandiendo la dotación del personal del Ministerio con el criterio político clientelista que pone de manifiesto el énfasis en otras prioridades. En este contexto, cómo hacer el cambio esencial constituye una pregunta abierta.

4.2. Aspectos presupuestarios

Con respecto al presupuesto ejecutado del Ministerio de Defensa Nacional, se puede ver en el gráfico 3 la evolución de los datos del período 1989-2003 en términos de moneda constante. Éstas muestran una tendencia decreciente y los valores extremos reflejan una caída del 18%. De todos modos, adquisiciones de material bélico casi no han existido en los últimos años e incluso el presupuesto disponible para trabajos de mantenimiento es ínfimo.

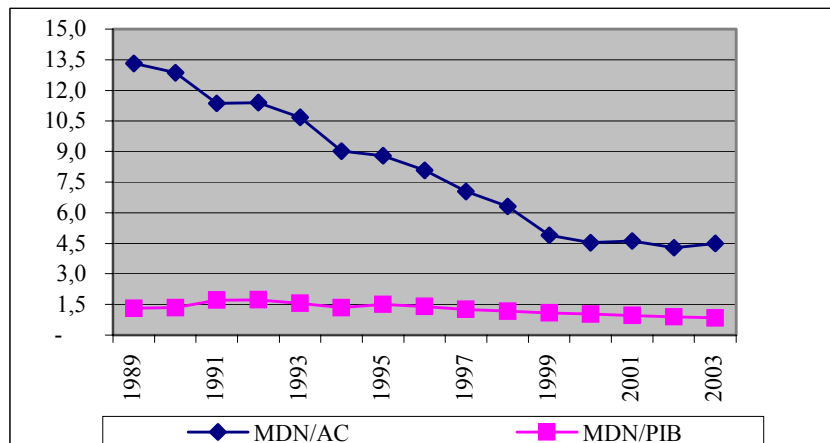
Dicho comportamiento en términos de dólares corrientes arroja una disminución de casi 4%, de 53 millones de dólares en 1989 a 51 millones de dólares en 2003. En estos términos el punto más alto de la curva se dio en 1995, representando 136 millones de dólares. El gasto del Ministerio de Defensa Nacional, que creció durante la primera mitad de la década del 90, fue perdiendo drásticamente su importancia dentro de la Administración Central: el monto ejecutado disminuyó a 49 millones de dólares en el 2002 y registró una leve recuperación al año siguiente

Gráfico 3: Evolución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional
En millones de guaraníes constantes de 1982



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Boletín de Cuentas Nacionales N° 38 del BCP.

Gráfico 4: Participación del Ministerio de Defensa Nacional en el gasto de la Administración Central y en el PIB
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Boletín de Cuentas Nacionales N° 38.

Al observar el gráfico 4 se puede ver como la participación del Ministerio de Defensa Nacional en el total del gasto de la Administración Central fue disminuyendo durante el periodo 1989-2003: a principios de la década de los 90 representaba alrededor del 13%, pasando a poco más del 4% en el 2003. Por otro lado, al analizar la relación MDN/PIB se observa igualmente, una tendencia decreciente en su evolución: mientras que en la primera mitad de los 90 representaba en promedio 1,5%, en el 2003 bajó a 0,8%.

El gasto per cápita del Ministerio de Defensa Nacional en la década de los 90 resulta en promedio de 22 dólares. Este gasto sigue siendo mayor -aunque no en la misma magnitud que en las décadas anteriores- que el gasto per cápita del Ministerio del Interior (19 dólares), y del Ministerio de Salud Pública (17 dólares), pero inferior al del Ministerio de Educación (49 dólares). Si se calcula el gasto per cápita promedio para el periodo 2000-2003, el Ministerio de

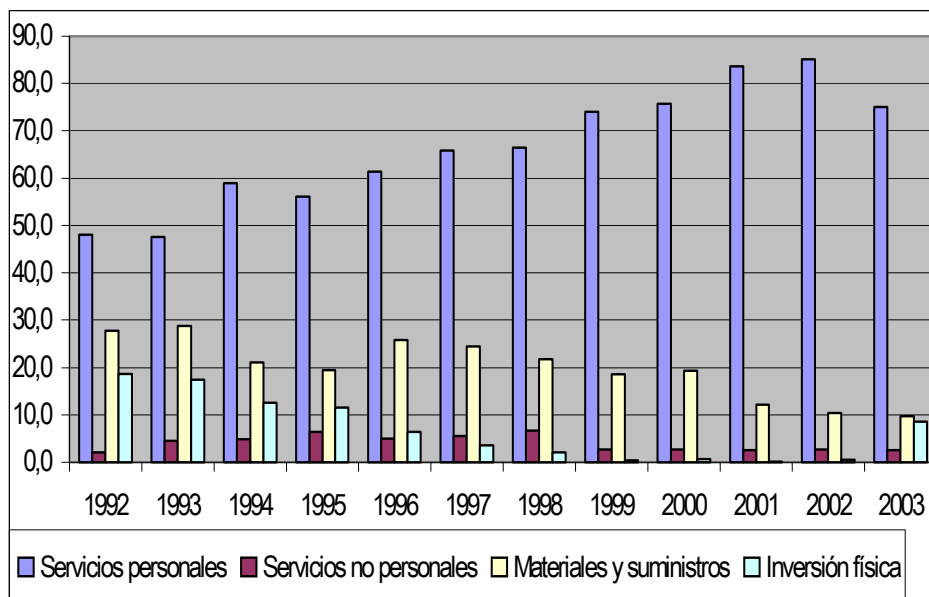
Defensa Nacional es el que gastó la menor cantidad, tan solo 10 dólares, mientras que el Ministerio del Interior gastó 13 dólares, el de Educación 44 dólares y el de Salud Pública 46 dólares.

Se evidencia que el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional sufrió un significativo ajuste en este período, fenómeno que se acentúa y prolonga con la pérdida del papel determinante de las FF.AA en el proceso político, que culminó con la neutralización de la carrera militar del General Lino Oviedo y su pase a retiro en 1996. A partir de ahí es que adquirieron mayor preminencia militares más institucionalistas, y la dirigencia política priorizó en mayor medida los gastos sociales, particularmente en educación y en salud, expandiéndose significativamente el gasto público total.

Seguidamente se aborda con mayor detalle el presupuesto ejecutado del Ministerio de Defensa Nacional, tomando en cuenta los principales componentes del mismo según su objeto. Para esta forma de clasificación se cuenta con datos disponibles a partir del 1992. Como se puede observar en el gráfico siguiente, la mayor parte se destina a Servicios Personales, que comprende todos los pagos al personal: funcionarios administrativos, empleados militares y efectivos de las FF.AA. El peso relativo de este rubro evidencia una tendencia creciente en su evolución durante el periodo 1992-2003; en el año 2002 llegó a representar el 85% del gasto, para bajar a 75% el año siguiente.

Los rubros Materiales y Suministros, Servicios no Personales e Inversión Física registran una tendencia decreciente en el mismo periodo, sobre todo a partir de mediados de la década del '90. En particular, esta tendencia se invierte en el caso del último rubro mencionado. El aumento del gasto en el rubro de inversión se dio principalmente por la compra de equipos militares y de seguridad, que en 2003 sumaron 4.3 millones de dólares, equivalente a 9% del gasto total del Ministerio de Defensa Nacional

Gráfico 5: Gastos obligados del Ministerio de Defensa Nacional según su objeto
Como porcentajes de participación en el total



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

Desde otro punto de vista cabe señalar que el gasto del Ministerio de Defensa Nacional se encuentra dividido en dos partes, una relativa al gasto burocrático del Ministerio de Defensa Nacional (Unidad Administrativa Financiera o UAF N° 2) y la otra es la propia de las Fuerzas Militares (Unidad Administrativa Financiera o UAF N° 1). Ésta a su vez se encuentra dividida en 5 Comandos: el Comando en Jefe, el del Ejército, el de la Armada, el de la Fuerza Aérea y el Logístico.

En el cuadro siguiente se muestra el comportamiento de dicho gasto de acuerdo con esa desagregación, pudiendo verificarse que la parte relativa a la UAF N° 2 representa en promedio alrededor del 3% del gasto total, por lo que la proporción correspondiente a las Fuerzas Militares constituye casi su totalidad, ubicándose por encima del 95%. Es precisamente ese porcentaje de alrededor del 3% el que realmente ejecuta el Ministerio de Defensa Nacional y está bajo su control; el resto está bajo control de las Fuerzas Militares.

Cuadro 1: Gastos del Ministerio de Defensa Nacional y de los Comandos de las Fuerzas Militares

En millones de dólares corrientes y porcentajes de participación en el total

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Oblia.	%	Oblia.	%	Oblia.	%	Oblia.	%	Oblia.	%	Oblia.	%	Oblia.	%
MDN (UAF N° 2)	2.8	2.3	3.6	3.6	3.6	4.3	3.5	4.4	2.0	3.1	1.4	2.8	1.3	2.5
FF.MM. (UAF N° 1)	116.9	97.7	95.9	96.4	79.4	95.8	75.4	95.6	62.6	96.9	47.8	97.2	49.6	97.5
Comdo. en Jefe	4.6	3.8	4.3	4.3	4.1	4.9	5.5	7.0	4.5	7.0	3.6	7.3	3.4	6.6
Comdo. del Ejército	43.7	36.5	37.1	37.3	35.8	43.2	32.3	40.9	29.7	46.0	22.9	46.6	20.8	41.0
Comdo. de la Armada	18.9	15.8	16.5	16.6	12.8	15.4	12.1	15.3	10.2	15.8	7.5	15.3	6.9	13.6
Comdo. de la Fza.	15.1	12.6	9.9	9.9	7.0	8.4	7.0	8.9	6.2	9.6	4.7	9.5	8.5	16.7
Comdo. Logístico	34.7	29.0	28.0	28.1	19.6	23.6	18.4	23.3	12.1	18.7	9.1	18.5	10.0	19.6
Total	119,7	100,0	99,5	100,0	82,9	100,0	78,9	100,0	64,6	100,0	49,2	100,0	50,9	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Para todos los años con que se cuentan con estos datos (1997-2003), el Comando del Ejército siempre tuvo la mayor participación relativa en el total de gastos, verificándose un paulatino incremento que tuvo su pico de 47% en 2002. El Comando en Jefe también aumentó su participación relativa, alcanzando su nivel más elevado ese mismo año. El Comando Logístico, al igual que el Comando de la Fuerza Aérea, fueron los más afectados por recortes de gasto, lo que se ve reflejado en un menor peso. Por último, el Comando de la Armada se mantuvo relativamente estable con una participación promedio del 15% en el total.

En este comportamiento tiene incidencia preponderante la composición del gasto de cada uno de los Comandos, sensiblemente más rígido el Comando del Ejército y el Comando de la Armada en términos de servicios personales, mientras el peso de este rubro es significativamente menor en la Fuerza Aérea y sobre todo en el Comando Logístico. Ello tiene por supuesto sus límites y de ahí que en el 2003 se haya verificado un repunte, especialmente en el caso de la Fuerza Aérea que duplicó el monto ejecutado con respecto al año anterior, subiendo al 17% su participación con respecto al total del Ministerio de Defensa Nacional. El Comando Logístico también revirtió en cierta medida su tendencia decreciente tanto en valores absolutos como en participación relativa.

Con relación al gasto realmente ejecutado por el Ministerio de Defensa Nacional (UAF N° 2), que de alrededor de 3,5 millones de dólares cuatro años atrás cayó a poco más de 1 millón de dólares en los dos últimos años, el mismo se canaliza a través de siete programas: Administración Central del Ministerio, al que se destina la mayor proporción de los recursos: 74% en promedio; Colegio Nacional de Guerra, creado en 1968 y que desde el año 2000 se denomina Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE): su participación relativa pasa de 11% en 1997 a 6% en 2003; Dirección de Asistencia a Veteranos de la Guerra del Chaco: con 6% de participación relativa en promedio; Instituto de Historia y Museo Militar: 4% en promedio; Dirección de Ingeniería y Fiscalización de Obras: 5% en promedio; Departamento de Estudio de Inglés y Parques Nacionales y Monumentos Históricos: ambos con una participación promedio conjunta del 9%

Dada la importancia relativa del rubro Servicios Personales, cabe focalizar la estructura y la cantidad de personal del Ministerio de Defensa Nacional (UAF N° 2) y de las FF.MM. (UAF N° 1), que prácticamente se mantuvieron constantes a lo largo de los últimos cinco años. El personal del Ministerio de Defensa Nacional propiamente dicho comprende dos grupos: por un lado los empleados militares (civiles incorporados a las FF.AA. por razones laborales), y por el otro efectivos militares comisionados en dicho Ministerio. La participación que le correspondió a cada uno en 2004 fue 68% y 32% respectivamente.

En cuanto a los Comandos de las Fuerzas Militares, también se puede hacer dos grandes divisiones: los empleados militares y los efectivos de las FF.AA. En el cuadro de abajo se puede observar la cantidad y participación relativa de empleados militares, de efectivos de las FF.AA. y de alumnos y cadetes dentro de cada una de los Comandos. En la categoría de efectivos de las FF.AA. están incluidos los Oficiales, los Sub-Oficiales, los Auxiliares de Arma, los Cabos, los Soldados, los Practicantes de Sanidad e incluso los Deudos (viudas de los efectivos que cobran una pensión durante 6 meses).

Cuadro 2: Anexo de Personal

Año 2004	EE.MM	Efectivos FF.AA	Alumnos y Cadetes	Total	% Participación		Relación Efec./EE.MM.
					EE.MM	Efec.	
MDN (UAF. N° 2)	360			360 *	8,9		
Fuerzas Militares (UAF. N° 1)	3.677	13.365	956	17.998	91,1	100,0	3,7
Comando en Jefe	390		100	490	9,7		
Comando del Ejército	1.154	10.070	302	11.526	28,6	75,3	8,7
Comando de la Fuerza Armada	805	2.013	220	3.038	20,0	15,1	2,5
Comando de la Fuerza Aérea	223	1.282	92	1.597	5,5	9,6	5,7
Comando Logístico	1.105		242	1.347	27,4		
Total	4.035	13.365	956	18.358	100,0	100,0	3,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Ley N° 2.344/2004.

Como se puede observar, las FF.MM. estan compuestas en total por 3.677 empleados militares y 13.365 efectivos. Del total de 4.035 empleados militares, sólo el 8,9% presta servicios en el Ministerio de Defensa Nacional y el 91% trabaja en las FF.AA. Dentro de éstas, los empleados militares se concentran principalmente en tres Comandos: del Ejército, de la Armada, y Logístico. Cabe señalar que del total de 13.365 efectivos con que cuentan las FF.AA., 114 se encuentran comisionados en el Ministerio de Defensa Nacional. Éste cuenta con 360 empleados militares.

Los empleados del Ministerio de Defensa cumplen tareas meramente administrativas relativas a las responsabilidades secundarias que tiene a su cargo dicho organismo. La excepción a la regla sería el viceministro, quien si tiene funciones de management.

5. Conclusión

Observando críticamente la situación política del Paraguay no es difícil percibir como se combinan en la actualidad la apariencia y la realidad. Existe toda una estructura jurídica e institucional propia de un Estado moderno que no opera necesariamente como tal. Tiene su fachada mas no su racionalidad y el ciudadano es a la vez parte y razón del problema, pues su cultura política no induce un cambio sustancial al respecto. La perspectiva histórica de este trabajo permite una aproximación a esa visión de las cosas a partir de la problemática de la defensa nacional y del uso del recurso estatal de la fuerza que están en los mismos orígenes de la nacionalidad. Cabe destacar algunas manifestaciones de ese fenómeno, sin perjuicio de reconocer que la comprobación de ciertos hechos del pasado puede requerir una mayor investigación.

Cabe traer a colación las importantes decisiones adoptadas por un Congreso o Asamblea general extraordinaria -que se integró con 400 Diputados elegidos entre los ciudadanos propietarios y de capacidad y que se reunió en 1842, tras la muerte del Dictador Francia y antes de la presidencia de Carlos Antonio López-, declarando a la República del Paraguay “Nación libre e independiente de todo poder extraño” y que “nunca jamás será patrimonio de una persona o familia”. Cabe preguntarse si tales declaraciones ponían de manifiesto una genuina expresión de deseos que con el correr del tiempo debería tender a concretarse en el cabal sentido de las palabras, o si es de suponer que las mismas no constituían ya entonces sólo un anticipo irónico del mero recurso retórico que a lo largo del tiempo tendió a prevalecer en función de intereses políticos no asociados con el Bien Común o en detrimento de éste.

Que en su momento Carlos Antonio López haya designado a su hijo Jefe del Ejército y luego Ministro de Guerra y Marina no sólo refleja que aquél no tenía muchas opciones en un país caracterizado por la escasez de recursos humanos capacitados. También revela, por un lado, los rasgos monárquicos con que se manejaba políticamente el Paraguay, por cierto en una época en que esa forma de dominación no se había disipado del todo en el mundo desarrollado; por el otro, que como en toda sociedad primitiva, las relaciones de parentesco y de amistad tenían absoluta prioridad. No debe extrañar que, habiendo transcurrido más de un siglo y medio desde entonces y prevaleciendo aún en la actualidad ese tipo de relaciones sociales, existan tantos obstáculos en el país para superar el subdesarrollo y promover el cambio hacia una sociedad moderna.

Cabe reflexionar acerca de la significación de la creación del cargo de Ministro de Guerra y Marina en términos de una efectiva autoridad en el ámbito de la política de defensa. En el Paraguay la existencia de un Ministerio para la articulación de la política de defensa nacional parece estar históricamente validado con suficientes antecedentes. Puede verse en distintas partes del trabajo que el Ministerio de Guerra y Marina ha tenido un rol importante en el manejo de las cuestiones de defensa y en buena parte de su historia las Fuerzas Armadas han estado subordinadas al Ministro del ramo, aunque como puede notarse también, los Ministros han sido militares en su mayoría. Recién en la historia posterior a la Guerra del Chaco y en paralelo con el proceso de militarización del país, ya como Ministerio de Defensa Nacional se ha ido vaciando de contenido político, relegándolo a su configuración actual de institución casi superflua en el

esquema del manejo de esta problemática. Su presupuesto también constituye una evidencia en tal sentido.

El Ministro de Guerra y Marina tenía en la Ley 152/1915 más facultades que el actual Ministro de Defensa Nacional y la estructura de dicho Ministerio estaba mucho mejor planteada desde ese punto de vista que ahora. El Decreto 11.336/1920 le otorgaba al Ministerio de Guerra y Marina competencia para el control riguroso de las partidas presupuestarias destinadas de las entidades militares. En qué medida lo hacía o en que momento de la historia sí lo hizo podrá ser investigado, pero lo que está claro es que no es el caso hoy. Si no lo es de derecho por una interpretación restrictiva del alcance del rol administrativo del Ministerio de Defensa Nacional respecto de las FF.AA., seguro que no lo es de hecho, porque tales asignaciones son manejadas a nivel militar y no hay fuerza política para superar esa realidad.

En cuanto a la función de las FF.AA. puede notarse que en parte de su historia ellas estuvieron orientadas al cumplimiento de misiones esencialmente militares, al menos eso se desprende del marco constitucional y legal, así como de evidencias históricas concretas. Pero también hay que hacer notar que como detentadores de las armas de una u otra forma las FF.AA. siempre constituyeron un factor de poder en el país, incidiendo en cuestiones de carácter político-partidario. Ello se ha verificado claramente después de la Guerra del Chaco, y más específicamente desde la Constitución de 1940.

Puede verse en los marcos normativos pertinentes una ampliación de sus campos de acción, comprendiendo ámbitos extraños a su competencia e introduciéndolas formalmente en cuestiones de política interna, reforzando con ello una convicción de sus miembros y una expectativa de la sociedad por la cual ellos son el estamento detentador del patriotismo y constituyen una última instancia para la salvación de la patria ante amenazas de cualquier tipo, sean ellas externas o internas. Revertir este fenómeno requiere un esfuerzo de reinstitucionalización en función de un Estado de Derecho democrático, así como un cambio de mentalidad, tanto de civiles como de militares.

Desde este punto de vista, que los sucesivos estatutos del personal militar repitan que les está vedada la acción política no se comprende sino en el aludido juego entre apariencia y realidad. El General Higinio Morínigo era Presidente de la República y al mismo tiempo decretaba esa prohibición con fuerza de ley. Más recientemente, la actividad política del General Lino Oviedo resultaba más que evidente estando activo. Similar conclusión puede expresarse a partir de las alusiones a la dignidad y el honor militar en esos mismos estatutos, en vinculación con la protección de diversas actividades ilícitas que exponentes de la cúpula han practicado en las últimas décadas. Por lo demás, cabe reconocer y acotar que esta problemática se extiende a todos los ámbitos de la función pública en una suerte de perversa utilización del aparato estatal por quienes detentan el poder político y los espacios burocráticos en detrimento de los intereses generales del “soberano” en toda democracia: el pueblo.

Si cabe plantearse que el Paraguay carece de una verdadera política de defensa en la actualidad –y los documentos oficialmente aprobados en 1999 no la expresan-, desde cierta perspectiva tales dificultades surgen, por la falta de trabajo serio y responsable de los partidos políticos y de los políticos en general respecto de las problemáticas de Estado, no desarrollando criterios ni convicciones para tratarlas adecuadamente. Se pone todo el énfasis en la conquista del poder y muy poco en qué hacer con él. Ello resulta más acentuado en cuanto a la problemática de la defensa nacional, ámbito tradicionalmente manejado por los militares y que la

dirigencia política, quizás por falta de capacidad o conocimientos específicos, pareciera resistirse a reconocer como de su competencia.

En función del futuro próximo, dado el contexto de las relaciones civiles-militares y la problemática actual de la seguridad y defensa en el Paraguay, ¿qué percepción existe al respecto en políticos y Oficiales de las FF.AA.? Entre los años 1997 y 2002 el CEPPRO desarrolló el Proyecto Relaciones Civiles – Militares, con el propósito de contribuir con la formación de políticos de extracción partidaria en el manejo de las políticas de seguridad y defensa y con una mejor definición de los respectivos roles de civiles y militares en democracia. En ese desarrollo los participantes civiles -parlamentarios y otros dirigentes, así como líderes juveniles de los partidos con representación en el Parlamento- y militares -miembros de la cúpula de las FF.AA. y Oficiales de las tres armas de distintas graduaciones- compartieron sus inquietudes y preocupaciones de un modo muy abierto a través de los distintos tipos de eventos realizados. Cabe recurrir al material con los resultados de esos eventos, la Serie Cuadernos de Trabajo del CEPPRO, y presentar las ideas expuestas más frecuentemente por parte de los civiles y de los Oficiales de las FF. AA. y que una y otra vez fueron objeto de discusión, con una breve explicación del sentido de su formulación.

De la participación de los políticos en los debates cabe rescatar las siguientes inquietudes:

Ausencia de hipótesis de conflicto. Esta percepción fue siempre expresada en términos de amenazas tradicionales –hipótesis de conflictos armados con los países vecinos- y generalmente con el propósito de argumentar la necesidad de eliminar las FF.AA. en el país. En casi todos los debates se recordó el ejemplo de Costa Rica, para plantear un modelo posible para el Paraguay.

Necesidad de reducción o eliminación del gasto militar. En relación con la idea anterior se manifestó reiteradamente la necesidad de disminuir –si no eliminar- el gasto militar y destinar los recursos a áreas presentadas como más prioritarias, tales como salud, educación o seguridad interna ¿Para qué gastar en defensa si los problemas apremiantes de seguridad son más bien de orden interno? ¿Por qué no fortalecer a la Policía Nacional con esos recursos para enfrentar con éxito las amenazas internas a la seguridad de los ciudadanos?

Manejo oscuro y discrecional del presupuesto de defensa. Se ha denunciado la existencia de “soldados fantasma”, es decir, de un número significativamente mayor de efectivos en los papeles que en la realidad a los efectos de una asignación mayor de presupuesto para su manutención, y de otras irregularidades en el proceso de formulación y ejecución de las partidas asignadas a las FF.AA. de la Nación.

Inoperancia de las FF.AA. Se ha destacado la inacción de las FF.AA. en los siguientes casos actuales de violación de la soberanía nacional: el desvío del curso del río Pilcomayo por parte de los argentinos; la presencia ilegal y en cantidad creciente de colonos brasileños en todo el este del país; la incesante tala de bosques y posterior comercialización ilícita de la madera en otros países; el ingreso de policías argentinos y brasileños al territorio nacional para persecución de delincuentes comunes; la continua violación del espacio aéreo por parte de aviones narcotraficantes y, en términos más abarcales, la violación del territorio paraguayo en distintas formas para el tráfico de productos ilegales de todo tipo, que los participantes han denominado “todo-tráfico”. Si bien se ha reconocido que respecto de la solución de algunos de estos problemas las FF.AA. no constituyen un recurso adecuado, en general estos planteamientos

fueron hechos en forma de reclamos a las FF.AA. También se mencionó en muchas ocasiones la falta de equipamiento y preparación de las FF.AA. para enfrentar aquellas amenazas cuya respuesta requiere acción militar.

Partidización de las FF.AA. y uso inadecuado de las armas. La persistente intromisión de sus miembros en la definición de cuestiones políticas, contra la expresa prohibición constitucional al respecto -principalmente el apoyo abierto a uno u otro candidato o lista en distintas pugnas electorales- se ha mencionado con preocupación en reiteradas oportunidades. Se ha hecho igualmente repetidas manifestaciones acerca de la participación de sus miembros en golpes e intentos de golpes de Estado. A este último respecto se ha expresado más de una vez que “los militares sólo sirven para hacer golpes de Estado”.

Reclutamiento forzoso de menores e inseguridad de los cuarteles. Muchas intervenciones en los debates tuvieron que ver con los “arros”, expresión que alude a prácticas de reclutamiento forzoso, y con las muertes de soldados en servicio sin explicación clara por parte de las autoridades acerca del motivo de las mismas. La existencia de menores de edad en servicio en las FF.AA. también ha sido parte de este reclamo.

De la participación de los militares en los distintos tipos de eventos se destacan las siguientes inquietudes:

La desconsideración política y social respecto de las FF.AA. y el ataque indiscriminado contra esa institución por parte de grupos interesados en su eliminación, así como el desinterés de los políticos respecto de la función de defensa del Estado.

Los sucesivos recortes presupuestarios que tienen directa relación con el punto anterior y contribuyen a la situación de inoperancia actual: FF.AA. sin recursos para entrenamiento y mantenimiento, sin combustibles para sus aeronaves, sin radares para el control del espacio aéreo, entre otros, así como condiciones precarias de servicio para los militares: bajos salarios, recortes de beneficios, entre otros.

La responsabilidad compartida de civiles y militares en la partidización de las FF.AA. y en la participación de los militares en los golpes e intentos de golpes de Estado, y el no reconocimiento de esta responsabilidad por parte de aquellos: “los civiles han golpeado constantemente las puertas de los cuarteles para reclamar intervenciones armadas en las crisis políticas”.

La desinformación respecto de los roles de las FF.AA. y de la instancia en que debe ella actuar, expresada por los mismos responsables de decisiones políticas, en la forma de constantes reclamos por su no-intervención en casos como el del desvío del río Pilcomayo, por ejemplo.

El “manoseo político” de las FF.AA. No existe una política de promoción de los cuadros en función de méritos en servicio, sino más bien premios -plasmados en rápidos ascensos- y castigos -expresados en bajas de los no-partidarios- orientados por razones de política partidaria ajenas al ámbito militar. En este sentido han destacado que las FF.AA. son la institución con mayor renovación de la era post-Stroessner: “Los políticos siguen siendo los mismos”.

En general puede decirse que estas expresiones constituyen muestras del tipo de aproximación de políticos y militares paraguayos a la problemática de la seguridad y defensa del país, y revelan elementos del contexto en que se desenvuelven las instituciones y estructuras con competencias en esos ámbitos. Proporcionan asimismo datos sobre las percepciones mutuas de políticos y militares en el país y permiten dimensionar los desafíos que tienen ante sí los tomadores de decisión en esas materias.

Ciertamente, el prolongado período de preeminencia militar en la conducción político-gubernamental ha contribuido a generar desconfianza en el ámbito político civil, particularmente en los sectores de la oposición. Por lo tanto, y de cara a los desafíos pendientes: reformas legales e institucionales que requieren consensos fundamentales en un contexto orientado al fortalecimiento de la democracia, sería necesario que los núcleos militares con genuina vocación institucionalista pudieran prevalecer dentro del estamento militar en función de sus responsabilidades estrictamente técnico-profesionales, así como también que prevalezca la debida racionalidad de parte de los decisores políticos. La cuestión abierta sigue siendo, sin embargo, la ya referida cultura política.

6. Bibliografía

6.1. Constituciones, decretos, leyes y resoluciones de la República del Paraguay

Constitución de 1844.

Constitución de 1870.

Constitución de 1940.

Constitución de 1967.

Constitución de 1992.

Decreto 11.336/1920 del Reglamento Orgánico del Ejército.

Decreto 16.863 de marzo de 1993.

Decreto 15.680 de diciembre de 1992.

Decreto 9.899 de agosto de 2000.

Decreto 18.684 de setiembre de 2002.

Decreto 839 de noviembre de 2003.

Decreto 1.180 de diciembre de 2003.

Decreto-Ley 14.504/1942 de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Decreto-Ley 19.392 del 13 de agosto de 1943.

Decreto-Ley 387 del 20 de setiembre de 1943.

Decreto-Ley 17.511 del 22 de enero de 1947.

Decreto-Ley 16.974/1943 de Estatutos de los Oficiales de las FF.AA. de la Nación

Ley 152/1915 de Organización Militar.

Ley 141 del 26 de agosto de 1952.

Ley 370/1972 (por la cual se estableció la Organización General de las FF.AA. de la Nación).

Ley 832/1980 de Organización General de las FF.AA. de la Nación.

Ley 847/1980 de Estatuto del Personal Militar.

Ley 216/1993 de Organización General de las FF.AA. de la Nación.

Ley 1.115/1997 del Estatuto del Personal Militar.

Ley 1.337/1997 de Defensa Nacional y Seguridad Interna.

Ley 1.392 de octubre de 1950.

Ley 904 de diciembre de 1981.

Resolución Ministerial 469 del 26 de agosto 1964.

Resolución Ministerial 268 del 4 de agosto de 1993

Resolución Ministerial 33 de enero de 1993.

Resolución Ministerial 290 de diciembre de 1992

Resolución Ministerial 346 de octubre de 1993.

Resolución Ministerial 229 de mayo de 2000.

Resolución Ministerial 306 de octubre de 2001.

Resolución Ministerial 68 de marzo de 2001.

Resolución Ministerial 307 de octubre de 2001

Resolución Ministerial 20 de enero de 2002.

Resolución Ministerial 252 de agosto de 2003.

6.2. Literatura secundaria

CEPPRO (1999): Análisis Crítico de la Constitución Nacional, Serie Estudios 19, Asunción.

Flemes, Daniel (2004): Streitkräfte und politischer Wandel in Brasilien: Die Entwicklung der militärischen Vorrechte unter F. H. Cardoso, in: Lateinamerika Analysen 8, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, S. 75-106.

Livieres Guggiari, Lorenzo (1983): El Financiamiento de la Defensa del Chaco, 1924-1935, Asunción.

Mariñas Otero, Luis (1978): Las Constituciones del Paraguay. Madrid.

Radseck, Michael (2004): Von der casa militar zum politischen Führungsinstrument. Eine Funktionsanalyse der Verteidigungsministerien in Argentinien und Chile, in: Lateinamerika Analysen 8, Hamburg: Institut für Iberoamerikakunde, S. 107-135.

Anexo 1: Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional según Resolución 268/93

