

La ecuación estratégica paraguaya en los albores del siglo XXI: democracia/desarrollo/seguridad

*Bernard Labatut**

Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse (Francia), Centro Morris Janowitz (IEP Toulouse).

Paraguay fue por mucho tiempo identificado a la dictadura del general Stroessner, llevado al poder en 1954 y destituido en 1989. El régimen militarista de Paraguay por sus símbolos, tropas desfilando al paso de la oca con el casco de la Wehrmacht, por sus prácticas políticas brutales que volvieron a surgir en la región como lo demuestra su implicación activa en el Plan Cóndor¹, dejó una imagen muy poco grata de este pequeño país de actualmente 5,5 millones de habitantes, situado en el corazón del continente sudamericano. País autárquico desde su independencia en 1811, y por mucho tiempo, Paraguay no escapó sin embargo a los vientos de la mundialización liberal. El golpe de estado contra Stroessner en 1989, la firma en 1991 del Tratado de Asunción -que creando el MERCOSUR, abre el camino a la integración regional,- y la adopción en 1992 de una constitución democrática, marcan cada una etapas claves hacia la ruptura tajante en la Historia Política de Paraguay. Las dificultades encontradas desde estos eventos supuestamente refundadores muestran para Paraguay, como el fin del enfrentamiento entre los bloques para la Humanidad, que el "fin de la Historia" anunciada por Francis Fukuyama en el en los años 90, no era para el futuro inmediato.

En los años 90 la idea de una estrecha vinculación entre democracia, integración regional y seguridad se impuso en el Cono Sur. Es esta idea quien inspira

* Artículo traducido por Maricarmen Gonzalez Cisneros, Micaela Martinet Rojas y Sonia Winer

¹ Los jóvenes militares que toman el poder en América Latina en los años 70 (antes en Brasil y Paraguay) escribirán en cartas de sangre, uno de los capítulos mas oscuros de la historia del Continente. El plan "Cóndor" es una de las páginas. Oficializado en 1975, se organiza entre Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil la persecución sistemática de los oponentes. Trabajando en secreto, utilizando los métodos – intercambios, información, torturas, secuestros, asesinatos, arresto arbitrario- algunas veces aprendidas de los oficiales franceses y americanos, la red "Cóndor" es responsable de la muerte de varios cientos de personas entre las decenas de millares de víctimas de la dictadura". Suplemento del diario *Le Monde*, 9 de Abril 2005. Se puede notar que si en la mayoría de los países fue votada la ley de amnistía, no fue el caso en Paraguay, donde la debilidad de la sociedad civil y los graves problemas de inestabilidad política y de crisis económica no llevaron a la apertura de un debate público sobre este tema.

la firma del Tratado de Asunción en 1991, creando el MERCOSUR reuniendo a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Aunque Chile haya quedado apartado del MERCOSUR, este país se inscribe en la misma dinámica. La perspectiva de consolidación de un sistema de *paz democrática* es respaldada por la declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en la reunión de Santiago de Chile en 1991, así como por las declaraciones de los jefes de Estado en la ocasión de las cumbres de las Américas de Miami, Santiago de Chile y Québec². Los efectos son muy rápidamente visibles. En una región reconocida por su bajo nivel de conflictividad entre los Estados, los nuevos regímenes democráticos adoptan medidas que abren camino a la emergencia de una "comunidad de seguridad" en el sentido de Kart Deutsch³. Algunos autores van más lejos y formulan la hipótesis de la emergencia de una comunidad de seguridad cooperativa⁴. De hecho, el proceso de democratización tuvo como consecuencia directa una reducción significativa del papel político del ejército en la mayoría de los países de la región. La consolidación del poder civil tuvo también como efecto el hacer aparecer nuevos actores en la definición de las políticas de seguridad y defensa que desembocó en una reevaluación de la percepción de los Estados vecinos, pero también de las relaciones con ellos, privilegiando aún más la cooperación que el conflicto contrariamente al período anterior, en el cual dominaba una visión securitaria y militarizada de las relaciones exteriores que servían a los intereses de los militares en el poder. La adopción de un amplio espectro de medidas de confianza produjo resultados importantes. Las potencias de la región, Argentina

² Francisco Rojas Aravena: *"Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos"* in Klaus Bodemer (ed.), *"El nuevo escenario de (in)seguridad en América latina? Amenaza para la democracia?"*, Caracas, ed. Nueva Sociedad, 2003, p.163.

³ Kart W. Deutsch et al. : *« Political community and the north Atlantic area »*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Muchas veces citado como referencia, el concepto de comunidad de seguridad de Kart Deutsch debe satisfacer caracteres múltiples y muy exigentes que merecen ser recordados:

- Valores comunes
- Un modo de vida común.
- La espera de beneficios comunes.
- Un aumento de la eficacia política y administrativa para por lo menos una parte de la comunidad y La formación de una zona consolidada en relación con regiones vecinas más débiles.
- Una tela de comunicación entre los territorios y las diferentes estratificaciones sociales.
- La formación de una elite política.
- Movilidad de las personas, al menos para las categorías sociales que tienen un rol político.
- La intensificación de comunicaciones y transacciones.

⁴ Klaus Bodemer: *"The Mercosur on the way to a cooperative security community?"* in Paolo Giordano (ed.): *"An integrated approach to the European Union –Mercosur Association"*, Paris, Chaire Mercosur de science po, 2002, pp. 403-436.

(antes de la crisis) y Brasil, pusieron fin a su lucha por la hegemonía regional renunciando particularmente a su programa nuclear militar⁵.

¿Qué balance se puede hacer hoy de los procesos iniciados en los 90 y que parecían haber fijado las grandes coordenadas de la seguridad regional para las décadas futuras? ¿No habrá habido un error de evaluación sobre el carácter irreversible de estos procesos y sobre todo sobre sus efectos a largo plazo? En el giro de los noventa se pensó muy rápidamente que la mundialización liberal ocasionaría una reducción irremediable del papel del Estado y se creyó muy rápidamente en “el fin de la Historia” anunciado por Fukuyama. El balance es indudablemente moderado. El informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América latina⁶ evidencia los avances inciertos de la democracia y sobre todo las asimetrías que existen entre los países, combinados con las desigualdades del desarrollo⁷. Estas asimetrías dificultan el fortalecimiento de las cooperaciones bilaterales y multilaterales y así mismo los avances mayores en la integración regional. La problemática es un tanto paradójica. Luego de haber privilegiado el enfoque de estos problemas desde el punto de vista de la globalización y de la regionalización, asistimos a una reafirmación del papel de las identidades estatales, que siguen siendo la unidad de decisión esencial aun cuando se encuentran sumidas a una estrecha red de obligaciones y limitaciones, consecuencias propias de la globalización. El interés nacional no puede ser únicamente pensado dentro de una relación cada vez más estrecha de interdependencias deseadas o impuestas. Paraguay es un buen ejemplo de la complejidad de la ecuación.

El status del Estado en el escenario internacional sigue siendo el centro de las preocupaciones. Siendo el único modelo de organización política de las sociedades, es de sus capacidades para organizar y regular la actividad de los grupos humanos en su territorio, que depende en gran parte la seguridad. Es también su capacidad para autorregularse que lo convierte en un elemento de estabilidad o inestabilidad para el orden internacional. La jerarquía de los Estados que se aplicaba al sistema bipolar ya no es pertinente, apareciendo nuevas categorías en la última década que subrayan la

⁵ Marco Aurelio García, asesor diplomático del presidente de Brasil, considera por su parte que: *“l'axe Brésil-Argentine sera pour l'avenir de l'Amérique du sud l'équivalent de couple franco-allemand au début de la construction européenne”*, Foro del diario *Le Monde* sobre el tema “Où va l'Amérique?”, *Le Monde*, 18 de noviembre de 2004, pp.20-21.

⁶ *“La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”*, informe del PNUD, 2004. P 26.

⁷ La cuestión del vínculo entre democracia y desarrollo es debatida por los analistas. Se observa que los países más desarrollados del mundo son todas democracias, sin que se pueda identificar la existencia de una correlación casi-automática entre los dos. Se observa que en ciertos países puede haber mayor desarrollo sin democracia.

necesidad de una tipología de Estados para entender mejor las líneas de fuerza de un sistema que la sola proclamación de igualdad de los Estados no sabría evidenciar. La definición de un *eje del Mal* así como la teoría del *Rogue State*, formulada por la administración estadounidense, traducen la necesidad de crear categorías de análisis, construyendo tipologías. En estos dos casos debe notarse la ausencia de acuerdos de la comunidad internacional, que no asumió categorías consideradas como demasiado impregnadas de una visión subjetiva del orden internacional. La ilusión de la lógica liberal, según la cual el Estado, sin poder desaparecer, debería ser ubicado dentro de una dimensión más reducida, fundó bien la idea de creación de programas de cooperación a la modernidad institucional, pero que resultaron poco eficaces. Parece que hoy en día la perspectiva teórica ha cambiado y se reconoce más bien que el Estado es un actor necesario, lo que está en juego es entonces su eficiencia⁸. El *Estado débil* resulta ser una categoría mucho más pertinente.

El Estado débil, factor de inestabilidad internacional

La problemática del Estado débil concierne en primer lugar, la situación interna de un país. Muchas veces desborda de los límites territoriales del Estado hasta constituir un problema de seguridad para su entorno regional e incluso mucho más, como lo mostró el Afganistán de los talibanes transformado en santuario de Al Qaida. En un mundo cada vez más interdependiente, la problemática del Estado débil afecta también el sistema internacional. Este fenómeno debe relacionarse con otro problema, destacado por el informe del PNUD sobre el *estado de la democracia en América latina*. La crisis de la política que tiende a perder su consistencia está ligada a la pérdida de soberanía interior del Estado, que se explica por tres razones:

- el desequilibrio entre política y mercado,
- un orden internacional que limita la capacidad de los Estados para actuar con una autonomía razonable,
- el carácter cada vez más complejo de las sociedades y la crisis de los sistemas de representación tradicional a la cual desemboca⁹.

⁸ Francis Fukuyama, representante emblemático de la tesis del debilitamiento del Estado, volvió en declaraciones recientes a la tesis más clásica según la cual el Estado es necesario y a ese título debe funcionar de manera eficiente para permitir la regulación del sistema internacional.

⁹ "La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", informe del PNUD, 2004, p.26.

Esta situación se traduce por un divorcio entre los ciudadanos y la clase política, que no se encuentra solamente en los Estados débiles, pero en estos últimos, la discontinuidad entre los problemas a los cuales se enfrenta la población y la capacidad del poder político para resolverlos es notablemente fuerte. El Estado débil sufre diferentes males: el patrimonialismo (el Estado es apropiado por definidos y pequeños grupos sociales), las brutales relaciones de fuerza entre grupos que crean situaciones de violencia difusa, la débil cohesión nacional que se traduce por la falta de confianza recíproca entre grupos de población, terreno propicio a la explotación de reivindicaciones de tipo religioso o étnico, y la debilidad de la organización administrativa del Estado que no le permite llevar a cabo de manera satisfactoria sus misiones de servicio público.

El Estado débil pasó a ser una de las amenazas principales identificadas por la Doctrina de Seguridad americana adoptada en 2002¹⁰, lo mismo que para la Doctrina de Seguridad europea adoptada en 2003¹¹. Estas se definen en primer lugar, en términos de seguridad humana, ya que las disfunciones del Estado son de naturaleza a situar la población civil en situación de vulnerabilidad, o aun de peligro, por los incumplimientos graves de las reglas del Estado de derecho y las carencias del orden público. Las consecuencias pueden ser desestabilizadoras a nivel regional e internacional. Se puede mencionar un amplio espectro de amenazas: movimientos migratorios masivos e incontrolados, incremento de la criminalidad organizada y de los fenómenos mafiosos desarrollando todo tipo de tráfico, incluyendo el tráfico de seres humanos, drogas, armas, lavado de dinero. En ciertos casos, estos fenómenos de delincuencia se apoyan en reivindicaciones de índole político, haciendo aumentar la confusión.

Este tipo de situación tiende a favorecer la intervención de actores exteriores cuyas motivaciones son múltiples. La influencia de las potencias extranjeras será determinada por sus intereses, los actores no-estatales pueden ser guiados por intereses sectoriales, lícitos o ilícitos, cuya adición no contribuye necesariamente a dar más coherencia a situaciones ya confusas.

A la luz de estas transformaciones ¿sigue siendo el Estado un marco de análisis pertinente para pensar las cuestiones de seguridad? A pesar de las tendencias observables, el Estado sigue siendo el centro de impulso político fundamental para la conducta de la acción pública sobre su territorio. Es también la unidad política dotada

¹⁰ *The national Security Strategy of the United States of America*, Washington, Casa Blanca, Septiembre de 2003.

¹¹ Estrategia común de seguridad y defensa, Unión Europea, Diciembre de 2003.

de la capacidad de decisión y de los medios de acción más importantes, en particular los medios represivos. En el sistema bipolar, la doctrina de seguridad se estructura a partir de la amenaza global que es más o menos instrumentalizada a favor de los intereses del poder vigente. En la situación internacional actual, formulamos la hipótesis según la cual las coacciones internas tienen un rol esencial en la determinación de las prioridades en materia de seguridad, para los Estados cuyo papel es débil en la escena internacional y que éstas son extremadamente variables según las necesidades de cada país. La contraparte de esta hipótesis consiste en afirmar que lejos de imponer una visión única de la seguridad, la globalización lleva al contrario a acentuar la diversidad de concepciones, en función de necesidades definidas y jerarquizadas por los poderes de turno. Esto puede llevar a un hiato notable entre la extrema diversificación del concepto y las prácticas, necesariamente selectivas. Frente a la complejidad de los retos, las respuestas no pueden ser sencillas, y la dimensión militar no constituye su elemento principal.

En el caso de Paraguay, las ecuaciones seguridad-pobreza/desarrollo, seguridad-democracia y seguridad-medio ambiente, constituyen los grandes ejes del “perfil de seguridad” de este país.

La ecuación seguridad-pobreza/desarrollo

Según varios informes recientes del PNUD, la “injusticia social” es la característica principal de Paraguay¹². Las palabras pesan de todo su peso ya que es más común en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas usar un lenguaje más diplomático, y a ese título, hacer referencia a las desigualdades sociales. La población de Paraguay es de 5,5 millones de habitantes, los 40% más pobres comparten 10% de la renta y se sitúan bajo la línea de pobreza, mientras que el 10% más rico perciben 40% de este ingreso. La indigencia afecta a 15,5% de la población total del país. 42% de los niños entre 0 y 14 años se encuentran en situación de pobreza, o sea aproximadamente 937 000 niños que se ven obligados a encontrar una actividad remunerada entre los 5 y 7 años. 38% de estos niños que se encuentran dentro del mercado del trabajo, no cumplían con la obligación escolar en 1995 (últimas cifras disponibles). Esta situación de extrema pobreza e injusticia que afecta a un sector importante de la población, provoca una fragmentación muy marcada de la sociedad. La sociedad rural tradicional está desapareciendo a favor de una

¹² Ver *Visión conjunta de la situación de Paraguay*, Sistema de las Naciones Unidas, 2001.

urbanización acelerada, apoyada en el desarrollo del sector terciario, en el cual predomina el sector informal y que acusa las más grandes injusticias y la más fuerte exclusión social. Otra cifra es significativa del malestar de la sociedad paraguaya. En el área urbana que es en realidad la de la capital, Asunción, 26% de los hogares pobres son llevados por una mujer sola. Esta feminización de la pobreza traduce la profunda crisis del modelo familiar tradicional que tiene que ser relacionada con el fenómeno de anomia social que afecta particularmente a los varones. En el campo, la pobreza se explica por una inapropiada distribución de las tierras, un bajo nivel de escolarización, una tasa de fecundidad muy alta, una baja productividad y circuitos comerciales inadaptados.

Estos elementos, no exhaustivos, muestran el estado de gran dificultad en el cual se encuentra la sociedad paraguaya cuyo reto mayor resulta ser el de la cohesión social, indispensable a todo proyecto de sociedad libre y democrática. En materia de seguridad pública, muchos desafíos se le presentan. Se plantea en particular la cuestión de la integración de las poblaciones guaraníes, que representan una parte importante de la sociedad paraguaya. Es una real paradoja, ya que Paraguay reivindica una identidad guaraní que se manifiesta en sus atributos más simbólicos como su moneda, el reconocimiento de la lengua guaraní como lengua oficial, a igual estatuto que el castellano, cuando en los hechos las poblaciones guaraníes están pauperizadas y que la identidad y la cultura guaraníes están severamente amenazadas de extinción¹³. En cuanto amplios sectores de la población tienen como mayor preocupación la supervivencia cotidiana, parece bastante difícil identificar el querer vivir juntos tan necesario según la teoría clásica del nacionalismo a la emergencia de una dinámica nacional.

Consolidación democrática y Estado de derecho¹⁴

¹³ Algunos van hasta afirmar que el reconocimiento oficial del idioma guaraní tiene como consecuencia perniciosa de mantener la población en una situación de subdesarrollo mental, debido a que el uso único del guaraní no les permite acceder a la modernidad vehiculada por las lenguas de las culturas dominantes. Esta situación tendría como efecto, a medio plazo, la extinción de la cultura guaraní. Los principales trabajos sobre la lengua y la cultura guaraní fueron llevados hasta el día de hoy por padres jesuitas, lo cual revela otro arcaísmo de la sociedad paraguaya, hasta ahora incapaz de construir estructuras modernas de producción de un saber científico. El padre jesuita Bartolomeu Meliá es considerado como uno de los mejores especialistas de la cuestión guaraní. La dedicatoria que exalta en una de sus obras: *Una nación, dos culturas*, Asunción, ed. CEPAG, 1988, es más que clara: "A los estudiantes paraguayos que buscan en estos tiempos la memoria de su futuro".

¹⁴ Para una reflexión más profunda sobre el sistema político paraguayo ver: « *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay* », Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), octubre 2001.

Paraguay se sitúa en el corazón del continente sudamericano. Es un país estigmatizado por el estatuto de isla rodeada de tierras¹⁵. La preferencia por el modelo autárquico de los caudillos que escribieron la historia desde Gaspar Rodríguez de Francia después de la independencia adquirida a principios del siglo XIX hasta Stroessner, quién acapara el poder durante 40 años hasta 1989. Esta última fecha demuestra sin embargo, que Paraguay no quedó aislado del viento de la democratización que sopló en América del Sur durante los años 80. El principio de los años 90 fue marcado por dos rupturas fundamentales en la historia política del Paraguay. La Constitución del 20 de junio de 1992 sienta las bases de un régimen político democrático, marcando así una clara ruptura con la tradición autoritaria y el intervencionismo militar en la política que había prevalecido hasta entonces. La esperanza de una ruptura con un pasado de represión y de poder arbitrario se ve alentada por el profundo cambio del contexto regional. Se trata de la segunda ruptura. La firma del Tratado de Asunción en 1991 funda el MERCOSUR abriendo así la perspectiva de una integración regional de los países del Cono Sur. Para Paraguay esto significa un cambio estratégico fundamental ya que hasta entonces las relaciones regionales habían sido vistas desde una óptica de sospecha con relación a los grandes países vecinos. La guerra de la Triple Alianza en el siglo XIX¹⁶ y la guerra del Chaco¹⁷ en los años treinta llevaron al país al borde de la desaparición dado el número elevado de pérdidas humanas de la población masculina. Estos dos conflictos han dejado una huella dolorosa que permanece presente en un país en el cual la amnesia parece ser una condición de supervivencia. Este ambiente regional percibido de manera hostil, favorece el desarrollo de una cultura autárquica propicia a las tendencias autoritarias¹⁸. Durante los años 90 la perspectiva de integración regional suscitó

¹⁵ El escritor paraguayo Augusto Roa Bastos, premio Cervantes de Literatura, retoma con frecuencia esta idea en su obra. Ver especialmente: « *Hijo de hombre* » así como su obra maestra: « *Yo el Supremo* ».

¹⁶ La Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) que opone Paraguay a la Argentina y al Brasil es una de las más grandes hecatombes de la historia. La población del Paraguay pasa de 406000 en 1864 a 231000 en 1872. Casi no quedó población masculina en edad de trabajar. El Paraguay no fue despedazado únicamente porque la Argentina y el Brasil no lograron llegar a un acuerdo sobre la repartición de los restos del país.

¹⁷ La guerra del Chaco contra Bolivia (1932-1935) motivada por las supuestas riquezas petroleras del Chaco, dejó a ambos países agotados. Su impacto es aún considerable en la memoria colectiva del Paraguay. Esta guerra contribuyó de manera sustancial a reforzar las convicciones aislacionistas, la percepción de ser un país asediado por un ambiente hostil así como una actitud de desconfianza con relación a lo que viene de fuera, que tiene como consecuencia la idea de la superioridad del modelo político. La tradición autoritaria se alimenta de estos particularismos sobre los cuales funda su legitimidad.

¹⁸ Un fenómeno comparable se produjo en España después de la invasión napoleónica. El traumatismo de la invasión favoreció el aislacionismo, el rechazo de las ideas provenientes del exterior y la exaltación de una cultura política específica en la cual se arraiga la tradición autoritaria española de los siglos XIX y XX.

inmensas esperanzas en Paraguay, ya que más allá del MERCOSUR, es la integración europea que sirve de modelo de referencia y da lugar en este pequeño país a una expectativa de desarrollo económico y de modernización política y administrativa, bajo la influencia de los vientos exteriores que soplan en la región y que por una vez no son malos.

En la primera mitad del siglo XXI, el balance no está a la altura de las expectativas. La decepción con relación a la democracia en muchos de los países latinoamericanos señalada en el informe del PNUD es particularmente visible en Paraguay. La democracia electoral funciona de manera satisfactoria pero no ha tenido como consecuencia la consolidación del régimen democrático. Este constituye uno de los principales retos que enfrentan los países latinoamericanos, como señala dicho informe. El sistema de las elecciones no ha beneficiado como podría pensarse, la renovación de las élites políticas en un país en el cual las desigualdades sociales se encuentran en el banco de los acusados. El rol de los partidos políticos, su modo interno de funcionamiento y el modo de escrutinio (escrutinio de lista) tienen como consecuencia un estricto control de la vida política previo a las elecciones que se convierten en un proceso formal. Por esto, el proceso electoral puede desarrollarse sin ser manchado por irregularidades graves y por lo tanto por vicios mayores. Este tema queda de todas maneras en tela de debate por dos razones. Por un lado, porque las prácticas democráticas no están suficientemente ancladas en la sociedad paraguaya como para que esta misma haga de la lucha contra las irregularidades una de sus prioridades. Por otro lado el Tribunal Superior de Justicia Electoral encargado de verificar la regularidad de las elecciones no posee competencia contenciosa y es la justicia de derecho común quién se ocupa de ese tipo de contenciosos. La escasa fiabilidad de esta última ejerce sin duda un efecto repelente. La democracia electoral tiene también consecuencias nefastas para la estabilización democrática, puesto que la multiplicación de consultas electorales en una coyuntura de inestabilidad política paraliza las reformas. La acción política permanece sometida a comicios demasiado seguidos que impiden la implementación de consensos democráticos necesarios a la conducción de reformas indispensables.

La Constitución de 1992, dota a Paraguay de instituciones democráticas, sin embargo la gran inestabilidad política que domina el período posterior evidencia varios disfuncionamientos. Particularmente la justicia, dada su ineficacia y los diversos problemas de corrupción que la afectaron en el curso de los últimos años, constituye un eslabón débil del Estado de Derecho. Esta constatación puede ser aplicada a otras

instituciones. El problema se centra en la gobernabilidad democrática¹⁹ como lo señala el político paraguayo Carlos Mateo Balmelli. « *Los esfuerzos colectivos orientados hacia un proceso de modernización deben definir las prioridades en las políticas de desarrollo institucional y tener como imperativo la mejora de la calidad de la política. La implantación de políticas públicas que respondan a estos presupuestos, implica la existencia de un grado de institucionalización elevado necesario para responder a las exigencias de una sociedad compleja y de una práctica política basada en la ética, la racionalidad y la integración de conocimientos* »²⁰.

Esta situación se agudiza por la fragilidad de la organización administrativa. Históricamente la concepción patrimonial del Estado, el prebendismo erigido como principio de gobierno, el importante lugar que ocupan las actividades ilícitas de contrabando favorecidas por la posición estratégica del país entre Brasil y Argentina, no han contribuido a la implantación de una organización administrativa capaz de atenuar las consecuencias de la inestabilidad política desde la caída del General Stroessner. El militarismo considerablemente aventajado por la percepción de ciudadela sitiada permitió a las fuerzas armadas asumir el rol de columna vertebral del Estado, sustituyendo en sus misiones a una administración civil que se encontraba a la merced del jefe de Estado.

En el contexto de la transición democrática “las ideas provenientes del extranjero” no tuvieron efectos particularmente positivos en materia de organización administrativa. La idea de la reducción del Estado fue bien recibida por una población víctima de constantes violaciones de los derechos humanos y del poder arbitrario. Reducir el Estado fue percibido como una reducción de su capacidad de perjuicio. Pero la idea de la reducción de la función pública que figura en los objetivos de todos los programas de ayuda a la modernización, respaldados por las instituciones internacionales en la década de los noventa, no era forzosamente el objetivo prioritario a alcanzar. Lo que está en juego es la creación de una administración eficaz, tarea titanesca en un país que no posee ni tradición ni memoria administrativa. « *Afirmamos*

¹⁹ « *Un sistema social es gobernable cuando está organizado política y socialmente de tal manera que los actores estratégicos se encuentran relacionados para poder tomar las decisiones colectivas y resolver los conflictos en el marco de un sistema de reglas y de procesos formales e informales –que pueden tener diferentes niveles de institucionalización– que les permiten presentar y defender sus expectativas y sus estrategias* », Joan Prats : « *La gobernabilidad pura y dura y su relación problemática con el Desarrollo* », in Carlos Mateos Balmelli : « *La reforma institucional del Estado y la calidad de la política* », Asunción, Fundación Konrad Adenauer/PNUD, 2001, p. 18

²⁰ Carlos Mateos Balmelli, ídem, p. 34

que el sector público en Paraguay es post-moderno, que no está basado en un cuerpo sólido de reglas y que su estructura es la expresión de criterios de organización y de gestión administrativa irracionales»²¹. A pesar de que la prioridad fue dotar a Paraguay de una administración pública eficaz, constatamos que la ausencia de reformas importantes, por ejemplo la adopción de una ley de la función pública así como el inmovilismo, tuvieron como consecuencia resultados inversos a aquellos esperados. En un contexto de estancamiento económico y de incertidumbre política el número de efectivos de la función pública creció de manera exponencial a partir de principios de los años 90. Este hecho contradice el objetivo oficial de la reducción del Estado y no ha contribuido a mejorar la eficacia del aparato administrativo. La falta de dinamismo de la función pública tiene como consecuencia el aumento de la deuda en las finanzas públicas en una economía en recesión, donde una gran cantidad de necesidades elementales permanecen insatisfechas lo que acentúa la falta de credibilidad del Estado. Los escándalos de corrupción que afectaron la privatización de las empresas públicas se suman a la morosidad del ambiente que se traduce a través de la falta de confianza en el régimen político²².

La consolidación de la democracia y del Estado de derecho siguen siendo las prioridades políticas en el 2007. Sus carencias rebelan un Estado frágil. Las consecuencias sobre la seguridad son importantes y múltiples.

Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y seguridad

El concepto de gobernabilidad difiere del concepto de gobernabilidad democrática. A principios de los años 90, existió la tentación de asimilar la gobernabilidad a la construcción de un orden institucional democrático. La idea sigue siendo atractiva ya que el orden democrático es considerado como el modelo de organización política que ofrece las mejores garantías para la protección de los derechos humanos. No obstante esta afirmación suscita una interrogación. Las difíciles condiciones en las cuales se opera la transición democrática muestran que las violaciones de los derechos humanos no son forzosamente menos graves que en un sistema autoritario²³. Los defensores de la teoría de la paz democrática, afirman que la

²¹ Carlos Mateos Balmelli, op. cit., p. 39

²² La sensación de caos, la recesión económica, la multiplicación de escándalos de conocimiento público crearon las condiciones favorables al surgimiento de un « stroessnismo sociológico » que se desarrolla más fácilmente dado el bajo grado de cultura democrática.

²³ Se trata de un tema delicado, que en nuestro conocimiento no ha sido objeto de estudios publicados pero que representa una interrogación legítima.

cultura política democrática da lugar a un comportamiento pacífico debido a la práctica de la negociación y a la búsqueda de consensos que eleven el nivel a partir del cual se dispara la violencia. A pesar de que esta afirmación es estimulante en el plano teórico y es ciertamente pertinente en una democracia ideal, no ha sido verificada en la práctica. Los reportes anuales de Amnistía Internacional ponen con frecuencia a las democracias más logradas en situaciones embarazosas. Ni que decir de aquellos países que se encuentran en un estado intermedio considerados como democracias en construcción. El dilema de las prioridades del orden internacional se impone de igual manera. El derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Irak, fue seguido por una situación de caos político que parece haber empeorado la situación en vez de haberla mejorado²⁴.

En los años noventa el respaldo a la democracia fue una de las prioridades afirmadas por los grandes actores de la escena internacional. Esta retórica parecía relegar a un segundo plano las preocupaciones tradicionales de los Estados por la seguridad internacional. Los defensores del « realismo » y su visión considerada pesimista de las relaciones internacionales dominadas por la *power politic* fueron acusados por algún tiempo de anacronismo. Los atentados del 11 de septiembre del 2001 revelaron realidades mucho más complejas. El terrorismo internacional ha puesto nuevamente en un primer plano los imperativos de los Estados en materia de seguridad y el rol fundamental que este mismo ejerce en calidad de proveedor de seguridad. El envío en los días que siguieron los atentados del WTC, de 80 agentes de la CIA a la región de Ciudad del Este con el motivo de que esta misma serviría de punto de confluencia para el terrorismo internacional provocó muchos comentarios. La capacidad del Estado Paraguayo para garantizar la seguridad sobre su territorio nacional fue puesta en tela de juicio ya que su fragilidad tiende a crear una vulnerabilidad para la seguridad internacional perjudicial para los Estados Unidos²⁵. Se cuestiona la gobernabilidad pero no la gobernabilidad democrática. La cuestión de la naturaleza democrática de esta gobernabilidad no interfiere en la problemática

²⁴ La expansión de la democracia en el mundo es percibida por la teoría de la paz democrática como una garantía de una seguridad más grande, pero sus opositores sostienen que esta afirmación es únicamente válida en un contexto históricamente situado y que la búsqueda de la seguridad prevalecerá siempre sobre cualquier otra consideración en la política exterior de un Estado.

²⁵ Esta lectura de la situación, no fue compartida por la mayoría de los miembros de las instituciones policíacas y de la magistratura en Ciudad del Este con los cuales el autor se entrevistó un mes después de los atentados. Según ellos la existencia de una red no estaba confirmada y la reacción fue considerada excesiva de parte de los Estados Unidos.

considerada²⁶. Asimismo las catástrofes aéreas que se produjeron repetidas veces durante el verano 2005 pusieron en evidencia la insuficiencia de ciertos Estados para aplicar las reglamentaciones internacionales en el campo de la seguridad aérea. Dada la ausencia de un acuerdo de las instituciones internacionales los Estados publicaron listas negras de las compañías más peligrosas y de los Estados poco recomendables. Paraguay se encuentra en la lista de Estados peligrosos establecida por la administración de los Estados Unidos. Una vez más es la buena gobernanza, es decir la capacidad del Estado, quien es cuestionada y quien es capaz de plantear un problema de seguridad internacional²⁷.

La gobernabilidad pasa también por la capacidad de los gobernantes a fomentar políticas eficaces y coherentes.

En Paraguay existe una importante herencia de intervencionismo militar en política que se inscribe plenamente en la tradición latinoamericana que algunos autores califican de cultura política hispana de autoritarismo y militarismo. Globalmente en toda América Latina los últimos 20 años han sido marcados por una neta reducción del peso de los militares y de su influencia en la esfera política, hecho que puede ser considerado como uno de los principales logros de la transición democrática. En la mayoría de los países, los militares han impuesto leyes de amnistía que los exoneran de la responsabilidad de cientos de muertos durante la sangrienta represión de la dictadura contra sus opositores. Estas leyes son cuestionadas hoy en día en aquellos países que han logrado consolidar sus conquistas democráticas. La situación en Paraguay parece ser mucho más confusa, hecho que se explica por el difícil proceso de modernización de los últimos quince años, proceso atrasado con relación a los otros países de la región. Históricamente Paraguay es el país del cono Sur con la tradición democrática más débil. Actualmente la democracia paraguaya sigue siendo una de las más frágiles del hemisferio Sur a causa del descrédito del poder y de prácticas políticas que no han ayudado en el curso de los últimos quince años el surgimiento de prácticas democráticas que requieren un cierto aprendizaje. En un contexto de descrédito generalizado del poder en ejercicio que no dispone del carisma necesario para

²⁶ La cuestión de la gobernabilidad y de la gobernabilidad democrática está particularmente bien ilustrada en el libro de Kazem Fazelly: « *Afghanistan: du provisoire au transitoire. Quelles perspectives?* », Paris, ed. Langues et Mondes-L'Asiathèque, 2004, 252 p.

²⁷ Es interesante observar las discordancias entre las diferentes listas establecidas. Camerún por ejemplo, figura en la lista negra británica pero no en la lista negra francesa. Podemos entonces pensar como el periódico Le Figaro del 30 de agosto del 2005 que la elección de ciertas opciones está influenciado por consideraciones diplomáticas. Para Francia la preocupación por la política africana explica ciertamente una actitud conciliadora con relación a un país que interesa poco a Gran Bretaña. Por esto le es mucho más fácil marginar de las naciones a este país. Parece ser que los principios del realismo explican aún y por un buen tiempo el comportamiento de los Estados en la escena internacional.

implantar reformas, de recesión económica y por lo tanto de la falta de recursos financieros necesarios así como recursos humanos mal preparados, las reformas que eran sin embargo indispensables no fueron puestas en marcha²⁸.

La reforma militar pendiente desde el cambio de régimen vuelve al sistema obsoleto y potencialmente peligroso, afectando la credibilidad del Estado a nivel regional.

La democracia paraguaya todavía debe afrontar tres grandes retos:

- la afirmación del principio de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil
- la reorganización total de las fuerzas armadas para adaptarlas a la nueva situación política
- la redefinición de los intereses estratégicos del país en función de la redefinición de su posición internacional.

Ninguna de estas grandes ambiciones ha sido llevada a cabo por el momento.

No tiene sentido analizar las disposiciones de la Constitución de 1992 proclamando la subordinación de las fuerzas armadas al poder legítimo elegido en las urnas (Art.173). Es la evolución de la situación política desde esa fecha que representa un problema y que ha hecho imposible la implantación de reformas indispensables. En una situación confusa marcada por un contexto de recesión económica la violencia política ha alterado severamente el proceso de consolidación democrática. El asesinato del vice- Presidente de la República Luis Argaña, aún queda por elucidar, el ascenso del populismo oviedista²⁹ inscrito en la tradición autoritaria-militarista, dos tentativas de golpe de Estado militar en la segunda mitad de los años 90 sin tomar en cuenta los numerosos casos de gesticulaciones militares³⁰, no crearon un terreno favorable a la afirmación del poder civil. El Ministerio de la Defensa se mantiene en un estado embrionario y la designación de un ministro de defensa civil en el año 2000³¹, por simbólica que fuera la medida ya que se trataba de una primera vez en Paraguay, no

²⁸ Las inmensas desigualdades sociales que se han acentuado durante este período, la pobreza e incluso la extrema pobreza y la importancia de la corrupción son factores que afectan considerablemente las posibilidades de evolución rápida de la situación.

²⁹ Proviene del nombre de su instigador, el General Oviedo.

³⁰ En el 2005 las declaraciones intempestivas de un coronel, de tonalidad populista-oviedista, tuvieron como consecuencia la marginación del Jefe de Estado Mayor de las fuerzas armadas. Estos incidentes muestran la sensibilidad política del problema militar.

³¹ Nelson Argaña

ha marcado una etapa determinante. Al contrario el rápido retorno de ministros militares y una situación política muy deteriorada no permitieron adoptar una ley de defensa nacional y de la organización militar que debería haber consolidado la autoridad del poder civil sobre las fuerzas armadas. El Ministerio de Defensa sigue siendo una superestructura desconectada de la cadena de mando, dotada de medios pobres y desprovistos de una capacidad real de acción. El Ministerio de Defensa es aún hoy en día una « coquille vide » cáscara vacía ya que no ha sido dotado de grandes direcciones generales que le permitirían dirigir, coordinar y controlar las políticas sectoriales fundamentales. No dispone de la capacidad para definir las líneas conductoras de la política de defensa ni los medios de gestión del personal tanto para manejar el formato de las fuerzas como para manejar la enseñanza la formación de los efectivos y las carreras. Tampoco dispone de capacidades de planificación y de gestión del presupuesto de defensa ni de control financiero. Algunos bocetos de iniciativas dieron en ciertos casos más bien una impresión de ausencia de proyecto de reforma y una falta de conocimiento de los intereses en juego de la misma. La creación de la CINAD, una central de inteligencia controlada por los militares, al comienzo del año 2000, demuestra la falta de control político sobre actividades...políticas que se encuentran en las manos de grupos militares determinados. Esta situación pone en evidencia la dispersión y las divisiones internas de la institución militar uno de cuyos más grandes problemas es precisamente su falta de institucionalización, problema que existe en la totalidad del aparato estatal paraguayo. La creación de centros de poder fuera de la organización piramidal y jerárquica de las fuerzas armadas que debería estar sometida al poder civil, es justamente la marca de la fragilidad de este poder civil. Estas iniciativas expresan la incapacidad del gobierno a asumir el liderazgo. Podemos también ver en ella la inconsistencia del proyecto democrático y la persistencia de una práctica cleptocrática basada en las relaciones de poder entre diferentes grupos que buscan apropiarse de una parte ventajosa de los escasos recursos del Estado y por lo tanto motivados por las ganancias corporatistas o incluso personales. Estas prácticas se inscriben en la continuidad de las prácticas de poder que han prevalecido durante los 40 años de stroessnerismo, subrayan la dificultad de afirmar un proyecto político de naturaleza democrática más cercano a las expectativas de nuestro tiempo³².

³² Después del asesinato del vice-presidente Argana el mandato del Presidente González Macchi pone en evidencia esta situación de estancamiento, de falta de liderazgo y de ausencia de un proyecto político. Los únicos progresos importantes conciernen la privatización de las principales empresas del Estado, agua, telefonía, transporte ferroviario, que darán lugar a importantes escándalos ligados a la corrupción.

La reforma militar queda aún por realizar. El dispositivo militar es impresionante en el papel a pesar de no corresponder en absoluto a la realidad sobre el terreno. La estructura divisionaria de la armada hoy en día no tiene otra función que la de permitir la existencia de un cuerpo de oficiales generales pletórico y sin relación alguna con las tropas disponibles. Los gastos de personal absorben 85% del presupuesto de la defensa, los materiales son obsoletos pero tampoco existe una política de defensa claramente definida. Dadas las debilidades de la organización militar las misiones fundamentales del Estado no son satisfechas. Las fronteras están mal vigiladas y favorecen tráficos de todo tipo, desde el contrabando hasta el pillaje de la fauna y de maderas preciosas. Estas últimas actividades suscitan un grave problema de seguridad ambiental. La porosidad de las fronteras crea, en particular en la región de la triple frontera (con el Brasil y la Argentina) un riesgo particular con relación al terrorismo internacional a pesar de que la amplitud del problema sea difícil de medir dada la falta de datos³³. Las insuficiencias del control del territorio aéreo y la casi ausencia del Estado en ciertas zonas del territorio³⁴ permiten el desarrollo de tráficos ilícitos relacionados con el mercado internacional de la droga. Paradójicamente en ciertas regiones la presencia militar constituye el único lazo que une las comunidades indígenas al Estado Paraguayo y esta misma cumple con misiones de salud pública particularmente, debido a las carencias de la administración pública paraguaya.

La ausencia de reforma militar podría explicarse por la absoluta necesidad para un país pobre de establecer un orden de prioridades en el calendario de reformas. Este punto de vista parece estar sobre todo guiado por consideraciones ideológicas. Es defendido por los partidarios del ultra-liberalismo de comienzos de los ochenta quienes consideran que en el contexto de la globalización el Estado debe ser limitado a sus dimensiones mínimas. Es también defendido por la corriente pacifista-antimilitarista difundida en un país donde el rechazo de lo militar se explica por la amalgama entre dictadura, violación de los derechos humanos y fuerzas armadas.

El inmovilismo no puede asimilarse a la política. Lo cual conlleva tres consecuencias: la ausencia de definición de una política de defensa no hace de las fuerzas armadas un instrumento creíble y eficaz al servicio de la política exterior, muy dependiente de las variaciones de la coyuntura internacional, la ausencia de un proyecto colectivo en las fuerzas armadas exacerba las frustraciones y los

³³ Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos desplegaron inmediatamente 80 agentes de la CIA en Ciudad del Este con motivo de que esta región servía de puente a los terroristas cuyo objetivo era el territorio de los Estados Unidos. Hasta este día, ninguna información significativa ha confirmado esta hipótesis.

³⁴ Es el caso particularmente del Estado de San Pedro.

descontentos. El compromiso democrático suscita desconfianza, las opciones populistas son aún capaces de movilizar, la ausencia de legitimidad de las fuerzas armadas y el sentimiento de su inutilidad social predominan en la sociedad lo cual no contribuye a operar el acercamiento necesario entre la sociedad y sus fuerzas armadas.

La alianza estratégica de julio de 2005 con los Estados Unidos: el "egoísmo racional", ¿la nueva doctrina de política exterior?

Las expectativas levantadas por el tratado de Asunción de 1991 creador del MERCOSUR, parecen no haber tenido éxito, falta de no haber podido evolucionar hacia una integración regional del tipo de la Unión Europea. En un comienzo el proyecto de integración regional sirvió para dar un empuje político permitiendo arreglar los problemas más agudos que complicaban las relaciones entre los países de la región. La ausencia de mecanismos compensatorios sobre el modelo del fondo estructural europeo FEDER (indispensable para atenuar las disparidades regionales) de las estrategias nacionales divergentes, consideradas como prioritarias para arreglar los problemas económicos, sociales y políticos graves a los que se encuentran confrontados, rezagaron en repetidas ocasiones el proyecto de integración regional resumiéndolo a un acto discursivo. Los funcionalistas pusieron en evidencia la importancia de la impulsión política para producir el fenómeno de "spill over" del que David Mitrany mostró la importancia y la eficacia para avanzar en la integración. Pareciera que los contratiempos que pesaron sobre los países del MERCOSUR no les permitieron avanzar lo suficiente en esta vía. El síndrome del país amenazado por sus vecinos del que jamás se deshizo Paraguay no faltó de resurgir oportunamente en el discurso político, verdadera razón o coartada de las políticas en mal de justificación y de una elección que no sería otra que la de "navegar" para hacer frente a los enormes contratiempos del corto plazo. El concepto de "egoísmo racional" permitió explicar las elecciones que a su vez fueron fuertemente criticadas por los otros miembros del MERCOSUR. La decisión del MERCOSUR, tomada en la primavera del 2005, de dotarse de fondos estructurales con el propósito de reducir la brecha de desarrollo entre los países socios no fue bien recibida por el gobierno de Paraguay. Hay que decir que el comentario fue oportunamente hecho por motivo de la visita de Donald Rumsfeld a

Asunción, símbolo de la inflexión dada a la política exterior paraguay¹⁴ a favor de una estrecha alianza estratégica con los Estados Unidos, lo cual significaría el distanciamiento del camino hacia la integración regional. Los acuerdos bilaterales firmados en junio de 2005 conceden facilidades militares a los Estados Unidos por una duración de 18 meses. En razón de su contenido, parece difícil imaginar que dichos acuerdos no sean reconducidos. Desde ahora los Estados Unidos disponen de una presencia militar permanente en territorio paraguayo. Esta presencia militar tiene oficialmente como objetivo formar ciertas unidades¹⁵ del ejército paraguayo contra el terrorismo y con la lucha con el narcotráfico. Estos acuerdos tienen por contrapartida una ayuda financiera que debe servir para fortalecer las instituciones y los servicios que colaboran con las autoridades americanas. Una ayuda en especie esta prevista para los servicios de salud del departamento de Canindeyu el cual se encarga de la población desfavorecida. El entrenamiento de las tropas paraguayas tendrá también por objetivo "volver más eficiente la lucha contra el trafico de drogas, el terrorismo, la corrupción de autoridades públicas y la pobreza"¹⁶. La alianza privilegiada con los Estados Unidos tiene también consecuencias pesadas para la región. La base aérea Mariscal Estigarribia de la que la construcción fue financiada por los Estados Unidos en el 2000 y que puede recibir los grandes portadores tipo Galaxy o los bombarderos B52, podría en razón de sus capacidades, ser utilizadas para otras misiones además de la lucha contra el trafico de drogas y el terrorismo. Con la capacidad de recibir 16,000 hombres podría convertirse en un elemento muy importante del nuevo dispositivo de los Estados Unidos en América del Sur¹⁷ situado a proximidad de las fronteras de Bolivia, Brasil y Argentina. En una Sudamérica marcada por la inestabilidad de Bolivia¹⁸. La potenciación de Brasil y las evoluciones políticas tendientes a cuestionar el alineamiento con Washington¹⁹ y la reafirmación del unilateralismo de Estados Unidos

¹⁴ El vicepresidente Castiglioni declara en agosto que "*Paraguay no necesita de las migajas de las circunstancias pero que por el contrario, necesita de la apertura de mercados a la exportación*", Asunción, Periódico "Ultima Hora" del 23 de agosto de 2005.

¹⁵ Las fuerzas especiales americanas trabajan con el Secretariado nacional de lucha contra la droga, el regimiento de escolta del presidente y la brigada de transporte aéreo

¹⁶ Council of Hemispheric Affairs (COHA) memorandum to the Press, 05.78 del 20 de Julio de 2005, Washington D.C., www.coha.org

¹⁷ Con la base Manta situada en Ecuador. Según algunos, podría volverse esta última con las bases de Guantánamo Bay, Atuba-Curazao y Comalapa la cuarta "*Cooperative Security Location (CSL)*", nueva denominación del dispositivo avanzado de los Estados Unidos antes llamado "*Forward Operating Locations (FOL)*".

¹⁸ Por su riqueza de petróleo y gas natural, Bolivia es un objetivo estratégico importante para los Estados Unidos.

¹⁹ Por la primera vez de su historia la Organización de Estados Americanos (OEA) eligió a un secretario general, el chileno José Miguel Insulza, quién no era el candidato de Washington, lo que es importante señalar cuando se conoce el rol que ha jugado esta organización en el pasado como instrumento al servicio de los Estados Unidos.

a través de la firma de acuerdos bilaterales con los Estados más débiles de la región, pone de relieve que la *power politic* así que el *balance of power* siguen vigentes como instrumentos de la acción diplomático estratégica. Las grandes líneas de fuerza alrededor de las cuales se estructura el debate estratégico en América latina desde hace 200 años perduran a pesar de los trastornos sobre los cambios del sistema internacional. De un lado están las ventajas del viejo sueño bolivariano de integración del continente y de la afirmación de una identidad latinoamericana o sudamericana, pues sus contornos son todavía imprecisos y resurgen regularmente. Las integraciones regionales de los últimos años tales el MERCOSUR y la CAN, se inscriben en esta lógica y tienen por consecuencia la emancipación frente a la potencia hegemónica, los Estados Unidos. Por otro lado encontramos el no menos viejo sueño de los Estados Unidos, mezcla de mesianismo y política de dominación, que resume la famosa frase del presidente Monroe: *"América para los americanos"*. Las recientes orientaciones estratégicas de Paraguay muestran que la política exterior de los Estados de América Latina quedan sometidos al balance clásico entre la ambición de la integración regional y subregional (concebida como la afirmación de una autonomía frente a la potencia hegemónica) y la alianza estratégica de los Estados Unidos mezcla de alineamiento y de búsqueda de un margen de maniobra mas amplio en el contexto regional. Hay que agregar que los militares americanos gozan de una total inmunidad de jurisdicción en territorio paraguayo conforme a la posición del gobierno de los Estados Unidos de no reconocimiento de la Corte Penal Internacional²⁰. La alianza estratégica reforzada con los Estados Unidos, ciertamente no tendrá consecuencias inmediatas sobre la reforma militar. La política de cooperación militar mantenida desde hace años por los Estados Unidos en Paraguay descansa sobre el reforzamiento de la capacidad operacional de unidades específicas. El concepto de empleo de estas fuerzas obedece aún más a los intereses estratégicos de los Estados Unidos en la región que a las necesidades del país no solamente sobre el plan militar sino también desde el punto de vista del proceso de institucionalización quien presenta tantas consecuencias. En 2001 una encuesta realizada ante los cuerpos de oficiales paraguayos²¹ puso en evidencia una expectativa sin diferencia substancial con la espera de los militares españoles 25 años atrás, hacia un proceso de transformación democrática de España. La encuesta

²⁰ El régimen de inmunidad frente al sistema judicial paraguayo puede parecer inaceptable en cuanto a principios se refiere, es comprensible tomando en cuenta los problemas de corrupción y malfuncionamiento que afectan al sistema.

²¹ Bernard Labatut y Jesus Martinez Paricio: *"Hablan los oficiales de las grandes unidades militares de las fuerzas armadas de paraguay"*. Asunción, Comisión Europea, Programa de apoyo a la modernización institucional de Paraguay, octubre 2001, 110 p. (sin publicar).

muestra que los militares tienen plena conciencia de las evoluciones del contexto internacional y político interno. Las reformas son consideradas como inevitables y hasta necesarias y las ideologías antievolucionistas no son atractivas sino en algunos sectores minoritarios.²² Este panorama pone en evidencia el desfase entre lo que piensa el cuerpo de oficiales²³ y las percepciones de la opinión pública, generalmente muy negativa hacia el ejército y los militares²⁴. La comparación con el caso español termina aquí pues el contexto político de ambos países es radicalmente diferente. Se ha acordado reconocer que para España la transformación democrática se impone como único proyecto viable a la salida del franquismo pues la prioridad era lo que fue llamada en su tiempo el regreso dentro de la familia europea²⁵. La democratización era la condición y en contrapartida España fue uno de los principales países que beneficiaron de la ayuda europea y al que le otorgaron medios importantes para operar las reformas indispensables limitando costos sociales y políticos. La amalgama entre modernidad, progreso e integración regional jugó un gran rol en las transformaciones de la cultura política marcada por 40 años de régimen autoritario pero que a la vez podía reivindicar una antigua tradición democrática²⁶. En el caso paraguayo la integración regional no ha jugado el papel de motor de las reformas sino por el contrario el ambiente regional es percibido como hostil, lo que hace pensar que las percepciones tradicionales quedan. A pesar de que hoy no exista más el riesgo de agresión militar exterior, el MERCOSUR ha (por lo pronto) fracasado en el papel de integrador regional. La cuestión militar se debe reubicar en el contexto de crisis económica crónica y de inestabilidad política característica de Paraguay. La ausencia de una dinámica de reformas políticas tiene ciertamente un impacto muy negativo en las

²² Estos sectores minoritarios pueden revelarse peligrosos y son sobre todo nefastos porque sus acciones que tejen la historia reciente, no contribuyen a crear el consenso y las dinámicas necesarias en la sociedad paraguaya la cual desconfía del Estado por razones históricas comprensibles. Hará falta mucho tiempo para llegar a una reconciliación nacional.

²³ Los medios importantes para operar las reformas indispensables constituyen una novedad en Paraguay. Hay que interpretar los resultados de esta primera contribución científica con precaución. Sin embargo se puede constatar que los resultados obtenidos corroboran los análisis de la obra colectiva de Horacio Galeano Perrone, Miguel Rafael Carlos en 1975. Otazu Montanaro y Graciela Römer y allí: *“Los generales del siglo XX... Y como piensan los del siglo XXI”*, Asunción, Intercontinental Editora, 1998, 106 p.

²⁴ En España hubo que esperar los años 90 y el compromiso de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la paz para que la imagen del ejército se mejorara ante la opinión pública española. Ahora bien los planes de reforma discretamente dirigidos hacia la modernización habían sido elaborados en la segunda mitad de los años 80 y las reformas se aceleraron a partir de llegada de los socialistas al poder en 1982. Fueron entonces necesarios diez años para que la opinión pública evolucionara hacia una percepción menos desfasada de las realidades del ejército.

²⁵ Esta línea política quién orientaba todas las reformas en España a partir de 1975 se centraba claramente en el primer discurso del rey Juan Carlos de 1975.

²⁶ La constitución liberal adoptada por las Cortes de Cádiz en 1812 es considerada en España como el texto fundador de la tradición democrática aunque nunca haya sido aplicada.

fuerzas armadas en la medida en que la corriente modernizadora no se ve mas fortalecida en sus opciones por medidas susceptibles de valorizar la institucionalización y la emergencia de un "nuevo espacio de valores"²⁷. La apertura democrática en Paraguay tuvo la ventaja de permitir expresarse a las diferentes corrientes de opinión. Es lógico que después de 40 años de dictadura del general Stroessner emerjan los sentimientos antimilitaristas²⁸ que aun predominan por el hecho de que las fuerzas de orden público jugaron un mal papel en la represión que fue particularmente brutal en este país. El inmovilismo en las reformas y la fuerza de la rebelión antimilitarista, dio lugar a un debate público sobre la cuestión militar haciendo correr el riesgo de una acentuación del reflejo corporatista y del ensimismamiento en el ejército. El 85% del presupuesto para la defensa es orientado a los gastos de personal de un país en el que la población vive por debajo del índice mínimo de pobreza²⁹. Se demuestra que la preocupación por la defensa del empleo prima sobre toda otra consideración. Es un elemento de rigidez muy importante que favorece el reflejo corporatista y las estrategias personalistas de sectores determinados de las fuerzas armadas. El poder político no pudo o no quiso hasta la fecha enfrentar el problema que de hecho vuelve al problema general de su capacidad a conducir la reforma política. España no tuvo que conocer este problema mientras que la modernización del ejército tuvo por consecuencia una reducción de dos tercios de sus efectivos, pero en España el crecimiento económico y un mercado del empleo dinámico vuelven la reducción de los efectivos mucho menos dolorosa.

Los retos de la seguridad global

Las múltiples carencias y deficiencias que sufre Paraguay dan al inventario de los desafíos de la seguridad global un carácter casi exhaustivo. Algunos de los desafíos tienen una dimensión transnacional como el tráfico de drogas, las especies protegidas, otras como las amenazas al medio ambiente se orientan hacia las problemáticas globales: contaminación, gestión de los recursos naturales. A falta de una autoridad superior a los Estados y aunque la unidad de decisión del Estado no sea la más adaptada para responder a estos retos, es importante mencionar que en referencia al

²⁷Horacio Galeano Perrone, Op. Cit., p 77.

²⁸ Estos últimos años, el debate sobre el ejército se centra esencialmente el cuestionamiento del servicio militar en el que las condiciones de su cumplimiento en un sistema arcaico frecen una elección de temas para movilizar la opinión: abusos de todas las formas, ofensas, accidentes, muertes, etc.

²⁹ Hablar de tasa de desempleo no es relevante en un país como Paraguay en el que la economía informal y la estrategia de supervivencia (corrupción, tráfico ilegal, prostitución) constituyen un componente muy importante de la realidad social.

actor estatal, dichos retos deben de analizarse con detenimiento pues el Estado es en gran parte quien debe de tener la capacidad de afrontarlos. La primera de las inseguridades a afrontar es la inseguridad jurídica atada a la debilidad de la institucionalización, la inestabilidad política, al mal funcionamiento del Estado y al fenómeno de corrupción³⁰. Todos los actores para el desarrollo concuerdan en reconocer que la corrupción es un freno importante al desarrollo en razón de las incertidumbres y de la inseguridad que provoca en los operadores económicos. La inseguridad jurídica fragiliza el Estado de derecho y constituye un factor de agravación para la seguridad pública, responsabilidad de las instituciones que a su vez presentan grandes deficiencias dentro de las fuerzas policíacas y de justicia³¹. Dicha situación provoca un círculo vicioso pues el subdesarrollo generador de pobreza, crea en el tejido social las condiciones favorables al aumento de la delincuencia. En 2004 el incendio de un supermercado de Asunción el cual causó la muerte de centenas de personas ilustra este tipo de riesgo. Frente a la inseguridad y violencia urbana y a la debilidad de la acción pública la privatización de la seguridad está en pleno desarrollo. En los casos arriba mencionados son los agentes del servicio privado de seguridad del supermercado quienes tomaron la iniciativa de bloquear todas las salidas de emergencia de la tienda aun cuando el incendio ya se había desencadenado. La satisfacción del empleado preocupado por evitar el robo que se pudo haber producido por el desorden provocado por el incendio lo desvió de su preocupación por la seguridad de las personas. De esta manera los clientes se encontraron encerrados como en una red, ocasionando la muerte de cientos de víctimas. Es la inseguridad percibida quien condujo a los empleados a la toma de la decisión errónea determinada por la obsesión de evitar el robo.

Las carencias de los poderes públicos en materia de salud pública conducen a la intervención de una multiplicidad de actores en este sector que no contribuyen necesariamente a la eficiencia de las acciones tomadas y pueden en la eventualidad producir efectos perversos. El ejército es el único capaz de actuar en el campo de la salud pública ante ciertas comunidades indígenas muy aisladas. De esta manera ella

³⁰ En su reporte anual, Transparency International coloca Paraguay entre los países del planeta donde acomete más la corrupción

³¹ En lo que concierne al plan de los principios la inmunidad de jurisdicción de los que benefician los militares americanos hacia la justicia paraguaya constituye un atentado a la soberanía del Estado puede ser interpretada como la marca de la relación desigual entre la gran potencia sospechada de voluntad hegemónica y un Estado débil. Desde un punto de vista pragmático se puede comprender que frente a ciertas prácticas policíacas y de la justicia paraguaya los Estados Unidos hayan querido dar a su personal un status que garantice su seguridad jurídica. Las complejas alianzas que entretienen los sistemas de justicia con el poder ejecutivo en América Latina pueden ser vistas como la marca del malfuncionamiento con respecto al principio de la separación de poderes formulado por Montesquieu.

abastece las carencias de la administración civil y se ubica en el papel de actor de la salud pública lo que no es necesariamente deseable en un sistema democrático. En virtud de los recientes acuerdos militares bilaterales los Estados Unidos intervendrán en el campo de la salud en ciertas regiones del país. He ahí aun las carencias del Estado que hacen de las necesidades de salud pública un elemento de negociación que coloca al Estado paraguayo en situación de demanda en el acuerdo bilateral en el que los objetivos son a priori muy alejados de este tipo de preocupaciones. Tratándose de la lucha contra el Sida y otras enfermedades sexualmente transmisibles, se puede constatar que la acción preventiva encabezada por las ONG's de origen americano compite con la iglesia católica que en Paraguay tuvo durante mucho tiempo el casi-monopolio de la influencia por no decir el control total sobre la sociedad civil. El conflicto de Chiapas, en México puso en evidencia las consecuencias políticas de la penetración masiva de las ONG's que algunas veces actúan de caballo de Troya más o menos conscientes y más o menos voluntarias para intereses que no son siempre del todo altruistas.

Los desafíos de la seguridad conciernen también los grupos humanos importantes. Los indígenas principalmente los guaraníes representan en Paraguay como los indios de los países andinos una parte importante de la población, mayoritaria en las zonas rurales que son también las zonas donde la tasa de pobreza es la más elevada (cerca del 50% de la población). La Constitución de 1992 hizo de Paraguay una nación multicultural y multiétnica. El guaraní es reconocido como la lengua nacional, lo que hace de Paraguay el único país de América Latina y del Sur quien otorga a una lengua indígena el mismo status oficial que el español. El guaraní es también la moneda nacional. Más allá de apariencias favorables a los indígenas, se trata de hecho de poblaciones en situación de gran precariedad y muy vulnerables a las carencias ya citadas. Dicho problema no podrá ser resuelto únicamente con medidas sociales. Las comunidades guaraníes tradicionales casi no tienen acceso a la cultura occidental la que consiste, entre otras cosas, en el aprendizaje del español que se encuentra ausente en la mayoría de los casos. El lazo espiritual que los une a sus tierras y que constituye un elemento fundamental en su identidad es hoy cuestionado por el lento e inexorable despojo, bajo el efecto de una presión agraria que obedece a una lógica económica totalmente ajena a su cosmogonía. Para los guaraníes la pérdida de sus tierras ancestrales es sinónimo de pérdida de su identidad. Pobreza extrema, violencia doméstica y suicidio son las manifestaciones de la descomposición de estas comunidades. Por el momento no hay reivindicación indígena fuerte mientras que en los países andinos las reivindicaciones políticas étnicas tomaron en los últimos diez

años la importancia que nunca antes habían tenido³². En este plano, Paraguay constituye por lo pronto una excepción que podría no durar si dichas poblaciones, rompiendo con el viejo esquema cultural, deciden en fin tomar en mano su destino. Las fuerzas profundas de la globalización podrían ayudarlos. El gobierno de Paraguay tiene que enfrentar también la amenaza de la “brasilianización” de una banda del territorio que se extiende sobre 300 Km. a partir de la frontera con Brasil. La débil presencia del Estado en esta región favoreció el desarrollo anárquico, que descansa en los intercambios con Brasil, mucho más lucrativos y de carácter ilegal. La explotación descontrolada de maderas preciosas provoca una cruel deforestación, el tráfico de animales salvajes pone en peligro la supervivencia de las especies protegidas. Los habitantes de la región son llamados los “brasiguayos” en razón del progresivo abandono de la lengua española en beneficio del portugués que se ha vuelto la lengua de uso corriente y un referente cultural del hecho del predominio en la región de comunicación lusófonos quienes obstaculizan la difusión de medios de comunicación en lengua española. Las actividades criminales constituyen de igual manera una amenaza grave a la seguridad. En Paraguay el Estado se encuentra frente a la problemática actividad de bandas organizadas que practican la delincuencia de “derecho común”; secuestros con vistas a obtener rescates, asesinatos³³ que parecen cada vez más estar ligados a actividades mafiosas. El desarrollo del tráfico de drogas parece estar en su esplendor bajo los efectos conjugados del plan Colombia, trayendo consigo la repartición de las actividades de los narcotraficantes y de la casi ausencia del Estado en ciertas partes del territorio de Paraguay³⁴. Algunos expertos cercanos a los medios gubernamentales han llegado hasta mencionar el riesgo de la “Colombianización” de Paraguay. Las cuestiones de seguridad ambiental también revisten de particular importancia³⁵. Hemos hablado del daño a la biodiversidad, riqueza particular paraguaya quien posee especímenes del patrimonio mundial. Se trata de un concepto nuevo de contornos jurídicos mal establecidos pero que debería de contradecir la concepción clásica del derecho de propiedad único reconocido por lo pronto en sus

³² Los indígenas representan un 47% de la población en Perú, 43% en Ecuador y 70% en Bolivia.

³³ A principios de 2005 el secuestro y después asesinato con pago de rescate de la hija del ex presidente Raúl Cubas trajo a la luz el riesgo de las derivas actuales.

³⁴ La tasa de criminalidad es muy elevada en la región fronteriza con Brasil, incluyendo Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero. Tomando en cuenta el elevado nivel de corrupción en Paraguay el aumento potencial de la economía de la droga podría tener consecuencias preocupantes en los años venideros si las tendencias actuales de evolución de la situación política, económica y social no convergen durablemente.

³⁵ Por un estudio minucioso y riguroso de la situación ecológica de Paraguay, ver la obra de Juan Francisco Facetti: *“Estado ambiental del Paraguay, Presente y Futuro”*, Asunción, Secretaría del medioambiente/ GTZ, 2002, 236p.

consecuencias patrimoniales. Dos grandes ríos vertientes del Amazonas que cruzan el país de un extremo al otro desembocan en el río de la plata. La riqueza hidrológica de Paraguay es muy importante y requiere de una rigurosa gestión para preservar esta riqueza de las agresiones de todo tipo a las que se enfrenta el medio ambiente. El gran lago Ypacarai situado a proximidad de la capital se encuentra en una situación que los expertos certifican de catástrofe ecológica³⁶. El río Pilcomayo del cual su administración debería compartirse entre Bolivia y Argentina, conoció estos últimos años un desvío unilateral de sus aguas resultando para Bolivia un desastre ecológico enorme, la extrema sequía provocó un proceso de desertificación fragilizando aun más las poblaciones indígenas de la región provocando grandes daños a la biodiversidad entre ellos la muerte de varias centenas de cocodrilos, la manifestación más espectacular de esta catástrofe. Una buena gestión del agua es urgente para evitar desastres ecológicos mayores de los cuales ya existen señales. La buena gestión también exige una estrecha colaboración con los países de la región pues ciertos de esos ríos son fronterizos con Brasil, Argentina y Bolivia y donde los más importantes de ellos nacen del lecho amazónico en Brasil. La política de maximización de los intereses de cada uno de los Estados de la región ha prevalecido hasta ahora y ha perjudicado al Estado más débil, Paraguay³⁷. Dicha política ya no se encuentra vigente para responder a los retos de la seguridad ambiental que conciernen a todo el continente. El futuro reside en la puesta en marcha de un multilateralismo eficaz como la única alternativa que permita tener la visión global que se necesita³⁸.

Conclusiones generales

Los retos de la seguridad en Paraguay son multiformes y abarcan un largo espectro al que los teóricos en relaciones internacionales definen como seguridad global. En razón de los múltiples problemas que comprometen la situación política económica y social de Paraguay, se puede considerar como un Estado débil. Aparece también dentro de una situación delicada respecto a sus estorbosos vecinos frente a los cuales la relación de fuerza es desfavorable. La integración regional en el marco del MERCOSUR fue vista en los años 90 como la alternativa política llena de promesas.

³⁶ Juan Francisco Facetti: Op. Cit. P 203.

³⁷ La construcción de la presa de Iguazú sobre el río Paraná en los años 70 convirtió Paraguay en uno de los más grandes productores de energía hidroeléctrica en el mundo y ha sido visto como esperanzadora para el desarrollo de Paraguay. Su gestión compartida con Brasil provocó grandes desilusiones a Paraguay, el balance de fuerza entre los dos socios queda demasiado desigual.

³⁸ El proyecto del corredor bio-oceánico tan defendido por Brasil y que es una herramienta indispensable para su proyección hacia el Océano pacífico y Asia no pasará necesariamente por Paraguay por razones de estrategias políticas complejas tanto de la parte de Brasil como de la parte de Paraguay. Toda vez las consecuencias ambientales de dicho proyecto son regionales. Habrá que tomar en cuenta los intereses de Paraguay para que la visión sea necesariamente multilateral si el análisis razonado de tal proyecto en términos de impacto prevalece.

Hoy la integración regional muestra sus límites y sus desventajas que pesan sobre los grandes Estados de la región, presa también de situaciones difíciles, no permitiendo pensar que se pueda asistir a una aceleración suficientemente significativa de la integración para que esta misma pueda aportar a Paraguay respuestas satisfactorias a los graves problemas que la asaltan. Por este hecho la alianza con la potencia hegemónica, los Estados Unidos, se impone como principio de "real politik" para reforzar su capacidad de negociación en la región. Pero esta cooperación bilateral entre dos potencias desiguales refuerza el peso de Estados Unidos en la región. No sería del interés de los Estados Unidos ni los de la región que las fracturas políticas se abran. Una acción más determinada de las instituciones de cooperación política multilaterales sería probablemente el único medio de detener las lógicas actuales atenuando las políticas de alianzas y de contra alianzas para ayudar al relance del proceso de integración subregional y para atenuar las tentaciones unilateralistas³⁹ de la actual administración americana.

En el mes de agosto de 2005 John Maisto, representante de los Estados Unidos frente a la organización de Estados Americanos (OEA) declara que es una verdadera política multilateral la que hace falta para América Latina precisando que Europa debería asociarse a este relance del multilateralismo en América Latina al lado de los Estados Unidos⁴⁰. La seguridad cooperativa en el cono sur parece haber mostrado sus límites después de haber permitido evoluciones positivas en los años 90 en el relance de un ambicioso multilateralismo quién podría permitir invertir las tendencias inquietantes de la evolución de la seguridad en la región

³⁹ A finales de 2003 los Estados Unidos buscando la ampliación de sus apoyos internacionales para legitimar su intervención en Irak, pidieron a Paraguay el envío de tropas. Esta demanda puede parecer una ofensa para un país con tantas dificultades, sin duda los Estados Unidos no faltan de argumentos para convencer un país tan dependiente de la ayuda exterior. Para un análisis de las consecuencias internas y regionales de un envío de tropas ver Bernard Labatut e Ivonne Duarte Peña: "Informe sobre el posible envío de tropas paraguayas a Irak", Centro Morris Janowitz, Toulouse y Universidad del Rosario, Bogota, diciembre 2003, 7p.

⁴⁰ Si América Latina es considerada por Alain Rouquié como el extremo occidente (título de su libro) se puede entender que hay un interés a unir las fuerzas de las dos regiones las más desarrolladas del mundo occidental para ayudar a América Latina a salir de la situación de crisis en la que se encuentra. Toda vez el propósito puede parecer iconoclasta si se toma en cuenta la línea política seguida desde el Presidente Monroe, centrada en mantener a los europeos fuera de los asuntos americanos. Estados Unidos y Europa discrepan todavía mucho sobre el futuro del sistema internacional.