

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

El control civil de las Fuerzas Armadas en Paraguay: avances y
retrocesos durante el gobierno de Fernando Lugo

Autor: Mariana Laura Susman

Tutor: Rut Diamint

Firma del Tutor:

Junio 2012

Tabla de Contenido:**Capítulo 1**

1.1 Introducción.....	3
1.2 Antecedentes.....	7

Capítulo 2

2.1 Lugo llega al poder: rumores, temores y continuidad democrática.....	12
2.2 Prerrogativas institucionales de las Fuerzas Armadas.....	15
2.3 Estado de las Fuerzas: Cambios y Continuidades.....	21
2.4 El papel de las FF.AA. en Seguridad Interna.....	27

Capítulo 3

3.1 La participación de las FF.AA. en la lucha contra el Ejército Del Pueblo Paraguayo.....	29
3.2 Peligros d la militarización del conflicto con el EPP.....	36

Capítulo 4

4.1 Cooperación Militar con Estados Unidos Antecedentes.....	43
4.2 Cooperación y Acuerdos en la Era Lugo.....	46

Conclusión	54
-------------------------	----

Bibliografía	61
---------------------------	----

Anexos	66
---------------------	----

Resumen:

Este trabajo trata la situación actual de las relaciones entre el Estado y la Fuerzas Armadas en Paraguay. Se analizan las prerrogativas institucionales que tiene la institución armada en la actualidad, los avances que se han logrado en cuanto al control del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas y los retrocesos en esta área. Se señala que el gobierno de Fernando Lugo ha logrado mantener la lealtad de las Fuerzas Armadas y no ha sufrido intentos golpistas. Sin embargo, se reconoce que en los últimos años la institución militar ha logrado adquirir un papel preponderante en el mantenimiento del orden y la seguridad interna así como en la provisión de otros servicios extra militares, como la salud y la construcción de infraestructura. Esto se analiza por medio del estudio de casos particulares, como el combate contra el grupo guerrillero denominado Ejército del Pueblo Paraguayo y los programas de cooperación con Estados Unidos. Se hallan las causas de estos sucesos en las dificultades que encuentra el gobierno para proveer estos servicios por medio de instituciones civiles y policiales. Asimismo, se destacan los efectos negativos de estas políticas sobre el control civil de las Fuerzas Armadas.

Palabras Claves:

Fuerzas Armadas, control civil, subordinación, prerrogativas militares, áreas de conflicto, aumentos presupuestarios, defensa, seguridad interna, operativos conjuntos.

Capítulo 1

1.1 Introducción

En este trabajo se analizará el tema del control civil de las Fuerzas Armadas en gobiernos democráticos, y el papel que éstas juegan en asuntos de política y seguridad interna, aplicándolo al caso particular del Paraguay. Se centrará en analizar el rol que las Fuerzas Armadas tienen en el gobierno del presidente Lugo, y las distintas actitudes de este gobierno frente a la institución. El concepto de “control civil” se define, siguiendo a Rut Diamint, como “como el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente constituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responde a una decisión de las autoridades civiles”¹. Con el fin de analizar hasta qué punto esto se ha alcanzado en Paraguay, se adoptará el marco analítico utilizado por Alfred Stepan al estudiar el control civil de las Fuerzas Armadas en estados que retornan al gobierno democrático luego de dictaduras militares o gobiernos civiles con “tutela” militar. Este marco distingue entre dos dimensiones que hacen a la capacidad de control que tienen los gobiernos sobre las Fuerzas Armadas: el nivel de cuestionamiento de las Fuerzas Armadas a las políticas del gobierno civil y las prerrogativas institucionales, formales o no, que mantienen las Fuerzas Militares en los distintos ámbitos de la administración pública². Las prerrogativas se definen como un “derecho o privilegio previo, exclusivo o peculiar. Una facultad o propiedad por la cual alguien se distingue de otros de forma especial y ventajosa. Las Fuerzas Armadas como institución poseen prerrogativas en tanto suponen tener un derecho adquirido o un privilegio formal o informal para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para jugar un rol dentro de áreas extramilitares en el aparato del Estado o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y las sociedades política o civil”³. Esta literatura sostiene que un estado ha alcanzado un alto nivel de control civil cuando la institución militar se encuentra

¹ Diamint, Rut (2011, junio 8) “Conducción Democrática de la Defensa”. *Taller “Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa en Honduras”*. Tegucigalpa, Honduras. [On-Line] Disponible en: <http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/Diamint.pdf> p.1

² Stepan, Alfred. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Grupo Editorial Planeta Argentina

³ Ídem.

completamente subordinada al gobierno civil, existe un bajo nivel de conflicto, y la participación de miembros (activos o no) de las Fuerzas Militares en la toma de decisiones políticas, así como en actividades extramilitares es mínima o nula. Así, las Fuerzas Armadas siguen las políticas prescriptas por los líderes civiles. Este marco es apto para analizar el caso paraguayo en tanto que fue creado teniendo en mente las experiencias latinoamericanas, todas las cuales tienen puntos en común (aunque cada experiencia tiene sus particularidades).

El rol tradicional de las Fuerzas Armadas es el de la defensa del Estado frente a amenazas externas. Los antecedentes sudamericanos, Paraguay incluido, demuestran los peligros que presentan la politización de las Fuerzas Armadas y el desvío de su interés hacia la política y asuntos de seguridad interna. Durante la mayor parte del siglo XX, y sobre todo en los años de la Guerra Fría, los militares latinoamericanos se consideraron a sí mismos como los guardianes de la estabilidad en sus respectivos países, determinadas a proteger al estado frente a los enemigos tanto internos como externos, guiados por la doctrina norteamericana de “seguridad nacional”⁴. Esto llevó a la proliferación de regímenes militares en la región, enfocados en la represión de aquellos sectores de la sociedad que consideraban subversivos del orden, con los nefastos resultados que esto tuvo en relación a los Derechos Humanos. A partir de los años '80, y sobre todo con el fin de la Guerra Fría, esta percepción comenzó a cambiar. El fin de los regímenes militares en Sudamérica acompañó a la desaparición del “comunismo internacional” como amenaza, dando lugar a una nueva definición del rol de las Fuerzas Armadas. En principio, se generalizó el consenso respecto de “que la seguridad de un Estado debe supeditarse a los Derechos Humanos; es decir, al bienestar de sus ciudadanos. Se vuelve condición previa a las medidas y actuaciones del actor estatal y lo condicionan o limitan en el escenario internacional, donde el sistema internacional exige además del respeto a los Derechos Humanos, la adhesión al sistema político democrático liberal y a la economía libre”⁵. Se crea un “nuevo pacto de dominación civil, aún incompleto, por medio del cual las élites políticas compiten por el gobierno sin el arbitraje de las FF.AA.”⁶. El nuevo énfasis en los Derechos Humanos y la supervivencia de la

⁴ Garay Vera, Cristián (2003) *Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y Asociados. Historia Procesos y Tendencias 1990-2000*. Universidad de Santiago de Chile. Facultad de Humanidades-Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile p. 33

⁵ Ídem.

⁶ Diamint, Rut (2000, diciembre) “Cuestiones militares en América Latina” *Construcción de la gobernabilidad democrática en América Latina*. Jorge I. Domínguez, Michael Shifter. Eds. Fondo de Cultura Económica Colombia, p. 47-81

democracia, para ser exitoso, debe ser acompañado por una subordinación de las Fuerzas Armadas, en muchos casos antidemocráticas y recientemente removidas de su control del poder estatal, a los nuevos gobiernos civiles. A pesar del nacimiento de este nuevo pacto democrático, muchos gobiernos de la región no pueden lidiar con ciertos problemas internos, como la pobreza, el crimen organizado o el narcotráfico, sin hacer uso de las capacidades militares. Como señala Pion-Berlin, estos problemas “reinstalan (a las Fuerzas Militares) en la arena económica y social”⁷, no desafiando a los gobiernos democráticos, llevando a cabo sus órdenes y directivas en el escenario interno con relativos grados de autonomía. Es necesario, sin embargo, poner en duda las aseveraciones de autores como Pion-Berlin que aseguran que en un escenario internacional como el que describimos anteriormente, y con la mayor aceptación de las Fuerzas Armadas de su subordinación al poder político, su participación en actividades de orden interno no amenaza el control civil y no genera ningún peligro superior al que presenta su participación en operaciones de orden externo. Este autor señala que hoy en día las Fuerzas Armadas responden a las directivas del poder político y los peligros se evitan mediante un control fuerte y efectivo por parte de éste de sus acciones. Sin embargo, aquí veremos que el gobierno, al menos en Paraguay, no tiene la capacidad delegar responsabilidades en ellas sin socavar el control civil, ni de evitar que las Fuerzas Armadas cuenten con una amplia autonomía en diversas áreas y aumenten su capacidad de negociación frente al gobierno.

A lo largo y ancho de la región, los países se han democratizado de manera desigual y con tiempos distintos. El caso de Paraguay requiere una mayor atención que la que ha recibido hasta el momento, dada su democratización tardía y las dificultades que han enfrentado los gobiernos civiles de transición para lograr controlar a distintas facciones de las Fuerzas Armadas que han intentado desestabilizarlos. La capacidad de estos gobiernos para fortalecer el control sobre la institución militar se vio limitada por el constante estado de crisis política y económica, la corrupción generalizada de las fuerzas y los enclaves de poder autoritario que sobrevivieron a la dictadura. Estas dificultades surgieron, en parte, por el legado institucional que dejó el régimen autoritario del General Alfredo Stroessner. Él obtuvo su poder como resultado de las luchas internas de las Fuerzas Armadas, y logró

⁷ Pion-Berlin, David (2008, enero-febrero) “Militares y Democracia en el nuevo siglo: Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Revista Nueva Sociedad* 213 [On-Line] Disponible en: (www.nuso.org) p.55

preservarlo por medio de una combinación de factores. Primero, como muchos otros regímenes de la región, se erigió como aquel que podría preservar al Paraguay de los peligros presentados por el comunismo. Utilizó a la institución militar como un instrumento de represión y de preservación del régimen. Logró, a su vez, la lealtad de las mayores fuerzas políticas del país, el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas, gracias a una combinación de corrupción, presión, y patronazgo. Generó vínculos entre ellas, haciendo obligatoria la afiliación al Partido Colorado para quien quisiese ingresar a las Fuerzas⁸. Aprovechó su control sobre los ascensos para promover a aquellos generales leales, y limitar el papel que cumplían aquellos que se oponían al régimen. Se otorgaron, al mismo tiempo, beneficios económicos como el control del contrabando y de empresas estatales a miembros de las fuerzas cercanos al líder⁹. Evidencia de que las FF.AA. estaban siendo utilizadas con el fin de sostener el régimen es que la mayor parte de éstas estaban estacionadas alrededor de Asunción, lejos de las zonas fronterizas donde podría haber habido tensión con los países vecinos. El régimen stronista no hubiese podido perpetuarse en el tiempo sin el apoyo de los Estados Unidos. Mientras duró el régimen, Paraguay fue utilizado por los Estados Unidos como un bastión en el Cono Sur; los niveles de ayuda (militar sobre todo) que recibía este país eran proporcionalmente superiores a la que era enviada a otros países de la región y la dependencia para la compra de armas era casi completa. El apoyo brindado por Estados Unidos fue vital para darle legitimidad al régimen, y cuando el poder del norte comenzó a preocuparse por la promoción democrática, retirando las atenciones que anteriormente disfrutaba Stroessner, esto tuvo una gran influencia en la caída del gobierno autoritario¹⁰.

Para cuando Fernando Lugo asumió la Presidencia, habían pasado 8 años desde el último intento (fallido) de golpe de estado y no ha sufrido hasta el momento ningún intento destituyente de parte de las Fuerzas Armadas (aunque sí han habido rumores). Sin embargo, consideramos que aun no ha logrado alcanzar un control efectivo sobre la institución castrense. El presupuesto de la institución ha aumentado, han participado en diversas operaciones de seguridad interna y de ayuda humanitaria, y han ganado más espacios de

⁸Santa María, Jacinto (1999, enero-marzo) "Relaciones cívico-militares en la transición a la democracia en el Paraguay" *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 14 N1 [On-Line] Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41125ff03809b.pdf>

⁹ Mora, Frank O. y Cooney, Jerry W. (2009) *El Paraguay y Estados Unidos*, Asunción, Intercontinental Editora p. 171

¹⁰ Idem.

autogestión y decisión en el área defensa que la que tenían durante los gobiernos civiles anteriores. El gobierno declaró dos veces el “estado de excepción” permitiendo la suspensión de varios derechos constitucionales, y la participación directa de las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad interna. Este mecanismo no había sido utilizado desde el último intento golpista en el año 2000. La hipótesis de este trabajo es que las Fuerzas Armadas como institución ya no amenazan la continuidad democrática en Paraguay, pero continúan teniendo grandes cuotas de poder para influenciar las políticas de defensa y seguridad interna, teniendo un rol cada vez más importante en esta última¹¹. Para analizar cuánto hay de realidad en esta afirmación se estudiará primero la situación en que se encuentran las dimensiones de conflicto y prerrogativas de Stepan, anteriormente mencionadas. En segundo lugar, se estudiarán casos particulares en que se han utilizado a las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad interna, teniendo en cuenta sus consecuencias para la sociedad y la institución militar, así como cuáles son las principales motivaciones y críticas a dicha participación. Por último, se mirará la continuación de la cooperación con Estados Unidos, y las consecuencias que esta cooperación trae en términos del control civil de las Fuerzas Armadas.

1.2 Antecedentes

La caída del gobierno de Stroessner no dio paso a una democracia estable. La estructura del aparato estatal que el dictador había creado para preservar su régimen impedía a los gobiernos civiles llevar a cabo reformas profundas sobre las Fuerzas Armadas. Durante los diez años que siguieron a la transición, Paraguay sufrió varios atentados contra la democracia a manos de facciones de las Fuerzas Armadas que se rehusaban a limitar su rol en la conducción de la política interna. A pesar de las dificultades, durante los primeros años de la democracia se llevaron a cabo diversas políticas que tenían el objetivo de reformar la institución militar y limitar su capacidad de acción independiente. Se buscaba asimismo “diagnosticar y mejorar la calidad profesional de las FF.AA.”¹², reducir el “elevado número de oficiales y contingentes (...) y reformar su estructura sobredimensionada”¹³. El primer paso fue la creación de una nueva Constitución en 1992, que establece que las Fuerzas

¹¹ Pion-Berlin. Op. Cit.

¹² Garay Vera, Cristián. Op. Cit. p. 164

¹³ Ídem.

Armadas son una institución “permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujetas a las disposiciones de la Constitución y de las leyes”¹⁴. Es importante destacar que la Constitución prohíbe, a su vez, la participación de militares no retirados de la actividad política, su postulación para cargos electivos y su afiliación a partidos y movimientos. Se promulgaron una serie de leyes que limitaban el poder de las FF.AA sobre la población civil, como la Ley 1.145 del año 1997, que reglamenta la objeción de conciencia al servicio militar¹⁵. El Estatuto del Personal Militar de 1997, al mismo tiempo, suprime la obediencia debida, un concepto que limitaba la responsabilidad de los militares por sus acciones cuando éstas se llevaban a cabo en cumplimiento de órdenes de sus superiores. Asimismo, la “Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna” de 1999 “restringe la participación de los militares en asuntos internos”¹⁶. A pesar de que esta ley es un avance en términos de la separación de los ámbitos de la Defensa Nacional y la Seguridad Interna¹⁷, sigue sosteniendo que de ésta última participa el Ministerio de Defensa, lo cual otorga una potencial influencia a las FF.AA, aunque menor que en otras épocas. Otro avance significativo fue la publicación, en el año 1999 de la Política de Defensa Nacional. Ésta es considerada como el primer “Documento Blanco” del Paraguay en el que se hacen públicos los objetivos estratégicos de defensa para la nación¹⁸. Es de destacar que este documento no solo se ocupa de los objetivos tradicionales de la defensa, como la integridad territorial, la existencia del Estado, su independencia y soberanía, sino que también nombra como uno de sus principales objetivos la “plena vigencia del Estado de Derecho y de las Instituciones Democráticas”. Teniendo esto en cuenta, se resalta la necesidad de reformar las FF.AA., para adaptar su estructura a los desafíos que el nuevo mundo presenta. En este sentido, reconoce la necesidad de reformas en la educación, la profesionalización, de afianzar el control civil sobre éstas. Se toma nota del cambio en la situación regional y global; la primera en términos de la necesidad de una política más cooperativa para hacer frente a amenazas comunes, como el narcotráfico, terrorismo, migraciones masivas. La segunda en términos de la necesidad de entrenar las fuerzas y prepararlas para poder participar de Operaciones de Paz, el nuevo

¹⁴ *Constitución Nacional del Paraguay* (1992). [On-Line] Disponible en:

<http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/paraguaya/articulos137a181.asp>

¹⁵ *Ley N 1.145 97(1997)* [On-Line] Disponible en: (http://www.buscoley.com/pdfs/1_1145_1997.pdf)

¹⁶ Garay Vera, Cristián. Op.Cit p. 164

¹⁷ *Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna N 1337/1998* (1998) [On-Line] Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/paraguay-seg-y-def.htm>

¹⁸ Garay Vera, Cristián. p. 165

desafío global¹⁹. Es importante destacar, asimismo que el documento blanco no eliminó la injerencia de las FF.AA en la seguridad interna, dado que establece como uno de los principales objetivos de defensa la “permanencia de las condiciones de estabilidad y previsibilidad indispensable para el normal desarrollo de la vida nacional”²⁰ y prevé el control por parte de las Fuerzas de “amenazas de baja intensidad como el narcotráfico, el terrorismo”²¹, etc. Además, esta Política de Defensa Nacional es más que nada una declaración de intenciones, que no se ha podido trasladar a acciones concretas, las reformas en la educación y organización no se han llevado a cabo, y tampoco se ha dado una modernización doctrinaria significativa. Se retienen entonces muchos de los conceptos de seguridad nacional de los años 70²². La política de defensa es, de hecho, “una cuyos objetivos y normativas son de difícil acceso”²³; según Garay Vera la falta de transparencia tiene que ver con el peso político que retienen las Fuerzas Armadas. Vale la pena recordar que en el año 2000 Paraguay sufrió otro intento de golpe de estado. Algunos sectores de las Fuerzas se plegaron, sobre todo la caballería estacionada en las afueras de Asunción. Sin embargo, la institución en general defendió el orden democrático. Por último, en el año 2003 durante el gobierno de Frutos se tomó una medida que podría haber generado grandes conflictos con las Fuerzas, pero no lo hizo: la creación de la “Comisión de Verdad y Justicia”, que tenía el objetivo de investigar las violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura de Stroessner y la transición, hasta el año 2003²⁴. Puede que la ausencia de conflicto se deba a que la posibilidad de enjuiciar a los responsables no fue considerada.

A pesar de los esfuerzos por limitar el rol institucionalizado de las FF.AA., los gobiernos civiles que siguieron volvieron a asignarles funciones de seguridad interna para lidiar con problemas de gobernabilidad. A partir del año 2000, el Presidente Macchi comenzó a hacer uso de las FF.AA. para reprimir las manifestaciones de diversos grupos campesinos, legitimando su accionar por medio de decretos, como el 17.370 que “disponía la

¹⁹ Ministerio de Defensa Nacional (1999) *Política de Defensa Nacional* [On-Line] Disponible en: <http://www.mdn.gov.py/v3/politicadedefensa.html>

²⁰ Ídem.

²¹ Irala, Abel. (2011, mayo 6) “Paraguay, un Bicentenario de baja intensidad” *E ‘a: Periódico de Interpretación y Análisis* [On-Line] Disponible en: <http://ea.com.py/paraguay-un-bicentenario-de-baja-intensidad/>

²² Rodríguez, Héctor (2012, mayo 3) (Miembro Asociado Resdal-Docente Universidad Americana, Asunción Entrevista).

²³ Garay Vera, Cristián. Op. Cit. p. 168

²⁴ Dirección General de Verdad y Justicia. (2012, mayo 12) *Antecedentes* [On-Line] Disponible en: <http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/antecedentes.html>

movilización de las Fuerzas Armadas en cooperación con la Policía Federal para evitar cierres de ruta y supuestos atentados”, lo cual sentó “un precedente legal respecto al rol de las FF.AA. en tareas de seguridad interior”²⁵. Otros decretos habilitaron al Presidente a declarar el estado de excepción, por medio del cual él asume todos los poderes y suspende varias garantías constitucionales²⁶. El gobierno justificaba esas acciones en términos de las amenazas a la institucionalidad que presentaban estas protestas²⁷. La utilización de las Fuerzas Armadas para mantener la seguridad interna continuó durante la presidencia de Nicanor Duarte Frutos, entre 2003 y 2008²⁸, que emitió el Decreto 167 “por el cual autoriza a las Fuerzas Armadas a realizar acciones de seguridad interna, (...) permitiéndoles desde la persecución de la delincuencia común hasta intervenir legalmente en las represiones al movimiento popular”²⁹. Este período coincidió con las consecuencias del atentado del 11 de Septiembre en Estados Unidos, con la intensificación de la securitización de las “nuevas amenazas” y la lucha contra el terrorismo por parte de la potencia hegemónica. Estos sucesos generaron mayores presiones a lo largo y ancho de la región, y sobre todo en Paraguay, para lidiar con problemas tales como el narcoterrorismo en la zona de la Triple Frontera (del cual nunca se encontraron pruebas fehacientes). Se intensificó la presencia y la cooperación militar entre Estados Unidos y Paraguay para combatir estas amenazas, lo cual provocó reacciones en la sociedad que veía un giro represivo en su gobierno.

En abril del año 2008 se impuso Fernando Lugo como ganador de las elecciones presidenciales, con un 40,8% de los votos, frente a un 30,8% de la oficialista (del Partido Colorado, o ANR) Blanca Ovelar y un 22% del ex general golpista Lino Oviedo, rompiendo así con 60 años de hegemonía del Partido Colorado³⁰. Fernando Lugo se había presentado como parte de una alianza que incluía partidos de izquierda, pero también al Partido Liberal, al cual pertenece su Vicepresidente, Federico Franco. La gran importancia de esta elección

²⁵ Winer, Sonia.(2008) “Las Políticas de Seguridad y Defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político”. p.11 [On-Line] Disponible en:

(http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/paraguay/pdf_taller_200806/Pon_Winer.pdf)

²⁶ Ídem.

²⁷ Facetti, Juan Francisco (2012, mayo 10) (Académico, Miembro Asociado Resdal. Entrevista)

²⁸ Winer, Sonia. Op.Cit

²⁹ Palau, Marielle (2006), “El lado militar de la ofensiva neoliberal en Paraguay”. *OSAL. Observatorio social de América Latina*, año VII, no.20. CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Argentina. p.344 [On-Line] Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal20/palau.pdf>

³⁰ “Fernando Lugo se impuso en las elecciones presidenciales de Paraguay” (2008, abril 20) *Clarín*, [On-Line] Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/04/20/um/m-01655290.htm>

yacía en que sería el primer traspaso presidencial pacífico de un partido a otro, hecho que fue resaltado por el Presidente Nicanor Duarte Frutos cuando aceptó la derrota de su partido³¹. Sin embargo, los resultados de las elecciones legislativas ya auguraban las dificultades que encontraría Lugo para gobernar eficazmente. El ARN (Partido Colorado) seguía siendo la primera minoría en ambas cámaras, seguido por el Partido Liberal³², que a pesar de pertenecer a la misma alianza electoral que el presidente pronto demostraría tener grandes diferencias políticas e ideológicas con éste.

³¹ Ídem.

³² Nogués, Florencia y Cruz, Facundo (2008, Junio). “Fernando Lugo termina con 61 años de hegemonía del Partido Colorado” Coord. Facundo Cruz. *Democracia en las Américas*. Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina. Año III Número 10. [On-Line] Disponible en: http://www.cadal.org/informes/pdf/Democracia_10.pdf

Capítulo 2

2.1 Lugo llega al poder: rumores, temores y continuidad democrática

Durante su campaña presidencial, Fernando Lugo no puso ningún énfasis en los asuntos militares y de defensa. Quienes lo votaron estaban interesados más que nada en la idea de cambio, una alternancia de partidos en el gobierno (dado que el Partido Colorado ocupaba el poder desde antes de, y durante, la dictadura stronista), y un proyecto de cambio social que incluía una reforma agraria³³, problemas más acuciantes en el día a día paraguayo. Su elección generó sospechas desde los grupos más poderosos del país, como el Partido Colorado, las organizaciones de productores agropecuarios, y los medios de comunicación de mayor llegada por el perfil izquierdista de la alianza integrada por el Presidente. El hecho de que la reforma militar y de defensa estuviese ausente del proyecto de gobierno durante la campaña puede tener que ver con distintos factores; primero, el hecho de que no es un punto de interés para los votantes, a pesar de los intentos de los medios de comunicación por instalar el asunto militar en la agenda de la población³⁴. Este desinterés generalizado data del gobierno anterior, dado que el ex Presidente Duarte Frutos relegó la discusión de la reforma militar, frenando un proyecto de creación de un Libro Blanco³⁵, y no impulsó la concientización de la población acerca de la importancia de estos temas. Segundo, se lo puede considerar como una forma de no generar una mala predisposición por parte de las Fuerzas Armadas antes de su llegada al poder, teniendo en cuenta que los sectores políticos paraguayos consideran a esta institución como una aliada esencial para llevar a término sus gobiernos³⁶. A pesar de que las FF.AA no se oponen a una reforma, cualquier “paso en falso” podría haber comenzado mal la relación. Asimismo, la falta de un proyecto está relacionada con la ignorancia de los sectores políticos civiles en temas de defensa y Fuerzas Armadas.

La llegada a la presidencia de Fernando Lugo fue significativa para la consolidación democrática en Paraguay. Fue el primer traspaso del cargo presidencial de forma pacífica de un partido político a otro en los 200 años de historia paraguaya. Es relevante que en todos los casos anteriores, los traspasos de poder de un partido a otro se habían dado por medio de

³³ Rodríguez, José Carlos (2012, mayo 2) (Académico, sociólogo paraguayo) Entrevista.

³⁴ Rodríguez, Héctor (2012, mayo 3) (Miembro Asociado de Resdal, Director Proyecto Educativo en Caynedú), Entrevista.

³⁵ Facetti, Juan Francisco (2012, mayo 10) Entrevista

³⁶ Rodríguez, Héctor (2012, mayo 3) Entrevista

“cuartelazos, conspiraciones, guerras civiles, y golpes cívico-militares”³⁷; este suceso habla del crecimiento de la aceptación por parte de las Fuerzas Armadas de su subordinación y lealtad al gobierno civil de turno. Sin embargo, expertos como Héctor Rodríguez³⁸ aseveran que, al asumir el nuevo presidente, existían aun temores respecto de la posibilidad de una sublevación y golpe de estado, por lo cual en un principio buscó el apoyo de la Policía Nacional.

Estas inseguridades experimentadas por parte de sectores de la coalición luguista pueden explicar los constantes cambios que ha sufrido la cúpula militar desde el comienzo del presente gobierno. Esta práctica ha sido ampliamente criticada por la oposición, los medios de comunicación e incluso por los expertos. Se han removido de altos cargos a militares de mayor antigüedad, para ser reemplazados por uniformados más jóvenes. Durante el primer año de gobierno, Fernando Lugo, en su rol de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas llevó a cabo “cuatro cambios en la cúpula de la Armada y el Ejército y tres en la Fuerza Aérea”³⁹. Durante estos primeros años existieron rumores de conspiraciones y golpes, llegando el Presidente a denunciar la existencia de “bolsones retardatorios” en las Fuerzas Armadas⁴⁰. Estos rumores no fueron comprobados. Los subsiguientes cambios en las cúpulas se dieron, en su mayoría, sin acusaciones graves. La oposición criticó este intento por controlar a las FF.AA. ubicando a militares cuyas visiones ideológicas sean similares a las del gobierno y que, aparte, le “deban gratitud” a éste por el ascenso⁴¹; según estos actores se buscaría eliminar de la ecuación a aquellos militares relacionados con gobiernos anteriores. Estas afirmaciones coinciden con el análisis que hace Pion-Berlin de los medios por los cuales los presidentes latinoamericanos buscan ejercer un control efectivo sobre los militares, poniendo en los cargos de mayor autoridad a unos pocos militares que se “pliegan a sus deseos y promueven sus posturas entre sus subordinados. Se trata de oficiales cercanos a

³⁷Facetti, Juan Francisco. (2008, julio) “Paraguay: Consolidación o Debilitamiento de la Democracia Representativa” en *Panorama Hemisférico, América Latina y Caribe* Edición: 014 [On-Line] Disponible en: http://coyunturapolitica.files.wordpress.com/2008/07/panorama_.pdf.

³⁸Rodríguez, Héctor. (2012, mayo 3) Entrevista

³⁹ “Lugo remueve a los jefes del Ejército, de Marina y Fuerza Aérea”, (2009, noviembre 4) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lugo-remueve-a-los-jefes-del-ejercito-de-marina-y-fuerza-aerea-37355.html>)

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ “Especulaciones en FF.AA. ante próximos ascensos” (2011, septiembre 26) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/especulaciones-en-ffaa-ante-proximos-ascensos-312648.html>

los que generalmente conocen por medio de un partido político o conexiones familiares y que suponen les serán fieles. Al mismo tiempo tratan de expulsar de los altos mandos a aquellos que creen que pueden causar problemas. Al hacerlo, a menudo trastornan las reglas de jerarquía⁴². La oposición critica precisamente la falta de estabilidad que esto genera en las Fuerzas. Dicha inestabilidad en una institución basada en la jerarquía y la obediencia subvierte el orden y genera una sensación de malestar entre las fuerzas, disminuyendo su moral y compromiso con las instituciones democráticas. Sobre todo en tanto que los cargos de mayor autoridad los terminan ocupando militares que no son los que mejores notas han tenido en sus camadas, sino aquellos más jóvenes y obsecuentes⁴³, con menor expertise y un menor compromiso con las instituciones. Los primeros militares en ser removidos de los altos cargos eran, según Juan Facetti, institucionalistas consagrados, con antigüedad en sus cargos y mayor experiencia. Asimismo, Héctor Rodríguez sugiere que la causa de estos relevos constantes es el sentimiento permanente de persecución, y la creencia de que controlar a la institución armada significa asegurar la permanencia en el poder, postura que mantienen los sectores de izquierda de la coalición. Estos temores son comprensibles, teniendo en cuenta que hasta la llegada al gobierno de Lugo las Fuerzas Armadas habían respondido a gobiernos, elegidos democráticamente o no, pertenecientes al Partido Colorado (siendo las Fuerzas un aliado esencial del régimen Stronista), existiendo aún sectores antidemocráticos en la sociedad, y tomando en consideración que todavía “un 48% de los paraguayos no descartan un gobierno militar”⁴⁴. José Carlos Rodríguez⁴⁵, por su parte, estima que estas acciones son legítimas en tanto política de gobierno con el objetivo de asegurar la lealtad de las Fuerzas Armadas al mando civil. Es verdad que el Presidente tiene la potestad “constitucional de disponer de los cargos de comandantes”, pero puede que sus intentos por mantener la lealtad hacia su persona sean contraproducentes, en tanto que generan un sentimiento de falta de institucionalidad, cambios constantes y falta de jerarquía que puede desilusionar a aquellos militares más capaces y debilitar el compromiso democrático a largo plazo de las fuerzas.

A pesar de estos temores, las Fuerzas Armadas no han dado muestras de plegarse a

⁴² Pion-Berlin, David. Op. Cit. p. 58

⁴³ Facetti, Juan Francisco (2012, mayo 10). Entrevista

⁴⁴ Pozzo Moreno, Juan Antonio (2012, mayo 16) (General Retirado. Miembro Asociado Resdal. Miembro FAENI) Entrevista

⁴⁵ Rodríguez, José Carlos (2012, mayo 2) Entrevista

los intentos destituyentes de algunos sectores del espectro político. Incluso luego de las denuncias del Ministro de Defensa, Luis Bareiro Spaini de que se estaban gestando complots destituyentes, y de los rumores de que el ex militar golpista Lino Oviedo y Nicanor Duarte Frutos se unían en contra del presidente⁴⁶ para llevarlo hasta el juicio político, es notable la no intervención de las Fuerzas Armadas en estas disputas. A diferencia de los sucesos ocurridos no muchos años atrás, la institución no ha sido tentada para llevar a cabo acciones antidemocráticas.

Hay al menos un aspecto en el que el Presidente decidió evitar ofender a las Fuerzas Armadas. La Comisión de Verdad y Justicia le presentó, en el año 2009, su informe final. A pesar de que el Presidente creó la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación encargada de continuar con la labor de la primera y extender reparaciones a las víctimas de la dictadura, no se pronunció acerca de la necesidad de enjuiciar a los responsables⁴⁷. Este tema continúa estando pendiente, y la negativa de los sucesivos gobiernos democráticos a dar este paso puede ser atribuida al poder institucional que aun ejercen las Fuerzas Armadas, y, en el caso de Lugo, la debilidad de su propio gobierno frente a éstas.

2.2 Prerrogativas Institucionales de las Fuerzas Armadas:

Para poder comprender los desafíos que enfrenta el presidente Lugo en el área de la defensa, es necesario primero analizar cómo se compone y organiza este sector. El Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas es el Presidente, que tiene el cargo de máxima jerarquía en la definición de las políticas de defensa. En términos de las dimensiones de Stepan, el cargo de Comandante en Jefe concentrado en la figura presidencial es indicativo de una subordinación de las fuerzas al gobierno civil y, al menos en ese aspecto de unas prerrogativas limitadas. El presidente “tiene por órgano asesor y consultivo al Consejo de Defensa Nacional”⁴⁸, que está compuesto por los Ministros de Defensa, de Relaciones Exteriores, Interior, el Oficial General de grado más elevado, el Jefe del Estado Mayor

⁴⁶ “Nicanor y Lino Oviedo: Escenario de Pesadillas” (2011, marzo 24) *ABC Color*. [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/especiales/wikileaks/nicanor-y-lino-oviedo-escenario-de-pesadillas-236298.html>

⁴⁷ “Paraguay espera juicios contra represores” (2011, diciembre 9) *TeleSur* [On-Line] Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=5vN7zWLgoec>

⁴⁸ *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (2010) Resdal [On-Line] Disponible en: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-cap20.pdf>

Conjunto, el funcionario a cargo del organismo de inteligencia del estado, y su Secretario Permanente⁴⁹. El Comando de las Fuerzas Armadas es asesorado, asimismo, por el Estado Mayor Conjunto. El Presidente es asistido en todos los asuntos militares por el Gabinete Militar, que es el representante de las Fuerzas Armadas de la Nación en la Presidencia de la República⁵⁰. Este gabinete se encarga, en parte, de la seguridad personal del Presidente. Sin embargo, también lo asesoran en asuntos militares y protocolares. Está compuesto por militares en actividad, cuya presencia en el gabinete, en un cargo de influencia cercano al Presidente puede ser visto como una prerrogativa militar que genera cierta influencia en las políticas públicas llevadas a cabo en áreas tanto militares como civiles. Sin embargo hay que destacar que estos organismos tienen un rol de asesoría, y no tienen autonomía para desarrollar políticas propias.

Por debajo del Presidente (y de forma paralela al Ministerio de Defensa) se creó durante el gobierno del General Rodríguez, inmediatamente posterior a la caída de Stroessner, la figura de Comandante de las Fuerzas Militares. Éste funciona como un “intermediario militar” entre el Presidente (que, a partir del fin del gobierno de Rodríguez fue siempre civil) y las Fuerzas Armadas. Como señala Jacinto Santa María, la creación de este cargo tuvo el fin de evitar que las fuerzas castrenses estuviesen bajo mando directo de un civil, y es una muestra de las susceptibilidades iniciales de las FF.AA luego de más de 40 años de gobierno militar. Hoy en día el papel de este cargo es meramente simbólico, y se limita “canalizar las disposiciones del Comandante en Jefe Civil”⁵¹. Sin embargo, su continuada existencia sirve como recuerdo del poder institucional militar. Esto es aun más importante al tomar en cuenta el protagonismo político de quien ocupa hoy en día el puesto, el General Melgarejo. Frecuentemente nombrado por los medios locales, el General ha sido el encargado de convencer a los representantes parlamentarios y a la sociedad en general (mediante declaraciones en los medios masivos de comunicación) de la necesidad de aprobar ciertas leyes (por ejemplo, la Ley del Soldado Temporal Voluntario), y de las necesidades de las FF.AA en términos de renovación tecnológica. En este último caso, el General habló del estado crítico de las FF.AA en términos de equipamiento y su incapacidad de lidiar con

⁴⁹ *Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna* (1997) [On-Line] Disponible en: http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf

⁵⁰ Presidencia de la República de Paraguay (2012, abril 20) *Gabinete Militar* [On-Line] Disponible en: http://www.presidencia.gov.py/v1/?page_id=65636

⁵¹ Santa María, Jacinto Op. Cit. p.25

cualquier desastre de orden “interno y externo”⁵². Destacó que la iniciativa para el pedido de fondos “vía préstamo internacional” surgió de las mismas Fuerzas Armadas, hecho que pone de relieve la mayor capacidad y expertise que tienen en el Paraguay las Fuerzas Militares para detectar los problemas y necesidades del área defensa, en comparación con los civiles, así como el hecho de que en este área, los militares no se limitan a “asesorar” a los civiles sino que tienen una capacidad autónoma de generación de políticas.

El Ministerio de Defensa Nacional, por otro lado, tiene como función la “dirección, gestión y ejecución de la política referente a la Defensa Nacional y el desempeño de las funciones administrativas de las Fuerzas Armadas de la Nación”⁵³. Es el encargado de formular las propuestas para el área de defensa y depende directamente del presidente. El Ministro de Defensa no puede ser un militar en actividad, pero sí un militar retirado. Durante el gobierno del Presidente Lugo, éstos han ocupado continuamente el cargo. El primero de ellos fue el Gral. Luis Bareiro Spaini. En 2010, fue removido y reemplazado por el general retirado Cecilio Pérez Bordón. Éste fue sustituido, a su vez en el año 2011 por el general (SR) Víctor Manuel Roa Sánchez, y luego asumió el cargo el Gral. (SR) Catalino Luis Roy Ortiz. Tomando en cuenta la literatura de Stepan, la permanencia de militares (aunque retirados) en el cargo indica que las Fuerzas Armadas continúan teniendo una cuota de poder importante en la toma de decisiones del área defensa⁵⁴. Algunos autores han interpretado esta propensión de Lugo a reservar el cargo de Ministro de Defensa a antiguos miembros de las Fuerzas Armadas en vez de nombrar civiles como indicativo de la falta de voluntad de llevar a cabo reformas, dado que “no se conoce en el período democrático de América Latina ningún proceso de modernización de la defensa liderado por un militar desde el Ministerio”⁵⁵. En América Latina, y sobre todo en Paraguay, las Fuerzas Armadas han tendido a estar inclinadas hacia el mantenimiento del status quo, frente a políticas modernizadoras que puedan limitar su papel en la política interna y sus prerrogativas institucionales, así como reducir y optimizar el presupuesto; asimismo, los militares tienen lo

⁵²“Fuerzas Armadas de Paraguay en Terapia Intensiva” (2011, julio 3), *Sección Segunda* [On-Line] Disponible en: <http://seccionsegunda.blogspot.com.ar/2011/07/fuerzas-armadas-de-paraguay-en-terapia.html>

⁵³ Ministerio de Defensa Nacional.(2012, abril 20) *Defensa Nacional, compromiso de todos* [On-Line] Disponible en: <http://www.mdn.gov.py/v3/misionyvision.html>

⁵⁴ Stepan, Alfred. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Grupo Editorial Planeta Argentina

⁵⁵Facetti, Juan. (2008, julio) “Paraguay: Consolidación o Debilitamiento de la Democracia Representativa” Op. Cit.

que Juan Facetti llama una “visión limitada” de la defensa, y sesgada en función de su educación militar, y los intereses de su arma y la institución⁵⁶. Sin embargo, el 4 de marzo de 2011, el Presidente emitió el Decreto N 6.223, por el cual se modificaba la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa⁵⁷. Según las declaraciones del entonces Ministro, Cecilio Pérez Bordón, las reformas generarían un mayor control de parte del Ministerio sobre el personal de las Fuerzas Armadas y la iniciativa en la elaboración de las políticas de defensa, dándole un rol más importante ya que hasta entonces se limitaba a controlar y administrar su personal y el edificio⁵⁸. Sin embargo, hay que matizar las expectativas de cambio; el decreto prevé, para la mayor parte de los cargos, la posibilidad de emplear a militares tanto retirados como en actividad⁵⁹. Esta reforma no ha disminuido, entonces, el poder real de la institución castrense y sus miembros sobre las políticas de defensa. Es de destacar que la falta de dirección civil del ministerio es resultado de, y contribuye a perpetuar la escasez de capacidades civiles en la dirección de la defensa, así como la falta de discusión pública, preservándose como un enclave de poder militar⁶⁰. El gobierno, al dejar estas áreas a cargo de miembros de las fuerzas, cede poder y les permite una relativa capacidad de “autogestión, socavando la consolidación del control civil”⁶¹. Estando así los principales cargos ocupados por militares, la defensa sigue de hecho subordinada a los conceptos, preocupaciones y prioridades militares antes que civiles. Los civiles que trabajan en el área dependen de miembros de las fuerzas⁶², e incluso en puestos subordinados, escasean los civiles trabajando en el Ministerio de Defensa. En este sentido, Lugo ha seguido los pasos de Duarte Frutos, profundizando el vaciamiento de civiles dentro del Ministerio⁶³. Las causas de este fenómeno yacen en la falta de interés social por los asuntos de defensa nacional y la consecuente ignorancia de estos temas por parte de la clase política. Dado que Paraguay, como país latinoamericano se encuentra en una relativa “zona

⁵⁶ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa”. Op. Cit. p.1

⁵⁷ *Decreto N 6.223* (2011, marzo 4) Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional.

[On-Line] Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/03/decreto62231.pdf>

⁵⁸ “Defensa tendrá más poder sobre las FF.AA., reconoce el Ministro” (2011, marzo 8) *ABC Color*.

[On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/defensa-tendra-mas-poder-sobre-las-ffaa-reconoce-el-ministro-229099.html>

⁵⁹ *Decreto N 6.223* Op. Cit.

⁶⁰ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa”. Op. Cit.

⁶¹ Idem p.8

⁶² Stepan, Alfred. Op.Cit. p. 130

⁶³ Facetti, Juan Francisco.(2012, mayo 10) (Académico, Miembro Asociado Resdal. Entrevista)

de paz”, los asuntos de defensa no tienen un rol central en la discusión política y no les “ganan votos” a los candidatos. Es por eso que los miembros de la clase política carecen de interés y prefieren delegar la definición de políticas de defensa en aquellos que han recibido un entrenamiento específico para estos fines, los militares⁶⁴. Sin embargo, esto obstaculiza el camino hacia un control civil real. Para que este exista es necesario, como destaca Rut Diamint⁶⁵, que todas las políticas de defensa sean elaboradas por autoridades civiles (aunque exista el asesoramiento militar), y que haya una “sabiduría en defensa” entre académicos y políticos encargados del área. Sin embargo, el lograrlo es una decisión política⁶⁶. Como señala Jacinto Santa María, Paraguay cuenta con un Colegio Nacional de Guerra; no obstante, “son pocos los civiles egresados de esta Institución que ocupan cargos directamente relacionados con estos temas”⁶⁷. Esto demuestra la falta de voluntad de los sectores políticos de aumentar y utilizar las capacidades civiles en el sector defensa.

Igualmente relevante es la asignación de militares en actividad a puestos de la administración pública usualmente ocupados por civiles. Esta es otra tendencia que ha demostrado el gobierno de Lugo, y que ha sido criticada por miembros de la oposición. El senador colorado Hugo Estigarribia denunció en varias ocasiones la presencia de militares en actividad en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicación, entre otros. Las Fuerzas Militares aseguraron que los nombramientos fueron hechos de acuerdo con la Ley N.1115 del Estatuto del Personal Militar. Además de la posible existencia de irregularidades en los nombramientos que denunciaba el senador, señalaba el problema de que las Fuerzas Armadas son una “institución no deliberante y verticalista, por lo que no corresponde que ocupen cargos en el ámbito civil”⁶⁸, habiendo funcionarios civiles capaces de ocupar eficientemente esos puestos. El problema es que las Fuerzas Armadas ocupan espacios de poder correspondientes a la administración civil, con la capacidad de tomar decisiones políticas de consecuencia para la población en general cuando debería ser clara su subordinación, y el encasillamiento de sus funciones a aquellas misiones específicas de las

⁶⁴ Pion-Berlin, David. Op. Cit.

⁶⁵ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa”. Op. Cit. p.1

⁶⁶ Diamint, Rut. “Cuestiones Militares en América Latina” Op. Cit.

⁶⁷ Santa María, Jacinto, “Relaciones cívico-militares en la transición a la democracia en el Paraguay” Op. Cit. p.24

⁶⁸ “Senador afirma que militares no deben ocupar cargos civiles” (2012, marzo 31) *ABC Color*

[On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senador-afirma-que-militares-no-deben-ocupar-cargos-civiles-385297.html>

Fuerzas Armadas.

La contracara de las prerrogativas institucionales de las Fuerzas Armadas es el control civil sobre ellas. En este ámbito es importante mencionar la capacidad que tienen los poderes electos para decidir sobre quién puede o no ascender en la institución armada. Los ascensos son propuestos por el Presidente, pero es vital el papel que juega el Senado al aprobar o no las decisiones del Poder Ejecutivo. En todos los años desde la llegada de Lugo al poder, los ascensos han sido tema de debate entre los distintos partidos políticos, siendo en muchas ocasiones cuestionadas las decisiones presidenciales. En algunos casos se ha negado un ascenso teniendo en cuenta las acciones ineficientes de algunos militares postulados, como fue el caso del Gral. Pedrozo, responsable de las operaciones conjuntas con la policía en la lucha contra el grupo guerrillero Ejército del Pueblo Paraguayo que fallaron estrepitosamente⁶⁹. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el Senado, donde prevalece la oposición, existen fuerzas con orígenes antidemocráticos y cuyas objeciones a ciertos ascensos se deben a riñas políticas que poco tienen que ver con las credenciales democráticas o profesionales de los militares postulados. En este sentido se puede nombrar el ejemplo de varios militares cuyo ascenso fue bloqueado durante un largo tiempo (aunque no definitivamente) por los miembros del partido Unace, que responde al líder golpista Lino Oviedo. El motivo era la participación de los uniformados en tareas en contra de intento de golpe de estado que él había liderado⁷⁰. Se llega así a la conclusión de que el control parlamentario de los ascensos no es garantía de institucionalidad cuando las fuerzas antidemocráticas se encuentran al interior de los cuerpos elegidos políticamente. Sin embargo, incluso en casos en que algunos sectores políticos buscan llevar a cabo sus propios objetivos, el control civil por medio del Senado de los ascensos militares es de vital importancia; siempre suelen existir otros grupos interesados en controlar las cualidades democráticas y profesionales de quienes reciben ascensos.

No obstante, hay que tener en cuenta la pobreza de los controles legislativos al

⁶⁹ “General Pedrozo merece también el ascenso, insiste el Ministro de Defensa” (2011, diciembre 22) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/general-pedrozo-merece-tambien-el-ascenso-insiste-el-ministro-de-defensa-347693.html>

⁷⁰ “Senado trató sobre tablas y aprobó los ascensos militares postergados” (2012, marzo 16) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en: [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senado-trato-sobre-tablas-y-aprobo-los-ascensos--militares-postergados-380022.html>

accionar de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa, sobre todo en el área presupuestaria. Esto no quiere decir que el Congreso no tenga el poder para pedir informes detallados de los gastos y las acciones militares. Las deficiencias surgen más de la falta de conocimientos e interés de parte de los sectores políticos, de su “ignorancia en solicitar informes que sean orientados al desempeño de las responsabilidades en función a una política establecida (Política de Defensa Nacional del año 1999)”⁷¹. Las falencias también tienen que ver con la falta de claridad de las políticas establecidas. Éstas, como señalamos anteriormente, nunca fueron claramente reglamentadas ni actualizadas, a causa de la ignorancia parlamentaria al respecto y, como señala Jacinto Santa María⁷², de la falta de comunicación eficaz con la institución militar debido a la ausencia de interlocutores civiles lo suficientemente calificados en el área de la defensa. Esta situación no ha cambiado desde el momento del establecimiento de dicha política. La consecuencia es la falta de transparencia en las acciones de las Fuerzas Armadas y la ejecución del presupuesto, lo que da una gran libertad de acción y falta de “accountability” frente a los poderes electos, y constituye un límite al nivel de control civil.

2.3 Estado de las fuerzas: cambios y continuidades

La actual estructura de las Fuerzas Armadas del Paraguay es sobredimensionada, desactualizada e ineficiente. En los años de gobierno de Lugo no se ha llevado a cabo una reforma profunda del sector defensa, que sería de vital importancia dado el estado de las fuerzas. Como se ha mencionado anteriormente, el General Melgarejo ha dicho públicamente que las Fuerzas Armadas hoy en día no podrían hacer frente a un desastre externo o interno. Juan Facetti, de acuerdo con esta afirmación, señala que a pesar del poder institucional y la legitimidad que las Fuerzas Militares puedan tener, su capacidad operacional es casi nula no pudiendo estas llevar a cabo su misión principal, la protección de las fronteras, y es necesaria una reforma que incluya la profesionalización de las Fuerzas.

A pesar de la ausencia de una reforma profunda, el presupuesto de Defensa ha aumentado, siendo la mayor proporción de éste dedicada a gastos de personal, seguido por

⁷¹ Facetti, Juan Francisco. (2012, mayo 10) Entrevista.

⁷² Santa María, Jacinto. “Relaciones civiles-militares y la transición a la democracia en el Paraguay” Op. Cit. p.24

gastos de pensiones⁷³. Los aumentos en el presupuesto se deben al rol cada vez más importante que toman las FF.AA en asuntos de seguridad interna, con una mayor presencia en el territorio nacional. Vale destacar que en los años previos a la llegada de Lugo a la presidencia, la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas se había reducido considerablemente. Se pasó de los 20.200 efectivos en el año 2000⁷⁴, a 11,655 en 2008⁷⁵, aumentando a 12.200 en el año 2010⁷⁶. Más allá del número total de efectivos, el número de oficiales y suboficiales en todas las fuerzas sigue siendo mayor al número de tropas. En porcentajes, al año 2010 el 20% de los efectivos estaba conformado por Oficiales, el 52% por suboficiales y el 28% por tropas⁷⁷. Esta desproporción surge en parte de la existencia de la “objección de conciencia”⁷⁸, que fue reconocida en la Constitución de 1992. Gracias a ella, personas en edad de prestar el Servicio Militar Obligatorio, consagrado en la Constitución, pueden aludir la objeción de conciencia y evitar el servicio militar; esto ha reducido considerablemente la cantidad de tropas. La renuencia de muchos jóvenes a cumplir el Servicio Militar Obligatorio tiene que ver con los abusos y maltratos físicos y psicológicos históricamente sufridos por los conscriptos en manos de sus superiores⁷⁹. En los años de gobierno de Lugo, como se ha visto, el número total de efectivos ha aumentado levemente. Este cambio tiene que ver con lo que la ONG SERPAJ-PY reconoce como un intento de parte del gobierno por limitar el número de objetores de conciencia al servicio militar. La Ley 4013 del año 2010, que reglamenta la objeción de conciencia, prescribe que los objetores tienen la obligación de 1) Justificar el motivo de la objeción de conciencia y 2) Prestar un servicio civil alternativo. Esta reglamentación se justifica, según Juan Facetti, por la obligatoriedad de prestar el servicio militar consagrada en la Constitución, lo que hace legítima la exigencia de que los objetores presten un servicio alternativo. Según SERPAJ, sin embargo, estas cláusulas violan la letra y el espíritu de la Constitución en tanto que permiten a un Consejo juzgar sobre la procedencia o no de los motivos de la objeción de conciencia, mientras que la

⁷³ *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (2010) Resdal [On-Line] Disponible en: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-cap20.pdf>

⁷⁴ Garay Vera, Cristián. (2003) Op. Cit., p.256

⁷⁵ *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (2010) Op. Cit.

⁷⁶ *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, (2010) Op. Cit.

⁷⁷ *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (2010) Op. Cit.

⁷⁸ “Soldados Temporales en las FF.AA.” (2011, diciembre 7) *Última Hora* [On-Line] Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/486902-Soldados-temporales-en-FF.-AA>

⁷⁹ Santa María, Jacinto “Relaciones cívico-militares en la transición a la democracia en el Paraguay” Op.Cit.

Constitución otorga a toda persona el derecho a “no ser molestado, indagado u obligado a declarar por casusa de sus creencias o ideología”⁸⁰; asimismo, CODEHUPY-Paraguay destaca el hecho de que el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al SMO decide la validez y procedencia de la objeción sin establecer un “cuerpo normativo” en el cual basarse; el resultado es que la decisión termina siendo arbitraria, violando la base misma del Estado de Derecho⁸¹ .

Como se ha mencionado anteriormente, el gobierno de Lugo no llevó a cabo reformas importantes en las Fuerzas Armadas. Esto, sin embargo, no quiere decir que la intención de hacerlo haya sido inexistente. Ya en el año 2009 el Ministro de Defensa Luis Bareiro Spaini anunció que estaba listo un proyecto de ley para la reforma de las Fuerzas Armadas, que sería enviado al parlamento a la brevedad. Este proyecto, según se informó a la prensa, llevaría a la profesionalización y eficiencia de la institución militar. Se cambiarían los grandes comandos por divisiones, generando una reorganización profunda que significaría una “considerable reducción de la estructura actual y, por ende, una simplificación de los programas presupuestarios, posibilitando un control más efectivo”⁸². El proyecto supuestamente incluía asimismo una redefinición de la misión de las FFAA que no podían “constituirse en guardias de frontera” según el ministro⁸³. Por otra parte, incluía al Ministro de Defensa en la cadena de mandos, aumentando al menos en teoría el control del gobierno civil sobre el accionar de las Fuerzas Armadas. El proyecto iba a ser, según las declaraciones del gobierno, puesto a consideración del Comando de las Fuerzas Militares y el Consejo de Defensa⁸⁴. Sin embargo, nunca fue presentado ante el Congreso⁸⁵. Juan Facetti señala que a pesar de los pedidos de miembros del Congreso y del Consejo de Defensa, este proyecto nunca fue remitido ni

⁸⁰ Acevedo, Vidal (2011) “Objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio” en *Informe de Derechos Humanos*. CODEHUPY. P. 338 [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=21)

⁸¹ Ídem

⁸² “Proponen FF.AA. más pequeñas y más ágiles” (2009, junio 27) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2009-06-27/articulos/534860/proponen-ff-aa-mas-pequenas-y-mas-agiles>

⁸³ “Paraguay anuncia reformas en sus Fuerzas Armadas con reducción de unidades y redefinición de misiones” (2009, junio 29) *Infodefensa: Información Defensa y Seguridad* , [On-Line] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/?noticia=paraguay-anuncia-reformas-en-sus-fuerzas-armadas-con-reduccion-de-unidades-y-redefinicion-de-misiones>

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ “Ejecutivo olvidó la anunciada reforma de las Fuerzas Armadas”(2010, agosto 3) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ejecutivo-olvido-la-anunciada-reforma-de--fuerzas-armadas-140592.html>

debatido públicamente, lo cual genera dudas sobre su existencia, y sobre la capacidad del Ministerio y el gobierno civil para conducir un debate real sobre los objetivos y la organización de la defensa, tanto entre los sectores políticos como en la sociedad. Esto dificulta la creación de una conciencia más amplia sobre las necesidades de defensa, y un debate acerca de cuáles serían las políticas públicas que debieran llevarse a cabo en esa área. Para que se ejerza un control civil real sobre cualquier intento de reforma, es necesario que se genere un debate que incluya tanto a la legislatura, los sectores políticos, el gobierno como la sociedad civil⁸⁶. Como señala Rut Diamint, los Ministerios de Defensa deben compatibilizar, al reformar la institución militar, los intereses opuestos de actores diversos, “militares, sociedad civil, burocracia, co-partidarios, oposición política, sindicatos, ministerios de economía”⁸⁷, lo cual dificulta cualquier intento de reforma, sobre todo si ésta es profunda e integral y aun más cuando se trata de un gobierno débil. En el caso del gobierno de Lugo, algunos autores señalan que la principal oposición a una reforma profunda, que conllevaría mayores gastos, proviene de organizaciones de Derechos Humanos como el SERPAJ. Asimismo, también se puede hallar oposición de parte de los sectores de izquierda pertenecientes a la coalición luguista, con los que el primer Ministro de Defensa de este gobierno formó fuertes vínculos. Por otra parte, no se halla una oposición masiva a la reforma por parte de la sociedad en general, no interesada en el tema de defensa y de las Fuerzas Armadas. Esta falta de interés transforma en poco redituables políticamente los grandes gastos y esfuerzos que una reforma del sector defensa conlleva. Según Juan Facetti, los sectores de oposición en el Poder Legislativo estaban interesados en debatir el proyecto, con lo cual su no presentación puede ser atribuida tanto a la falta de voluntad política para llevar a cabo la reforma costosa y un debate al respecto, como a la oposición ferviente de algunos sectores del gobierno.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el gobierno de Fernando Lugo haya desistido en sus intentos de generar algunos cambios que consideraba necesarios en las Fuerzas Armadas. En junio del año 2011 el Presidente envió al Congreso un proyecto de ley que creaba la figura del Soldado Temporal Voluntario, en el rango de tropas. El objetivo declarado del proyecto de ley es fortalecer la defensa nacional, como así también brindarle a personas que han finalizado el servicio militar obligatorio, por lo general campesinos, la

⁸⁶ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa”. Op. Cit.

⁸⁷ Ídem.

oportunidad de obtener un empleo al servicio de la nación⁸⁸. Apunta a “estimular el ingreso de jóvenes al servicio militar y de ellos seleccionar a los más capaces para contratarlos en capacidad de soldados profesionales, por un tiempo determinado”⁸⁹ con la posibilidad de, luego de cuatro años ser incorporados en el rango de Sub-Oficiales. El Comandante de las Fuerzas Militares, el Gral. Melgarejo, argumentó que las fuerzas con las que cuentan son insuficientes para tener presencia en todo el territorio nacional⁹⁰. Asimismo, se sostiene que el período de duración del servicio militar, un año, es demasiado corto para poder entrenar a los soldados, de acuerdo a los requerimientos de las tecnologías modernas⁹¹. Este proyecto, que ya ha sido remitido a la Cámara de Senadores, es sin embargo criticado desde sectores de la prensa, la oposición, y desde algunos sectores de las FF.AA. Esto, porque se considera peligroso que se atribuya al gobierno la posibilidad de nombrar nuevos soldados que pueden, según los críticos, tener antecedentes violentos o volverse hacia la participación en actividades guerrilleras luego de recibir el entrenamiento brindado por el Estado⁹². Otra preocupación que expresan sectores de la oposición es acerca de la falta lealtad institucional de los nuevos generales, apuntados por el gobierno de Lugo, que serían los encargados de dirigir a estas tropas; se teme que éstas puedan ser utilizadas con fines políticos y prebendarios. Algunas voces ofrecen críticas respecto de los costos materiales de este proyecto. José Carlos Rodríguez señala que los fondos destinados a los salarios y equipos de las nuevas tropas serían mejor utilizados para saldar deudas sociales, como salud y educación. Según Vidal Acevedo⁹³, es importante destacar el problema de los fines: uno de los objetivos declarados del proyecto es la creación de empleos, existiendo otras formas de llegar a este fin sin la necesidad de aumentar el número de tropas en el país. Los nuevos soldados pueden ser, se sostiene, utilizados para operativos que poco tienen que ver con la defensa del territorio nacional, como por ejemplo operaciones humanitarias internas. Estas

⁸⁸“Fuerzas Armadas no instrumentarán a los soldados” (2012, marzo 22) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/fuerzas-armadas-no-instrumentara-a-soldados-381791.html>

⁸⁹ “Soldados Temporales en las FF.AA” (2011, diciembre 7) *Última Hora* [On-Line] Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/486902-Soldados-temporales-en-FF.-AA>

⁹⁰ Honorable Cámara de Diputados del Paraguay- (2012, abril 10) *Período 2011-2012* [On-Line] Disponible en: <http://www.diputados.gov.py/ww2/?pagina=noticia&id=7585>

⁹¹“Soldados Temporales en las FF.AA” Op. Cit.

⁹² Facetti, Juan Francisco ,(2012, mayo 10) Entrevista, 10 de mayo de 2012

⁹³ Acevedo, Vidal (2011) “Proceso de militarización en aumento, mientras, Derechos Humanos en retroceso”. *Informe Derechos Humanos*, CODEHUPY [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=21

tareas tienen, como destaca José Carlos Rodríguez, poco que ver con la misión original de las Fuerzas Armadas. Otro objetivo no declarado del proyecto puede ser mantener el favor de las Fuerzas Armadas, vital en un escenario de debilidad política del Presidente, y la persistencia de sectores antidemocráticos en el espectro político.

Respecto a las posibilidades de modernización tecnológica de las capacidades militares, el Presidente Lugo ha aprobado pedidos de préstamos internacionales, de parte de las FF.AA., por un valor de US\$40 millones con el fin de modernizar los equipos. Hasta este momento, según Melgarejo “todo lo que se ha hecho es reparación”⁹⁴. Entre los principales objetivos de las compras que se llevarán a cabo está el control efectivo del espacio aéreo y la creación de infraestructura⁹⁵. Fernando Lugo autorizó, mediante el Decreto 6.588, “adquisiciones millonarias”⁹⁶ sin licitación, a realizarse entre el año 2011 y el 2014. La falta de licitación fue justificada por la necesidad de mantener ciertas compras en secreto; de ser públicas, según el gobierno, comprometerían la seguridad nacional. El problema en este sentido continúa siendo la falta de transparencia en el área de la defensa. La no publicidad de las adquisiciones hace imposible la fiscalización del accionar tanto del Ejecutivo como de las Fuerzas Armadas, por parte de la sociedad civil, los medios, y el Congreso. Esto es especialmente grave en un país donde las Fuerzas Armadas continúan protagonizando escándalos relacionados con la corrupción y la malversación de fondos⁹⁷. Tal como señala Stepan, uno de los puntos potenciales de conflicto entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas yace en el presupuesto, cuando la institución militar cree que la disponibilidad de fondos e inversión disminuirá con el gobierno entrante⁹⁸. En el caso del gobierno de Lugo, no se ha visto un conflicto entre la presidencia y la institución militar por esta causa; se puede estimar que la razón principal de este aparente acuerdo son los constantes incrementos en el

⁹⁴ “Fuerzas Armadas de Paraguay en Terapia Intensiva” (2011, julio 3) *Sección Segunda*. [On-Line] Disponible en: <http://seccionsegunda.blogspot.com.ar/2011/07/fuerzas-armadas-de-paraguay-en-terapia.html>

⁹⁵ “Nuevas adquisiciones militares paraguayas” (2010, diciembre 7) *Razón y Fuerza*, [On-Line] Disponible en:

<http://razonyfuerza.mforos.com/549930/10041757-nuevas-adquisiciones-militares-paraguayas/>

⁹⁶ “Las Fuerzas Armadas harán millonarias compras de armas y equipos sin licitación pública” (2011, mayo 18) *América Economía*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/paraguay-fuerzas-armadas-haran-millonarias-compras-de-armas-y-equipos-sin>

⁹⁷ Acevedo, Vidal. “Procesos de militarización en aumento, mientras, Derechos Humanos en retroceso” Op.Cit.

⁹⁸ Stepan, Alfred. Op. Cit.

presupuesto militar y de defensa que el actual gobierno ha permitido⁹⁹. Esto, sumado a los aumentos en el personal que ya mencionamos, ha mejorado la situación de las Fuerzas en relación a períodos anteriores. Asimismo, los incrementos del presupuesto de defensa parecen ser una de las pocas políticas en las que existe consenso entre el Ejecutivo y los partidos de oposición en el Congreso. Así, el presupuesto asignado a la Defensa aumentó en “un 21,6% del año 2009 a 2010, del 2010 al 2011 (...) un aumento del 38,5%”¹⁰⁰. Estos aumentos se ven complementados por otros desembolsos que han tenido el objetivo de “cubrir los gastos” de los estados de excepción¹⁰¹, que han sido extremadamente costosos. Como ya se ha mencionado el principal problema no está únicamente en el aumento en los gastos sino la incapacidad del Poder Legislativo para controlarlos, ya sea por ignorancia, o por decisión deliberada del Ejecutivo y las Fuerzas Armadas de no rendir cuentas. Estos últimos casos se ven ejemplificados en la falta de licitaciones y los gastos que se incrementan durante los estados de excepción, que luego no son debidamente justificados (como se verá más adelante).

2.4 El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interna

A pesar de que la misión declarada de las Fuerzas Armadas de Paraguay es la defensa nacional, “custodiar la integridad territorial y defender las autoridades legítimamente constituidas”¹⁰², y que la defensa está conceptualmente diferenciada de la seguridad interna, existen en el armado institucional paraguayo fuertes vínculos entre estos dos sectores. El Ministerio de Defensa es considerado como parte integral del área de seguridad interna. La Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna prevé que, en caso de pedido por la Comisión de Crisis, el Ministro de Defensa disponga el uso de las capacidades de las Fuerzas Armadas para cooperar con la situación y restablecer el orden interno¹⁰³. Se permite también la posibilidad de que durante un “estado de excepción”, el Presidente o el Congreso disponga

⁹⁹ “Militares resaltan la bonanza del sector” (2012. Marzo 23) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/militares-resaltan--bonanza-del--sector-38_2974.HTML

¹⁰⁰ Irala, Abel. *Los nuevos rostros de la militarización*(2010) Ed. Servicio de Paz y Justicia Paraguay [On-Line] Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/pdfs/pdf3.pdf>

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² *Constitución Nacional del Paraguay* (1992), Art. 173 [On-Line] Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/paraguay/para1992.html>

¹⁰³ *Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna*(1997) [On-Line] Disponible en: http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf

del uso de las Fuerzas Militares. El estado de excepción puede ser declarado en casos de guerra internacional o cuando la Constitución y las instituciones se vean en grave peligro. De ser decretada por el Poder Ejecutivo, la medida debe ser ratificada a posteriori por el Congreso. Este fue un recurso muy utilizado durante los gobiernos anteriores, que continuó durante la presidencia de Lugo. El peligro que estas acciones presentan es el de politizar aun más a unas Fuerzas Armadas históricamente acostumbradas a una activa participación en la política interna. El cumplimiento de “funciones policiales” por parte de las Fuerzas Armadas las convierte en “grupos que negocian también mercancías. Así, las FF.AA. se convierten en traficantes de seguridad. Ello promueve una dinámica nefasta de amenazas, vulnerabilidad y respuesta militar que, como se ha demostrado hasta el momento, es altamente inoperante para resolver la inseguridad pública”¹⁰⁴. Otro problema comúnmente destacado de la utilización de las Fuerzas Armadas para fines de seguridad pública yace en que las Fuerzas Militares se entrenan con el objetivo de derrotar a un enemigo externo; las operaciones policiales, al contrario, suelen involucrar la persecución de crímenes perpetrados por ciudadanos del Estado, aquellos que las Fuerzas Armadas deben proteger. Por último, las Fuerzas Armadas paraguayas tienen una historia reciente de represión, corrupción, y violación de los Derechos Humanos que lleva a pensar que no es la institución indicada para llevar a cabo tareas de seguridad.

Siguiendo a Stepan, las prerrogativas antes mencionadas, incluyendo y destacando la posibilidad de actuar en asuntos de seguridad interna, se convierten en poder cuando “su existencia facilita que civiles que tienen intereses que proteger y que desean por lo tanto que los militares se mantengan como actor fuerte en el sistema político apelan su uso”¹⁰⁵. Como demostrará el caso que sigue, distintos actores en el ámbito político y las Fuerzas Armadas mismas han utilizado la capacidad de éstas para intervenir en asuntos de seguridad interna con fines políticos o económicos. Se entiende, entonces que las FF.AA. continúan siendo un factor de poder a causa de estas prerrogativas.

¹⁰⁴ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa”. Op. Cit. p. 9

¹⁰⁵ Stepan, Alfred. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Grupo Editorial Planeta Argentina

Capítulo 3

3.1 Estudio de caso: La participación de las FF.AA. en la lucha contra el Ejército del Pueblo Paraguayo

Durante el gobierno del presidente Lugo se ha declarado dos veces el estado de excepción, y las Fuerzas Militares han participado en operativos de seguridad interna incluso previo a la declaración de este estado (siendo su tarea principal el apoyo logístico a la policía)¹⁰⁶. Esta participación es justificada públicamente por la lucha contra el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo, un grupo que, desde el año 2006, viene realizando acciones armadas y secuestros extorsivos en el Norte del país¹⁰⁷. Esta organización opera en una zona donde convive “la producción ganadera con cultivos ilegales de marihuana”¹⁰⁸. Al EPP se lo ha vinculado con las FARC, agravando la percepción de amenaza; algunas fuentes estiman que se trata de al menos un centenar de miembros, otras argumentan que cuenta con varias decenas mientras que los más escépticos señalan que el número aproximado es de 16 miembros¹⁰⁹. El EPP ha podido escapar, en su mayoría, a la justicia debido en parte a la complicidad de las autoridades locales¹¹⁰. El grupo sostiene la necesidad de llegar al gobierno por medio de las armas, mayor justicia social, la reforma agraria, y la lucha contra la “oligarquía”, razón por la cual gran parte de sus acciones apuntan a las grandes familias latifundistas¹¹¹. El 31 de diciembre del 2008 a dos meses de la llegada de Lugo al gobierno, el EPP por primera vez llevó a cabo acciones en contra de las Fuerzas Armadas, atacando una unidad militar y robando armamentos¹¹². Luego de dejar desocupado el puesto militar por un largo período de tiempo, Lugo (presionado por los altos mandos

¹⁰⁶“Paraguay moviliza militares por estado de excepción” (2010, abril 26) *Terra*, [On-Line] Disponible en:

http://economia.terra.com.ar/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201004262340_RTI_1272325219nN26212649

¹⁰⁷ “Paraguay a veinte días del estado de excepción” (2010, mayo 16) *Prensa de Frente*, [On-Line]

Disponible en: <http://www.prensadefrente.org/pdfb2/index.php/a/2010/05/16/p5654>

¹⁰⁸ “Paraguay, estado de excepción para combatir a la guerrilla” (2010, abril 23) *BBC Mundo* [On-Line] Disponible en:

http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100422_2218_paraguay_lugo_guerrilla_gm.shtml

¹⁰⁹ Irala, Abel, *Los nuevos rostros de la militarización* (2010) Ed. Servicio de Paz y Justicia Paraguay [On-Line] Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/pdfs/pdf3.pdf>

¹¹⁰“Operativos en conjunto en un bastión del EPP” (2010, enero 26) *ABC Color* [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/operativos-en-conjunto-en-un--bastion-del-epp-62746.html>

¹¹¹ Ídem.

¹¹² “Ejército del Pueblo ataca un puesto militar en Tacuati” (2009, enero 2) *Zona Militar* [On-Line] Disponible en: <http://www.zonamilitar.com.ar/foros/threads/atacan-puesto-militar-paraguayo.15762/>

militares)¹¹³ decidió volver a ocuparlo con efectivos de las Fuerzas Armadas. Esta fue la primera acción del EPP durante el actual gobierno, al que denunció como un “traidor” que no llevaría a cabo las reformas económicas necesarias¹¹⁴. A lo largo del año 2009, se llevaron a cabo cuatro operativos conjuntos entre la Policía y las Fuerzas Armadas, llamados Jerovia, Triángulo, Sombra y Jaguareté, que no lograron dar con miembros del EPP, y fueron fuertemente criticados por su falta de éxito. Estas fuerzas de acción conjunta fueron creadas por la Comisión de Crisis, integrada por los Ministros de Interior y Defensa¹¹⁵. Incluso durante los primeros operativos, en los que las Fuerzas Militares teóricamente no llevaban a cabo acciones directas, se denunció que éstas desempeñaron funciones policiales, así como que ocurrieron abusos a la población campesina de parte de los representantes de la fuerza pública¹¹⁶. En enero del año 2010, luego del secuestro del terrateniente Fidel Zavala y del asesinato de 4 personas en una emboscada, se intensificó el apoyo de las Fuerzas Militares a la policía con el fin de destruir a la organización y encontrar a los culpables del secuestro; esto, porque las autoridades consideraron que las fuerzas policiales no tenían armas ni capacitación suficiente para luchar por sí mismas contra el EPP. El grupo guerrillero supuestamente cuenta con “armas sofisticadas, equipos y entrenamiento”¹¹⁷ que superan aquellos de la policía. Como resultado, el Presidente envió al congreso un proyecto de ley para declarar el “estado de excepción” en cinco departamentos del país. El estado de excepción, según la Constitución, solo puede ser declarado en caso “de conflicto armado internacional o estado de conmoción interna que ponga en peligro el imperio de la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella”¹¹⁸. Algunos analistas, como Juan Facetti, y algunos medios de comunicación señalan que el estado de excepción se justifica por el nivel de consolidación que estaba alcanzando el EPP como

¹¹³ Facetti, Juan Francisco. (2012, mayo 10) Entrevista.

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ “Militares y Policías inician la búsqueda de los secuestradores” (2010, enero 22) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/militares-y-policias-inician-la-busqueda-de-secuestradores-61656.html>

¹¹⁶ Acevedo, Vidal. Ferreira, Emilio “Contradicciones para garantizar el derecho a la paz y el desarme” (2009) en *Informe DDHH*, CODEHUPY. p.90 [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=21

¹¹⁷ “Paraguay moviliza militares tras declarar estado de excepción” (2010, abril 26) *Terra*, [On-Line] Disponible en: <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=903261>

¹¹⁸ “Paraguay, estado de excepción para combatir a la guerrilla”(2010, abril 23) *BBC Mundo*, [On-Line] Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100422_2218_paraguay_lugo_guerrilla_gm.shtml

grupo guerrillero; se sostenía que de continuar por ese camino llegarían a ser una amenaza a la continuidad institucional. Este proyecto fue aprobado en abril del 2010, por un período de 30 días que podría ser extendido hasta 60 días, y permitía la acción directa y el uso de armas de guerra a las FF.AA., también habilitaba al Presidente para ordenar detenciones y traslados sin orden judicial, así como “prohibir o restringir reuniones públicas o manifestaciones”¹¹⁹. Esta facultad fue dada únicamente en situaciones de “extrema necesidad”¹²⁰; sin embargo al no especificarse los casos concretos de aplicabilidad daba una amplia libertad de acción a las fuerzas policiales y militares. A pesar de que Lugo podría haber decretado el estado de excepción, decidió obtener previamente la aprobación del Congreso¹²¹. Es importante notar que 31 de los 45 diputados votaron a favor de este proyecto, lo cual demuestra la alta tolerancia de la clase política a la participación militar en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad internas. En especial, los principales medios de comunicación masiva defendieron a la intervención de las Fuerzas Militares como una medida no sólo válida sino también necesaria, en vista de la falta de capacidades de la Policía, y el peligro inminente que, a su parecer presenta el EPP para la sociedad paraguaya¹²². Asimismo, las cúpulas militares usaron esta “demanda popular” y sensación de inseguridad generada por el EPP como un punto de negociación para presionar al Presidente para llegar a la declaración del estado de excepción. Sus motivaciones, ostensiblemente, eran la posibilidad de obtener considerables aumentos en los fondos disponibles, con un menor control respecto de los gastos¹²³.

La intervención, sin embargo, fue vista por algunos sectores de la sociedad civil, como ser la ONG SERPAJ¹²⁴, como un retroceso en el camino hacia la consolidación de los Derechos Humanos y la democracia. Asimismo, el analista Marcial Cantero Gaona afirma que este estado de excepción equivale a restituir el estado de sitio que se vivía durante la

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ “Paraguay moviliza militares tras declarar estado de excepción” (2010, abril 26) *Terra*, [On-Line] Disponible en:

http://economia.terra.com.ar/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201004262340_RTI_1272325219nN26212649

¹²¹ Zibechi, Raúl “Estado de excepción en Paraguay: Riesgos de militarización” (2010, mayo 11) *CIP Américas* [On-Line] Disponible en: <http://www.cipamericas.org/es/archives/2284>

¹²² “No se le dio importancia al EPP” dice el ex ministro Filizzola” (2011, diciembre 27) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/nacionales/no-se-le-dio-importancia-al-epp-dice-ex-ministro-filizzola-349197.html>

¹²³ Facetti, Juan Francisco (2012, mayo 10) Entrevista.

¹²⁴ “Paraguay moviliza militares tras declarar estado de excepción” (2010, abril 26) *Terra* [On-Line] Disponible en:

http://economia.terra.com.ar/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201004262340_RTI_1272325219nN26212649

dictadura de Stroessner¹²⁵. Hay voces tanto dentro como fuera de Paraguay que sostienen que el EPP está compuesto por no más de quince personas. Esta convicción los lleva a la conclusión de que el estado de excepción era innecesario, sobredimensiona la amenaza y militariza un conflicto menor¹²⁶. Hasta qué punto fue justificada la declaración del estado de emergencia continúa siendo motivo de discusión.

Es necesario, entonces, reflexionar acerca de cuáles fueron las motivaciones para la declaración del estado de excepción. Algunos han considerado que esta es la forma del gobierno de cuidar al sector ganadero, que se ve amenazado por las protestas sociales en éstas áreas pobres del país, es el blanco de las acciones del EPP y tiene gran poder e influencia en la sociedad¹²⁷. Estos sectores no son solamente afectados por las acciones del grupo guerrillero, sino que también se preocupan por las acciones de los grupos campesinos que proliferan en los departamentos de Concepción y San Pedro, y demandan la reforma agraria y mejores condiciones de vida. Según esta perspectiva, la lucha contra el EPP habría sido la excusa para responder a las demandas del sector agrícola ganadero, posibilitando un control de las Fuerzas Armadas sobre los movimientos sociales; esto debido a las presiones ejercidas por ese sector, que tiene poder suficiente para desestabilizar un gobierno con el que no esté conforme¹²⁸. Esta decisión criminaliza la protesta, suspendiendo muchas de las libertades que son de vital importancia para poder ejercer este derecho, como la libertad de reunión.

Por otra parte, el mismo vicepresidente de la nación sostuvo que el real objetivo era “devolver la seguridad a la población”¹²⁹, o el sentido de seguridad, más que capturar a los miembros del EPP. Estas observaciones son relevantes cuando se toma en consideración la sensación de inseguridad que la presencia del EPP genera tanto en sectores campesinos como para los grandes productores agropecuarios. Sobre todo teniendo en cuenta la incapacidad y falta de voluntad de la policía para actuar en su contra, sea cual fuere su carácter (guerrillero o criminal), y sus capacidades materiales.

También es necesario considerar la posibilidad de que el estado de excepción sea la manera en que el gobierno intentó limitar las acusaciones que lo vinculan con el EPP. En este

¹²⁵ “Paraguay, estado de excepción para combatir a la guerrilla” (2010, abril 23) *BBC Mundo*, [On-Line] Disponible en:

http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100422_2218_paraguay_lugo_guerrilla_gm.shtml

¹²⁶ Zibechi, Raúl “Estado de excepción en Paraguay: Riesgos de militarización” Op. Cit.

¹²⁷ Irala, Abel . *Los nuevos rostros de la militarización*. Op. Cit.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Zibechi, Raúl “Estado de excepción en Paraguay: Riesgos de militarización” Op. Cit.

sentido, miembros de la oposición y medios de comunicación han sostenido que Lugo, como ex obispo de San Pedro (uno de los departamentos donde el EPP opera) mantiene vínculos directos con sus miembros, siendo algunos de ellos sus discípulos, y por eso no ha puesto todo el esfuerzo necesario para capturarlos. Una respuesta tan asertiva como la intervención militar y el estado de excepción puede ser la vía para eliminar sospechas¹³⁰; así, estado de excepción habría sido utilizado para dar un “golpe mediático” más que como un real combate contra un grupo guerrillero¹³¹. José Carlos Rodríguez, por su parte, señala que la declaración del estado de excepción se dio debido a las presiones que sufría el gobierno por parte de la oposición a tal efecto.

Luego de declarado el estado de excepción, comenzó la movilización alrededor de 1000 efectivos militares y policiales hacia la zona norte del país¹³², llegando a emplear a 3500 efectivos hacia el final del operativo. La medida tomada por el gobierno, sin embargo, no fue exitosa. No se logró desbaratar al EPP en los 30 días de duración del estado de excepción. Este operativo, llamado Py’aguapy, generó al mismo tiempo gastos de alrededor de dos millones de dólares. Se arrestó a 136 personas con orden de captura, muchos de ellos por delitos anteriores como “estafa y abuso sexual”, y no por “estar vinculados a grupos armados”¹³³. Se reporta que recién hacia el 6 de mayo se habría hallado al primer miembro del EPP¹³⁴. La falta de éxito generó críticas desde la oposición y los medios de comunicación, teniendo en cuenta los enormes gastos y los magros resultados¹³⁵. Los operativos conjuntos estuvieron llenos de malentendidos, que desprestigiaron tanto a la Policía como a las FF.AA. Fallas de inteligencia hicieron que se buscara al líder del EPP en un departamento distinto del que estaba; también se reportó un enfrentamiento armado entre la Policía y las FF.AA, cuando éstas últimas supuestamente intentaban capturar a un miembro del grupo armado. Este dato refuerza la percepción de las tensiones que se dieron entre ambas instituciones, algo que también es confirmado por la presentación de informes separados al Congreso. Lo

¹³⁰ Zibeche, Raúl. “Estado de excepción en Paraguay: Riesgos de militarización” Op. Cit.

¹³¹ Rodríguez, Héctor (2012, mayo 3) Entrevista

¹³² “Paraguay moviliza militares tras declarar estado de excepción” (2010, abril 26) *Terra*, [On-Line]

Disponible en:

http://economia.terra.com.ar/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201004262340_RTI_1272325219nN26212649

¹³³ Zibeche, Raúl “Estado de excepción en Paraguay: Riesgos de militarización” Op. Cit.

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ “Los opositores cuestionan gasto sin éxito del operativo Py’aguapy” (2010, junio 1) *Última Hora*

[On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/326726-Los-opositores-cuestionan---gasto-sin-exito--del-operativo-Py'aguapy>

anterior lleva a pensar que la operación no fue, de hecho, conjunta sino que el mando de cada institución armada dirigió las acciones propias, de forma independiente¹³⁶ haciendo que el operativo fuese, a fin de cuentas, ineficiente. Mientras que Lugo reprendió a los militares a cargo por las declaraciones en contra de la Policía, la Cámara de Diputados aprobó el informe presentado por las FF.AA de lo ocurrido, dándoles un claro apoyo institucional¹³⁷. El objetivo principal no se cumplió, incluso con la participación de más de 1300 efectivos de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, Lugo destacó que la presencia militar en la zona disminuyó la delincuencia¹³⁸. Los dichos de Lugo, así como de otros actores sociales como la Asociación Rural del Paraguay (conformada por grandes latifundistas), y los medios de comunicación, apoyan la idea de que la presencia militar está justificada en casos de seguridad interna, para combatir el crimen organizado. La Asociación Rural del Paraguay pidió que continúe la presencia militar en la zona, incluso terminado el estado de excepción. Esto deja entrever que parte de la sociedad paraguaya está preparada para ver a los militares hacerse cargo de la seguridad interna, dada la desconfianza que les produce la policía. Incluso desde el Congreso se ha afirmado que, no obstante el fracaso de la operación, ésta sirvió de experiencia para acciones futuras¹³⁹.

A pesar de su fracaso, el estado de excepción sentó precedentes en el gobierno de Lugo, y fue declarado nuevamente a fines del año 2011. Esta vez fue iniciativa de los sectores opositores (que son mayoría) del Congreso, luego de un nuevo ataque del EPP esta vez a una comisaría, que tuvo como resultado la muerte de dos policías. Lugo ratificó rápidamente la propuesta del Congreso. La duración de este estado de excepción fue de 60 días, y se aplicó en dos departamentos, San Pedro y Concepción¹⁴⁰. Desde el principio, el gobierno fue cauto

¹³⁶ “Jefe militar se lava las manos del informe sobre el operativo” (2010, mayo 30) *Última Hora*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/326235-Jefe-militar-se-lava-las-manos-del-informe-sobre-el-operativo>

¹³⁷ “Cámara Baja da apoyo institucional a las FF.AA” (2010, mayo 28) *Última Hora*, [On-Line]

Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/325741-Camara-Baja-da-apoyo--institucional-a-las-FFAA>

¹³⁸ “Lugo justifica fracaso en captura del EPP y se compara con EE.UU” (2010, mayo 26) *Última Hora*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/325098-Lugo-justifica-fracaso-en-captura-del-EPP-y-se-compara-con-EE-UU>

¹³⁹ “Afirman que la medida sólo sirvió de experiencia” (2010, mayo 25) *Última Hora*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/324815-Afirman-que--la-medida-solo-sirvio-de-experiencia>

¹⁴⁰ “Paraguay: Senado declara estado de excepción por ataques del Ejército del Pueblo Paraguay” (2011, septiembre 26) *América Economía*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/paraguay-senado-declara-estado-de-excepcion-por-ataques-del-ejercito-del->

al destacar las dificultades que se habían dado en el estado de excepción anterior, en cuanto a la cooperación entre la Policía y las FF.AA. El operativo fue, nuevamente, un fracaso cuando se toma en cuenta su objetivo de capturar a los miembros del EPP. Se llevaron a cabo 82 arrestos, sin que ninguna de estas personas tuviese vínculos con el EPP. Durante el estado de excepción, el grupo guerrillero siguió haciendo incursiones violentas sobre instalaciones ganaderas e incluso, policiales¹⁴¹. Asimismo se denunciaron abusos de poder por parte de ambas fuerzas: una viuda, dueña de una estancia reportó un abuso de poder, alegando que las fuerzas estatales habían llevado a cabo destrozos innecesarios sobre su propiedad. El informe presentado por el gobierno señala las buenas condiciones en términos de alimento y municiones que disfrutó la fuerza conjunta, sin hacer mención del fracaso en el objetivo principal. La falta de éxito en las repetidas operaciones generó tensiones en la sociedad, alegándose desde algunos medios de comunicación y sectores políticos que el gobierno del presidente Lugo es cómplice del grupo armado; se destacó la falta de voluntad para desbaratar al grupo por parte de la fuerza conjunta y especialmente la sospecha de que las fuerzas evitaron deliberadamente llevar a cabo investigaciones en una colonia que es considerada el principal bastión del EPP (Hugua Ñandu)¹⁴². A pesar de todas estas críticas, en su informe el gobierno también pidió el paso de una ley que permitiera continuar de forma permanente con los operativos conjuntos. Esta visión fue compartida por miembros del Congreso¹⁴³. Se sostiene, así que el tiempo limitado por el que se puede declarar un estado de excepción es demasiado corto para combatir a este grupo.

¹⁴¹Colmán Gutiérrez, Andrés “La decepción que deja el estado de excepción” (2011, diciembre 10) *Última Hora*. [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/487744-La-decepcion-que-deja-el-estado-de-excepcion>

¹⁴²“Hugua Ñandú, un bastión del EPP ignorado en el estado de excepción” (2011, noviembre 11) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/articulos/hugua-nandu-un-bastion-del-epp-ignorado-en-el-estado-de-excepcion-331375.html>

¹⁴³ “Se comió bien y se practicaron tiros, resultado del estado de excepción, según el informe” (2011, diciembre 16) *ABC Color* [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/articulos/se-comio-bien-y-practicaron-tiros-resultado-del-estado-de-excepcion-segun-el-informe-345159.html>

3.2 Peligros de la militarización del conflicto con el EPP

La prestancia de los sectores políticos, la sociedad, y los medios de comunicación a utilizar a las Fuerzas Armadas de forma constante y continua para combatir una amenaza puramente interna es peligrosa en cualquier sociedad; lo es sobre todo en sociedades como la Paraguay, con sus experiencias recientes de dictaduras, corrupción de la institución militar, politización de las FF.AA e intentos de golpes de estado. Para analizar la situación actual, entonces, es necesario tener en cuenta una variedad de factores.

Primero, no hay que ver la utilización de las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad interna como una novedad, sino como una característica continua no sólo de la dictadura sino también de los gobiernos democráticos que se han sucedido luego de la caída de Stroessner. En muchos de estos gobiernos, hay que reconocer, las Fuerzas Militares fueron utilizadas para evitar intentos de golpe de estado por facciones contrarias. Durante el gobierno del Presidente Macchi, las Fuerzas Armadas ayudaron a limitar el peligro de quiebre institucional causado por sectores que apoyaban al líder golpista Lino Oviedo¹⁴⁴. Sin embargo, esto no nos permite ignorar los abundantes ejemplos de utilización de esta institución para reprimir protestas sociales, sobre todo los reclamos de grupos campesinos por la redistribución de las tierras. En este aspecto, el año 2002 marcó un punto de partida para la intensificación del rol de las FF.AA. en seguridad interna, conteniendo, reprimiendo, y disuadiendo en casos de protesta social tanto urbana como campesina. Hablamos del ya mencionado decreto 17.370 en el que se “disponía la movilización de las Fuerzas Armadas en cooperación con la Policía Federal para evitar cierres de ruta y supuestos atentados”¹⁴⁵, a partir de este momento, la institución militar consolidó un papel permanente en el mantenimiento del orden interno¹⁴⁶. La continuada participación castrense genera un “acostumbramiento” en la sociedad, por lo cual su presencia en las calles no se considera una aberración, sino parte del día a día¹⁴⁷. Sin embargo, el nivel de participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno no ha sido constante a lo largo de los años.

¹⁴⁴ Facetti, Juan Francisco. (2012, mayo 10) Entrevista.

¹⁴⁵ Winer, Sonia. (2008) *Las Políticas de Seguridad y Defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político*. p.11 [On-Line] Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/paraguay/pdf_taller_200806/Pon_Winer.pdf

¹⁴⁶ Ídem. p.11

¹⁴⁷ Palau, Marielle “El lado militar de la ofensiva neoliberal en Paraguay” Op. Cit. p. 348

Como señala Facetti, las amenazas a la continuidad democrática cesaron durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, con lo cual la participación militar en la seguridad interna fue más limitada. Sin embargo, con la intensificación de las actividades del EPP y la percepción generalizada de peligro que esto provocó, se generaron mayores incentivos para reintroducir a los militares en las calles.

Tampoco hay que minimizar el papel de la clase política y los medios de comunicación en generar el sentimiento de “necesidad” de participación de las Fuerzas Armadas. En este sentido, es de destacar el énfasis de los medios más importantes del Paraguay, como el diario ABC, en el peligro inminente que presenta el EPP, y en los supuestos vínculos de este grupo con las FARC. Es importante también destacar el rol de los sectores terratenientes, sobre todo aquellos pertenecientes a las zonas afectadas como los departamentos de San Pedro y Concepción. Se puede sostener que ellos han sido los más beneficiados por las declaraciones de estado de excepción y la presencia militar en la zona. Así, han actuado para fomentar dicha presencia y aumentar la percepción de “peligro inminente a la gobernabilidad”, mediante declaraciones en la prensa. Esto se ve en el pedido publicado de que, a pesar de que hubiese finalizado el estado de excepción, permanecieran las FF.AA. en la zona como única manera de fomentar la seguridad¹⁴⁸. Esta presencia no solo los ayuda a preservar su seguridad, sino que limita los reclamos campesinos. Incluso desde sectores más humildes de las comunidades urbanas afectadas por los estados de excepción, y a pesar de las denuncias de abusos, se ha destacado el sentimiento de “seguridad” que genera la presencia de los uniformados en las calles¹⁴⁹.

Asimismo, desde el ámbito político se da la utilización del peligro presentado por el EPP como medio para desprestigiar al Presidente Lugo, que solo cuenta con una minoría de las bancas en el Congreso. Se ha sostenido que la rapidez del Presidente para declarar el estado de excepción se debe a la necesidad de tener la iniciativa sobre la oposición de derecha (que de todos modos iba a presentar el proyecto), y a evitar acusaciones de vínculos con los miembros del grupo armado¹⁵⁰. Los éxitos o fracasos en la lucha contra el EPP influyen y son utilizados para sumar o restar apoyo al gobierno. Hasta ahora los medios y los grupos políticos sólo han visto fracasos de parte del gobierno de Lugo. También hay que reconocer

¹⁴⁸ Rodríguez, Héctor (2012, mayo 3) Entrevista.

¹⁴⁹ Facetti, Juan Francisco (2012, mayo 10) Entrevista.

¹⁵⁰ Pozzo, Juan Antonio (2012, mayo 15) Entrevista.

que la facilidad con que muchos sectores de la sociedad aceptan la presencia militar y la utilización de esta institución y sus capacidades para combatir amenazas a la seguridad interna tiene que ver con la ausencia de otros representantes del estado, o su incapacidad de actuar. En este sentido, es relevante la percepción de que la Policía no cuenta con las capacidades humanas ni tecnológicas necesarias para enfrentarse al EPP¹⁵¹. Sin embargo, la deficiencia más importante que la sociedad encuentra en la Policía es la corrupción generalizada. Se ha denunciado la complicidad de la institución policial con el grupo guerrillero. El senador liberal Acevedo, que fue víctima de una emboscada planeada por este grupo donde murieron cuatro policías que lo custodiaban, denunció que el jefe policial de aquella zona del departamento de Concepción recibía dinero del EPP para liberar el área para sus ataques¹⁵². Aunque estas acusaciones no han sido confirmadas, es significativo que para la sociedad paraguaya tienen credibilidad; esto refleja la baja estima en que se tiene a la institución policial y por qué se puede pensar que las Fuerzas Armadas son quienes están capacitadas para enfrentar a estos grupos. Asimismo, la Policía ha sido infiltrada por el EPP, sobre todo en el área de inteligencia. Esto hacía aun más difícil la localización de los miembros del grupo guerrillero durante los operativos, dado que la información recabada por el aparato de inteligencia policial era en muchas ocasiones falsa¹⁵³.

Por otra parte, el Estado paraguayo no tiene presencia efectiva en muchas zonas del norte del país, precisamente aquellas que supuestamente el EPP controla. No hablamos solamente de ausencia de las ramas armadas del gobierno, sino también de la ausencia de servicios de salud, educación, etc. Esto es parte de las reivindicaciones que hacen los grupos campesinos de estas áreas del país. A pesar de que el gobierno de Lugo ha intentado fortalecer la presencia de los servicios del estado en estas zonas, la mayor respuesta ha sido desde el ámbito militar. En este contexto, son significativas las declaraciones del gobernador de Amambay, Juan Bartolomé Ramírez, en el acto de cierre del primer estado de excepción. Destaca que, aunque la participación militar da una sensación de presencia del estado, no alcanza con eso para combatir los males que aquejan a la población de su partido, que datan de años de ausencia estatal, falta de instituciones e infraestructura que no pueden remediarse

¹⁵¹ Ídem

¹⁵² Zibechei, Raúl, Op. Cit.

¹⁵³ Facetti, Juan Francisco. (2012, mayo 10) Entrevista,

únicamente desde el ámbito policial y militar¹⁵⁴. Sin embargo, los referentes del ámbito político de los partidos intervenidos están de acuerdo en la necesidad de perpetuar la presencia militar en la zona. Tal como señala Pion-Berlin, la incapacidad del Estado de proveer ciertos servicios, como la seguridad, educación y salud por medio de otras instituciones lleva a la utilización para estos fines de la institución militar llevándola a adoptar roles cada vez más activos en la sociedad. Asimismo, se utiliza a las Fuerzas Militares para combatir las consecuencias de la ausencia estatal, como las protestas sociales, el surgimiento de grupos guerrilleros y la criminalidad. Este incremento en las responsabilidades asignadas a las Fuerzas Armadas aumenta el poder de negociación de esta institución en relación al Ejecutivo. Se ha argumentado que Fernando Lugo fue presionado por las Fuerzas Armadas, con sus nuevos líderes por él nombrados, para declarar el estado de excepción; la idea detrás de las presiones era, según Juan Facetti y Héctor Rodríguez, lograr una mayor disponibilidad de fondos y así aumentar el presupuesto de la institución.

El problema es que las deficiencias de las otras áreas del estado no son solucionadas por los gobiernos electos. Resulta menos costoso y más rápido el envío de las Fuerzas Armadas a lidiar con las consecuencias de la ausencia del estado, roles que no son aquellos que la institución armada debería cumplir. Las FFAA., como señala José Carlos Rodríguez son máquinas de guerra, entrenadas para combatir al enemigo y no para llevar a cabo misiones policiales que puedan involucrarlos en asuntos políticos y en altercados con miembros de las comunidades donde intervienen. El riesgo es que se cometan excesos, abusos de poder y violaciones de los Derechos Humanos.

Hay, entonces, que considerar la amenaza que es por sí misma la utilización de las Fuerzas Armadas en este tipo de operativos. Primero, es importante tener en cuenta el efecto negativo sobre la población campesina afectada por estas incursiones¹⁵⁵. Los estados de excepción permiten la suspensión de una variedad de derechos, como el de reunión y de protesta, importantes para aquellos sectores marginados que piden la provisión de servicios por parte del estado y la redistribución de la tierra. Estos grupos son asimismo los que sufren gran parte de los abusos de las fuerzas, y que son sospechados de pertenecer al EPP. Se han reportado una variedad de casos de violaciones de los Derechos Humanos, desde el primer

¹⁵⁴ Presidencia de la República del Paraguay (mayo 25, 2010) *Discurso del Presidente Fernando Lugo en Concepción: presentación de informe del Estado de Excepción*. [On-Line] Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=24135>

¹⁵⁵ Rodríguez, Héctor (2012, mayo 3)

operativo conjunto entre FFAA. y Policía, el “Jerovia”, incluso en aquellos en que el estado de excepción no fue declarado. Estos operativos se han concentrado en el Norte del país, donde la mayoría de la población es aún campesina, aumentando la vulnerabilidad de ese sector.¹⁵⁶ La consecuencia más importante en este sentido ha sido la generación de “desconfianza, ruptura de vínculos sociales y temor”¹⁵⁷ en las áreas afectadas dado que las acciones de los miembros de estas comunidades están, mientras dura la presencia de las Fuerzas Armadas, bajo su constante escrutinio, sus casas son susceptibles de ser allanadas, y sus vecinos pueden delatarlos en actividades que las fuerzas podrían juzgar como sospechosas.

En segundo lugar, es posible hallar consecuencias “presupuestarias” de la creciente militarización del Paraguay. Distintos reportes periodísticos, así como organizaciones no gubernamentales, han destacado que los distintos operativos han significado altos costos, con magros resultados. Estos costos no solo se ven en la intensificación en la compra de armas; también se ve un aumento en los gastos en personal, debido al mayor número de tropas necesario para mantener unas Fuerzas Armadas activas en la seguridad interna del país, de manera constante y continua, y a los pagos de recompensas por la participación en los operativos. Asimismo, los incrementos en los gastos de los Ministerios de Defensa e Interior se deben a la inversión en infraestructura, movilidad, y comunicación¹⁵⁸. Se ha señalado que sólo el segundo estado de excepción costó alrededor de un millón de dólares¹⁵⁹. El mayor problema de los altos costos no yace simplemente en el peso presupuestario de los operativos, sino en la arbitrariedad en el uso del dinero, y la no rendición de cuentas por parte de las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo al respecto. Así, como se ha mencionado anteriormente, varios analistas sostienen que uno de los principales objetivos de las Fuerzas Armadas al presionar por el estado de excepción fue el incrementar su disponibilidad de dinero. Este problema nos remite nuevamente a la falta de control civil en ciertas acciones de las Fuerzas Armadas. Hoy en día puede no estar amenazada la continuidad democrática, pero lo que es innegable es que, al menos en términos de legitimidad y capacidad de presión en relación a sus objetivos institucionales, las Fuerzas Armadas siguen ganando posiciones.

¹⁵⁶ Irala, Abel. *Los nuevos rostros de la militarización* Op. Cit. p. 21

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Irala, Abel. *Los nuevos rostros de la militarización* Op. Cit. p.44

¹⁵⁹ Niella, Rolando. (2011, diciembre 25) “Estado de decepción 2” *ABC Color*, [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/opinion/estado-de-decepcion-2-348592.html>

Y, a pesar de la prestancia de la sociedad a aceptar la intervención militar, de la legitimidad de esta institución frente a las percepciones de la corrupción de la Policía Nacional, y del poder de negociación que esto le genera a las Fuerzas Armadas no deja de ser verdad que los operativos fueron un fracaso. No sólo no se pudo operar conjuntamente con la Policía, sino que las Fuerzas Armadas no lograron dar de forma individual con los miembros del EPP. Las dificultades encontradas por la institución militar para localizar al grupo armado, y las denuncias de violaciones a los Derechos Humanos van en desmedro de la legitimidad de la institución armada. Las consecuencias no se hicieron esperar, negándose el Congreso a ascender a los militares a cargo de estas operaciones por su ineficiencia. Al tiempo que las dificultades del estado para enfrentar los desafíos sin su presencia le otorgan una mejor posición para negociar poder y recursos a las Fuerzas Armadas, su mayor participación en estos asuntos deja en evidencia su estado crítico, la ineficiencia de sus mandos y su falta de capacidad operativa.

Por último encontramos el problema de la posible “colombianización” del conflicto paraguayo. Muchos medios y gran parte de la clase política paraguaya tienden a relacionar la lucha que se da en ese país contra el EPP con la lucha colombiana contra las FARC. Esto, salvando las distancias en términos de cantidad de miembros, poder de organización, fondos e inserción en la sociedad. En estos aspectos se halla un mayor arraigo del grupo colombiano frente al paraguayo. Sin embargo, se habla de las relaciones directas entre los miembros de ambos grupos, y muchos sostienen que los miembros del EPP son entrenados y reciben fondos de las FARC. Estos vínculos fueron en teoría comprobados cuando se encontraron menciones de la relación en la computadora del líder guerrillero de las FARC, Raúl Reyes¹⁶⁰. Se estima que algunos miembros del grupo paraguayo recibieron su entrenamiento en Colombia; asimismo, llevan a cabo acciones similares, tales como los secuestros extorsivos. Lo que también es real es la relación en términos de acuerdos de cooperación en asuntos de seguridad interna entre los gobiernos de Colombia y Paraguay. Estos vínculos no son nuevos, y fueron ratificados por el gobierno de Lugo. Muchos militares paraguayos han sido, y siguen siendo, entrenados por sus contrapartes colombianos en la Escuela de Las Américas, como así también en Paraguay, en la lucha contra los secuestros y el “terrorismo”¹⁶¹. El peligro es

¹⁶⁰ “El “dossier” de los nexos de las FARC con la guerrilla en el Paraguay” (2010, abril 25) *El Tiempo* [On-Line] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7673770>

¹⁶¹ “Hacia un nuevo Plan Colombia? Paraguay a los veinte días del estado de excepción” (2010, mayo

que, basándose en los mismos conceptos de seguridad interna y lucha contra el enemigo interno que ha adoptado Colombia, el conflicto paraguayo llegue a los mismos niveles de militarización. Esto traería resultados desastrosos para los Derechos Humanos de la población, y para la estabilidad institucional de un país donde, como se ha visto, las Fuerzas Armadas siguen siendo constantemente utilizadas con fines políticos, sin tener en cuenta el poder que ellas mismas han ejercido históricamente sobre la sociedad. Sin embargo, como señala Juan Facetti, es difícil pensar la prolongación en el tiempo de acciones directas de las Fuerzas Armadas como las que se llevaron a cabo durante los estados de excepción. Éstas solo se pueden dar por un período corto de tiempo y ante circunstancias extremas según la ley paraguaya. De ser constante, esta participación sería ilegal, y rompería con la institucionalidad del país. A pesar de esto, se ha oído hablar de proyectos para permitir la participación permanente de las fuerzas armadas en estos operativos, lo cual demuestra que la posibilidad no puede ser completamente descartada. Asimismo, la participación de las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad interna, como apoyo a la Policía Nacional y, en teoría, sin la participación directa en “combate” ya es una realidad como lo demostraron los sucesivos operativos conjuntos en los años de Lugo.

16) *Prensa de Frente*, [On-Line] Disponible en:
<http://www.prensadefrente.org/pdf2/index.php/a/2010/05/16/p5654>

Capítulo 4

4.1 Cooperación militar con Estados Unidos: Antecedentes

La cooperación militar entre Paraguay y los Estados Unidos ha sido una constante en este siglo y el anterior, sobre todo en los años de la dictadura de Stroessner. En esa época, proliferaron los acuerdos, el asesoramiento norteamericano a las Fuerzas Armadas paraguayas, y su entrenamiento en técnicas antisubversivas. Como se ha mencionado, mientras duró el gobierno dictatorial Estados Unidos le brindó el apoyo económico (venta de armas, USAID) y moral que necesitaba para mantenerse en el poder. Sin embargo, hacia el fin de la Guerra Fría Estados Unidos enfocó sus preocupaciones en impulsar transiciones democráticas, y mantuvo buenas relaciones con los gobiernos popularmente electos que se sucedieron luego de la caída del dictador, teniendo en muchas ocasiones gran influencia en la disuasión de intentos golpistas¹⁶². La cooperación militar entre ambos países continuó, con ejercicios conjuntos en suelo paraguayo, así como operativos de ayuda humanitaria con participación de las Fuerzas Armadas de ambos países. Hasta el gobierno de Nicanor Duarte Frutos casi no había existido resistencia a la presencia militar estadounidense en el país. Sin embargo, durante la estadía de Frutos en la presidencia comenzó a generarse una polémica tanto a nivel interno como internacional en torno a dos cuestiones interrelacionadas: primero, el rumor acerca del establecimiento de una base militar norteamericana en el Aeropuerto Mariscal Estigarribia en el Chaco Paraguayo y, segundo, el otorgamiento o no de inmunidad a los militares estadounidenses presentes en el país.

Respecto del establecimiento de bases norteamericanas, algunos sectores de izquierda tanto a nivel nacional como internacional sostuvieron a partir de junio del año 2005 que el mencionado aeropuerto se había convertido o estaba por convertirse en una base militar norteamericana, que había sido construido por los Estados Unidos y que sus dimensiones permitían grandes operaciones militares. Según informes de la revista *Rebelión*, la base podría albergar al menos 16.000 militares “con todos los armamentos necesarios”¹⁶³,

¹⁶² Mora, Frank y Jerry W. Cooney. *El Paraguay y Estados Unidos*. Op. Cit.

¹⁶³ Arrivillaga, Eduardo (2005, julio) “Estados Unidos Instaló una Base Militar en Paraguay” *Harry* [On-Line] Disponible en: <http://www.harrymagazine.com/200507/basemilitar.htm>

muchos más de los 400 uniformados americanos ya presentes en el territorio. El hecho de que ya hubiese 400 militares norteamericanos en Paraguay, y que éstos gozaran de inmunidad en el desempeño de sus funciones frente a la justicia del país anfitrión y ante el Tribunal Penal Internacional ayudaron generar estos rumores y darles credibilidad¹⁶⁴. Esto desató críticas de aquellos que argumentaban que Paraguay estaba cerca de convertirse en una nueva Colombia, un enclave estadounidense en un área estratégica del Cono Sur que le permitiría a los Estados Unidos vigilar no solo a Paraguay, sino también a sus vecinos. Uno de los principales temores de los críticos era el posible control de Estados Unidos sobre los abundantes recursos naturales del país, en especial el Acuífero Guaraní. Asimismo, la supuesta base se ubicaba cerca de Bolivia y de sus reservas de gas natural, que son las más grandes en Latinoamérica¹⁶⁵; esto generaba sospechas de parte del gobierno anti-norteamericano de Evo Morales. El aeropuerto está ubicado asimismo a pocos kilómetros de la frontera con la potencia ascendente de Brasil y la Triple Frontera con éste y Argentina, considerada por Estados Unidos como un área de narcotráfico y posible terrorismo. Por último, se denunció el control de las demandas sociales que podrían llegar a ejercer estas tropas de estar estacionadas en un punto del país tan carenciado, donde proliferan las protestas y demandas de mayor igualdad y protección de los recursos naturales¹⁶⁶, y que al mismo tiempo es estratégico para los intereses de Estados Unidos. Ambos gobiernos, sin embargo, desmintieron la existencia de una base militar norteamericana en suelo paraguayo¹⁶⁷. Por su parte el Presidente Frutos negó los rumores, argumentando que Paraguay no tendría bases extranjeras en su territorio, dado su estatus de nación soberana, y miembro del MERCOSUR¹⁶⁸. A pesar de que con el tiempo estos rumores dejaron de atraer atención, se puede tomar este episodio como muestra de una preocupación latente en ciertos sectores de la sociedad paraguaya, sobre todo aquellos de izquierda, respecto de la interferencia norteamericana en la soberanía del estado y de los posibles efectos de esta presencia en las comunidades locales. Por otra parte, se ve el rechazo de los

¹⁶⁴ Benjamin Dangl, Conn Hallinan, Sam Logan, Matthew Flynn. (2006, octubre 19 “Militares de Estados Unidos en Paraguay amenazan la región”) *Upside Down World* [On-Line] Disponible en: <http://upsidedownworld.org/main/en-espatopmenu-81/465-militares-de-estados-unidos-en-paraguay-amenaza-n-a-la-regi>

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Benjamin Dangl, Conn Hallinan, Sam Logan, Matthew Flynn. Op. Cit.

¹⁶⁷ Embajada de los Estados Unidos Asunción, Paraguay. (2012, mayo 20) *Rumores y Desinformación* [On-Line] Disponible en: http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores_y_desinformacin.html

¹⁶⁸ Ídem.

países limítrofes cuyos gobiernos se oponen al “modelo liberal”¹⁶⁹, preocupados por que la presencia norteamericana pueda amenazar su propia soberanía y la estabilidad democrática¹⁷⁰.

También fue fuente de controversias la negativa del Presidente Nicanor Duarte Frutos a renovar el convenio de cooperación militar entre los dos países para el año 2007, cuando decidió no otorgar nuevamente la inmunidad (equivalente a la del personal administrativo de las embajadas) a los militares norteamericanos mientras llevaban a cabo los ejercicios y operaciones acordados; este beneficio sí había sido otorgado, como ya se dijo, para el año anterior. La inmunidad estaba incluida en un acuerdo que tenía como objetivo la realización de “ejercicios conjuntos, que comprenden la capacitación para la lucha contra el terrorismo urbano, seguridad pública alrededor de las autoridades gubernamentales, y asistencia humanitaria (con médicos y veterinarios) a poblaciones rurales en condiciones de extrema pobreza”¹⁷¹. Entre los años 2005 y 2006 el gobierno paraguayo recibió quejas de parte de los países vecinos, Argentina, Brasil y Bolivia por este motivo¹⁷². La inmunidad también había sido considerada por sectores de izquierda y países vecinos como evidencia del establecimiento de la base militar anteriormente mencionada. Este beneficio hacía que los militares norteamericanos no fuesen responsables en el ámbito penal, civil ni administrativo de las acciones llevadas a cabo en el “desempeño de sus funciones”¹⁷³ (aunque sí eran responsables civil y administrativamente de las acciones que no eran parte de sus funciones)¹⁷⁴. El problema es que, cuando de Fuerzas Armadas se trata, teniendo en cuenta su entrenamiento en el uso de la fuerza y las acciones que llevan a cabo en territorios extranjeros en constante contacto con las poblaciones locales, la ausencia de responsabilidad penal genera posibilidades de abusos a los derechos de éstas. Consciente de los costos políticos de esas críticas, el Presidente decidió no renovar el acuerdo para el año 2007 alegando que había demasiada oposición en el Senado. Por otra parte el gobierno señaló que la decisión surgía de

¹⁶⁹ Irala, Abel. *Los nuevos rostros de la militarización*. Op. Cit. p.7

¹⁷⁰ Arrivillaga. Eduardo “Estados Unidos Instaló una Base Militar en Paraguay.” (2005, julio) *Harry* [On-Line] Disponible en: (<http://www.harrymagazine.com/200507/basemilitar.htm>)

¹⁷¹ “Paraguay y EEUU ponen fin a la cooperación militar” (2012, mayo 29) *Informe Reservado* [On-Line] Disponible en: <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=2280>

¹⁷² Ídem.

¹⁷³ *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* (1961) . [On-Line] Disponible en: <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>

¹⁷⁴ Embajada de los Estados Unidos Asunción, Paraguay.(2012, mayo 20) *Rumores y Desinformación* [On-Line] Disponible en:http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores_y_desinformacin.html

una reinterpretación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de la que se desprendía que la inmunidad solo podía ser otorgada a diplomáticos y personal administrativo de las representaciones, y no al personal militar. Esta negativa asimismo puede ser considerada como un medio para acallar los rumores anteriormente mencionados acerca del establecimiento de una base militar. Muchos sectores criticaron la decisión, teniendo en cuenta que era la primera vez que Paraguay rechazaba la presencia de tropas norteamericanas en su territorio, y en vista de los pasos que estaba tomando Bolivia, de la mano de Venezuela, para acrecentar sus capacidades de defensa; alegaban que Paraguay estaba aislándose de sus mayores aliados¹⁷⁵.

4.2 Cooperación y acuerdos en la Era Lugo

Teniendo en cuenta los antecedentes recientes, no sorprende demasiado la decisión de Fernando Lugo en el año 2009, a poco tiempo de asumir la presidencia, de rechazar un nuevo acuerdo de cooperación militar que incluía la presencia de 500 efectivos norteamericanos, tanto militares como profesionales (médicos, por ejemplo), en territorio paraguayo. Las actividades previstas para este programa a cargo del Comando Sur, llamado “Nuevos Horizontes”, eran similares a las de programas anteriores como el “Medrete” llevado a cabo durante el gobierno de Frutos: capacitación militar, ejercicios conjuntos, y ayuda humanitaria “para la población civil en estado de pobreza”¹⁷⁶, tal como atención médica y construcción de escuelas. El presidente explicó que su decisión se debía al clima regional en contra de la presencia militar norteamericana en Sudamérica¹⁷⁷, demostrado por el rechazo de gran parte de los estados vecinos al establecimiento de bases militares norteamericanas en Colombia; esta actitud había sido compartida por el Paraguay de Lugo. Asimismo, el Ministro de Relaciones Exteriores Héctor Lacognata señaló que la presencia militar esperada, de 500 efectivos, era demasiado grande para pasar desapercibida y no ofender a los países vecinos, sobre todo en un contexto en que los Estados sudamericanos

¹⁷⁵ “EEUU lamenta suspensión de cooperación militar con Paraguay” (2012, mayo 20) *Informe Reservado* [On-Line] Disponible en: <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=2359>

¹⁷⁶ “Lugo rechaza presencia militar de Estados Unidos” (2009, septiembre 18) *Los Tiempos* [On-Line] Disponible en:

http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20090918/lugo-rechaza-presencia-militar-de-estados-unidos_36963_61310.html

¹⁷⁷ Ídem.

miembros de UNASUR intentaban desarrollar políticas de defensa comunes sin la intervención de potencias extra regionales¹⁷⁸. Según Juan Facetti esta actitud tiene que ver con la influencia de Brasil en la política exterior paraguaya, teniendo en cuenta el rechazo de este país en los últimos años a la presencia de militares norteamericanos en la región. Por otra parte, Lacognata destacó que el envío de militares en actividad y médicos militares no es la forma de lidiar con problemas humanitarios, con la educación y la salud¹⁷⁹. Esto demuestra una cierta toma de conciencia, al menos en el discurso, respecto de la necesidad de resolver los problemas de “falta de estado” con medios civiles y a largo plazo en vez de soluciones de emergencia y dependiendo de las Fuerzas Armadas extranjeras¹⁸⁰. El programa no solo hubiese evitado la creación de capacidades civiles, sino que hubiese, según el funcionario, coartado la autonomía del estado. Sin embargo, el gobierno aseguró que esta negativa no afectaría a los otros programas de cooperación y la agenda bilateral con Estados Unidos, alegando que la relación se mantenía plena. La embajadora norteamericana en Paraguay, Liliana Ayalde, lamentó la decisión del gobierno pero dijo que la respetaba, manteniendo abierta la puerta para futuros acuerdos.

La decisión fue apoyada por los partidos de izquierda pertenecientes a la coalición de gobierno, como el Partido del Movimiento Patriótico y Popular, y el Partido Convergencia Popular Socialista¹⁸¹. Existen, incluso, rumores de que fue el Ministro de Defensa, Luis Bareiro Spaini quien en ese momento decidió frenar la firma del acuerdo debido a sus vínculos ideológicos con este sector de la coalición luguista, después de que el Presidente lo hubiese aprobado¹⁸². Estos sectores sostienen que la presencia militar norteamericana siempre conlleva presiones para que el país receptor “sea fiel a sus intereses geopolíticos”¹⁸³ y forma parte de una política imperialista¹⁸⁴, justificando su dominación militar en la región

¹⁷⁸ Vargas Quiroz, Patricia “Nuevos Horizontes no es política social, en todo caso, es caridad” (2009, septiembre 20) *Última Hora* [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/257215-Nuevos-Horizontes-no-es-politica-social,-en-todo-caso,-es-caridad>

¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Vargas Quiroz, Patricia “Nuevos Horizontes no es política social, en todo caso, es caridad” Op. Cit.

¹⁸¹ “Partido Socialista pide fin a la intervención militar”(2009, septiembre 20) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/partido-socialista-pide-el-fin-de-la-intervencion-militar-22640.html>

¹⁸² Facetti, Juan Francisco.(2012, mayo 10) Entrevista

¹⁸³ “Paraguay Rechaza la Intromisión Militar del Imperio Norteamericano” (2009, septiembre 19) *El Revolucionario* [On-Line] Disponible en: <http://www.elrevolucionario.org/rev.php?articulo1540>

¹⁸⁴ “Partido Socialista pide fin a la intervención militar” (2009, septiembre 19). *ABC Color*. [On-Line] Disponible en:

por medio de proyectos cuyos fines declarados van desde el “combate del narcotráfico y del crimen organizado, la ayuda humanitaria hasta la lucha contra el terrorismo”¹⁸⁵. La preocupación principal de muchos de estos críticos yace en la idea de que la presencia militar extranjera en el territorio coarta la capacidad de decisión independiente de los gobiernos democráticamente electos, socavando su soberanía.

La oposición política, muchos medios de comunicación, e incluso algunos miembros de la coalición oficialista (sobre todo del Partido Liberal al que pertenece el Vicepresidente) criticaron la negativa a la propuesta norteamericana. Los críticos destacaron principalmente las pérdidas que iban a enfrentar los sectores más carenciados de la sociedad paraguaya. Esto porque el operativo hubiese provisto alrededor de 19.000 consultas médicas y 3600 cirugías especializadas como parte de la ayuda humanitaria, la “mejora de instalaciones (escolares) que iba a beneficiar a 600 niños”¹⁸⁶ además del dinero que el estado paraguayo hubiese recibido de aceptar la propuesta¹⁸⁷. Muchos señalaron asimismo que la negativa se debía a cuestiones ideológicas, y que los temores de la izquierda respecto de los diseños que Estados Unidos pudiese tener para los recursos naturales paraguayos eran simplemente falacias, una excusa para no ofender a los líderes de la izquierda latinoamericana, Hugo Chávez y Evo Morales¹⁸⁸. Es significativo que tanto el Vicepresidente Franco, como el Presidente de la Cámara de Diputados, y luego la mayoría de la Cámara rechazaron la decisión del Presidente y lo instaron a renovar la cooperación militar con la potencia del Norte; la Cámara de Diputados llegó incluso a aprobar una declaración a tal efecto¹⁸⁹. Algunos críticos luego señalaron, asimismo, que la inseguridad aumentó en los años siguientes a esta negativa en los

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/partido-socialista-pide-el-fin-de-la-intervencion-militar-22640.html>

¹⁸⁵ Irala, Abel *Los nuevos rostros de la militarización*. Op. Cit. p.10

¹⁸⁶ “Legislador cree que Lugo liberó la zona a delincuentes” (2009, octubre 24) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/legislador-cree-que-lugo-libero-zona-a-delincuentes-34214.html>

¹⁸⁷ “Afirman que el rechazo a la milicia de Estados Unidos perjudica a los pobres” (2009, septiembre 23) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/afirman-que-rechazo-a-milicia-de-eeuu-perjudica-a-pobres-23409.html>

¹⁸⁸ “Paraguay rechaza convenio de cooperación militar con EE.UU.” (2009, septiembre 18) *Long Island al Día*) [On-Line] Disponible en: <http://lialdia.com/2009/09/paraguay-rechaza-convenio-de-cooperacion-militar-con-eeuu/>

¹⁸⁹ “Lamentan rechazo de proyecto humanitario” (2009, septiembre 22) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/lamentan-rechazo-de-proyecto-humanitario-23150.html>

departamentos donde las fuerzas norteamericanas hubiesen estado presentes¹⁹⁰. Lo que preocupa de esas declaraciones es que demuestran hasta qué punto sectores de la clase política paraguaya no solo cuentan con las Fuerzas Armadas norteamericanas para proveer servicios de salud y construcción de infraestructura que su propio estado no puede afrontar, sino que también consideran necesaria la dependencia en los Estados Unidos para proveer seguridad a la población en contra del crimen organizado o los grupos guerrilleros. El diputado ovidista Héctor Tuma no solo destacó el crecimiento en la inseguridad en las zonas de Concepción y San Pedro donde se hubiese realizado un relevamiento de haberse aprobado el proyecto, sino que consideró la negativa presidencial como una forma de liberar la zona a favor de las actividades del EPP¹⁹¹. Ahora, esto demuestra una desconfianza no solo en el gobierno sino en las fuerzas policiales y armadas que sí estuvieron presentes en esas zonas llevando a cabo operativos de seguridad interna durante largos períodos de tiempo.

Esta última crítica, más allá de su trasfondo conspirativo, se relaciona con aquellas observaciones acerca de las deficiencias en el entrenamiento de las Fuerzas Armadas del Paraguay en ausencia de la ayuda económica, técnica y el expertise norteamericanos, en términos de construcción de infraestructura así como entrenamiento militar propiamente dicho. Juan Facetti señala, por ejemplo, que cada efectivo de las Fuerzas Armadas, sin los ejercicios conjuntos, lleva a cabo alrededor de 300 tiros de práctica por año mientras que en cooperación con los Estados Unidos puede llevar a cabo entre 300 y 500 tiros de práctica por día de ejercicios conjuntos. En este último aspecto puede que los entrenamientos conjuntos sean beneficiosos para la profesionalización del personal militar. Sin embargo, hay que considerar hasta qué punto deben las Fuerzas Armadas adquirir expertise en tareas como la construcción y la ayuda humanitaria. Como señaló el Ministro de Relaciones Exteriores, la construcción de infraestructura y la salud debe ser un proyecto a largo plazo que lleven a cabo fuerzas civiles; no Fuerzas Militares extranjeras pero, a nuestro parecer, tampoco locales ya que estas tareas no son parte de la misión establecida de las Fuerzas Armadas. Sobre esto profundizaremos más adelante.

¹⁹⁰ “Legislador cree que Lugo liberó la zona a delincuentes” (2009, octubre 24) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/legislador-cree-que-lugo--libero-zona-a-delincuentes-34214.html>

¹⁹¹ Ídem.

Tal como señalaron varias voces, desde el Gobierno así como las Fuerzas Armadas, la agenda bilateral no sufrió a causa de la negativa gubernamental al proyecto “Nuevos Horizontes”. Por medio de la embajada norteamericana, USAID siguió brindando ayuda económica con fines humanitarios. Sin embargo, la forma en que estos proyectos humanitarios fueron llevados a cabo demuestra que, efectivamente, las preocupaciones del gobierno al suspender los acuerdos militares con Estados Unidos tenían que ver con la posible reacción de los países vecinos y de algunos sectores de la coalición gubernamental, y no con una voluntad o proyecto real de retirar a las Fuerzas Armadas de los operativos de provisión de ayuda humanitaria y sanitaria, generando proyectos a largo plazo para llevar el estado (civil) a áreas empobrecidas. Distintos operativos que se lograron con ayuda económica norteamericana fueron organizados por las Fuerzas Armadas. Algunos ejemplos merecen ser citados: poco tiempo después del rechazo al programa Nuevos Horizontes, se llevó a cabo la Operación Cívica-Médica, con la ayuda económica y el apoyo logístico de la Sección de Asuntos Civiles de la Oficina de Cooperación de Defensa de la Embajada Norteamericana que, a su vez, depende del Comando Sur. La presencia de militares norteamericanos, aunque limitada, alarmó a muchos sectores de la izquierda paraguaya porque demostraba la aparente voluntad del Presidente de permitir nuevamente la entrada de militares norteamericanos al país. Esto fue visto como una muestra de arrepentimiento y cobardía¹⁹², a pesar de que las Cúpulas militares defendieron la acción resaltando el carácter limitado de dicha presencia. Otro ejemplo es el operativo Ñepohano 14 en junio de 2011 “de asistencia médica a la población”¹⁹³ que fue organizado y llevado a cabo principalmente por “las Fuerzas Armadas de la Nación y el Centro de Reservistas de las Fuerzas Armadas”¹⁹⁴, con ayuda de la Región Sanitaria de Boquerón y ayuda económica y técnica brindada por la Embajada de los Estados Unidos. Otros operativos similares, como la “Acción Cívica Ñepytyvo” se realizaron también con asistencia norteamericana y de forma paralela a los operativos conjuntos entre las Fuerzas Armadas y la Policía en la búsqueda del EPP¹⁹⁵. Desde

¹⁹² “Arrepentido, Lugo autoriza a imperialistas” (2009, septiembre 30) *New Orleans IndyMedia*
[On-Line] Disponible en: <http://neworleans.indymedia.org/news/2009/10/14459.php>

¹⁹³ Irala, Abel *Los nuevos rostros de la militarización* Op. Cit. p. 25

¹⁹⁴ Centro de Reservistas de las Fuerzas Armadas de Paraguay (2012, mayo 20) *Operativo Ñepohano*
[On-Line] Disponible en:
http://www.cerffaa.org.py/ver_asistencia_villa_choferes.php?mControl=1http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ffaa-con-apoyo-de-eeuu-realizo-asistencia-medica-41078.html

¹⁹⁵ Irala, Abel *Los nuevos rostros de la militarización* Op. Cit. p. 25

algunos medios se ha señalado que la ayuda “diplomática” brindada por medio de la embajada norteamericana en estos operativos cubre la continuada participación de militares “de civil” que actúan en carácter de diplomáticos; de ser cierto esto ayudaría a dichos militares a evadir el control del estado paraguayo frente a sus acciones, aumentando los riesgos de abuso a la población¹⁹⁶.

El hecho de que este tipo de operativos esté a cargo de las Fuerzas Armadas paraguayas genera preocupación en los organismos de Derechos Humanos, más allá de la presencia norteamericana, en tanto que los ven como una “oportunidad para diagnosticar zonas de potenciales conflictos en la actualidad o en el futuro”¹⁹⁷, y generan un “rostro más humano de las instituciones preparadas para matar”¹⁹⁸. En este sentido vemos como la ayuda brindada por Estados Unidos, sea logística o económica, es utilizada con fines humanitarios, pero a menudo por medio de las Fuerzas Armadas. Como se ha mencionado anteriormente, es debido a las deficiencias del estado y sus instituciones civiles que las Fuerzas Armadas llevan a cabo estas tareas y lo hacen siguiendo las órdenes del gobierno civil. Se suele argumentar que esta institución es la que está mejor capacitada técnica y logísticamente para llevar a cabo tareas en áreas de difícil acceso, o en situaciones de emergencia ya que, como señala Pion-Berlin “tienen capacidades instaladas (bases, personal, comunicaciones, logística) para lanzar operaciones no letales de gran escala”¹⁹⁹. Puede que esto sea verdad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los operativos llevados a cabo por la institución militar en Paraguay son parte del día a día y buscan paliar problemas permanentes de falta de estado y pobreza estructural; por lo general no responden a necesidades circunstanciales provocadas por situaciones de emergencia. El problema en países en vías de desarrollo yace en la falta de recursos para generar políticas a largo plazo de creación y fortalecimiento de instituciones civiles²⁰⁰ así como el hecho de que las políticas de este tipo significan una inversión cuyos resultados tardan en ser evidentes, y no dan réditos electorales inmediatos. Esto resulta en que las Fuerzas Armadas parezcan la opción fácil y rápida para paliar las necesidades más inmediatas a un bajo costo. Así, los gobiernos y las fuerzas políticas delegan amplios

¹⁹⁶ “Ejercicios “humanitarios” del comando sur de EE.UU. En Paraguay” (2009, junio 19) *El Malvinense* [On-Line] Disponible en: <http://www.malvinense.com.ar/sgeopol/n0108/170.htm>

¹⁹⁷ Irala, Abel *Los nuevos rostros de la militarización* Op. Cit.

¹⁹⁸ Ídem.

¹⁹⁹ Pion-Berlin, David “Militares y Democracia en el nuevo siglo” Op. Cit. p. 55

²⁰⁰ Ídem.

sectores de responsabilidad social sobre las Fuerzas Militares²⁰¹. Sin embargo, hay que tener en cuenta los riesgos. El hecho de que las Fuerzas Armadas sean la principal institución del estado que se haga cargo de estos servicios en grandes sectores del país renueva la legitimidad de la institución a los ojos de la población, y al no desarrollar el Estado capacidades civiles, crece la dependencia en la institución militar. Esto le brinda nuevamente a las Fuerzas una creciente capacidad de negociación “para obtener más recursos o poder (...) o para transformar misiones temporarias en permanentes”²⁰². Este es un fenómeno que ya se puede notar en el Paraguay actual, en tanto que las misiones humanitarias no son la excepción, sino que se están convirtiendo en la regla. Tal como señala Samuel Fitch “esto responde a la persistencia de la idea estadounidense de los años sesenta, según la cual los militares del Tercer Mundo deberían participar activamente en “acciones cívicas” y en la “construcción de Nación”, y alienta la visión que los militares tienen de sí mismos como instituciones del estado con múltiples funciones y no como profesionales especializados con una función militar específica”²⁰³. El rol que este tipo de operativos le otorgan a la institución militar hace que parezca necesario el aumento de los recursos disponibles, lo cual influye en los aumentos de presupuesto y personal. En este sentido es ilustrativa la decisión del Presidente, mediante decreto, de utilizar a los reservistas (sumados a las FF.AA.) para tareas humanitarias. Los reservistas de las Fuerzas Armadas, sin embargo, son “personas que realizaron el servicio militar, y quedan a disposición de las FF.AA sólo en caso de conflicto armado o guerra que no se mantienen en armas ni forman parte de los militares en tiempos de paz”²⁰⁴. Esta decisión fue criticada por organismos de Derechos Humanos, preocupados por el aumento presupuestario innecesario, en relación a otras áreas de necesidad como la educación y la salud.

Asimismo, en el caso de los programas humanitarios es necesario tener en cuenta que el entrenamiento de las Fuerzas Armadas se basa en la obediencia y la jerarquía así como en la lucha contra el enemigo. Aunque distintos programas, como aquellos impulsados por Estados Unidos, tengan como objetivo formar Fuerzas Militares con conocimientos en otras

²⁰¹ Diamint, Rut. “Cuestiones Militares en América Latina” Op. Cit.

²⁰² Pion-Berlin, David “Militares y Democracia en el nuevo siglo” Op. Cit. p. 56

²⁰³ Fitch, J. Samuel. Citado en: Diamint, Rut. “Cuestiones Militares en América Latina” Op. Cit. p.76

²⁰⁴ Acevedo, Vidal (2011) “Procesos de militarización en progreso, mientras, Derechos Humanos en retroceso”. *Informe CODHEUPY* [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=21 p. 434

áreas como la construcción y la provisión de servicios esto no elimina los peligros de abusos a la población que genera la presencia militar. En este sentido, SERPAJ-Paraguay destaca el peligro que la presencia militar genera para aquellos grupos campesinos que reclaman derechos frente al estado, como la reforma agraria y la protección de los recursos naturales. Los operativos humanitarios liderados por las Fuerzas Armadas se concentran en los departamentos más carenciados, y siempre existe el temor de que los derechos de reunión y de protesta sean coartados por la presencia militar, que esta se utilice para disuadir, recabar información sobre las actividades de los ciudadanos o intimidarlos. Como destaca Serpaj, el contacto continuo con poblaciones locales puede servir para “diagnosticar posibles áreas de conflictos”²⁰⁵. Este rol policial no le corresponde a las Fuerzas Armadas.

Se puede concluir, entonces, que mientras muchos sectores de la sociedad paraguaya protestan contra la presencia de militares norteamericanos en su territorio y la provisión de servicios como la salud, construcción, educación por parte de oficiales uniformados extranjeros, no existe un rechazo generalizado similar a la participación de militares paraguayos en dichos operativos. De hecho, cuando la ayuda norteamericana no incluye la presencia de militares de ese país, no hay una fuerte reacción en contra, incluso si los operativos de ayuda son dirigidos e implementados por las Fuerzas Armadas locales. Este tipo de operativo es común en la actualidad. La actitud de protesta de las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos constituye una excepción. Asimismo, hay que tener en cuenta que los sectores de izquierda del gobierno de Lugo son una minoría de la clase política y que la mayoría de ésta adopta posiciones favorables a la ayuda militar norteamericana, incluso si esta significa la presencia de Fuerzas Armadas extranjeras en su territorio. Por último, a pesar de la disminución del personal militar extranjero presente en el Paraguay durante el gobierno de Lugo es de destacar que el gobierno norteamericano continúa utilizando medios de ayuda que promueven la presencia de uniformados, aunque locales, en las calles.

²⁰⁵ Irala, Abel. *Los nuevos rostros de la militarización* Op. Cit.

Conclusión

A lo largo del trabajo hemos estudiado el rol que juegan las Fuerzas Armadas en el Paraguay de Lugo. Este análisis se llevó a cabo teniendo en cuenta el difícil camino que este país continúa transitando hacia la consolidación democrática luego de una dictadura que duró 35 años y de un período de transición que fue perturbado en diversas ocasiones por intentos golpistas apoyados por sectores de la institución militar. La posición teórica aquí adoptada se identifica con la literatura del control civil de las Fuerzas Armadas; sus exponentes destacan los peligros para los gobiernos democráticos de una institución castrense politizada y con poder de decisión sobre políticas públicas tanto internas como de defensa. Como resultado, abogan por un efectivo control de los gobiernos civiles sobre las Fuerzas Armadas; esto significa que las Fuerzas estén subordinadas completamente al gobierno civil y que exista una cadena de mandos claramente definida que asegure que las decisiones de política de defensa estén a cargo del éste²⁰⁶. La hipótesis de este trabajo es que las Fuerzas Armadas como institución ya no amenazan la continuidad democrática en Paraguay, pero continúan teniendo grandes cuotas de poder para influenciar las políticas de defensa y seguridad interna, jugando un rol cada vez más importante en esta última²⁰⁷.

Para determinar la veracidad de esta hipótesis se analizaron las variables que Alfred Stepan propone para caracterizar el nivel de control civil existente en una democracia: las prerrogativas institucionales (formales o no) de las Fuerzas Armadas y el nivel de conflicto respecto de las políticas del gobierno²⁰⁸. El punto de partida fue el principio de la gestión del presidente Lugo, pero aún así se tomaron en consideración los avances que los gobiernos anteriores, considerados “de transición” habían logrado, así como aquellos temas que han quedado pendientes o representan continuidades con la dictadura. Definimos una prerrogativa institucional como un “derecho o privilegio previo, exclusivo o peculiar. Una facultad o propiedad por la cual alguien se distingue de otros de forma especial y ventajosa. Las Fuerzas Armadas como institución poseen prerrogativas en tanto suponen tener un derecho adquirido o un privilegio formal o informal para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para jugar un rol dentro de áreas extra militares en el aparato del Estado o

²⁰⁶ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa”. Op. Cit. p.1

²⁰⁷ Pion-Berlin, David “Militares y Democracia en el nuevo siglo” Op. Cit. p. 55

incluso para estructurar relaciones entre el Estado y las sociedades política o civil”²⁰⁹.

En cuanto al nivel de conflicto y la reacción de las Fuerzas Armadas a las políticas del gobierno civil, Fernando Lugo no parece haber enfrentado una oposición fuerte. Hay distintas áreas en las que, Stepan sostiene, puede generarse conflicto. El tratamiento del legado de violaciones a los Derechos Humanos de las dictaduras, los intentos por cambiar la misión específica, estructura y el control de las fuerzas, y la inversión y gastos del gobierno en defensa²¹⁰. En el primer aspecto, señalamos que Lugo no llevó a cabo una política muy distinta a la del gobierno de Frutos, continuando con el trabajo de la Comisión de Verdad y Justicia, con la investigación acerca de las violaciones a los Derechos Humanos y el pago de reparaciones a las víctimas y sus familias. Sin embargo, no tomó nuevas decisiones que afectaran la legitimidad de las Fuerzas o a sus miembros en tanto que no planteó la necesidad de enjuiciar a los responsables materiales e intelectuales de dichos actos. En cuanto a los intentos de cambio que vimos anteriormente, el gobierno actual no presentó formalmente ningún proyecto de reforma profunda de la misión y estructura de las Fuerzas Armadas. Sí plasmó proyectos, como el del Soldado Profesional, que beneficiarían a la institución militar, en tanto que engrosarían sus filas y su presupuesto. En el último de los casos, las perspectivas de inversión y gastos, Stepan sostiene que se puede generar conflicto cuando las Fuerzas Armadas prevén que el gobierno entrante disminuirá los gastos y la inversión. No obstante, como hemos señalado anteriormente, el gobierno de Lugo ha aprobado presupuestos crecientes año a año en el área de Defensa, pedidos de préstamos de parte de las Fuerzas Armadas y aumentos en el número de tropas. El crecimiento en los gastos no se ha dado solamente por medio del presupuesto anual, sino gracias a asignaciones adicionales para compensar los gastos de los operativos conjuntos contra el EPP²¹¹. Se puede concluir, entonces, que la falta de conflicto en estas áreas no se puede atribuir a la despolitización de las Fuerzas Armadas y a su voluntad de aceptar las decisiones del gobierno civil. El Presidente Lugo no ha tomado decisiones drásticas ni perjudiciales en relación a las Fuerzas que pudieran ocasionar una reacción fuerte. El punto que hubiese podido generar conflictos, los constantes cambios en las cúpulas de las fuerzas, no lo hizo. Aunque los medios

²⁰⁹ Diamint, Rut. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado* Op. Cit. p 116.

²¹⁰ Stepan, Alfred. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado* .Op. Cit. p.90

²¹¹ Irala, Abel. *Los nuevos rostros de la militarización*. Op. Cit.

publicaron quejas al respecto, y opiniones de oficiales retirados de las fuerzas que destacaban los efectos negativos en la institucionalidad y respeto a la jerarquía en las fuerzas que esta política generaba, no hubo una reacción directa de los sectores activos de la institución militar. Eso puede ser atribuido al éxito de las acciones del Presidente para ganarle el apoyo de las cúpulas, la gratitud por el ascenso y, por ende, su docilidad²¹². Esto, por supuesto, no quita los efectos negativos a largo plazo que la política de este gobierno pueda tener sobre el sentido de jerarquía e institucionalidad al interior de las Fuerzas Armadas y los incentivos negativos que pueda generar, en tanto que las posibilidades de ascenso dependen no de la calidad profesional y el respeto a las instituciones, sino de la lealtad al gobierno de turno.

En las páginas anteriores también analizamos las prerrogativas que la institución militar mantiene aun hoy en día. Hemos reconocido que algunas prerrogativas disminuyeron o fueron eliminadas. En este sentido, es de destacar el hecho de que el Ministro de Defensa ya no puede ser un militar en actividad, y que éstos no pueden hoy ocupar puestos electivos, la disminución del poder institucional del Comandante de las Fuerzas Militares, la reforma orgánica del Ministerio de Defensa para lograr un mayor control de éste sobre las políticas del área, el poder institucional del Legislativo para controlar los ascensos en las Fuerzas y las acciones de éstas, y los límites establecidos a la capacidad de las Fuerzas de intervenir en seguridad interna. Sin embargo, cada uno de estos aspectos tiene una contracara de continuidad. Los civiles no han logrado un control efectivo sobre la dirección de la política de defensa y la institución armada, y algunos de estos puntos han empeorado de hecho durante el gobierno de Lugo. Vale recordar la asignación de militares en actividad en puestos civiles de la administración pública, la continua asignación de militares retirados como Ministros de Defensa y el vaciamiento de civiles en dicho ministerio, perpetuando la capacidad de decisión de miembros, o ex miembros de las Fuerzas Armadas sobre las políticas de defensa de la nación. Probablemente la causa de este fenómeno sea la falta de capacidades civiles, personas formadas a tal efecto con expertise y conocimientos técnicos²¹³. La creación de estas capacidades es una decisión política²¹⁴, con costos económicos que el gobierno de Lugo, así como los gobiernos anteriores, no han estado dispuestos a afrontar debido a la existencia de deudas sociales y crisis políticas más urgentes.

²¹² Pion-Berlin, David “Militares y Democracia en el nuevo siglo” Op. Cit.

²¹³ Ídem

²¹⁴ Diamint, Rut. “Conducción Democrática de la Defensa” Op. Cit.

La ignorancia de la clase política respecto de la defensa y los asuntos militares también ha contribuido a socavar el poder del Congreso para ejercer un control efectivo sobre sus acciones y gastos. Como hemos mencionado, esto no quiere decir que el Poder Legislativo no tenga las atribuciones legales para pedir informes detallados y controlar los gastos, el presupuesto y las acciones de las Fuerzas Armadas, sino que hay una falta de interés y de conocimientos generalizada para poder hacerlo. Estos factores contribuyen a perpetuar la existencia de prerrogativas militares, al menos en su capacidad de ejercer control sobre su “gobierno interno” en tanto la ignorancia de los poderes electos y los funcionarios civiles les otorga una gran capacidad de autogestión²¹⁵.

Sin embargo, a pesar de las prerrogativas que aún mantienen, sostenemos que hoy en día las Fuerzas Armadas no amenazan la continuidad democrática como lo hacían en el pasado reciente. Esto tiene mucho que ver con los cambios en el contexto internacional: el consenso alrededor de unas Fuerzas Armadas democráticas y respetuosas de los Derechos Humanos, las cláusulas democráticas incluidas en acuerdos internacionales como el MERCOSUR y la postura de los países vecinos, y principales socios comerciales del Paraguay en contra de cualquier intento golpista, tal como quedó demostrado luego del golpe en Honduras. Sin embargo, todos estos factores ya estaban presentes en la década de los 90. Esto impidió que los golpes de estado fueran exitosos, pero no logró evitar los intentos. Por otra parte, como demuestra el ejemplo mismo de Honduras, cuando la situación interna lo permite, las presiones internacionales pueden no ser suficientes para impedir un golpe de estado. Esto teniendo en cuenta la tibia reacción de Estados Unidos, el primer defensor de la democracia en la época de la “tercera ola”, a los últimos intentos de derrocar gobiernos popularmente electos en Venezuela (2002) y Honduras (2011).

Otros factores ayudan a explicar la supervivencia de la democracia. Hay que reconocer, en principio, los grandes avances en las Fuerzas Armadas en cuanto al reconocimiento de su subordinación al poder político²¹⁶ y su alejamiento de la política partidaria (si no de las decisiones de política). Esto queda hasta cierto punto demostrado por la aceptación del primer gobierno no liderado por el Partido Colorado desde antes de la dictadura. Esta posibilidad, años atrás, había generado fuertes reacciones por sectores de las

²¹⁵ Ídem.

²¹⁶ Santa María, Jacinto “Relaciones cívico-militares en la transición a la democracia en el Paraguay” Op. Cit.

Fuerzas²¹⁷. No obstante, hay que destacar que durante el gobierno de Lugo, la situación de las Fuerzas Armadas mejoró notablemente, como hemos mencionado, en cuanto al aumento del presupuesto y personal. El presidente, débil frente a su oposición política, se encargó de mantener a las Fuerzas Armadas de su lado purgando las cúpulas de militares que no le eran fieles directamente a él y su proyecto político y dándoles misiones que les permiten ganar legitimidad a los ojos del pueblo. Asimismo, estas misiones vinculan la legitimidad de las Fuerzas Armadas al destino del gobierno.

Cabe agregar, también, el firme apoyo de amplios sectores del gobierno y la oposición al aumento de las funciones y el presupuesto militar²¹⁸. Esto quizás surge de la percepción de que la única manera de afrontar los desafíos del crimen, la insurgencia y la pobreza es mediante la utilización de las Fuerzas Militares, y que para poder llevar a cabo estas funciones el aumento del presupuesto es vital y necesario. Durante el gobierno de Lugo, las Fuerzas Armadas intensificaron su participación en operativos de seguridad interna y continuaron llevando a cabo el rol de proveedores de servicios públicos como salud pública, educación, y construcción de infraestructura. Todas estas actividades extra militares tienen algo en común: sirven para paliar deficiencias de las agencias civiles y policiales del Estado, a un costo económico presumiblemente menor²¹⁹, con menores controles institucionales y siempre de forma provisoria. Este es el caso de los operativos conjuntos entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la búsqueda de los miembros del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo en el Norte del país. En varias ocasiones, la Comisión de Crisis integrada por los ministros de defensa y del interior determinó la necesidad de estas operaciones, y en dos oportunidades se declaró el estado de excepción con acuerdo del Poder Legislativo. Una vez que el estado de excepción fue declarado, las actividades de las Fuerzas Militares dejaron de ser meramente de apoyo para incluir la acción directa. Sin embargo, como señalamos en este trabajo, la declaración del estado de excepción está reservada para casos en que el orden constitucional se encuentra en peligro; las acciones aisladas del EPP difícilmente puedan considerarse una amenaza a la estabilidad institucional y sin embargo la mayoría de la clase política estuvo más que dispuesta a permitir la acción directa de las Fuerzas Militares en las áreas más carenciadas del país. El hecho de que las Fuerzas Armadas

²¹⁷ Ídem.

²¹⁸ Irala, Abel. *Paraguay, los nuevos rostros de la militarización*. Op. Cit.

²¹⁹ Pion-Berlin, David. Op.Cit.

mismas hayan ejercido presión sobre el Presidente para lograr esta medida únicamente refuerza la idea de que esta institución continúa teniendo una fuerte influencia en las decisiones de política interna. Asimismo, la continuidad y la recurrencia de este tipo de operativos, las declaraciones desde sectores de poder, incluido el gobierno, de que el tiempo que dura un “estado de excepción” no es suficiente para solucionar los problemas de inseguridad y que es necesaria una cooperación a largo plazo con las Fuerzas Armadas dejan ver no solo las deficiencias de la Policía Nacional para cumplir su rol en la provisión de seguridad interna, sino también el acostumbramiento y la voluntad de convertir estas tareas en una prerrogativa permanente de las Fuerzas Armadas. Lo que las misiones de seguridad interna demostraron, además, es la debilidad de la institución militar en términos operacionales. Tal como señalan miembros de las Fuerzas y expertos externos a ellas, éstas hoy no están preparadas para afrontar emergencias internas o externas²²⁰, lo cual quedó en evidencia con la imposibilidad que enfrentaron miles de efectivos militares para encontrar a un pequeño grupo guerrillero en 90 días totales de “estado de excepción”. Esto dice algo acerca de las dificultades que enfrentaría esta institución si intentara llevar a cabo un golpe en contra del gobierno. Como señala Juan Facetti “las Fuerzas Armadas no tienen hoy la capacidad operativa para llevar a cabo un golpe de estado”²²¹.

En cuanto a la cooperación con Estados Unidos se refiere, la actitud del gobierno de Lugo refleja una serie de contradicciones. Mientras que se expresó la negativa a aceptar la presencia de militares extranjeros en territorio paraguayo, y la propuesta ocasionó reacciones negativas desde varios sectores de la sociedad, resultó ser que el temor no se centraba en los posibles efectos de la participación militar en tareas humanitarias sino en que los militares fueran extranjeros. Esto quedó demostrado por el hecho de que la subsiguiente ayuda económica provista por los Estados Unidos fue canalizada por medios militares, estando las Fuerzas Armadas paraguayas a cargo de diversos operativos humanitarios, sanitarios, de salud y educación. De nuevo, estos operativos no se llevan a cabo de manera excepcional y en caso de emergencia, sino que forman parte de las actividades habituales de las Fuerzas Armadas que actúan supliendo la ausencia de las instituciones civiles del Estado. La utilización de la institución militar tanto en operativos policiales como humanitarios es un

²²⁰ Fuerzas Armadas de Paraguay en Terapia Intensiva”(2011, julio 3) *Sección Segunda*. [On-Line] Disponible en: <http://seccionsegunda.blogspot.com.ar/2011/07/fuerzas-armadas-de-paraguay-en-terapia.html>

²²¹ Facetti, Juan Francisco (2012, mayo 10) Entrevista.

remedio provisorio a la falta de Estado y no resuelve los problemas de pobreza, sino que los tapa, ofrece soluciones temporarias sin dejar de provocar problemas nuevos. Los costos de la militarización son varios, como hemos visto. Las posibilidades de abusos a los derechos de la población y la criminalización de la protesta en áreas carenciadas del país son los efectos directos en la sociedad. Pero también están los problemas a largo plazo. Esta presencia constante genera un acostumbramiento aun mayor en una sociedad que nunca dejó de aceptar la idea de que las Fuerzas Armadas son más que un cuerpo subordinado encargado de proteger a la sociedad frente a amenazas externas. La provisión de estos servicios de seguridad, salud pública y educación da a la institución militar más legitimidad que la que tiene el gobierno civil en aquellas áreas donde este último no está presente. El incremento en las funciones de las Fuerzas incentiva aumentos presupuestarios y de personal, lo cual sumado a la renovada legitimidad permite a la institución armada negociar mayores áreas de poder y un rol permanente en la provisión de estos servicios²²².

En conclusión, es posible sostener que a pesar de que destacamos que durante el gobierno del presidente Lugo las Fuerzas Armadas mantuvieron las áreas de poder institucional que ya ocupaban, y extendieron su influencia en la toma de decisiones de políticas de seguridad interna y defensa, así como consiguieron jugar un rol más activo en el mantenimiento de la seguridad y la provisión de servicios públicos, no representan hoy una amenaza para la continuidad democrática. Asimismo, señalamos que esto no se debe a la capacidad del poder político ejercer un control institucional efectivo sobre éstas, sino a la voluntad de las Fuerzas Armadas de respetar al poder político, al estado de deterioro de las capacidades operacionales de las Fuerzas sumadas a los beneficios e incentivos materiales que éstas han recibido de parte del gobierno y que las mantienen satisfechas con el estado de cosas actual.

²²² Diamint, Rut. "Conducción Democrática de la Defensa". Op. Cit,

Bibliografía:

1. Libros y Revistas

- Diamint, Rut. (2000) “Cuestiones militares en América Latina” *Construcción de la gobernabilidad democrática en América Latina*. Jorge I. Domínguez, Michael Shifter. Eds. Fondo de Cultura Económica Colombia. 47-81
- Garay Vera, Cristián (2003) *Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y Asociados. Historia Procesos y Tendencias 1990-2000*. Universidad de Santiago de Chile. Facultad de Humanidades-Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile
- Mora, Frank O. y Cooney, Jerry W. (2009) *El Paraguay y Estados Unidos*. Asunción, Intercontinental Editora
- Palau, Marielle, (2006) “El lado militar de la ofensiva neoliberal en Paraguay”. *OSAL. Observatorio social de América Latina*, año VII, no.20. CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Argentina. [On-Line] Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal20/palau.pdf>
- Pion-Berlin, David. (2008) “Militares y Democracia en el nuevo siglo: Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Revista Nueva Sociedad* 213, enero-febrero 2008 [On-Line] Disponible en: www.nuso.org
- Santa María, Jacinto (1999, enero-marzo) “Relaciones cívico-militares en la transición a la democracia en el Paraguay” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 14 N1 [On-Line] Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41125ff03809b.pdf>
- Stepan, Alfred. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Grupo Editorial Planeta Argentina

2. Notas de Web

- “Arrepentido, Lugo autoriza a imperialistas” (2009, septiembre 30) *New Orleans IndyMedia* [On-Line] Disponible en: <http://neworleans.indymedia.org/news/2009/10/14459.php>
- Arrivillaga, Eduardo (2005, Julio) “Estados Unidos Instaló una Base Militar en Paraguay.” *Harry* [On-Line] Disponible en: <http://www.harrymagazine.com/200507/basemilitar.htm>
- Dangl, Benjamin, Hallinan, Conn, Logan, Sam, Flynn Mathew. (2006, octubre 19) “Militares de Estados Unidos en Paraguay amenazan la región” *Upside Down World* [On-Line] Disponible en: <http://upsidedownworld.org/main/en-espatopmenu-81/465-militares-de-estados-unidos-en-paraguay-amenazan-a-la-regi>
- “EEUU lamenta suspensión de cooperación militar con Paraguay” (2012, mayo 20) *Informe Reservado* [On-Line] Disponible en: <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=2359>
- “Ejercicios “humanitarios” del comando sur de EE.UU. En Paraguay” (2009, junio 19) *El Malvinense* [On-Line] Disponible en: <http://www.malvinense.com.ar/sgeopol/n0108/170.htm>
- “Ejército del Pueblo ataca un puesto militar en Tacuatí” (2009, enero 2) *Zona Militar*, [On-Line] Disponible en: <http://www.zonamilitar.com.ar/foros/threads/atacan-puesto-militar-paraguayo.15762/>
- “Fuerzas Armadas de Paraguay en Terapia Intensiva” (2011, julio 3) *Sección Segunda*. [On-Line] Disponible en: <http://seccionsegunda.blogspot.com.ar/2011/07/fuerzas-armadas-de-paraguay-en-terapia.html>
- “Hacia un nuevo Plan Colombia? Paraguay a los veinte días del estado de excepción” (2010, mayo 16) *Prensa de Frente*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.prensadefrente.org/pdfb2/index.php/a/2010/05/16/p5654>

- Irala, Abel. (Mayo 6, 2011) “Paraguay, un Bicentenario de baja intensidad” *E ‘a: Periódico de Interpretación y Análisis*. [On-Line] Disponible en: <http://ea.com.py/paraguay-un-bicentenario-de-baja-intensidad/>
- “Las Fuerzas Armadas harán millonarias compras de armas y equipos sin licitación pública” (2011, mayo 18) *América Economía*, [On-Line] Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/paraguay-fuerzas-armadas-haran-millonarias-compras-de-armas-y-equipos-sin>
- “Nuevas adquisiciones militares paraguayas” (2010, diciembre 7) *Razón y Fuerza*, [On-Line] Disponible en: <http://razonyfuerza.mforos.com/549930/10041757-nuevas-adquisiciones-militares-paraguayas/>
- “Paraguay anuncia reformas en sus Fuerzas Armadas con reducción de unidades y redefinición de misiones”, (2009, junio 29) *Infodefensa: Información Defensa y Seguridad* [On-Line] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/?noticia=paraguay-anuncia-reformas-en-sus-fuerzas-armadas-con-reduccion-de-unidades-y-redefinicion-de-misiones>
- “Paraguay a veinte días del estado de excepción” (2010, mayo 16), *Prensa de Frente*, [On-Line] Disponible en: <http://www.prensadefrente.org/pdfb2/index.php/a/2010/05/16/p5654>
- “Paraguay espera juicios contra represores”(2011, diciembre 9) *TeleSur* [On-Line] Disponible en: (<http://www.youtube.com/watch?v=5vN7zWLgoec>)
- “Paraguay, estado de excepción para combatir a la guerrilla” (2010, abril 23) *BBC Mundo*, [On-Line] Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100422_2218_paraguay_lugo_guerrilla_gm.s.html
- “Paraguay moviliza militares por estado de excepción” (2010, abril 26) *Terra*, [On-Line] Disponible en: <http://economia.terra.com.ar/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201004262340 RTI 1272325219nN2 6212649>
- “Paraguay y EEUU ponen fin a la cooperación militar” (2012, mayo 19) *Informe Reservado* <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=2280>
- Zibechi, Raúl (2010, mayo 11) “Estado de excepción en Paraguay: Riesgos de militarización” *CIP Américas* [On-Line] Disponible en: <http://www.cipamericas.org/es/archives/2284>

3. Páginas Web

- Centro de Reservistas de las Fuerzas Armadas de Paraguay (2012, mayo 20) *Operativo Ñepohano* [On-Line] Disponible en: http://www.cerffaa.org.py/ver_asistencia_villa_choferes.php?mControl=1http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ffaa-con-apoyo-de-eeuu-realizo-asistencia-medica-41078.html
- Dirección General de Verdad y Justicia (2012, mayo 20) *Antecedentes* [On-Line] Disponible en: <http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/antecedentes.html>
- Presidencia de la República del Paraguay (mayo 25, 2010) *Discurso del Presidente Fernando Lugo en Concepción: presentación de informe del Estado de Excepción*. [On-Line] Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=24135>
- Embajada de los Estados Unidos Asunción, Paraguay.(2012, mayo 20) *Rumores y Desinformación* [On-Line] Disponible en: http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores_y_desinformacin.html
- Honorable Cámara de Diputados del Paraguay- (2012, abril 20) *Período 2011-2012* [On-Line] Disponible en: <http://www.diputados.gov.py/ww2/?pagina=noticia&id=7585>

4. Documentos

- Acevedo, Vidal (2011) “Objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio” en *Informe de Derechos Humanos 2011*. CODEHUPY. [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=21
- Acevedo, Vidal (2011) “Proceso de militarización en aumento, mientras, Derechos Humanos en retroceso”. *Informe Derechos Humanos 2011*, CODEHUPY [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=21
- Acevedo, Vidal, Ferreira, Emilio (2009) “Contradicciones para garantizar el derecho a la paz y el desarme” en *Informe DDHH 2009*, CODEHUPY. [On-Line] Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&Itemid=21
- *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* Resdal (2010), [On-Line] Disponible en: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-cap20.pdf>
- *Constitución Nacional del Paraguay* (1992) [On-Line] Disponible en: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/paraguaya/articulos137a181.asp>
- *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* (1961) [On-Line] Disponible en: <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>
- *Decreto N 6.223* (2011, marzo 4) Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. [On-Line] Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/03/decreto62231.pdf>
- Diamint, Rut. (2011, junio 8) “Conducción Democrática de la Defensa”. *Taller “Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa en Honduras”*. Tegucigalpa, Honduras. [On-Line] Disponible en: <http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/Diamint.pdf>
- Facetti, Juan Francisco (julio 2008) “Paraguay: Consolidación o Debilitamiento de la Democracia Representativa” en *Panorama Hemisférico, América Latina y Caribe* Edición: 014 [On-Line] Disponible en: http://coyunturapolitica.files.wordpress.com/2008/07/panorama_.pdf
- Irala, Abel, *Los nuevos rostros de la militarización* (2010) Ed. Servicio de Paz y Justicia Paraguay [On-Line] Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/pdfs/pdf3.pdf>
- *Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna N 1337/1998* (1998) [On-Line] Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/paraguay-seg-y-def.htm>
- *Ley N 1.145 97* (1997) [On-Line] Disponible en: http://www.buscoley.com/pdfs/1_1145_1997.pdf
- Nogués, Florencia y Cruz, Facundo. (Junio de 2008) “Fernando Lugo termina con 61 años de hegemonía del Partido Colorado” Coord. Facundo Cruz. *Democracia en las Américas*. Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina. Año III Número 10 [On-Line] Disponible en: http://www.cadal.org/informes/pdf/Democracia_10.pdf
- *Política de Defensa Nacional* (1999) [On-Line] Disponible en: <http://www.mdn.gov.py/v3/politicadedefensa.html>
- Winer, Sonia. (2008) *Las Políticas de Seguridad y Defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político* [On-Line] Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/paraguay/pdf_taller_200806/Pon_Winer.pdf

5. Artículos de diarios

- “Afirman que la medida sólo sirvió de experiencia” (2010, mayo 25) *Última Hora*, [On-Line] Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/324815-Afirman-que--la-medida-solo-sirvio-de-experiencia>
- “Afirman que el rechazo a la milicia de Estados Unidos perjudica a los pobres”

(2009, septiembre 23) *ABC Color* [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/afirman-que-rechazo-a-milicia-de-eeuu-perjudica-a-pobres-23409.html>

- “Cámara Baja da apoyo institucional a las FF.AA” (2010, mayo 28) *Última Hora*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/325741-Camara-Baja-da-apoyo--institucional-a-las-FFAA>

- Colmán Gutiérrez, Andrés “La decepción que deja el estado de excepción” (2011, diciembre 10) *Última Hora*. [On-Line] Disponible en:

- “Defensa tendrá más poder sobre las FF.AA., reconoce el Ministro” (2011, marzo 8) *ABC Color*. [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/defensa-tendra-mas-poder-sobre-las-ffaa-reconoce-el-ministro-229099.html>

- “Ejecutivo olvidó la anunciada reforma de las Fuerzas Armadas” (2010, agosto 3) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ejecutivo-olvido-la-anunciada-reforma-de--fuerzas-armadas-140592.html>

- “Especulaciones en FF.AA. ante próximos ascensos” (2011, septiembre 26) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/especulaciones-en-ffaa-ante-proximos-ascensos-312648.html>

- “Fernando Lugo se impuso en las elecciones presidenciales de Paraguay”(2008, abril 3) *Clarín*, [On-Line] Disponible en:

<http://edant.clarin.com/diario/2008/04/20/um/m-01655290.htm>

- “Fuerzas Armadas no instrumentarán a los soldados” (2012, marzo 22) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/fuerzas-armadas-no-instrumentara-a-soldados-381791.html>

- “General Pedrozo merece también el ascenso, insiste el Ministro de Defensa”(2011, diciembre 22) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/general-pedrozo-merece-tambien-el-ascenso-insiste-el-ministro-de-defensa-347693.html>

- “Hugua Ñandú, un bastión del EPP ignorado en el estado de excepción” (2011, noviembre 11) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/articulos/hugua-nandu-un-bastion-del-epp-ignorado-en-el-estado-de-excepcion-331375.html>

- “Jefe militar se lava las manos del informe sobre el operativo” (2010, mayo 30) *Última Hora* [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/326235-Jefe-militar-se-lava-las-manos-del-informe-sobre-el-operativo>

- “Legislador cree que Lugo liberó la zona a delincuentes” (2009, octubre 24) *ABC Color* [On-Line] Disponible en:

<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/legislador-crea-que-lugo-libero-zona-a-delincuentes-34214.html>

- “Los opositores cuestionan gasto sin éxito del operativo Py’aguapy” (2010, junio 1) *Última Hora* [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/326726-Los-opositores-cuestionan---gasto-sin-exito--del-operativo-Py'aguapy>

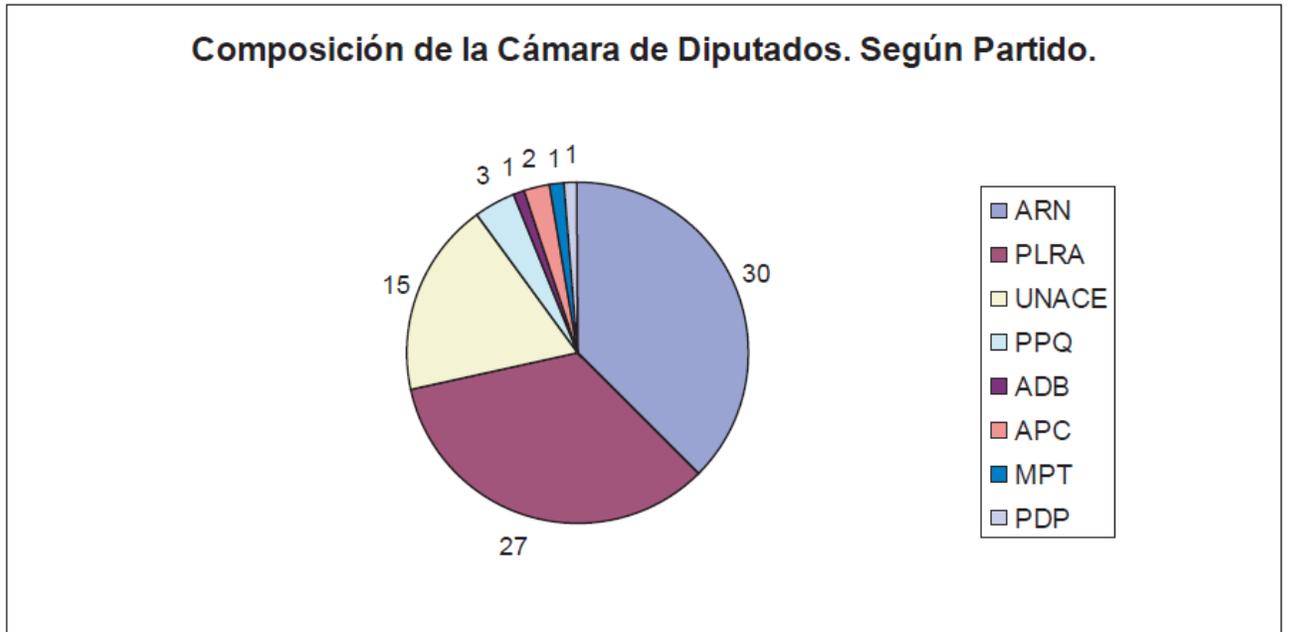
- “Lugo justifica fracaso en captura del EPP y se compara con EE.UU” (2010, mayo 26) *Última Hora*, [On-Line] Disponible en:

<http://www.ultimahora.com/notas/325098-Lugo-justifica-fracaso-en-captura-del-EPP-y-se-compara>

-con--EEUU

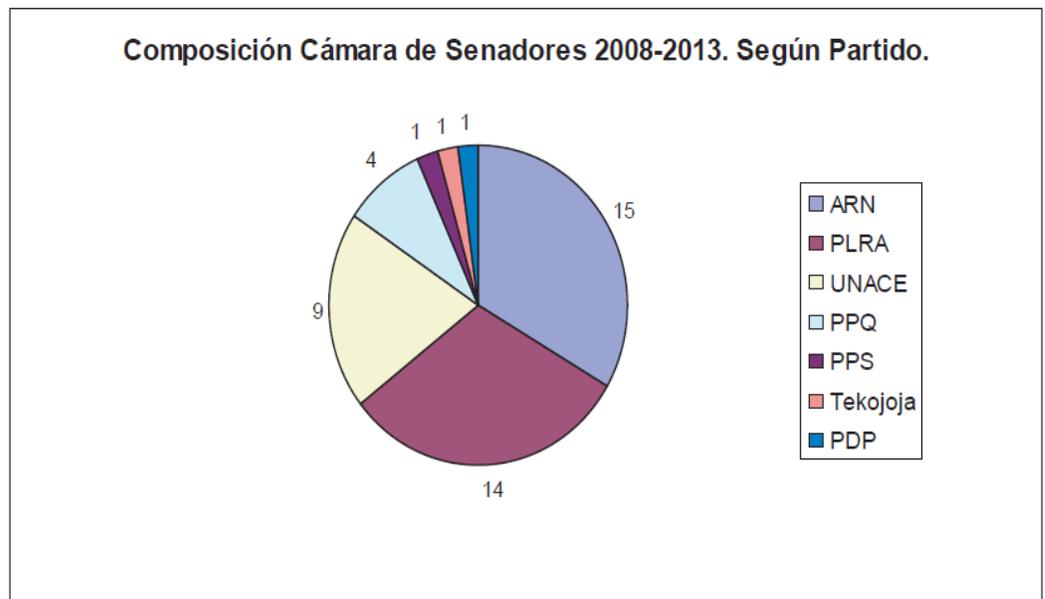
- “Lugo rechaza presencia militar de Estados Unidos” (2009, septiembre 18) *Los Tiempos*, [On-Line] Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20090918/lugo-rechaza-presencia-militar-de-estados-unidos_36963_61310.html
- “Lugo remueve a los jefes del Ejército, de Marina y Fuerza Aérea” (2009, noviembre 4) *ABC Color*. [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lugo-remueve-a-los-jefes-del-ejercito-de-marina-y-fuerza-aerea-37355.html>
- “Militares y Policías inician la búsqueda de los secuestradores” (2012, enero 12) *ABC Color*, [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/militares-y-policias-inician-la-busqueda-de-secuestradores-61656.html>
- “Militares resaltan la bonanza del sector” (2012, marzo 23) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/militares-resaltan--bonanza-del--sector-382974.HTML>
- “Nicanor y Lino Oviedo: Escenario de Pesadillas” (2011, marzo 24) *ABC Color*. [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/wikileaks/nicanor-y-lino-oviedo-escenario-de-pesadillas-236298.html>
- Niella, Rolando “Estado de decepción 2” (2011, diciembre 25) *ABC Color* , [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/estado-de-decepcion-2-348592.html>
- “No se le dio importancia al EPP” dice el ex ministro Filizzola” (2011, diciembre 27) *ABC Color* , [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/no-se-le-dio-importancia-al-epp-dice-ex-ministro-filizzola-349197.html>
- “Operativos en conjunto en un bastión del EPP” (2010, enero 16) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/operativos-en-conjunto-en-un--bastion-del-epp-62746.html>
- “Partido Socialista pide fin a la intervención militar”. (2009, septiembre 20) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/partido-socialista-pide-el-fin-de-la-intervencion-militar-22640.html>
- “Senado trató sobre tablas y aprobó los ascensos militares postergados” (2012, marzo 16) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senado-trato-sobre-tablas-y-aprobo-los-ascensos--militares-postergados-380022.html>
- “Senador afirma que militares no deben ocupar cargos civiles” (2012, marzo 31) *ABC Color* [On-Line] Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senador-afirma-que-militares-no-deben-ocupar-cargos-civiles-385297.html>
- “Soldados Temporales en las FF.AA.” (2011, diciembre 7) *Última Hora* [On-Line] Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/486902-Soldados-temporales-en-FF-AA>
- Vargas Quiroz, Patricia “Nuevos Horizontes no es política social, en todo caso, es caridad” (2009, septiembre 20) *Última Hora* [On-Line] Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/257215-Nuevos-Horizontes-no-es-politica-social,-en-todo-caso,-es-caridad>

Anexo 1: Composición Cámara de Diputados y Senadores



Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay

Grafico 1. Composición Cámara de Senadores 2008-2013. Según Partido.



Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay

Fuente: Nogués, Florencia y Cruz, Facundo. (Junio de 2008) "Fernando Lugo termina con 61 años de hegemonía del Partido Colorado" Coord. Facundo Cruz. *Democracia en las Américas*. Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina. Año III Número 10 [On-Line] Disponible en: http://www.cadal.org/informes/pdf/Democracia_10.pdf

Anexo 2: Ley N 4473 Que declara el Estado de Excepción en los Departamentos de Concepción y San Pedro. 10 de octubre de 2011



LEY N° 4473

QUE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCION EN LOS DEPARTAMENTOS DE CONCEPCION Y SAN PEDRO

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°.- Declárase el Estado de Excepción en los Departamentos de Concepción y San Pedro por la grave conmoción interior generada por los grupos criminales que operan en la zona, poniendo en inminente peligro el funcionamiento regular de los órganos constitucionales, así como el resguardo de la vida, la libertad y los derechos de las personas y sus bienes.

Artículo 2°.- El Estado de Excepción declarado por la presente Ley se extenderá por el término de 60 (sesenta) días, contados desde su promulgación.

Artículo 3°.- Dispóngase que el Presidente de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, emplee la Fuerza Pública, Fuerzas Armadas de la Nación y la Policía Nacional, de conformidad al Artículo 56 de la Ley N° 1337/99 "DE DEFENSA NACIONAL Y DE SEGURIDAD INTERNA" y demás disposiciones concordantes, para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 4°.- Durante la vigencia del Estado de Excepción el Presidente de la República, podrá ordenar, por decreto y en cada caso, la detención de las personas indiciadas y su traslado de un punto a otro del territorio nacional.

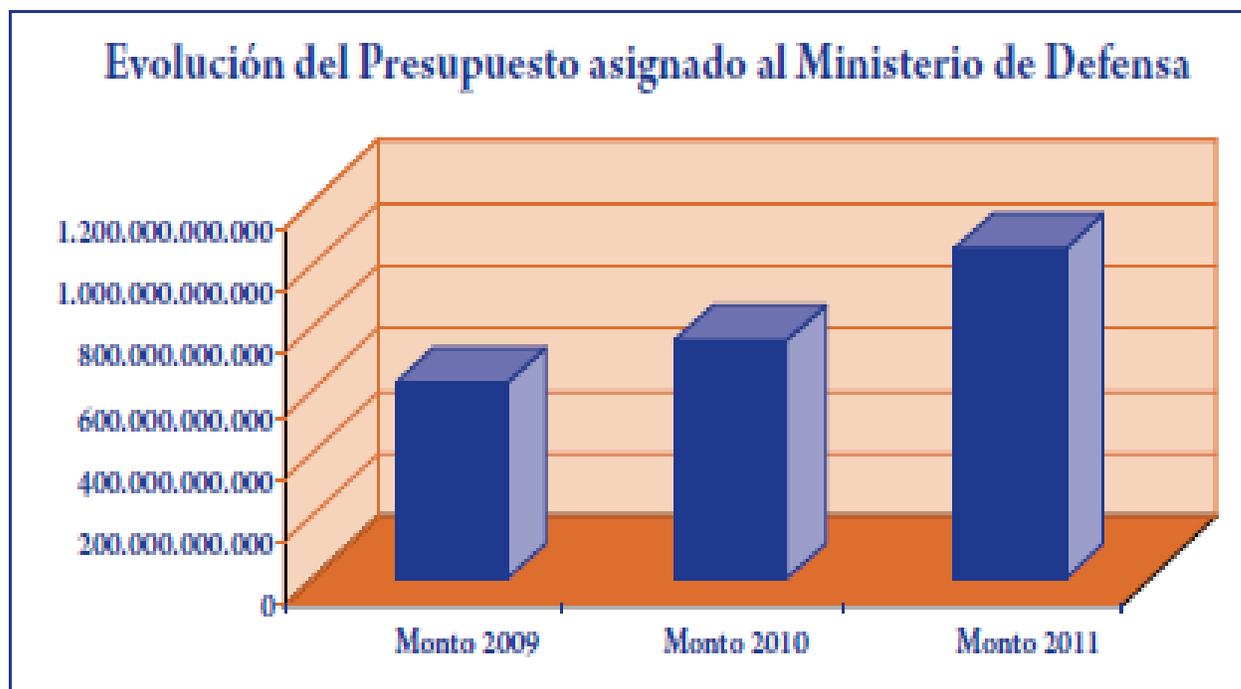
Artículo 5°.- El Poder Ejecutivo en ningún caso podrá reconocer durante la vigencia del Estado de Excepción, el estatus de beligerancia a personas o grupos de delincuentes cualquiera sea su denominación.

Artículo 6°.- Las personas detenidas durante la vigencia del Estado de Excepción y que estén sometidas a proceso de investigación fiscal pendiente o incoado durante la vigencia del mismo, no podrán acogerse al beneficio establecido en el párrafo 6° del Artículo 288 de la Constitución Nacional.

NCR

Fuente: Presidencia de la República del Paraguay

<http://www.presidencia.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/10/ley-4473.pdf>

Anexo 3: Evolución del Presupuesto asignado al Ministerio de Defensa

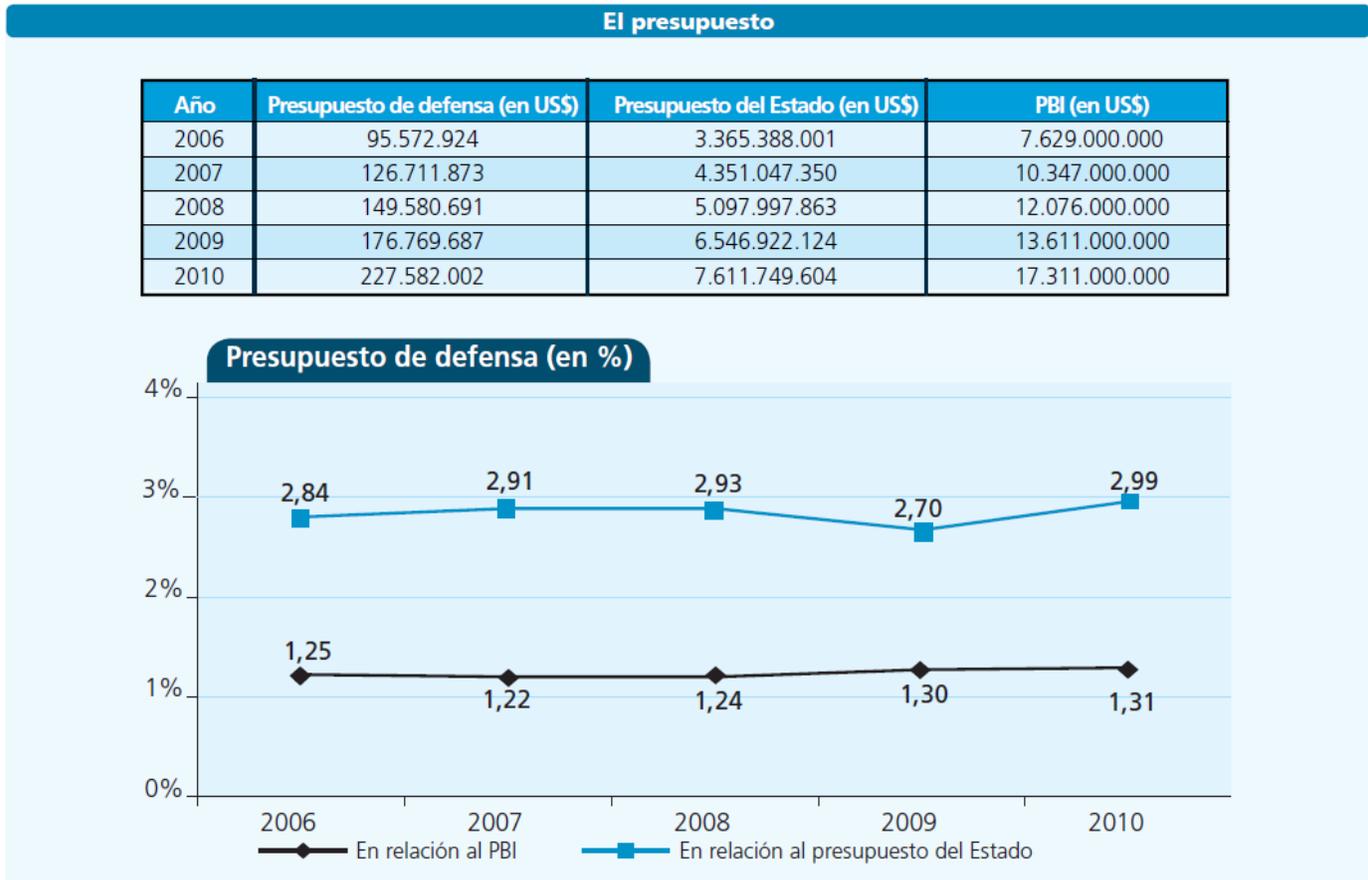
Evolución del Presupuesto Asignado al Ministerio de Defensa.

Fuente: *Los nuevos rostros de la militarización* Servicio de Paz y Justicia Paraguay

<http://www.serpajpy.org.py/pdfs/pdf3.pdf> p. 44

Investigador: Abel Irala

Anexo 4: Presupuesto de Defensa



Fuente: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* / Edición 2010

<http://www.resdal.org/atlas/atlas10-22-paraguay.pdf>