

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y  
POLITICAS DE DEFENSA  
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS  
ANDRES FONTANA  
FERNANDO BUSTAMANTE  
THOMAZ GUEDES DA COSTA  
JUAN VELIT  
CARLOS MARIA LEZCANO  
ANDRES SERBIN  
ALBERTO MULLER ROJAS  
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON  
EMILIO MENESES  
MARIO BARROS VAN BUREN  
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y  
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.  
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123  
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

## INDICE

<b>PRESENTACION</b>	<b>I</b>
<b>LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL</b> Augusto Varas	<b>1</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	<b>71</b>
<b>AMERICA DEL SUR</b>	
<b>PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989</b> Andrés Fontana	<b>73</b>
<b>LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA</b> Fernando Bustamante	<b>117</b>
<b>LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA</b> Thomaz Guedes da Costa	<b>193</b>
<b>EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU</b> Juan Velit Granda	<b>211</b>

<b>POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY</b> Carlos María Lezcano	249
<b>PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA</b> Andrés Serbin	269
<b>EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO</b> Alberto Müller Rojas	317
<b>SEGUNDA PARTE</b>	355
<b>CHILE</b>	
<b>DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE</b> VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
<b>PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA</b> Emilio Meneses	365
<b>CHILE Y EL OCEANO PACIFICO</b> Mario Barros van Buren	443
<b>LAS MISIONES DE LA ARMADA</b> VA Jorge Arancibia Reyes	467
<b>AUTORES</b>	493

# POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY

Carlos María Lezcano\*

---

\* Trabajo no presentado en el seminario CEEA/FLACSO e incluido en este volumen dada la afinidad y aporte al tema central de éste y, por ser parte del programa de estudio comparado que se llevó a cabo con el resto de las investigaciones.

Este trabajo centra su atención en la interpretación de la política exterior paraguaya durante el régimen del Gral. Alfredo Stroessner desde la perspectiva de seguridad y las percepciones de amenaza, como una forma de ver el peso que éstas tuvieron en el sistema de decisiones respecto a la primera. Para esta correlación tomamos los trabajos de Melissa H. Birch y Frank O. Mora referidos a la política exterior del régimen anterior en sus formulaciones económicas y diplomáticas.

Revisamos los supuestos de seguridad implícitos en tales políticas y con estos elementos en la mano -y la ayuda de un tercer aporte de José Luis Simón-, intentamos ver si se produjeron cambios en el contexto de seguridad, siempre tomando en cuenta las alteraciones en las relaciones del Paraguay.

Finalmente, guiados por las *hipótesis* y *proposiciones* de Augusto Varas, nos aproximamos al Contexto de Seguridad (CS), a las Percepciones de Amenaza (PA) del stronismo y a las que pudiera desarrollar el nuevo régimen paraguayo.

## **POLITICA EXTERIOR PENDULAR Y ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PROGRAMATICA**

Desde el golpe de estado de mayo de 1954, que llevó al Gral. Alfredo Stroessner al poder y al gobierno, la política pendular paraguaya empieza a oscilar hacia el lado brasilero.

Los orígenes de la política pendular deben encontrarse en la administración de Higinio Morínigo, que gobernara desde 1940 hasta 1948. Aunque otros autores quieren encontrar las raíces en períodos anteriores, los estudios de Birch y Mora, con más aportes sobre el tema, coinciden en designar a la administración de Morínigo como la iniciadora de propuestas que permitieron al Paraguay liberarse de la dependencia unipolar de la Argentina, sobre todo en lo que a intercambio comercial respecta.

También se ha querido ver en este cambio del predominio argentino sobre las decisiones paraguayas la influencia del Partido Colorado que pretendía romper de esta forma el eje

Asunción-Buenos Aires controlado por los liberales por más de cuatro décadas. Melissa Birch sostiene una tesis contraria y afirma que "la política pública en el Paraguay no cambia de acuerdo con el partido político en el poder, sino en respuesta a las condiciones económicas y políticas públicas de los países vecinos".<sup>1</sup> Es cierto que Buenos Aires ha tenido una gran influencia sobre el país durante el período de gobiernos liberales que va de 1904 a 1940, e inclusive hasta el final del gobierno de Morínigo, que amplió las relaciones con Estados Unidos y Brasil pero balanceando mediante buenos contactos con agentes militares argentinos pro-Eje. Hay que tomar como dato que Paraguay no le declaró la guerra al Eje sino hasta 1945. Para sintetizar esa influencia de la Argentina es válido lo afirmado por Mora: "Políticamente, muchas veces dirigentes paraguayos fueron manejados por la Argentina para que sigan las directrices de dicho país y, cuando el gobierno paraguayo se mostraba reacio a las demandas o presiones ejercidas por la Argentina, ésta reducía la asistencia económica o financiaba a grupos de exiliados que trataban de derrocar al gobierno. En otras palabras, hasta que Stroessner asumió el poder en 1954, el Paraguay fue prácticamente un satélite de la Argentina".<sup>2</sup>

Teniendo en cuenta que Morínigo prácticamente rompió con los liberales, se debe encontrar en otras justificaciones el cambio de prioridades en las relaciones con los dos países más importantes en la sub-región. Pero también es conveniente matizar la visión de "decisiones de Estado" que priman en el momento de fijar prioridades, como se puede desprender de una lectura muy lineal de la cita de Birch. Son múltiples factores los que intervenían en el complejo sistema de toma de decisiones

---

<sup>1</sup> Melissa Birch, "La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, vol. 25 (73): 74, septiembre-diciembre, 1988.

<sup>2</sup> Frank Mora, "Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, vol. 25 (73): 259, septiembre-diciembre, 1988.

del régimen *militar patrimonialista* que intercambiaba prebendas por lealtades políticas de manera de mantener soldada una cadena de clientelas que le diera soporte.<sup>3</sup> Pero sí se puede afirmar que primariamente fueron razones de equilibrio de poder las que hicieron cambiar el sentido de las tradicionales relaciones con la Argentina, privilegiando durante un largo período al Brasil en el sistema de relaciones exteriores del país.

Pero esa preferencia no significó una disminución radical de la relación con la Argentina, sino una ruptura con la hegemonía de ese país. Lo que siguió fue un permanente pendular entre los dos grandes -Brasil y Argentina- de manera a equilibrar la seguridad del país y los propios intereses del régimen autoritario de Stroessner. Esta es la clave en que deben ser interpretadas las decisiones en materia de relaciones exteriores: Stroessner se embarcó en la marcha hacia el Este pero permitió al mismo tiempo el desarrollo de proyectos viales y de infraestructura con la Argentina. En términos de seguridad, Stroessner permitió la proyección estratégica del Brasil y de la Argentina por todo el territorio paraguayo a cambio de un *equilibrio inestable* en las relaciones con ambos. Brasil desarrolló los proyectos de unión carretera de Concepción -ciudad puerto sobre el río Paraguay- con Pedro Juan Caballero -ciudad fronteriza con el Brasil- al norte de la región Oriental del país, con lo que Brasil se proyectaba sobre el Chaco paraguayo; también desarrolló desde el reinicio de las relaciones bilaterales en 1956, la conexión paraguaya de Coronel Oviedo con el Paraná, que debía ser completada con la parte brasilera de conexión vial al puerto de Paranaguá, concesión brasilera al Paraguay para un puerto marítimo. También de esa época datan los acuerdos para la construcción de un puente sobre el río Paraná que uniera los dos países y el estudio para el aprovechamiento hidroeléctrico de los Saltos del Guará. Precisamente

---

<sup>3</sup> Carlos María Lezcano, "El régimen militar de Alfredo Stroessner. Fuerzas Armadas y política en el Paraguay (1954-1989)". *Documento de Trabajo*, N° 1, pp. 16-18 (Serie Roja), Asunción, GCS, mayo, 1989.

estos saltos provocaron el único incidente serio a los diez años de reiniciadas las relaciones bilaterales cuando en 1966 Brasil ocupó militarmente la zona. La solución se dio a la brasilera: el compromiso de desarrollar conjuntamente un proyecto hidroeléctrico que sería aprovechado en partes iguales. Este proyecto fue llevado adelante dentro del más riguroso secreto, tanto que ni el pre-proyectista, Marcondes Ferraz, se enteró de su elaboración. Muchos consideran que fue Itamaratí (cancillería brasilera) la encargada de prepararlo, pero otros sostienen que nunca el proyecto fue liberado del control de las FF.AA., idea que compartimos por el conocimiento de las regulaciones de seguridad que impusieron los militares brasileños a toda la obra, y la suspicacia respecto a todos los aspectos relacionados a ella que no permitieron la autonomía a la cancillería brasileña sobre el tema.

Para equilibrar el excesivo poder que tendría Brasil en la sub-región, Paraguay y Argentina desarrollaron desde el inicio de la era stronista los estudios de factibilidad para las hidroeléctricas Yasyretá-Apipé y Corpus. Estos proyectos, aguas abajo de donde se instalaría la represa brasilero-paraguaya, tuvieron el objetivo de balancear la potencia hidroeléctrica y buscaron eliminar la dependencia energética del Paraguay y la Argentina en el futuro.

La Argentina también desarrolló proyectos de unión vial más fuertes con el Paraguay a la par que se producía la aproximación brasilera. Facilitó la conexión de Asunción con Encarnación, unida por transbordador de ferrocarril a Posadas (Argentina), además de la unidad ferrocarrilera preexistente. A lo que se debe sumar proyectos de puentes en distintos puntos próximos a Asunción, vecindad que la Argentina supo aprovechar a su favor, teniendo en cuenta que Clorinda, ciudad de la provincia argentina de Formosa, está a menos de 50 kilómetros de la capital paraguaya, mientras que Foz do Iguacú, la ciudad brasilera más cercana, está a más de 300 kilómetros.

Esta relación de *equilibrio inestable* favoreció particularmente al gobierno de Stroessner, que así pudo ocuparse de la única amenaza que acosó al largo régimen militar: el peligro

comunista y el enemigo interior. La supuesta amenaza de una nueva confrontación armada con Bolivia mantuvo vivo el síndrome de "fortaleza sitiada"<sup>4</sup> y de esta manera pudo mantener la cohesión interna de las fuerzas, pero de esto no pasó. Las cifras comparadas de importaciones de armas de los dos países pueden dar una idea:

## RESUMEN DE LAS FUERZAS ARMADAS A 1987<sup>5</sup>

### Armamentos

#### EJERCITO

(Cantidad/Tipo)

#### Tanques:

12 M-4A3

12 M-3A1 (liviano)

12 M-8 (vehículos de combate artillados)

20 EE-9 Cascavel

#### Carros Blindados

#### p/trasp. personal

3 M-2 Semioruga

10 EE-10 Urutú

Artillería: Cañones costeros: 6 Mk V 6 pulgadas (152 mm);

Obuses: 25 modelo 1927/1934 de 75 mm; 48 M-101 de 104

mm; Mortero: 18 mm, 4,2 pulgadas (107 mm).

Anti-tanque: Cañón sin retroceso de 75 mm.

Defensa aérea: cañones: 20 de 20 mm; 10 M-1A1 de 40 mm.

Aviación del Ejército: 8 Fokker S-11. Helicópteros: 3 Bell 47G.

---

<sup>4</sup> Augusto Varas, *La Política de las Armas en América Latina*, FLACSO-Chile, pp. 191, 1988.

<sup>5</sup> Fuente: The International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 1987-1988*. London, 1987. Citado en *Limitación de Armamentos y Confianza Mutua en América Latina. Estudio Estratégico de América Latina*. Santiago, CLADDE-RIAL, 1988.

## MARINA

Defensa Fluvial: 2 clase "Paraguay", 1 clase "Itaipú", 2 ex-dragaminas argentinos clase "Bouchard".

Barcos de patrullaje: 9 costeros menos de 100 toneladas.

Anfibios: 1 barcaza de desembarco (con helicópteros UH-12), 2 barcaza de desembarco utilitario.

Apoyo/carga: 3

Cuerpo de Defensa Costero: cañones: 3 pulgadas (75,2 mm): 8 M-1911; 6 k V de 152 mm.

## FUERZA AEREA

8 aviones de combate, ningún helicóptero artillado. Escuadrón compuesto: 1 contrainsurgencia: 5 EMB-326 "Xavante".

Enlace: 7 Cessna.

Helicópteros: 8 OH-13A, 2UH-12.

Transporte: 1 escuadrón con 16 Douglas (3 DC-6B, 11 C-47 y 2 C-54), 1 DHC Twin Otter (VIP), 1 DHC-3 Otter, 4 CASA C-212, PBY-5A Catalina.

Entre las armas convencionales más nuevas están las subametralladoras Madsen modelo 46, la sueca Carl Gustav Kpist 45 la israelí Uzi. Este tipo de armas fueron entregadas al Regimiento Escolta Presidencial y a otras tropas de élite.<sup>6</sup>

Comparando con Bolivia, en base a las mismas fuentes, la capacidad operativa paraguaya en materia defensa es menor a la mitad de la boliviana. Solamente algunos elementos comparativos: Bolivia tiene 24 Cascabel, 60 M-113, 15 V-100 Commando, 24 MOWAG Roland, 24 Urutú; cuenta con 48 aviones de combate y con el doble de efectivos militares y paramilitares.

Si a esta diferencia agregamos la disposición de las fuerzas paraguayas sobre el territorio nacional, la hipótesis de conflicto con Bolivia queda relegada a un nivel secundario: dos

---

<sup>6</sup> Ver DMS Market Intelligence Report, 1986.

de los tres cuerpos de Ejército estaban ocupando las áreas de mayor concentración poblacional del país; el I Cuerpo, compuesto de una división de Caballería y dos de Infantería, controlaba Asunción y parte de las regiones Oriental y Occidental, y el II Cuerpo controlaba gran parte de la región Oriental. Solamente el III Cuerpo, con dos divisiones incompletas de las tres que conformaban el cuerpo, estaba dispuesto para administrar la seguridad de la mayor parte del Chaco y los límites con Bolivia. Esta disposición de las fuerzas reflejaba claramente percepción de amenaza más importante para el régimen anterior: el enemigo interno.

### **CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE RELACIONAMIENTO CON LOS PAISES MAS INFLUYENTES EN LA POLITICA EXTERIOR PARAGUAYA: LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS, ARGENTINA Y BRASIL**

Desde el inicio del régimen de Stroessner, Paraguay respaldó a los Estados Unidos en todas las cuestiones de seguridad planteada ante las Naciones Unidas o en la Organización de Estados Americanos, sobre todo por el "temor" paraguayo hacia actividades subversivas contra el gobierno.<sup>7</sup> En 1965 el Paraguay envió una fuerza de 200 hombres para apoyar la intervención norteamericana a República Dominicana y ese mismo año aceptó la Resolución Selden, que autorizaba la intervención unilateral de los EE.UU. en "caso de una amenaza directa o indirecta por parte de la subversión comunista".<sup>8</sup> A esta sumisión paraguaya EE.UU. correspondió con "ayuda militar, entrenamiento policial y asistencia técnica y

---

<sup>7</sup> Frank Mora, *op.cit.*, p. 263.

<sup>8</sup> Frank Mora, *op.cit.*, p. 263.

económica".<sup>9</sup> Pero algo nunca tolerado por Stroessner fue la intromisión en *sus* asuntos internos, y así comenzaron las tensiones bilaterales. En 1972 y 1973 una conocida red de traficantes de drogas que operaba desde Marsella hacia los Estados Unidos, utilizando Asunción como punto de tránsito, obligó a la administración Nixon a presionar al General-Presidente para que desbaratara la operación. Cuando Stroessner no demostró voluntad o capacidad para cumplir con las exigencias de Estados Unidos, éste recurrió al recorte de la cuota de azúcar del Paraguay y promulgó una resolución legislativa para cortar con las ayudas económicas a todos los países que no cooperaran en la lucha contra el narcotráfico. La reacción del dictador fue recurrir al Japón para explorar las posibilidades de mantener un nivel de ayuda financiera,<sup>10</sup> con lo que Stroessner demostró que no aceptaría ninguna tutela en materia de "asuntos internos". A partir de la administración Carter las tensiones se agudizaron: el embajador Robert White presionó permanentemente en materia de defensa de derechos humanos y por conseguir una liberalización del régimen stronista, cosa que no avanzó. Durante las dos administraciones de Reagan la presión continuó tomando distintas formas, hasta el nombramiento del embajador Clyde Taylor, un funcionario de carrera que se desempeñó como Secretario Asistente en el Bureau de Narcóticos Internacionales del Departamento de Estado, acontecimiento que llevó la tensión a límites nunca antes registrados. Se llegó a producir un punto de fricción que puso en riesgo la ruptura de relaciones: una demostración al representante diplomático norteamericano organizada por la organización civil Mujeres por la Democracia en una residencia privada fue atacada por una unidad policial que disparó gases lacrimógenos al interior de la casa, poniendo en riesgo la seguridad del embajador y su esposa, por lo que éste solicitó la

---

<sup>9</sup> Frank Mora, *op. cit.*, p. 263.

<sup>10</sup> Frank Mora, *op. cit.*, p. 264.

intervención de *marines* pertenecientes a la guardia de la embajada que entraron en operación sin ayuda de la policía local desconociendo restricciones de ésta.

La Argentina de hecho comenzó a decrecer en influencia sobre Asunción desde la llegada al poder de Alfredo Stroessner, pero mantuvo buenas relaciones durante los gobiernos militares de las décadas del sesenta y setenta. Se dieron relaciones de cooperación militar y policial que significó sobre todo intercambio de presos políticos, informaciones de inteligencia para lucha "antisubversiva" y, por parte de la Argentina, venta de armamento como los tanques livianos M3A1 reacondicionados por Bernardini y los M4 Firefly, y rifles FAL 7.62 mm. Pero las relaciones se pusieron difíciles con la llegada de la democracia a la Argentina en 1983. Alfonsín se refirió al régimen de Stroessner como una dictadura, situación que se agravó con las vinculaciones del régimen local con militares que huyeron de la Argentina cuando el triunfo radical. Sobre estos militares fugados pesaban acusaciones de participación en la "Guerra Sucia", y la inteligencia argentina dio a conocer supuestos planes de desestabilización del proceso de apertura que estuvieron dirigidos por esos militares desde el Paraguay. En todo el período constitucional de Alfonsín, que coincidió con los últimos seis años del dictador paraguayo, el presidente argentino no accedió a ninguna de las insinuaciones de entrevistas entre ambos; en cambio, sí se produjo un incidente diplomático serio, además de situaciones conflictivas por cuestiones de límites. El embajador paraguayo en Buenos Aires, Luis González Arias, en 1986 criticó duramente al gobierno argentino por supuestas injerencias en los asuntos internos, lo que provocó la reacción del palacio San Martín (Cancillería argentina), que prácticamente exigió la salida del embajador González Arias. "El ministerio de Relaciones Exteriores en Asunción no pudo menos que desautorizar las declaraciones del

embajador y en consecuencia tuvo que cambiarlo".<sup>11</sup> Pero el incidente más delicado fue la ocupación por parte de autoridades portuarias paraguayas de la isla argentina Entre Ríos en el río Paraná, lo que provocó tensiones límites según declaraciones del último embajador de Stroessner ante Buenos Aires, Miguel Angel Bestard. Este afirmó que hubo riesgos hasta de un enfrentamiento armado.<sup>12</sup>

Con el Brasil las relaciones fueron crecientes por el estrecho vínculo mantenido entre ambos gobiernos militares y sus emprendimientos conjuntos, y porque las condiciones económicas de los dos países permitía no poner demasiadas atenciones en aspectos que podrían haber creado dificultades, como por ejemplo el contrabando en los dos sentidos que se producía a lo largo de toda la frontera paraguay-brasilera. Desde el Brasil se introducía todo tipo de productos manufacturados, autos robados y otros; desde el Paraguay entraba ganado en pie, madera en rollo, soja, y productos electrónicos importados de los países nuevos desarrollados. Pero el avance de la "abertura" brasileña y la profundización de su crisis económica produjo cambios que inmediatamente se hicieron sentir en Asunción, y particularmente a nivel de la cancillería. El cónsul paraguayo Justo Eris Almada y también administrador del entrepuesto en la ciudad-puerto de Paranaguá estaba siendo sindicado por las autoridades del Estado de Paraná como uno de los "capos mafiosos" que manejaba una de las redes delictivas más importantes de ese Estado y del Brasil. Según afirmaciones de autoridades brasileras el entrepuesto paraguayo servía de punto de re-embarque para armas compradas supuestamente por Paraguay pero cuyo último destino real era Sudáfrica; también

---

<sup>11</sup> José Luis Simón, "Aislamiento político internacional y desconcertación. El Paraguay de Stroessner de espaldas a América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, Vol. 25, (73): 225, septiembre-diciembre, 1988.

<sup>12</sup> *Análisis del Mes*. Servicio de Consultoría Informativa. Asunción, BASE-ECTA, abril, 1989, p. 5.

se afirmó que desde este punto se operaba el contrabando de diamantes, autos de lujo robados en Europa, y servía de puerto de salida a soja brasilera que entraba como paraguaya y por lo tanto con mejor cotización. El cónsul Alamada es conocido por la cuantiosa fortuna, la que él justificaba por las operaciones de intermediación de soja que realizó durante su administración del entropuesto, operaciones que él considera legales. Pero es de conocimiento general en los dos países la relación del ex-diplomático y ex-político, detenido después del golpe del 2 y 3 de febrero, con los delitos antes expuestos, además del contrabando de insumos microelectrónicos que introducía al Brasil con otros ex-dirigentes colorados combatientes stronistas, como se reconocían los seguidores de Stroessner. Estas actividades que desarrollaba el funcionario paraguayo fueron afectando cada vez más a la gobernación del Estado encabezada por el Dr. Alvaro Díaz, la que presionó a Itamaratí, y ésta a la cancillería paraguaya que después de muchas dilaciones decidió remover a su representante, y lo propio hizo la Administración de Navegación y Puertos, que alejó a Almada del cargo de administrador del entropuesto.

También la cancillería brasileña adoptó cambios sutiles, pero que tienen significados dentro del lenguaje diplomático: nombró a un civil de carrera, el Dr. Suárez Carbonar, como embajador ante Asunción en reemplazo de uno de los dos últimos embajadores militares que le quedaban a Itamaratí en el mundo, y evitó todo encuentro del segundo presidente civil de la "Nova República", el Dr. José Sarney, con el Gral. Stroessner. Solamente se limitaron a encuentros en la frontera con motivo de alguna inauguración o fin de obras importantes en Itaipú que la cancillería local utilizaba como excusa para forzar un encuentro.

Pero sin dudas, el mejor ejemplo de aislamiento regional de la diplomacia paraguaya fue su exclusión de las negociaciones para el mercado común sub-regional que iniciaron Brasil,

Argentina y Uruguay en 1986.<sup>13</sup> Esta situación lastimó mucho la credibilidad del antiguo régimen, lo que sumado a la presión de los Estados Unidos modificó el contexto de relaciones exteriores, y por lo tanto también el de seguridad, del Paraguay.

### **CONTEXTO DE SEGURIDAD (CS) Y PERCEPCIONES DE AMENAZA (PA) EN ESTE CUADRO CAMBIANTE DE LAS RELACIONES EXTERIORES PARAGUAYAS EN LA FASE TERMINAL DEL REGIMEN ANTERIOR**

Consideramos que estos cambios en las relaciones diplomáticas y económicas, producto de modificaciones ideológico-políticas y estratégicas operadas en esos países son los factores determinantes en las alteraciones del CS y en las PA del Paraguay bajo el régimen de Stroessner. En este sentido seguimos a Augusto Varas cuando señala que entiende por seguridad "la posibilidad de mantener y desarrollar los principales valores e intereses que aparecen como nacionales en un contexto internacional en el cual existen otros agentes estatales con las mismas intenciones".<sup>14</sup> En el mismo sentido tomamos su *primera hipótesis* que define que "el CS depende del conjunto de elementos internacionales que cada agente estatal percibe como perteneciendo y determinando sus posibilidades de realización de valores e intereses", y en este sentido vemos el *fundamentalismo ideológico* de todo el período del régimen militar de Stroessner. En 1985, el Sub-Comité de Estudio N° 3 de la XVII promoción del Colegio Nacional de Guerra, concluye sobre los Objetivos Nacionales Actuales de Seguridad lo siguiente: "El Estado paraguayo, basado en una ideología nacionalista, popular y desarrollista, ética y moralmente, cristiana y occidentalista, sufre la agresión del comunismo

---

<sup>13</sup> José Luis Simón, *op. cit.*, p. 208.

<sup>14</sup> Augusto Varas, *op. cit.*

internacional, y para hacer frente a la misma se han fijado objetivos a alcanzar y mantener".<sup>15</sup> Este es el discurso de seguridad del período.

Esas premisas ideológicas (hipoteca ideológica, como le llama Simón) son las que contaminan todas las aproximaciones al CS y las que condicionan las PA. Como define Varas en su proposición (2), "en la medida que la forma de accionar de cada agente estatal en el CS previamente definido también depende de su forma de aproximación a él, es necesario estudiar el carácter de cada aproximación estatal a sus respectivos CS especificando las metas, valores e intereses que espera realizar en él". Desde esta aproximación y de las variaciones que tiene el CS desde esa perspectiva tan poco matizada es que deben entenderse las posiciones terminales del régimen de Stroessner, cerrado en sí mismo, y sintiéndose amenazado por antiguos aliados, que efectivamente estimaron como altos los costos de una dictadura militar prebendaria que podría ser a su vez amenaza a las democracias emergentes en la región. Así explica Varas: "cada CS depende de la percepción que cada agente estatal tiene del peso que adquiere el acuerdo interno (elementos intranacionales) sobre el conjunto del sistema interdependiente de seguridad. Igualmente, esto implica que cada agente estatal percibe de manera distinta el efecto externo que tienen las alteraciones de las relaciones internas en su propio país". También este *encapsulamiento estratégico* hace que todo lo que interna y externamente afecte al modelo patrimonialista prebendario sea considerado amenazante y por lo tanto sea relacionado con la seguridad del régimen. En su proposición (4) Varas señala que en las percepciones de rompimiento del equilibrio entre los factores internos y externos, y en el intento por recuperar tal equilibrio perdido, debieran buscarse en determi-

---

<sup>15</sup> Colegio Nacional de Guerra. Directiva Académica 2/85. Objetivos Nacionales. Asunción, Consejo de la Defensa Nacional, XVII promoción, año 1985, p. 50.

nados casos las respuestas armamentista de algunos agentes estatales.<sup>16</sup> En este sentido, el aislamiento cada vez más agudo del régimen, y los límites del crecimiento económico le hacen percibir la necesidad de inversiones en armamentos. En esta década se da una escalada de compra de material bélico para todas las ramas, inversiones que estuvieron casi paradas durante las décadas anteriores: en 1980 se compraron los 12 tanques livianos y tres nuevos M4 Sherman a la Argentina y los Xavantes al Brasil; en 1982 se incorporaron 12 nuevos aviones de entrenamiento Aerotec T-23 Iurapurú del Brasil; en 1983 se ordena a un astillero de Río de Janeiro la construcción del Itaipú (nave de patrulla fluvial), la que fue entregada en 1985; en 1984 se compraron los Cascavel y los Urutú; en 1985 los helicópteros Helibias Esquilo;<sup>17</sup> en 1987 se ordenan seis aviones de entrenamiento Tucano de producción brasilera; finalmente en 1988 se ordenaron vehículos y armas para lucha de contrainsurgencia y antimotines por valor de 40 millones de dólares al Brasil.<sup>18</sup>

## **CAMBIOS DESPUES DEL GOLPE DEL 2 Y 3 DE FEBRERO**

Esta doble deformación interna y externa del stronismo es la que determinó su final. Por un lado el límite de la economía, incapaz de seguir sosteniendo un sistema prebendario que sumaba cada vez más costos y la excesiva concentración de poder acumulado por el General-Presidente y su entorno hacían cada vez más reducido el espacio y exigían lealtad absoluta.

El resurgimiento democrático en la región y los cambios en la política exterior norteamericana no hicieron más que agravar las tensiones internas y dificultar a su vez las relaciones

<sup>16</sup> Augusto Varas, *op. cit.*, p. 300.

<sup>17</sup> DMS Market Intelligence Report, 1986.

<sup>18</sup> Análisis del Mes, diciembre de 1987 y diciembre de 1988.

exteriores del régimen, con lo que se produjo un "efecto dominó" que terminó por volcar la última pieza cuando el golpe del 2 y 3 de febrero.

Las reacciones internas y externas fueron inmediatas. La liberalización política hace que la atención de problemas de demandas sociales y políticas sea más participativa, aunque no logre el nivel deseado aún. En materia de relaciones internacionales se pudo sentir el cambio de la Argentina que solicitó ser la primera en reconocer al nuevo gobierno provisorio en los días inmediatos al golpe. Estados Unidos apoyó las medidas de liberalización y se vio la respuesta administrativa del Gral. Rodríguez de permitir la llegada y operación de aviones fumigadores norteamericanos para rociar las plantaciones de marihuana. Pero el espaldarazo claro fueron los de la delegación de la Internacional Socialista encabezada por la senadora española Elena Flores, que saludó al Gral. Rodríguez al día siguiente de las elecciones del 2 de mayo, y luego la visita de los presidentes de Brasil, Argentina y Uruguay para los actos de asunción al mando del presidente electo.

A partir de este nuevo marco del CS y las PA deberán ser revisados detenidamente. Tanto la Cancillería guiada por un político de experiencia como el Dr. Luis María Argaña, como el Gabinete Militar de la Presidencia de la República a cargo del Gral. Regis Aníbal Romero, también graduado en relaciones internacionales, están poniendo al día las cuestiones que configurarán la nueva agenda de seguridad del gobierno presidido por el Gral. Andrés Rodríguez.

Mientras, todavía se observan conductas nostálgicas de los militares encargados de la seguridad interior, tanto del ministro del Interior como del Jefe de Policía, que ven "agitadores que pretenden desestabilizar la apertura democrática" en todo aquel que reclame sus derechos. Estas percepciones están hoy fuera de contexto, aunque en el interior de la alianza de poder FF.AA.-Partido Colorado existen corrientes que tienen el encuadre de la antigua ortodoxia.

Entre los problemas a ser atendidos con prioridad estarán los temas que tienen que ser estudiados con el Brasil como el Tratado de Itaipú y la entrada legal e ilegal de colonos brasileños en territorio paraguayo. Sobre el primer punto nada se ha avanzado aún, pero se conocen trascendidos de que existe voluntad paraguaya de plantear el tema a la próxima administración brasilera; en cambio sobre el segundo tema se ha adelantado con medidas preventivas como fue la cancelación transitoria de las visas de residencia temporaria a extranjeros en zonas de frontera. Con la Argentina está pendiente la terminación de la represa de Yasyretá y una mejor relación comercial.

A nivel interno el problema más importante es el debate sobre la falta de tierras para pequeños agricultores. La consecuencia de esto se ha reflejado en el aumento progresivo de ocupaciones de parcelas públicas y privadas (las más) por parte de campesinos sin tierras. Para abordar el problema se constituyó la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, presidida por el Cnel. DEM Fernando Ugarte Ramírez, Edecán Aeronáutico del Presidente Rodríguez. Parece un contrasentido que para el problema de tierras se delegue la comisión a un oficial de la Fuerza Aérea, pero ha sido acertada por la capacidad negociadora del Cnel. Ugarte Ramírez.

En resumen, la herencia del antiguo régimen todavía es pesada y las sociedades civil y política aún muy débiles. Pero el solo cambio de condiciones políticas hará más fácil una nueva concepción estratégica que permita una relación entre paraguayos un poco más abierta de manera a percibir y respetar las diferencias, pluralidad que ojalá se proyecte también al plano internacional.

Cuadro 2  
 IMPORTACIONES DE ARMAS  
 (Mill. US\$ 1984)\*

AÑO	PARAGUAY	BOLIVIA
1975	0	17
1976	8	8
1977	0	16
1978	15	30
1979	14	109
1980	50	50
1981	6	81
1982	0	0
1983	0	0
1984	20	10
1985	10	0
1986	0	9
Total década	115	330

\* Fuente: ACDA 1987 (Citado en Limitaciones de armamentos y confianza mutua en América Latina. Estudio Estratégico de América Latina. Santiago, CLADDE-RIAL, 1988. Mill. US\$ 1984 = millones de dólares contantes de 1984.