

# MODIFICACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD Y DEFENSA DEL AÑO 2013

## *MODIFICATION OF THE LAW ON SECURITY AND DEFENSE IN 2013*

Enviado: 01/08/2016

Aceptado: 03/10/2016

*Abel Enrique Irala*<sup>1</sup>

### Resumen

La ley 1337/99 “de Defensa Nacional y Seguridad Interna” fue modificada en sus artículos 2, 3 y 56, a través de la ley 5036/2013 vigente desde agosto del año 2013. Con los cambios realizados se asignaron nuevos roles a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna que hasta entonces era competencia exclusiva de la Policía Nacional. Paraguay, un país que ha soportado 35 años consecutivos de dictadura y que desde 1989 se embarca en la difícil tarea de consolidar un Estado democrático, sin dudas con varios desafíos, entre ellos todo lo que refiere a las Fuerzas Armadas, su participación, su existencia y composición hacia la institucionalización democrática o no. Este artículo a través de entrevistas a profesionales y referentes en el tema desgana las repercusiones políticas y jurídicas de las modificaciones hechas a la Ley en cuestión y evidencia una serie de cuestionamientos y riesgos a que se expone el sistema democrático, así como los vacíos constitucionales que arrojan los cambios realizados.

### Palabras clave

Ley 1337/99; militarización; seguridad; Fuerzas Armadas.

---

1 Licenciado en Trabajo Social, docente universitario, candidato a Master en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Autor de varios capítulos de libros publicados. Contacto: abelirala@gmail.com

## **Abstract**

Law 1337/99 “on National Defense and Internal Security” modified articles 2, 3 and 56 when Law 5036/2013 was instated in August, 2013. These modifications assigned new roles to the Armed Forces in terms of internal security, which until then was under the exclusive jurisdiction of the National Police. Paraguay has endured 35 consecutive years of dictatorship and since 1989 has embarked on the difficult task of consolidating a democratic State; it has without doubt faced numerous challenges regarding the Armed Forces, including its participation, existence, and structure in the process of democratic institutionalization. This article presents data from interviews with professionals and key informants to unpack the political and legal repercussions of said modifications of the law in question and evidences a series of considerations and risks the democratic system faces, as well as various constitutional gaps that these changes have generated.

## **Keywords**

Law 1337/99; militarization; security; Armed Forces.

# 1. Introducción

Una de las primeras acciones tomadas por el Presidente del Paraguay que asume en el 2013, Horacio Cartes, fue la modificación de la Ley 1337/99 “*De Defensa Nacional y Seguridad Interna*”. A sólo días de asumir el cargo, Cartes contó con una mayoría importante en el Congreso que le permitió incorporar cambios en la mencionada Ley y adjudicarse el poder de utilizar las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna a través del Decreto Presidencial N° 103/2013.

Existen elementos suficientes para suponer que la medida no se ajusta al marco Constitucional y otorga facultades al Poder Ejecutivo que rompen con el principio de equilibrio entre los poderes del Estado, y por consiguiente su efecto de menoscabo sobre la democracia. Se irán exponiendo en el desarrollo del presente trabajo los factores que fundamentan que la modificación impulsada es antagónica a la Constitución Nacional.

El objetivo es indagar desde una perspectiva crítica las implicancias políticas que arroja la utilización de las Fuerzas Militares en funciones que constitucionalmente no le han sido asignadas. Se trata de un estudio cualitativo, un primer acercamiento a la temática desde un enfoque crítico, delimitado a la modificación de la Ley 1337, para lo cual se ha determinado dos unidades de análisis: su perspectiva constitucional y efectos para el proceso democrático en el Paraguay, entendida como una democracia formal y neoliberal, con grandes problemas sociales irresueltos.

Se ha realizado revisión bibliográfica para construir un marco referencial macro, que aborda la relación entre neoliberalismo y militarización. Para la recolección de datos primarios se han llevado a cabo entrevistas en profundidad con expertos en la temática. Estas personas que fueron entrevistadas utilizando un muestreo intencional, previa construcción de criterios entre los cuales se menciona: conocimiento en temas jurídicos y de seguridad, profesionales reconocidos públicamente, que no se encuentren en cargos políticos/públicos al momento de ser entrevistados, todas las entrevistas han sido realizadas por el autor de este trabajo entre los meses de noviembre y diciembre del año 2014.

El estudio se expone en cinco apartados. En el primero se hace una relación entre el modelo económico vigente y la necesidad de aplicación de formas de seguridad represivas por el alto grado de exclusión existente, la criminalización de las protestas sociales. En el segundo se realizan las primeras reflexiones sobre lo que implica la modificación de la Ley desde la doctrina militar y la Constitución Nacional, tomando como base el trabajo analítico del General (R) Darío Dávalos Nuñez. En el tercero y cuarto, se analizan las entrevistas

y los datos obtenidos en relación al cambio de la Ley y su coherencia con la Constitución Nacional; sus consecuencias para la democracia, los riesgos y las implicancias respectivas. Por último se realizan algunas consideraciones finales resaltando los principales resultados y comentarios.

Sobre el punto anterior, no se trata de una conclusión; se intenta dejar abierta una serie de inquietudes y preocupaciones que deberían incluirse en un debate público. Podrían, además, ser motivos de otras erudiciones para ir profundizando la mirada sobre un tema apasionante y de vital importancia en los sectores que no pretenden regresar a modelos autoritarios y fascistas.

## 2. Neoliberalismo, militarización y el caso de la Ley 1337/99

La aplicación de medidas neoliberales en distintos países se ha caracterizado por acrecentar las desigualdades sociales, el modelo de libre mercado lejos de promover mejores condiciones de vida para la mayoría de la población ha producido profundas grietas sociales y económicas donde la exclusión en sus diferentes ámbitos se ha convertido en la principal característica de las sociedades que han abrazado este proyecto.

En el caso paraguayo, parafraseando a Ricardo Canese, con el gobierno de Horacio Cartes iniciado en el 2013, se asiste a un periodo de neoliberalismo tardío, refiriéndose al enorme cuestionamiento social que tiene el modelo en toda la región: *“si Cartes consigue, o no, imponer su modelo neoliberal es una cuestión que el tiempo lo dirá. Lo cierto es que no se debe menospreciar el fuerte apoyo que tiene y que tendrá para hacerlo. Incluso intentará presentar el modelo neoliberal que impulsa el Paraguay como un modelo a seguir en otros países de la región”* (Canese y Canese, 2014).

Canese, menciona la palabra imponer y no se debe desestimarla. Es común en la aplicación de un prototipo que genera tantos males sociales, sólo puede entenderse a partir de su imposición y esto significa que una decisión política, o un conjunto de ellas, generalmente va acompañada por el uso de distintos mecanismos entre los que se incluyen: la fuerza, el castigo, el control. La imposición también es una obligación que se infunde a través del miedo, para indicar que un sistema se erige como alternativa única e ineludible.

El proceso político y económico paraguayo no se genera de forma aislada de la dinámica mundial capitalista, el avance financiero, la extracción de materias primas, son las claves para interpelar el concierto de las naciones en donde los gobiernos paraguayos siempre han tenido un rol que cumplir. *“la nueva gestión del Presidente Horacio Cartes parece pensada a la medida de la visión formulada desde el norte: hay que convertir a Paraguay en un gran centro de*

*inversiones globales, más allá del Mercosur y del destino de los propios paraguayos. Es la idea de crecimiento que impulsan los organismos internacionales y las corporaciones multinacionales”* (Aronskind, 2015).

Obtener gobernabilidad neoliberal es una de las grandes tensiones que cualquier gobernante debe resolver, pues se trata de la profundización de prácticas como la desposesión y el extractivismo, que destruye la economía campesina y condena a la pobreza; *“desde que se aplicó el neoliberalismo en Paraguay los grandes beneficiados fueron el sector financiero transnacional; las transnacionales del agronegocio y sus socios propietarios de grandes extensiones de tierras. El neoliberalismo posibilitó la expansión del capital extranjero a costa del empobrecimiento”* (Méndez, 2012).

Imponer el (des)orden neoliberal, conlleva la aplicación de medidas de seguridad que tiendan a crear un clima social favorable para la persecución de los sectores excluidos del sistema. Las medidas de seguridad se inclinan a convertir en delitos las acciones derivadas de las protestas sociales y asimilación de las reivindicaciones de los grupos excluidos con *“consignas peligrosas”* que buscan perturbar a la sociedad, creación de figuras penales que permiten perseguir y encarcelar a dirigentes sociales; en donde se construye además desde los sectores de poder, una forma de entender la seguridad ligada a la represión y una forma de entender el conflicto social, que desde esa perspectiva, debe ser paliado a través de órganos como el Ministerio Público, policías, penitenciarías y en última instancia las fuerzas militares; acompañado por lo general de una estrategia de estigmatización mediática y social.

Maristella Svampa (2009) explica este proceso de gobernabilidad neoliberal y el aumento de su carácter persecutorio desde tres ejes.

Primero, *“Represión y Criminalización de la protesta social”* como consecuencias del aumento de las desigualdades y concentración de riquezas en privilegiados sectores económicos. Esta se basa en la privatización de bienes básicos y deterioro de los servicios públicos estatales, reprivatización de la economía, flexibilización laboral, informalidad y precariedad, ampliación de las fronteras de la exclusión y reforzamiento del sistema represivo institucional.

El segundo eje es la *“doctrina de seguridad ciudadana”*. La multiplicación de dispositivos institucionales de criminalización de la pobreza y la tendencia al cierre del espacio público: El “proceso de polarización y fragmentación social dio paso a nuevas representaciones sociales gestadas en función del miedo al otro. Surge así un *Estado de seguridad* y, en el límite, un *Estado penal*, que apunta a la criminalización de las poblaciones pobres, todo pobre es considerado delincuente potencial, lo cual se operativiza a través de las instituciones policiales.

Por último, el tercero alude al “*avance de la militarización*”. La profundización de políticas neoliberales ha tendido a la militarización de las relaciones sociales en un proceso que ha sido bautizado como “*neoliberalismo de guerra*”. Aquella expresada en operaciones militares camufladas de asistencia social y gestiones de paz: las fronteras militarizadas, los ejercicios conjuntos, adiestramiento y las transferencias soldados a fuerzas de seguridad y ejército, la aparición de fuerzas paramilitares en el control de áreas urbanas y rurales bajo el pretexto de la seguridad pública.

Así, la imposición del modelo neoliberal hace que el Estado se vuelva cada vez más punitivo y represivo. La conjugación de la fuerza pública es parte del proceso que implica un cambio en el rol del Estado, que cobra forma cuando se asiste a una militarización de la policía y una policialización de los militares, con límites difusos en sus funciones, que obedecen a la misma dinámica represiva que la forma de acumulación lo exige.

En este marco la modificación de la Ley 1337/99 impulsada por el gobierno de Horacio Cartes a sólo días de asumir la presidencia en agosto del año 2013, pretendería que sectores políticos y de la sociedad en general asuman este hecho como natural o como necesario, transmitiendo el mensaje que la presencia militar en los espacios públicos arroja beneficios para la ciudadanía, y evadir el debate sobre los efectos reales.

Así la modificación, entre otros factores, permite mayor concentración de poder al Ejecutivo para disponer de las Fuerzas Armadas como una “*milicia de seguridad interna*”, por tiempo indefinido y con facultades de determinar las zonas o territorios en los que se desplegarán las fuerzas militares, sin la necesidad de recurrir al artículo constitucional 288 sobre el Estado de Excepción.

El principal argumento de Horacio Cartes y su gabinete, consistió en combatir al grupo denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que desde las versiones oficiales se constituye en un grupo insurgente de campesinos armados, pero que por otro lado “*recrea condiciones de posibilidad para la estigmatización y criminalización de la protesta campesina, la militarización de territorios y la “asesoría” técnica de agencias extranjeras en favor del gran capital*” (Melfi y Winer, 2014).

La modificación de la 1337, constituye un caso concreto de cómo se consolida un sistema represivo y punitivo dentro de un modelo neoliberal, a expensas incluso de doctrinas y leyes, donde lo que se realiza es una interpretación o adecuación de las normas y de las leyes al modelo represivo que se desea instalar.

### 3. Consideraciones sobre la modificación de la Ley 1337/99

Las reflexiones desde la doctrina militar y el ámbito constitucional que realiza el General de Brigada Darío Dávalos (Ex Comandante de la Fuerza Aérea Paraguaya), ayuda a entender los pormenores de las modificaciones que se realizaron a la Ley de defensa y seguridad. Con respecto al primer artículo modificado explica:

*“En el artículo 2° decía “para enfrentar cualquier forma de agresión externa”, se refería al ámbito internacional; este artículo fue modificado por la Ley 5036/13, en la cual se amplía y queda redactada de la siguiente forma: “para enfrentar cualquier forma de agresión externa e interna”. Esta modificación o ampliación del término “e interna” es a los efectos de darle sustento legal para el empleo de las FF.AA. en cuestiones de Seguridad Interna, ya que la citada ley, para esta actividad solo cuenta con la Policía Nacional y la Prefectura Naval. La ley 1337/99 separa los conceptos de Defensa Nacional, que está a cargo de Consejo de la Defensa Nacional (ámbito para el caso de cualquier conflicto bélico internacional) y, la Seguridad Interna, que está a cargo del Consejo de la Seguridad Interna para resguardar el Orden Público”.*

Bajo los artículos constitucionales el entrevistado expone la relación existente entre la Defensa Nacional, Seguridad Interna y el rol constitucional de las fuerzas militares y policiales:

*“El artículo 238 de la Constitución Nacional establece los deberes y atribuciones del Presidente de la República y, específicamente en el numeral 7) que dice: “En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz” y en el numeral 9) dice, entre otros: “adopta las medidas necesarias para la Defensa Nacional” se referiría al empleo de las FF.AA. para el caso de conflicto armado internacional; así, de la interpretación del concepto de Defensa Nacional conforme a la ley 1337/99 que lo regula, se puede concluir que el empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas no es una actividad propia de la Defensa Nacional, por ende, la cuestión interna no es una actividad propia de las FF:AA. , pero sí, es una actividad propia de la Seguridad Interna”.*

Esta es una distinción importante, ya que la Defensa Nacional teóricamente refiere a las *“funciones básicas del Estado, cuyo propósito es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas”* (Barrios, 2009).

Dávalos recuerda que se debe considerar sin embargo que la Constitución Nacional establece en los artículos 173 y 175, las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, donde, entre otros dice:

*“Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente,... subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes. La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación. Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos...”*

Por lo tanto existe una clara distinción entre las funciones que deben cumplir las Fuerzas militares y las Fuerzas policiales, pues la Constitución entiende a la Policía Nacional como un organismo de seguridad interna, subordinado al poder civil, concretamente al Ministerio del Interior.

Siguiendo con las reflexiones propuestas por Dávalos, esta vez en cuanto a las modificaciones al artículo 56:

*“Antes decía “Sin perjuicio de lo estatuido en el artículo 51, durante la vigencia del Estado de Excepción, y frente a situaciones de extrema gravedad (...). El citado artículo fue modificado por la Ley 5036/13, cambiando solamente la conjunción Y por la disyuntiva O, “o frente a situaciones”, con lo cual cambia totalmente el significado o sentido de la frase, facultándole al Presidente de la República a emplear a las FF. AA. sin declarar el Estado de Excepción establecida constitucionalmente, con lo cual se estaría violando la propia Constitución Nacional ya que el artículo 288, referente al Estado de Excepción – establece claramente en cuanto a la forma de la declaración, de las causales, de la vigencia y de los plazos: En caso de conflicto armado internacional, formalmente declarado o no, o de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de esta Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella, el Congreso (por ley) o el Poder Ejecutivo (por decreto) podrán declarar el estado de excepción, en todo o en parte del territorio nacional, por un término de sesenta días como máximo [...] el decreto o la ley que declare el estado de excepción*

*contendrán las razones y los hechos que se invoquen para su adopción, el tiempo de su vigencia y el territorio afectado, así como los derechos que restrinja”. Recordemos que el decreto 103 no tiene fecha de finalización por lo que se asume un estado de excepción permanente en los departamentos afectados, sinedie por lo tanto el control sobre probables abusos se hace mucho más difícil”.*

Así, Dávalos no posee dudas de que las modificaciones realizadas a la Ley 1337, son claramente arbitrarias e inconstitucional, ya que el Estado de Excepción es de rango constitucional y lo que está claramente establecido en la misma no puede ser modificado en cuanto a la forma de la declaración, de las causales, de la vigencia y de los plazos. Afirma que jurídicamente se puede decir que es un acto arbitrario e inconstitucional, ya que se violan principios constitucionales como el estado de derecho, consagrado en el artículo 1° de nuestra Carta Magna: *“La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes”*. Estado de derecho significa que las normas que regulan el funcionamiento del Estado son tanto para gobernantes como para gobernados”.

Por último, el abogado y militar menciona algo de suma importancia sobre la violación de las leyes y la obediencia debida, un tema sin duda neurálgico en la construcción de Fuerzas Militares en escenarios democráticos y modernos, respetuosos de derechos humanos, que se contraponen a situaciones *“de abusos, durante el desarrollo de las operaciones, por parte de la fuerza participante [...] si existen reglas claras el responsable debe ser el Estado, caso contrario sería responsabilidad del ejecutante y, la ley es clara en cuanto a la obediencia debida: no existe cuando se violan leyes, cuando el acto viola las normas”*.

A propósito de la última reflexión de Dávalos, se debe recordar que las diversas actuaciones por parte de las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC) en la zona norte han sido cuestionadas y denunciadas por varios hechos de violencia contra las comunidades campesinas, entre los que el común denominador es el uso excesivo de la fuerza, allanamientos violentos sin presencia fiscal, amenazas de muertes, coacción física y psicológica, incluso la fuerza letal contra personas, que según los voceros militares pueden estar vinculadas al EPP, o formar parte del grupo logístico, versiones que muy pocas veces lo han demostrado con pruebas fiables y exhaustivas.

Uno de los casos paradigmáticos constituye el hecho ocurrido en Kuruzú de Hierro el 5 de setiembre del 2013 donde resultó muerto al Hermenegildo Ovelar y Marcos Ovelar, y herida de gravedad Maria Gloria González, en una de las actuaciones de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). La sobreviviente, los familiares y vecinos de los abatidos aseguraron que los mismos no tenían

vinculación alguna con ningún grupo criminal; mientras que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) pudo averiguar que los mismos “no contaban con antecedentes policiales, judiciales ni órdenes de captura, así como tampoco figuraban en ninguna lista de órganos de seguridad del Estado por pertenecer a organización criminal alguna” (MNP, 2014) y califica lo ocurrido como un procedimiento que “derivó en la muerte de dos personas en extrañas circunstancias, no sólo como consecuencia de impactos de bala sino de incisiones en distintas partes del cuerpo, aparentemente con objetos punzo-cortantes...” (íbidem), recomendando una exhaustiva investigación por parte del Ministerio Público.

Hasta el desarrollo de este trabajo, los responsables de la FTC y los distintos operativos cuestionados en sus resultados, niegan cualquier hecho de irresponsabilidad o errores fatales, tampoco las investigaciones abiertas parecen estar muy interesadas en esclarecer los hechos y castigar a los responsables, si fuere el caso, lo que permite que la actuación de la fuerza militar se dé en una especie de blindaje de cualquier responsabilidad penal a la que se pudiera incurrir.

Para Rafael Filizzola (ex ministro del Interior) es muy claro que la responsabilidad de todo lo ejecutado por la FTC corresponde al Poder Ejecutivo: “Legalmente, los dos responsables directos de todo lo que ocurre en el marco de ese operativo son el comandante de las FTC y el presidente de la república. Ellos son los que tienen que rendir cuentas” (RF).

Desde este punto de vista existe responsabilidad directa del Ejecutivo en todo lo que realice o no la FTC. Para Filizzola todo el ordenamiento legal del Paraguay tiene un circuito definido y no incluye a las Fuerzas Armadas, con el que tampoco la FTC compatibiliza y esto puede derivar en un descontrol de las fuerzas cuando ingresen en acción:

*“Aquí finalmente estamos de hablando de dos organizaciones que delinquen (EPP y ACA), que cometen hechos punibles establecidos en el código penal. Inclusive el terrorismo es un delito, y cuando hablamos de delito hablamos de la policía y de la fiscalía, o sea, hablamos de hechos que tienen que ser investigados por la policía y la fiscalía. Hay todo un ordenamiento legal que parte sobre esta base, y que parte de la propia constitución. La noticia de un hecho punible puede llegar a través de los medios o a través de una denuncia policial o puede llegar directamente a la fiscalía, pero definitivamente la investigación de un hecho punible va a estar siempre a cargo de la policía bajo la dirección de la fiscalía y bajo el control de un juez de garantía. Así es nuestro ordenamiento legal”.*

## 4. Constitución Nacional y la modificación de la Ley 1337/99

El abogado constitucionalista y ex Senador Nacional Juan Manuel Peralta reflexiona sobre el proceso de la constituyente para la aprobación de la Constitución Nacional de 1992, en donde el primer artículo hace referencia al Estado Social de Derecho, *“la palabra social se debe resaltar porque lo que se pretende es un Estado que atienda a la sociedad”*, esto es lo que inspiran los principios y valores constitucionales para promover la vigencia absoluta de la democracia, la libertad, el poder ciudadano, la soberanía:

*“Esta ley, al facultar al Poder Ejecutivo, que es el gobierno y no el Estado, es un gobierno de un momento coyuntural de la historia que asume el poder, y si este gobierno no está de acuerdo con los principios y valores que se van hilvanando en el conjunto de las disposiciones constitucionales, entonces corremos el peligro, políticamente, de usar el poder, lo que nosotros llamamos en la constitución de “la fuerza pública”, para someter, para reprimir al pueblo, y no para generar el poder organizado del pueblo”.*

En Paraguay la fuerza pública está constituida por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. El tema de la seguridad interna se enfoca desde una multiplicidad de organismos que interactúan entre sí para abordar problemas referidos a la criminalidad, pero también para garantizar el orden público y la seguridad de las personas, la abogada Katia González lo detalla de la siguiente manera:

*“Dentro del marco constitucional y de las leyes la policía nacional tiene la misión de preservar el orden público, los derechos y la seguridad de las personas, de las entidades y sus bienes. Asimismo tienen la obligación de trabajar en un circuito de prevención de todo lo que hace al orden público. Después tenemos otros organismos constitucionales que se encargarían del tema de la seguridad, el Ministerio Público, que tiene un rol muy importante dentro de nuestro esquema constitucional que consiste en ser representantes de la sociedad. Hoy el Estado tiene el monopolio de lo que se denomina acción penal pública. Solamente el Ministerio Público y no los particulares pueden perseguir los hechos que están tipificados como delitos y crímenes dentro de nuestro ordenamiento penal [...] Finalmente se encuentra el Poder Judicial, que tiene la obligación de juzgar esos hechos y hacer que la impunidad no sea la regla sino la sanción a aquellos que cometen conductas disvaliosas por el ordenamiento jurídico”.*

En ese andamiaje constitucional desarrollado por González se encuentra

ausente las Fuerzas Armadas en cuanto a su participación en la seguridad interna, en ninguna parte del artículo 173 de la Constitución Nacional en el que se establece el Rol de las Fuerzas Armadas se menciona que las mismas pueden ocuparse de la seguridad interna. Agrega al respecto:

*“¿Dónde se menciona que ellos pueden involucrarse en el tema de la seguridad interna? En ninguna línea. Y lo único que dice es que la ley puede reglamentar, pero en función a su función constitucional. A reglamentar pero en función a su misión, y ¿cuál es su misión? Es defender nuestro territorio y a las autoridades”.*

La misión que asigna la Constitución Nacional a las Fuerzas Policiales y a las Fuerzas Militares son distintas, por lo tanto sus principios, sus estructuras, sus cadenas de mandos varían, así como sus intervenciones, por lo tanto sus formas de trabajar son diferentes:

*“La policía, al hacer un operativo, entiende que en ese operativo van a haber civiles involucrados, y que se debe buscar que la población no se vea perjudicada por un eventual operativo en el que se pueda hacer uso de la fuerza. Las FF.AA tienen un objetivo totalmente distinto. Las FF.AA, cuando operan, operan en circunstancias totalmente distintas, salvo cuando están en misiones de paz. El uso de la fuerza letal para la policía tiene límites diferentes a los límites que tiene el uso de la fuerza letal para las FF.AA. Por eso justamente la constitución distingue dos ámbitos de la seguridad, la seguridad interna y la seguridad exterior, la soberanía del país” (RF).*

De la misma forma al analizar las funciones específicas de la Fuerza Pública establecidas en el artículo 172 de la Constitución Nacional, se aprecia que una de fuerza se encarga de la seguridad externa del Estado y la otra de la seguridad interna. La tarea del Estado en cuanto a seguridad es algo que, en principio, y podríamos decir de manera prevalente y preferible, se debe dejar en manos de las fuerzas policiales por las razones que Jorge Rolón Luna (JR) explica:

*“Primero por la especificidad de la función, por el tipo de entrenamiento que tiene la policía, que los preparan, por lo menos más que los militares para realizar cierto tipo de tareas, y, contrario, cuando se establece la posibilidad de intervención de las FF.AA se está estableciendo la posibilidad de intervención de una fuerza que no está especializada en ese tipo de tareas y labores, o sea, el uso de la fuerza en el ámbito militar es diferente a el uso de la fuerza en la policía”.*

De la misma forma que Rolón, pero basado en las doctrinas militares Luis

Bareiro Spaini (ex Jefe de las Fuerzas Armadas) hace alusión a las distintas funciones asignadas a las fuerzas policías y militares:

*“Doctrinariamente, existen claras diferencias entre las funciones militares y las policiales. Ambas son de naturaleza muy disímiles. La utilización de las Fuerzas Armadas en tareas que corresponden al ámbito policial, conlleva riesgos de orden institucional y, generalmente, producen consecuencias negativas al interior de la propia sociedad, distorsiona sus funciones o misiones específicas, desnaturalizando la función de defensa, y, en consecuencia, provoca su debilitamiento institucional”.*

El uso de la fuerza militar en el campo civil conlleva a peligros reales, como mencionábamos más arriba, existen casos de muertes por actuación de la FTC en los Departamentos donde actúan los militares posterior a la modificación de ley 1337/99, lo que se produce en estos Departamentos es un “Estado de excepción encubierto”, para la población común el uso de la fuerza descontrolada, de la fuerza letal puede resultar una amenaza, como lo refiere Rafael Filizzola:

*“Es muy peligroso cuando se combinan fuerzas que tienen diferentes entrenamientos, doctrinas en cuanto al uso de la fuerza, porque están basadas en objetivos y amenazas diferentes, y no se hace un trabajo básicamente tendiente a establecer un entrenamiento conjunto, acorde con el objetivo que se persigue”.*

## **5. Mano dura y repliegue democrático**

La relación entre fuerzas armadas y democracia debería ser un tema de constante debate, análisis, en los ámbitos académicos científicos y políticos, mucho más teniendo en cuenta el pasado reciente del Continente Americano con la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) el del Paraguay que formó parte incluso de la lúgubre Operación Cóndor.

Con el devenir de la democracia existen nuevas formas de entender la Defensa y la Seguridad. Se avanza hacia la reorganización de la sociedad y con ella la de la fuerza policial y especialmente las Fuerzas Armadas.

Los nuevos enfoques intentan superar el anquilosado concepto de seguridad durante la guerra fría, en épocas de las dictaduras militares e incluso a inicios de las aperturas democráticas en América Latina, y en Paraguay, centraban su atención en la estabilidad política, las actividades lucrativas y económicas, la seguridad para mantener “orden y paz” significaba también la persecución ideológica, que en aquella época se materializaba en la lucha contra

el comunismo. La seguridad basada en la “doctrina de la seguridad nacional” antes de proveer seguridad lo que hacía era pertrechar desprotección y desamparo de la sociedad civil.

Uno de los indicadores para avanzar en mayor democratización que han compartido la mayor parte de los países fue el repliegue del rol político de los militares, apartados del escenario político y subordinados al poder civil, con las falencias y deudas, en el ámbito social principalmente, que las democracias han ido acumulando a lo largo de los años, surgen algunas corrientes de pensamiento que argumentan la necesidad de mayor protagonismo de las Fuerzas Armadas para hacer frente a amenazas que se expresan a través del aumento de la delincuencia y el crimen, el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico.

Dentro de este marco debe señalarse la existencia de una fuerte tendencia a rediseñar una política de “mano dura” para enfrentar amenazas, y por consiguiente se opera negativamente sobre las libertades y conquistas de la democracia. En este es significativo el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 titulado Seguridad Ciudadana con Rostro Humano del PNUD que expresa de forma tajante: *“las políticas de mano dura adoptadas en la región han fracasado en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito. También han tenido un impacto negativo y profundo en la convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos, que están en la base del desarrollo humano”* (PNUD, 2013).

En esta línea de análisis los resultados de las entrevistas realizadas denotan una preocupación en cuanto al aumento de protagonismo de las Fuerzas Armadas a partir de la modificación de la Ley 1337/99 y la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), para Jorge Rolón Luna no son las mejores señales al momento de evaluar los avances democráticos:

*“Hablamos que empodera a las FFAA no sólo dándole cierta libertad de acción o intervención en ciertos ámbitos sino sobre todo a través del autogobierno, militares que no responden a fiscales, a jueces, que el ámbito civil se ve mermado, es una consecuencia lógica y natural, y la propia corporación militar, que como toda corporación actúa en función a la misma y a sus intereses, a medida que se empodera, va generando también situaciones en las que hacen que aparezca su intervención como irremplazable, imprescindible, y esa “salvación” que esas FF.AA realiza ante ciertos tipos de situaciones que a veces pueden ser generadas, magnificadas o amplificadas para permitir mayor intervención de las FFAA no son buenas noticias para la conciliación de un sistema democrático”*.

Al momento de evaluar las implicancias de la modificación de la Ley 1337/99 la abogada Katia González expresa su preocupación y disconformidad, asumiendo que existen motivos suficientes para aseverar la posibilidad de una inminente vuelta a un Estado totalitario:

*“Estas leyes conspiran y atentan contra la definición de República y de Democracia, y como país claramente caminamos hacia las desviaciones de estos regímenes. Estamos en un régimen autoritario, no terminamos de salir de la dictadura. No veo que haya una democracia verdadera, aún existen miradas autoritarias, miradas que se justifican en “yo soy mayoría, a mí me votaron y puedo hacer lo que quiera”, miradas que dicen que “el Estado soy yo”, que la ley no es la ley, que la ley es lo que interpreto yo. El Estado soy yo está vigente”.*

Al respecto conviene agregar, que la tesis de regresión de la democracia manipula una doctrina militar que tendería a construir estamentos militares respetuosos de las leyes y leales a la democracia, es decir tiene su efecto negativo sobre el grado de profesionalización de las fuerzas armadas, al menos así lo entiende Luis Bareiro Spaini:

*“El cambio que se opera en la doctrina militar, direccionada nuevamente hacia la “seguridad interna”, para combatir al “enemigo interno”, y el previsible aumento de los problemas relacionados con violaciones de los derechos humanos, afectando a la propia institución castrense, origina un proceso de “desprofesionalización” de las Fuerzas Armadas, con riesgo de transformarla en un “cuerpo de gendarmes”, de similares características a los cuerpos de seguridad empleados por las dictaduras militares de un pasado reciente. Todos estos factores deterioran la calidad del sistema democrático de un país. La tendencia a utilizar a las Fuerzas Armadas en misiones o funciones de carácter policiales constituye una regresión hacia modelos autoritarios ya superados en la región y el continente”.*

Por su parte, Rafael Filizzola, recuerda que aún persisten resabios y legados de la dictadura dentro de las fuerzas armadas, manifestando que en la democracia el paradigma de seguridad se transforma, o se debería al menos, es el periodo en que se sustituye al de la DSN por ser una doctrina antidemocrática, sin embargo en el caso de la modificación de la ley que atañe a este estudio, podría considerarse como un indicador de que el Estado aún no se ha despojado de la influencia de la doctrina anterior.

*“Se ha hecho un gran esfuerzo por democratizar unas fuerzas públicas que todavía cargan con el legado de una dictadura. Los altos*

*jefes policiales y militares que hoy están en posiciones importantes, finalmente se formaron durante una dictadura. Durante la dictadura teníamos una doctrina en materia de seguridad que era anti-democrática, que era la doctrina de la seguridad nacional, y de ahí no pasamos a una doctrina democrática, pasamos a la concepción de la seguridad como orden público. La doctrina de la seguridad nacional, ponía los intereses del Estado por encima de todo y el objetivo de las fuerzas públicas era preservar al poder político. La persona no estaba en el centro de las prioridades en materia de seguridad, ya que la seguridad no era considerada como un derecho, es más, seguridad y derechos humanos eran conceptos hasta contradictorios”.*

Enfatizando que el cambio en materia de seguridad no se encuentra distante de la DSN, aún no se concibe a la seguridad como un derecho, y desde una visión más amplia que no implique solamente el respeto a la integridad física o de los bienes, el orden público, sino que esté vinculada a los derechos humanos, a la realización, dignidad y respeto a las personas y comunidades, agrega:

*“De ahí pasamos a la doctrina del orden público, donde es más importante, por ejemplo, que la calle esté tranquila antes que la gente pueda expresarse en la vía pública, que es un derecho expresado en la constitución nacional. La doctrina del orden público no es muy distante de la doctrina de la seguridad nacional, porque en la doctrina del orden público se ponen en el centro de las prioridades, conceptos muy difusos como la paz social, el orden, la tranquilidad, pero todavía no se establece a la seguridad como un derecho”.*

Pero si la seguridad fuese entendida como un derecho, implicaría una obligación del Estado, Bareiro Spaini asegura que

*“La seguridad es una condición que debe ser provista por el Estado a sus habitantes, junto con el desarrollo, para lograr los niveles más altos posibles de bienestar general. La pobreza y la exclusión social, que, generalmente, originan situaciones conflictivas, son incompatibles con un real desarrollo, pero deben ser solucionadas con la función equitativa y reguladora del Estado”.*

Por último conviene anotar algunas ideas que aporta Bareiro Spaini en cuanto al desafío para la democracia en materia de seguridad, que debería empezar por despojarse de la visión mano dura para dar respuestas a las problemáticas sociales, si bien se reconoce que en ocasiones no se puede prescindir de la represión, ésta no puede constituirse en el único ni principal componente:

*“corresponde al Gobierno Nacional, como órgano responsable por el*

*cumplimiento de los fines y responsabilidades del Estado, la aplicación de una política nacional de desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, que debe, necesariamente, incluir una completa reestructuración de los órganos de seguridad, abarcando aspectos tales como organización, efectivos, misiones y funciones, programas de estudio, capacitación, entrenamiento y remuneraciones. Pero, para que una política de desarrollo se proyecte con efectos positivos en el campo de la seguridad reduciendo los niveles de inseguridad, tanto su diseño como su aplicación deben realizarse dando prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y la exclusión, orientada a la reducción de la desigualdad social, con asistencia prioritaria a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables”.*

## **6. Consideraciones finales**

El modelo de seguridad que se viene construyendo en Paraguay no responde a las expectativas de la mayoría de población, ni a los parámetros académicos y doctrinarios modernos, ni a las sugerencias de organismo internacionales que proponen a los gobiernos abandonar la típica visión de “mano dura” para combatir el crimen.

La aplicación de una política de seguridad que respete los derechos humanos y que aborde una compleja realidad debe delimitarse con la participación de todos los sectores de la sociedad, de lo contrario se corre el riesgo de utilizar a la fuerza pública para la defensa de un gobierno, o de las autoridades de un determinado gobierno y no para el bienestar de la población sin distinción de signos políticos o clases sociales.

La utilización de las Fuerzas Armadas en tareas que corresponden al ámbito policial, conlleva riesgos de orden institucional y, generalmente, producen consecuencias negativas al interior de la propia sociedad, distorsiona sus funciones o misiones específicas, se genera una superposición de funciones y en este caso específico, rompe con el principio de equilibrio de poderes, otorgando mayor protagonismo al Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.

Algo parece quedar cada vez más claro: el problema de la criminalidad y la violencia NO SE RESUELVE empleando las FFAA en las calles. Al contrario estas medidas pueden incrementar el problema que se intenta resolver, agravar la situación y crear un clima de violencia cada vez peor. La fuerza letal, no da soluciones a la criminalidad. Al respecto Bareiro Spaini es tajante al mencionar: una incongruente política de seguridad y defensa, alejada de una requerida orientación estratégica, podría producir una grave desestabilización en el interior del propio Estado, generando una espiral de violencia, difícilmente

controlable, con potencial proyección al campo internacional regional, exponiendo al Paraguay como un Estado sin capacidad para controlar su propia seguridad interna y en proceso de mutación hacia un “Estado desintegrado” o “fallido”. Algunos de los entrevistados expresaron que se está ingresando al espiral de violencia, en una guerra sucia o irregular, una situación factible cuando se utiliza la fuerza militar no ya con el objetivo tradicional de derrotar a una fuerza militar adversaria, sino donde el objetivo principal es dominar e influir sobre la población civil.

El abordaje de la política de seguridad del Estado, representado por el gobierno de Cartes, no contiene una doctrina amplia, preventiva, integral y basada en los derechos humanos, sino que es reduccionista, centrada en el uso de la fuerza, la coerción y la represión, además de apelar a características de la Doctrina de Seguridad Nacional, se revive el conflicto basado en el enemigo interno, que posibilita conectar el crimen o el delito con el pensamiento crítico, con las disidencias y abre el camino para una facilitar dispositivos jurídicos y represivos de persecución ideológica.

Los elementos claves para una política de seguridad son la democracia con calidad y desarrollo social. Esto significa incorporar un abordaje multidisciplinario de la seguridad, capaces de conjugar políticas económicas con las de seguridad, el respeto a la dignidad humana, buscar un equilibrio social donde la exclusión, la falta de empleos, la falta de salud, la falta de educación, dejen de ser un problema para la construcción de la seguridad como bien público.

La seguridad pública no puede ser un estado de sitio permanente, donde se use la fuerza para el combate a la delincuencia, que es real y que existe, pero que tiene causas profundas y múltiples que al parecer el gobierno no llega a comprender, o, la entiende pero decide políticamente desplegar un tipo de seguridad que pone en grave riesgo los intereses democráticos de la mayoría de la población; bajo una apariencia de Estado fuerte, implacable con la delincuencia, mientras la corrupción en las filas de las fuerzas públicas y demás carteras del Estado no disminuyen en absoluto.

Por último cabe señalar que se evidencia una tensión en el sistema democrático, en su configuración, ante los que algunos estudios denominan “la militarización del poder político”; en la posibilidad cierta de retroceder en derechos civiles y políticos, de encomendar a la fuerzas militares una tarea eminentemente política como la seguridad de un país, fortaleciendo el rol protagónico de las mismas y una regresión hacia modelos autoritarios, restringiendo la posibilidad de crear una sociedad libre, capaz de aportar en la creación y mantenimiento de un modelo de seguridad que implique la participación de la ciudadanía.

## Referencias Bibliográficas

Aronskuind, Ricardo. 2015. Des-cartes: estampas de las derechas en Paraguay Eds. Lorena Soler y Rocco Carbone. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Barrios, Ángel; Jaguaribe, Helio; Rivarola, Andrés & Calduch, Rafael. 2009. Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Canese, Ricardo & Canese, Mercedes. 2014. Saqueo y Abuso: La Ley de APP de Cartes. Asunción: Jerovia.

Melfi, Lucas & Winer, Sonia. 2014. Guerra contra el Ejército del Pueblo Paraguayo: impacto durante el gobierno de Cartes. Ponencia, mesa 21 en Jornadas Universidad Nacional de la Plata. La Plata: UNLP.

Méndez; Idilio & Rojas, Luis. 2012. El neoliberalismo en Paraguay en Proceso histórico de la economía paraguaya. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2011. Taller de seguridad humana en América Latina. San José PNUD.

Salazar, Robinson. 2011. Plutocracia, nueva derecha y secularización de los recursos naturales estratégicos en América Latina: una reflexión necesaria. México DF: Opción

Svampa, Maristella. 2009. Cambio de Época. Movimientos Sociales y poder político. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

## Entrevistas

Jorge Rolón Luna: Abogado. Ex Comisionado del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP).

Juan Manuel Peralta: Abogado Constitucionalista. Ex Senador de la Nación por el Partido Encuentro Nacional.

Katia González: Abogada, Presidenta de la Coordinadora de abogados del Paraguay.

Luis Bareiro Spaini: General de Ejército (R). Ex Ministro de Defensa, años 2008 a 2010. Director del Centro de Estudios Nacionales e Internacionales (CENI).

Rafael Filizzola: Abogado. Ex ministro del Interior 2008-2011. Dirigente Político.