

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GERMANO RIBEIRO FERNANDES DA SILVA

**AGENDA DE SEGURANÇA DO PARAGUAI:  
DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL**

PORTO ALEGRE

2011

**GERMANO RIBEIRO FERNANDES DA SILVA**

**AGENDA DE SEGURANÇA DO PARAGUAI:  
DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik

**PORTO ALEGRE**

**2011**

**GERMANO RIBEIRO FERNANDES DA SILVA**

**AGENDA DE SEGURANÇA DO PARAGUAI:  
DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik - orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva  
UFRGS

---

Profa. Dra. Maria Heloísa Lenz  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Começo essa penosa tarefa de agradecer a quem de alguma forma teve importância nesses cinco anos de graduação reconhecendo que não será possível lembrar-me de todos. Assim sendo, obrigado àqueles que não estarão nas próximas linhas, mas mesmo assim são fundamentais. Agora podemos partir para aqueles que serão lembrados:

Ao meu orientador, Marco Cepik, por sugerir e estimular a pesquisa do tema, pelas conversas – às vezes breves, porém sempre prolíficas –, pelas idéias e pelo conhecimento passado, tanto na elaboração desse trabalho quanto no decorrer de toda a faculdade;

Ao colega Pedro Borba, pelas sugestões e comentários, que foram de grande valia no decorrer da pesquisa;

À professora Susana Bleil, pela iniciação científica;

À UFRGS, pela estrutura, física, científica, intelectual e social;

Ao Kauai, pelas risadas que parecem não terminar, e ao André, pelas discussões acaloradas nas quais ao fim perde-se o motivo: companheiros de longa data que transcendem as fases da ainda curta caminhada;

À Maria Paula, por agüentar e gerenciar crises;

Ao Olímpico Monumental, que em breve será entulho, por me mostrar que do concreto também surge vida;

A John Lennon, pela música e pelas letras, que têm um sentimento maior que seu significado;

Ao Ramiro, à Cassiani e ao Gabriel, por me acompanharem nesse “*mar de fueguitos*”;

Por fim, aos meus pais, Dulce e Marizeu, por nunca pouparem esforços para que eu possa percorrer meus trilhos. Poderia facilmente escrever mais páginas do que essa monografia contém sobre a infinidade de agradecimentos que a eles devo, mas tanto minha ingrata memória como minhas escassas palavras acabariam por deturpar e reduzir meus sentimentos.

*“Una sola vez muere el individuo. Un pueblo renace muchas veces. Tarde o temprano el Paraguay va a tener que reconquistar su vida libre e independiente. No le restan opciones intermedias. Pero al menos le queda esta esperanza”*

**Augusto Roa Bastos**

## **RESUMO:**

A presente monografia, que aborda a temática da segurança no Paraguai, cruza as percepções de Assunção a esse respeito com as potenciais ameaças à segurança nacional paraguaia, dedicando-se a discriminar os desafios reais dos aparentes. A questão a que se propõe é: “de que maneira o subdesenvolvimento das capacidades estatais no Paraguai está ligado à insegurança no país?”. Para tanto, contextualiza a inserção do Paraguai no atual cenário de segurança na América do Sul a partir de uma abordagem regionalista. Após isso, busca traçar um breve panorama dos recentes desenvolvimentos políticos no país, focando no nível institucional, a fim de realizar uma análise das capacidades estatais paraguaias. Dessa forma, aliando os níveis subcontinental e doméstico, versa tanto conceitual quanto empiricamente sobre a violência e a ameaça de violência no território paraguaio, procurando situar o leitor quanto às diferentes manifestações visualizadas no Paraguai e como elas se materializam – ou não. A pesquisa permite concluir, em nível estrutural, que o recrudescimento circunstancial da percepção de insegurança no Paraguai advém das vulnerabilidades expostas pelo Estado, e em nível conjuntural, que o governo Lugo não promove a esperada ruptura com as políticas de segurança e defesa dos governos anteriores, que se caracterizam pela cooperação de baixa intensidade com os Estados Unidos. Por fim, tecem-se considerações acerca das implicações de um aprofundamento da cooperação com os Estados Unidos, assim como da importância geográfica do Paraguai para a integração sul-americana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Paraguai, segurança, América do Sul, ameaças, capacidades estatais, integração.

## **ABSTRACT:**

The monograph, which approaches the security theme in Paraguay, intersects the perceptions of Asunción in this respect with the potential threats to Paraguayan national security, and tries to discriminate the real challenges from the apparent ones. The question it aims to answer is: “how does the low degree of stateness in Paraguay is linked to insecurity in its territory?”. For this purpose, the insertion of Paraguay in the South American security scenario through a regionalist approach is made. Then, the monograph seeks to describe the recent political events in the country, focusing on the institutional level, in order to perform an analysis of stateness in Paraguay. Thus, linking the subcontinental level to the domestic, it deals empirically and conceptually with violence and the threat of violence in Paraguayan territory, so as to situate the reader about the different manifestations seen in Paraguay. Structurally, the research allows one to conclude that circumstantial intensification of insecurity perception in Paraguay comes from the exposed vulnerabilities of the state, and conjuncturally, that Lugo administration does not address the expected rupture from the former administrations’ security and defense policies, characterized by low intensity cooperation with the United States. Ultimately, considerations are made about the implications of closer cooperation with the United States, as well as about the geographical importance of Paraguay to South American integration.

**KEYWORDS:** Paraguay, security, South America, threats, stateness, integration.

## **RESUMEN:**

Esta monografía, que aborda el tema de la seguridad en Paraguay, relaciona las percepciones de Asunción a este respecto con las potenciales amenazas a la seguridad nacional paraguaya, dedicándose a la discriminación de los desafíos reales frente a los desafíos aparentes. La pregunta que se erige es: “¿cómo la falta de desarrollo de las capacidades estatales en Paraguay está vinculada a la inseguridad en el país?”. Para tal, contextualiza la inserción de Paraguay en el escenario actual de seguridad en América del Sur a partir de un enfoque regionalista. Después, la búsqueda es un breve resumen de los recientes acontecimientos políticos en el país centrándose en el nivel institucional, para lograr un análisis de las capacidades estatales paraguayas. Así, combinando los niveles sub-continental y nacional, trata tanto conceptual como empíricamente de la violencia y de la amenaza de violencia en el territorio paraguayo, para ubicar al lector sobre las distintas manifestaciones verificadas en Paraguay y la forma en que pueden materializarse. La investigación nos permite concluir, en el nivel estructural, que el aumento circunstancial de la percepción de inseguridad en Paraguay proviene de las vulnerabilidades expuestas por el Estado, y en nivel coyuntural nos permite concluir que el gobierno Lugo no promueve la ruptura esperada con las políticas de seguridad y defensa de los gobiernos anteriores, caracterizados por la cooperación de baja intensidad con los EE. UU.. Al final, se apuntan consideraciones sobre las implicaciones de una posible profundización de la cooperación con los EE. UU., así como de la importancia geográfica de Paraguay para la integración sudamericana.

**PALABRAS CLAVE:** Paraguay, seguridad, América del Sur, amenazas, capacidades estatales, integración.

## LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – Hipóteses para a Formação do Mercosul.....	20
TABELA 2 – Governança de Segurança em Nível Doméstico.....	27
TABELA 3 – Gastos Militares na América do Sul (US\$ mi).....	55
TABELA 4 – Gastos Militares na América do Sul (% do PIB).....	57
TABELA 5 – Estatísticas de Homicídios na América do Sul.....	61
TABELA 6 – Estatísticas de Homicídios com Armas de Fogo na América do Sul.....	62
TABELA 7 – Estatísticas de Crimes Ligados a Drogas Ilícitas na América do Sul.....	63
TABELA 8 – Evolução do IDH nos países da América do Sul.....	64
TABELA 9 – Cultivos Ilícitos por Departamento no Paraguai.....	70
MAPA 1 – Recursos Estratégicos e Faixas de Desenvolvimento IIRSA no Cone Sul.....	31
MAPA 2 – Recursos Estratégicos e Posições Militares dos Estados Unidos no Cone Sul.....	33
MAPA 3 – Mapa Político do Paraguai.....	44
MAPA 4 – Compra de Armas e Equipamento Militar na América do Sul – 2000-2008.....	58
MAPA 5 – Distribuição da Segurança no Paraguai.....	60
MAPA 6 – Rotas de Entrada da Maconha Paraguaia no Brasil.....	71
GRÁFICO 1 – Índice de Estabilidade Política do Paraguai – 2004-2010.....	54

## LISTA DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
ANR – Associação Nacional Republicana  
ARP – Associação Rural do Paraguai  
CAN – Comunidade Andina de Nações  
CIA – Central Intelligence Agency  
CICAD – Comissão Interamericana para Controle do Abuso de Drogas  
CODEHUPY – Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay  
DEA – Drug Enforcement Administration  
EPP – Exército do Povo Paraguaio  
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
FBI – Federal Bureau of Investigation  
FOL – Forward Operating Location  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IIRSA – Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul  
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
MEDRETE – Medical Readiness Education and Training Exercises  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OLADE – Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLRA – Partido Liberal Radical Autêntico  
PUNACE – Partido União Nacional dos Cidadãos Éticos  
RSC – Regional Security Complex  
RSCT – Regional Security Complex Theory  
SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai  
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>10</b>
<b>2. A Temática da Segurança na América do Sul.....</b>	<b>13</b>
2.1. A Regionalização da Segurança.....	13
2.2. Desenvolvimentos da Integração Subcontinental.....	19
2.3. O Posicionamento do Paraguai.....	28
<b>3. Legado Histórico, Capacidade Estatal e Institucionalidade de Segurança e Defesa no Paraguai.....</b>	<b>41</b>
3.1. Desenvolvimentos recentes do Estado: História e Instituições.....	42
3.2. Análise das Capacidades Estatais e Distribuição da Segurança.....	52
<b>4. Visualização da Insegurança no Território Guarani: Agenda de Segurança do Paraguai.....</b>	<b>65</b>
4.1. Departamentos de Inexistência do Estado.....	67
4.2. Foco de Controvérsia: A Tríplice Fronteira.....	80
<b>5. Considerações Finais.....</b>	<b>87</b>
<b>6. Referências.....</b>	<b>93</b>

## 1. Introdução

O tema da segurança no Paraguai possui certa repercussão em alguns setores da sociedade brasileira, como a elite política e a imprensa, apesar do baixo conhecimento acerca do país vizinho, ao menos em nível científico. No entanto, de maneira geral, a pouca seriedade com que é tratado revela-se em infundadas afirmações sobre a situação paraguaia. Em coluna do ex-presidente José Sarney para a Folha de São Paulo<sup>1</sup>, é feita a comparação da ação de uma guerrilha paraguaia, o Exército do Povo Paraguai, EPP – de existência insólita e inspiração desconhecida –, à das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas, as FARC, que possuem quase meio século de atuação e, ao menos quando de sua idealização, uma clara orientação política. O senador faz uma analogia entre a situação do narcotráfico na Colômbia e o que poderia vir a se confirmar no Paraguai, através da expressão “colombianização do Paraguai”<sup>2</sup>, utilizada de maneira superficial. Interpretações equivocadas a respeito do tema são vistas em jornais de circulação expressiva, que se referem à questão no supracitado sentido, especulando, também, sobre conexões entre os dois grupos.<sup>3</sup>

O que se percebe nesse tipo de abordagem, verificada sobretudo nos veículos de comunicação, é o sentimento de urgência em classificar o Paraguai de forma negativa, evitando maior grau explicativo. O fato de o país “possuir pouca capacidade instalada de produção científica” (RODRIGUEZ *apud* SOARES, 2008, p. 64), aliado ao relativo desinteresse de analistas e cientistas sociais de outros países, contribui para o desenvolvimento de preconceitos e “achismos” a respeito do Paraguai, classificado por um de seus maiores escritores, Augusto Roa Bastos, como uma “ilha rodeada de terra”, ou seja, isolada da região apesar das conexões existentes ao mesmo tempo em que é isolada do oceano, mediterrânea. É necessário, assim, um esclarecimento da questão da segurança nacional no Paraguai, discriminando os reais desafios das ameaças aparentes e reconhecendo os aspectos onde o baixo nível de informações – inclusive local – impossibilita uma classificação satisfatória.

---

<sup>1</sup> SARNEY, J. *Não à colombização*. Folha de São Paulo, 7 de maio de 2010.

<sup>2</sup> José Sarney utiliza, na verdade, os termos “Exército de Libertação Paraguai” e “colombização”. O primeiro é claramente um engano. Quanto ao segundo, a literatura especializada – e a não especializada – consagrou o termo “colombianização”. Para uma maior elucidação semântica a respeito do termo colombianização, ver: BORBA (2010).

<sup>3</sup> O Estado de São Paulo. *Rebeldes do EPP e Farc teriam se reunido em território brasileiro*. 28 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional.rebeldes-do-epp-e-farc-teriam-se-reunido-em-territorio-brasileiro,544165,0.htm> Acesso em: 22/10/2011.

A presente monografia aborda, portanto, as questões de segurança no Paraguai e, nesse sentido, procura cruzar as percepções de Assunção a esse respeito com as potenciais ameaças à segurança nacional paraguaia, situando tais elementos no atual cenário de cooperação da América do Sul. A questão a que nos propomos responder é: “de que maneira o subdesenvolvimento das capacidades estatais no Paraguai está ligado à insegurança no país?”. Para tanto, faz-se necessário posicionar o Paraguai e suas instituições frente aos recentes desenvolvimentos dos desafios que enfrentam, os quais tomam as mais diversas formas, como o crime organizado – em variadas acepções – e a violência rural. Uma breve caracterização do tema da segurança na América do Sul, a qual será feita a partir de uma abordagem regionalista, pretende contextualizar o tema principal. Dessa forma, a opção pela Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, de Barry Buzan e Ole Waever (2003), parece-nos suficientemente adequada, visto que essa possui em seu arcabouço os elementos necessários à nossa análise.

O objetivo central do trabalho é realizar uma descrição sintética dos temas relativos à segurança no Paraguai, procurando percorrer as principais questões tratadas na literatura pertinente. A partir dessa descrição, espera-se, como objetivo derivado, explicar a origem das ameaças à segurança nacional – ou da percepção de insegurança –, para, enfim, analisar as respostas do governo nesse sentido. Como resultado, nossa ideia é que os elementos obtidos possam oferecer uma boa perspectiva das implicações para o Brasil dos problemas verificados no Paraguai.

A hipótese primária é a de que o recrudescimento circunstancial da percepção de insegurança no Paraguai decorre indiretamente da incapacidade do Estado de controlar *de facto* a totalidade de seu território e de nele exercer as funções competentes. Consequentemente, as vulnerabilidades expostas pelo Estado abrem espaço para que se desenvolva a imagem de insegurança. Nessa hipótese está contido o pressuposto de que o Estado guarani não simplesmente é incapaz porque é pouco desenvolvido, mas devido à forma como foi historicamente constituído. Uma breve avaliação da construção do Estado, com ênfase no período de hegemonia do Partido Colorado, se torna necessária para a comprovação do pressuposto.

A hipótese secundária é a de que, mesmo com o câmbio de partido no poder – após 61 anos de hegemonia do Partido Colorado –, a política de defesa e segurança que o governo Fernando Lugo (2008-atual) vem seguindo possui traços hesitantes, mantendo-se, regra geral, na mesma linha das políticas dos governos anteriores, de cooperação de baixa intensidade com os

Estados Unidos. Essa hipótese, por sua vez, supõe a explicação ao leitor das opções políticas de que Assunção dispõe. Aqui, cabe lembrar a coerência que a política de defesa apresenta em relação à política externa, atestada, no caso do Paraguai, pelo documento da Política Nacional de Defesa (PARAGUAI, 1999).

Para tratar de tais questões, a monografia é composta, além deste primeiro capítulo de introdução, de três capítulos de desenvolvimento e de um último onde serão realizadas as considerações finais. No segundo capítulo, nossa lente parte de um nível mais recuado a fim de obter uma maior amplitude, abordando a segurança em um âmbito subcontinental. O fim é a inserção paraguaia no contexto regional – e sub-regional – de interação estatal. Assim, a divisão em três subcapítulos se dará da seguinte forma: (a) uma discussão conceitual sobre os aspectos da segurança na América do Sul e a regionalização do tema; (b) as recentes aproximações no campo da integração em matéria de segurança e defesa e as diferentes abordagens nesse sentido; e (c) o posicionamento do Paraguai no cenário sul-americano – tanto em níveis bilaterais quanto em nível multilateral.

No terceiro capítulo, dividido em duas seções, tratar-se-á das instituições paraguaias, privilegiando-se os assuntos relacionados à defesa e à segurança. Dessa forma, a primeira seção busca traçar um breve panorama histórico-político do Estado paraguaio – enfatizando as instituições de segurança e defesa – a fim de verificar como ele atingiu sua atual conformação, e a segunda foca sua atenção nas capacidades estatais guaranis, analisando aspectos de defesa, segurança, interesse público e bem-estar.

O quarto capítulo versa, tanto conceitual quanto empiricamente, sobre a violência e a ameaça de violência no território paraguaio, procurando situar o leitor quanto às diferentes manifestações visualizadas no Paraguai e de que maneira elas se materializam – ou não. A primeira subdivisão aborda os departamentos onde o Estado se faz ausente, e a segunda, a Tríplice Fronteira entre Paraguai, Brasil e Argentina. Em ambas as partes a relação entre Estado e ameaças será evidenciada. Por fim, nas considerações finais, além da retomada da discussão acerca da problematização da pesquisa, abordaremos as implicações para o Brasil – e para a UNASUL – dos problemas de segurança no Paraguai e quais as perspectivas nesse âmbito.

## 2. O Tema da Segurança na América do Sul

Nesse primeiro capítulo, o fim é a contextualização da situação do Paraguai no cenário da segurança no subcontinente sul-americano. Pretendemos partir do nível regional, enfatizando as principais características da América do Sul, para focar, a seguir, na questão da integração, principalmente em seus aspectos estratégicos. Dessa forma, fica desenhado o arcabouço onde está inserido o Paraguai.

A opção pela abordagem regionalista a partir da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (RSCT, na sigla em inglês), de Barry Buzan e Ole Waever (2003) mostrou uma adequação lógica às nossas hipóteses de trabalho, principalmente por trabalhar com os seguintes elementos: (a) a classificação dos Estados de acordo tanto com a distribuição de poder no sistema internacional quanto com as capacidades estatais; (b) a capacidade de potências externas às regiões de se inserirem nos complexos regionais a partir do mecanismo de penetração; (c) a resposta regionalizada aos problemas de segurança, ilustrada, no caso sul-americano, pela integração.

As opções políticas que consideramos que Assunção possui, cujo suporte é dado pelas linhas estruturais e conjunturais do Complexo de Segurança Sul-Americano, serão dispostas ao leitor ao fim do capítulo.

### 2.1. Regionalização e caracterização

Atingir uma definição precisa para segurança pode se mostrar uma tarefa mais árdua que ao primeiro olhar, haja visto o sem-número de parâmetros que podem ser utilizados a fim de securitizar algum aspecto da vida humana. É dessa forma que podemos verificar hoje os conceitos de segurança política, segurança econômica, segurança energética, segurança ambiental, etc. Visões mais tradicionais a esse respeito tratam a questão do ponto de vista da defesa militar – segurança contra guerras e conquistas. A definição de Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (*apud* DOMINGUEZ, 2009, p. 58), que atrela a ideia de segurança à sobrevivência, é a que será utilizada aqui. A configuração de uma ameaça à existência de um determinado objeto pode ser tratada como um problema de segurança. Assim, não apenas o Estado no papel desse objeto entraria em tal definição, mas a sociedade de uma maneira geral.

Emil Kirchner (2009) utiliza a noção de novas ameaças, as quais colocariam em cheque “o contrato social, não a habilidade do Estado de governar” (KIRCHNER, 2009, p. 21). Contrapomo-nos a essa ideia por considerar que uma eventual ruptura do contrato social consiste, sim, em um sério obstáculo para a governabilidade do Estado. Assim, mesmo que a ameaça esteja dirigida a um ator que não o Estado, esse é diretamente afetado, devendo, também, ser capaz de dirigir uma resposta.

A abordagem que utilizaremos para tratar do tema da segurança na América do Sul é construída em Buzan & Waever (2003), que rejeitam as idéias de um mundo “unipolar” ou “multipolar”, assim como os conceitos de globalização ou de “nova desordem mundial” no contexto pós-Guerra Fria. Uma vez que, com o fim do período bipolar, as superpotências não possuem mais no elemento da intervenção uma estratégia intrínseca à manutenção da lógica do sistema internacional, os autores afirmam que o nível regional de segurança se tornou mais autônomo e proeminente em política internacional, e propõem a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a qual regionaliza – e sub-regionaliza – tais questões. Mesmo assim, haveria ainda espaço para o elemento interventor, as superpotências, apesar da diminuição da frequência com que ele apareceria.

No entanto, sendo a maioria das potências classificadas por Buzan & Waever (2003) como “potências brandas”, cuja dinâmica doméstica impede o engajamento estratégico-militar nos locais “problemáticos” do mundo, os Estados e sociedades locais acabam por lidar com suas próprias questões. Essa territorialização da segurança segue uma simples lógica de que a maior parte das ameaças percorre distâncias curtas com uma facilidade maior que distâncias longas. E mesmo que o nível global tenha uma maior proeminência em determinados aspectos, a abordagem regionalista pode contemplar as ameaças causadas globalmente.

A abertura de escopo para as dinâmicas de segurança regionais teve nos processos de descolonização a sua origem, e a ordem de eventos desencadeada pode ser brevemente descrita assim: criação de dinâmicas político-militares através da descolonização; maior liberdade de operacionalização dessas dinâmicas com o fim da Guerra Fria; desenvolvimento de iniciativas regionais de segurança geradas pelo crescente poder do mercado global. A contradição carregada no último evento é clarificada por Buzan & Waever (2003):

“O quadro geral se refere à conjunção de dois níveis: a interação das potências globais no nível sistêmico, e grupos de estreita interdependência em segurança no nível regional. Cada RSC é constituído de receios e aspirações das unidades individuais (que,

por sua vez, derivam de características e fraturas internas). Tanto a segurança individual das unidades quanto o processo de intervenção das potências globais pode ser apreendido somente através da compreensão das dinâmicas regionais de segurança” (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 41, tradução nossa<sup>4</sup>).

Dentro da RSCT, os autores percebem a existência de dois espectros que nivelariam os países, sendo um relativo ao poder no sistema internacional e outro referente às capacidades estatais. No primeiro a diferença entre as unidades acontece no nível das ameaças que enfrentam; enquanto superpotências transcendem geograficamente seus interesses, Estados no outro extremo do espectro limitam seus interesses de segurança aos países vizinhos.

Quanto ao segundo, a noção de capacidades estatais parte do que Robert Jackson denomina “soberania empírica” (*apud* BUZAN & WAEVER, 2003, p. 22), que Buzan e Waever (2003) afirmam tratar-se da coesão entre Estado e sociedade. Marco Cepik (2005a) procura separar as capacidades estatais quanto às funções de um Estado democrático, que seriam promover: (a) interesse público; (b) defesa nacional; (c) segurança; e (d) bem-estar. Assim, os Estados mais aptos a desempenhá-las, Estados mais fortes, encontram a maioria das ameaças advinda de um nível externo, enquanto os mais fracos têm uma alta probabilidade de se tornar cenários nos quais uma gama de atores sub-estatais competem pela própria segurança.

Nessa construção teórica, as regiões são divididas em Complexos Regionais de Segurança (RSC, na sigla em inglês), sub-sistemas nos quais a maioria da interação de segurança é interna. O que faz a ligação entre esses sub-sistemas é o mecanismo de penetração, que consiste nos alinhamentos de segurança entre potências externas à região em questão e Estados dessa região, dando margem a processos de intervenção (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 46).

A América do Sul conformaria um RSC que, de acordo com os autores, comporta dois sub-complexos, quais sejam, o andino (formação de conflito) e o Cone Sul (regime de segurança). Alguns autores discordam dessa divisão tanto por considerar que as doze unidades da região possuem percepções de ameaças similares (MUSUMECI, 2010) quanto por não verificar diferenças substanciais nos indicadores sociais e nos índices de estabilidade política (CEPIK, 2005b). Como o objetivo do estudo não é encerrar essa discussão, permitimo-nos a utilização dos

---

<sup>4</sup> “The general picture is about the conjunction of the two levels: the interplay of the global powers at the system level, and clusters of close security interdependence at the regional level. Each RSC is made up of the fears and aspirations of the separate units (which in part derive from domestic features and fractures). Both the security of the separate units and the process of global power intervention can be grasped only through understanding the regional security dynamics”.

elementos trazidos pelos autores para a contextualização do caso paraguaio, a qual será feita mais adiante.

Quanto às especificidades do complexo de segurança sul-americano, ele é caracterizado pela ausência de grandes potências entre as unidades que o formam, a multipolaridade com baixo grau de polarização, a aspiração do Brasil de condição de líder regional, a baixa capacidade de interação entre as unidades, vulnerabilidades em nível doméstico, e uma dinâmica de intervenções de uma potência externa ao complexo, qual seja, os Estados Unidos. Assim, pode-se definir a América do Sul como relativamente coesa, visto a tendência generalizada da aplicação do princípio da não-intervenção em assuntos domésticos de outras unidades (CEPIK, 2005b, p. 6). David Mares, satiricamente, enxerga uma divisão do trabalho nessas situações: enquanto o supracitado princípio é respeitado pelos países da região, a intervenção é realizada pelo ator externo à região, os Estados Unidos (MARES *apud* BUZAN & WAEVER, 2003, p. 317). De fato, historicamente, o tema da segurança coletiva foi tratado em âmbito pan-americano, através da Organização dos Estados Americanos (OEA) e sob a tutela norte-americana.

A influência – e a atuação direta – dos Estados Unidos na América do Sul gera diferentes sentimentos quanto ao papel que a potência cumpre na segurança subcontinental. O significado da liderança americana, ilustrada em ações conjuntas e no fortalecimento da OEA enquanto plataforma para a resolução de conflitos nas Américas, por vezes toma a forma de insegurança para a América Latina como um todo. Assim, a relação dos países sul-americanos com os Estados Unidos tem se movido no sentido de procurar soluções que não envolvam a presença norte-americana, mas uma posição antagônica à superpotência não parece ser possível (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 319). Cepik (2005b) argumenta em torno da fragmentação regional a respeito das políticas de defesa, e vê nos Estados Unidos um dos fatores que motivam essa clivagem (CEPIK, 2005b, p.6).

Alguns países têm nas Forças Armadas o elemento de conexão principal com os Estados Unidos, com raízes na Doutrina de Segurança Nacional, a qual legitimou a intervenção militar, com apoio estadunidense, nos assuntos domésticos. Nesse sentido, a democratização verificada na região no final dos anos 80 agiu de forma a configurar um novo papel aos militares na construção dos novos Estados democráticos, e o enfraquecimento relativo dos militares nesse período permite mudanças nas políticas externa e de segurança, que, no Cone Sul, convergiram para a cooperação multilateral (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 320-322).

Observa-se, principalmente no Cone Sul, a tendência a uma lenta reorganização das Forças Armadas que privilegia uma opção defensiva, e a transformação de uma situação de antagonismo – Brasil-Argentina – a algo semelhante a uma comunidade de segurança. Essa não é, não obstante, uma questão consensual no tema da segurança regional na América do Sul (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 322-323).

Ignorando tênues diferenças de significado nos termos utilizados pelos autores, que podem variar entre “comunidade de segurança”, “zona de paz”, “regime de segurança”, “zona de estabilidade”, entre outros, podemos verificar certa similaridade de opiniões quanto ao estabelecimento de uma sub-região livre da possibilidade de conflitos – ou em firme encaminhamento dessa tendência – no Cone Sul (ver BELTRÁN, 2001; BUZAN & WAEVER, 2003; FUCHS, 2005; FUENTES, 2004; GARAY VERA, 2003; RODRIGO, 2001). Ademais, alguns autores vão além dessa afirmação e classificam a América do Sul toda dessa forma (MARTINS SENHORAS, 2010; GRATIUS, 2008; BARTOLOMÉ, 2007; LARRECHEA, 2008).

Os motivos que levaram esses autores a aceitarem determinada classificação variam, sendo a integração regional a explicação mais aceita (BELTRÁN, 2001; BUZAN & WAEVER, 2003; FUCHS, 2005). Rodrigo (2001) parte da teoria da paz democrática ao afirmar que a ordem correta dos fatores que proporcionam a superação da hipótese de conflito é: democracia, integração, segurança. Já Garay Vera (2003) e Fuentes (2004) atribuem o fato à resolução das contendas territoriais entre as unidades do Cone Sul, que, inserido em um complexo de países débeis, vincula a possibilidade da ocorrência de conflitos interestatais aos níveis mais fundamentais da existência dos Estados, como a demarcação das fronteiras (GARAY VERA, 2003, p. 99).

Outros autores, pelo contrário, não aceitam a caracterização da região dessa forma. Carreras (2007) ignora os parâmetros utilizados pelos autores acima, que definem como zonas de paz regiões onde não há a ocorrência de conflitos entre Estados, ao afirmar que, por verificar altos índices de violência criminal no Cone Sul, se vê obrigado a recusar a consagrada denominação. Cepik (2008a), por sua vez, recusa a ideia de uma comunidade de segurança a partir do conceito de Mares de “paz violenta”, isto é,

“‘uso de violência militar oficialmente sancionada além das fronteiras quando a guerra não é o resultado pretendido’, (Mares, 2001:07). A guerra pode ocorrer como resultado de uma dinâmica frequentemente indesejada pelos atores, derivada de um erro de cálculo que escapa ao controle. A decisão de usar força militar deve ser entendida mais

como uma ferramenta de barganha para os círculos eleitorais dos Estados do que como o simples desejo de resolver uma disputa através da guerra interestatal. A paz violenta entre países se mantém como um aspecto da equação de segurança da América do Sul, assim como disputas territoriais e outras preocupações induzidas por questões estruturais acerca de ganhos relativos estão presentes na história recente da região” (CEPIK, 2008a, p. 2, tradução nossa<sup>5</sup>).

Nesse mesmo estudo, Cepik (2008a), classifica as ameaças e riscos à segurança na América do Sul em quatro tipos: (a) o primeiro, derivado da ideia de paz violenta, que prevê o enfrentamento interestatal; (b) ameaças derivadas de atores sub-estatais, como narcotráfico, crime organizado, violência rural e urbana; (c) uma possível perda da legitimidade dos Estados em lidar com problemas de segurança internos, agravada pela crescente desigualdade de renda em países da região; e (d) o risco relacionado à presença de potências externas ao complexo, sobretudo os Estados Unidos após 11 de setembro (CEPIK, 2008a, p. 2-3).

Já Bartolomé (2010) revisa sua antiga posição de formação de uma zona de paz na América do Sul, relativizando-a a partir da constatação de um significativo incremento no armamento de alguns países sul-americanos, fator que impõe novas dinâmicas na agenda da região e evidencia dilemas de segurança no contexto de conflitos bilaterais (BARTOLOMÉ, 2010, p. 85). Pioli (2010) segue a mesma linha do dilema de segurança, enfatizando a sensação de insegurança que um país gera nos vizinhos ao se armar, ocasionando um efeito dominó que estimula os vizinhos a igualmente procederem (PIOLI, 2010, p. 13-14).

Vale diferenciar Bartolomé (2010) de Pioli (2010) no que se refere à aceitação da hipótese de uma corrida armamentista na América do Sul. Enquanto o primeiro afirma tratar-se de um erro conceitual a definição da nova dinâmica da região como corrida armamentista pela heterogeneidade das razões que levam os países a se armar, o segundo não demonstra muita preocupação nesse sentido, visto que assim se refere, apesar de não insistir conceitualmente na questão.

Rafael Villa (2008) aprofunda o debate acerca da ideia de uma corrida armamentista se desenvolvendo na região. Para o autor, que verifica uma nova dinâmica de gastos militares na América do Sul, não há a ocorrência do fenômeno devido aos seguintes fatores: (a) não há a

---

<sup>5</sup> "‘officially sanctioned use of military violence across national boundaries when war is not the intended result’ (Mares, 2001:07). The war might happen, as the result of a dynamic often unwanted by actors, originated from a miscalculation that escapes their control. The decision to use military force must be understood more as a bargaining tool for the states constituencies than just as the desire to resolve a dispute through interstate war. Violent peace among countries remains a pervasive feature of South America’s security equation as far as territorial disputes and other structural induced concerns about relative gains are present in the recent history of the region”.

suposição de uma ação coletivamente orientada; (b) não há a expectativa sobre o uso não benéfico dos armamentos; (c) a América do Sul apresenta gastos militares baixíssimos caso comparada ao restante do mundo; (d) é possível estabelecer uma relação entre crescimento do PIB e dos gastos militares – de 2003 a 2007; (e) nos primeiros anos da redemocratização, os governos pouco se preocuparam com a modernização das Forças Armadas; (f) em termos de proporção do PIB, os gastos militares não têm tanta representatividade; e (g) entre 2003 e 2007, 97% do orçamento militar foi destinado à folha de pagamentos, a pensões, etc.

Villa (2008) ainda retoma o tema da integração na América do Sul. Para ele, a integração regional levou os países a terem um maior comprometimento com a segurança regional. Depreende-se daí um dos fatores que contribuem para a vontade de modernizar os parques militares (VILLA, 2008, p.29). Mariano Bartolomé (2010) também alude à fundamentalidade da integração no tratamento da questão do armamento, colocando a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) como importante fórum de debates onde se pode desenvolver mecanismos de comparação de gastos em matéria de defesa, a despeito da lentidão com que a organização se consolida (BARTOLOMÉ, 2010, p.67-68 e 82).

Assim, apesar da discordância entre os autores sobre as causas e as conseqüências da obtenção de uma região livre da possibilidade de conflitos interestatais – e sobre a condição *de facto* do subcontinente –, o tema da integração surge como importante aspecto na segurança regional, e a recente criação do Conselho de Defesa da União das Nações Sul-Americanas aparece como elemento novo na institucionalização de um regime multilateral de segurança na América do Sul. Fica clara, assim, a necessidade de uma profundidade maior sobre os desenvolvimentos subcontinentais no que tange à integração, a fim de situar o Paraguai no atual cenário de segurança regional.

## 2.2. Desenvolvimentos da Integração Subcontinental

Para que possamos lograr uma boa explicação dos processos de integração pelos quais passa a América do Sul, sobretudo aqueles que têm relação direta com o objeto em questão, o Paraguai, um ponto lógico de partida é a mudança no padrão de relacionamento entre os dois Estados mais fortes da região, quais sejam, Brasil e Argentina. A tradicional rivalidade entre tais países passou a ser superada a partir da aproximação entre os governos militares, que foi

oficializada a partir da cooperação bilateral efetuada pelos governos Sarney e Alfonsín, em 1985, através da Declaração de Iguazu. Assim, firmavam-se as bases políticas para a efetivação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) de motivação econômica, que viria a agregar a seu quadro Uruguai e Paraguai. Mais tarde, Bolívia, Chile, Equador e Peru foram incorporados ao bloco como membros associados, e a Venezuela como membro pleno<sup>6</sup>.

Tabela 1 – Hipóteses para a formação do Mercosul

Hipóteses para a Formação do Mercosul		
<i>Tipo de hipóteses</i>	<i>Motivação para a integração</i>	<i>Membros do Mercosul*</i>
<i>Geopolítica</i>	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
<i>Economia Política</i>	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil, Chile e Venezuela
<i>Orientação Doméstica</i>	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile e Venezuela
<i>Institucionalização da democracia</i>	As regras da integração tomam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as possibilidades de reversão do regime	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai

Fonte: MARTINS SENHORAS & VITTE *apud* MARTINS SENHORAS (2009, p. 11).

Martins Senhoras e Vitte (*apud* MARTINS SENHORAS, 2009, p. 11) estipulam hipóteses para a formação do Mercosul e as cruzam com outras duas variáveis, quais sejam, as motivações para a formação do bloco e os países integrantes que teriam tais motivações (ver tabela 1).

Apesar de não chegar a conclusões quanto à hipótese preponderante na formação do Mercosul, Martins Senhoras (2009) prevê que efeitos de transbordamento partem do núcleo da estrutura do bloco – no caso do Mercosul, a economia – para outros setores, como a segurança e a defesa, que passam a ser incorporados na agenda de negociações. A ideia contida nesse pressuposto é a de que grupos domésticos buscam formas de intervir nas negociações de

<sup>6</sup> A ratificação da entrada da Venezuela como membro pleno no Mercosul depende apenas da aprovação do parlamento paraguaio.

maneira a incluir novas temáticas na integração (MARTINS SENHORAS, 2009, p. 11-12). Garay Vera (2003), a despeito do menor grau de explicação, prevê o mesmo resultado:

“Considerando a sua natureza econômica e de diálogo político, como se tem ratificado ultimamente, pode-se afirmar que o Mercosul é um subsistema homogêneo de países débeis que gira ao redor do Tratado de Assunção. Tem origem comercial e é ordenado em torno de uma Tarifa Externa Comum, mas excedeu seu caráter de instrumento promotor do livre comércio para debater formas de institucionalização mais intensa, *ênfatizando seu caráter ‘estratégico’*” (GARAY VERA, 2003, p.72, tradução e grifo nossos<sup>7</sup>).

Assim, as Forças Armadas, inicialmente preteridas das negociações no Mercosul, visto o contexto de relativa despreocupação com o setor no processo de transição democrática na América do Sul no início dos anos 1990, puderam ser inseridas no contexto da integração sub-regional.

Rodrigo (2001) argumenta a partir da prioridade que a forma democrática de governo tem na constituição do Mercosul, sendo a única maneira de alcançar a transparência necessária que dá suporte à segurança (RODRIGO, 2001, p. 24-25). Compreende-se, portanto, a desconfiança que o setor militar gerava nos governos sul-americanos nesse contexto de democratização, devido ao cenário geopolítico de contenção e desconfiança mútua por eles criado no período da Guerra Fria (MARTINS SENHORAS, 2009, p. 7). Dessa forma, o tema castrense na América do Sul focava mais na questão da subordinação militar aos regimes civis do que na da construção de capacidades (GARAY VERA, 2003, p. 49). De fato, o controle civil das Forças Armadas é um dos poucos elementos de convergência entre os países sul-americanos em matéria de defesa (BARTOLOMÉ, 2007). A relativa perda de peso político que atingiu os militares pode ser atestada pela baixa preocupação com gastos nas Forças Armadas no início do período de transição democrática, principalmente no sentido de modernizá-las (BELTRÁN, 2001, p. 49).

No entanto, em um segundo momento, a partir da modificação das preocupações dos países face aos processos de integração regional, a construção de medidas de confiança mútua entre os Estados do Mercosul possibilitou o redirecionamento da região rumo a um ambiente cooperativo em matéria de segurança, principalmente através de formas de cooperação bilateral

---

<sup>7</sup> “Considerando su naturaleza económica y de diálogo político como se ratificado ultimamente, se puede afirmar que el Mercosur es un subsistema de Estados débiles y homogéneo, que gira alrededor del Tratado de Asunción. Tiene origen comercial y se ordena en torno a un Arancel Externo Común, pero há excedido su carácter de instrumento promotor del libre comercio para entrar a debatir formas de institucionalización más intensa, enfatizando su carácter ‘estratégico’”.

no combate a ameaças mutuamente percebidas. A lentidão com que o tema de defesa e segurança foi retomado é diretamente proporcional à dificuldade em reverter tendências de cooperação nesse campo. No entanto, a mesma relação é observada no momento em que aproximações nessa área – segurança – oscilam muito menos que os arranjos econômicos do Mercosul (PEREIRA *apud* MARTINS SENHORAS, 2009, p. 12). Assim se compreende a retomada de políticas que proponham uma modernização militar, a qual o debate da seção anterior ilustrou.

Flemes & Radseck (2009) atribuem duas motivações principais para o surgimento da cooperação bilateral em nível de defesa e segurança: (a) conter ameaças transnacionais, como o tráfico de drogas; e (b) gerar confiança entre forças militares vizinhas. Comissões Mistas Antidrogas, batalhões binacionais e mecanismos de consulta militar estão entre os instrumentos bilateralmente criados, sendo que Brasil, Chile e Argentina, de acordo com os autores, acabam por centralizar esse tipo de ação – o que não impede a aproximação entre outros países na ausência desses (FLEMES & RADSECK, 2009, p. 18).

Martins Senhoras (2009) resume bem o processo de incorporação dos temas de defesa e segurança à agenda regional ao afirmar que

“se por um lado a funcionalidade das políticas de *desenvolvimento*, alicerçadas na integração regional do Mercosul, permitiu o aumento da visibilidade do potencial político da região na balança internacional de poderes por um lado e otimizou a capacidade econômica dos Estados; por outro lado foi a responsável pela incorporação das forças armadas no debate da cooperação sulamericana, o que tendeu a criar uma relação causal lógica, com as *políticas de desenvolvimento* do período democrático anteriores sendo determinantes pelas *políticas de segurança e defesa* no caso do Mercosul, e portanto do Brasil, enquanto líder desse bloco” (MARTINS SENHORAS, 2009, p. 13).

É nesse sentido que Buzan & Waeber (2003) vêem a transformação da relação entre Brasil e Argentina, que, ilustrada no fortalecimento do Mercosul, permite que o desenvolvimento dessa organização possibilite uma plataforma internacional para a atuação do bloco – e do Brasil enquanto potência regional. Tal argumento pode assumir qualidade de segurança a partir da percepção dos Estados Unidos, com suas políticas antidrogas, como uma ameaça à posição internacional que a condição de estabilidade oferecida pelo bloco potencializa. No fim, dessecuritizando a relação Brasil-Argentina, viabiliza-se a atuação regional em esfera global em termos de segurança (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 325-327).

Retomando a discussão sobre elementos externos ao complexo de segurança da América do Sul, nesse caso os Estados Unidos, é importante levar em conta as estratégias norte-

americanas para a região, que, segundo Dominguez, teriam quatro bases principais: (a) desenvolvimento de uma área de livre comércio – através do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); (b) multilateralismo para a solução de conflitos no continente; (c) defesa coletiva da democracia; e (d) pressão sobre Cuba para que se enquadre nos parâmetros adequados para a potência hegemônica. Os temas de interesse no alcance dessas estratégias seriam o extremismo político, o crescimento econômico sustentado, a integração econômica, o tráfico de drogas, a imigração ilegal e a estabilidade político-social, e os instrumentos para que se efetivem essas diretrizes seriam mecanismos multilaterais como a OEA e o TIAR, além do Comando Sul das Forças Armadas estadunidenses (DOMINGUEZ *apud* BELTRÁN, 2001, p. 57-58).

Cristian Garay Vera (2003) procura sair dessa nebulosa enumeração de conceitos ao defender que os objetivos da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina vão, do ponto de vista formal, do fortalecimento dos governos democráticos ao confronto das ameaças não-tradicionais, como o tráfico de drogas e o terrorismo. Assim, ao se tornar uma questão de segurança nacional para os americanos, o narcotráfico recebe tratamento institucionalizado para a operacionalização de seu combate, que se dá a partir do documento Estratégia Nacional de Controle de Drogas, do Escritório Nacional para a Política de Controle de Drogas, diretamente subordinado à Casa Branca. Essa política prevê ações variadas, como o envio de oficiais da DEA (*Drug Enforcement Administration*) a países da região, certificação unilateral das políticas nacionais antidrogas, militarização do combate ao narcotráfico e, principalmente, a busca de acordos sobre essa questão (GARAY VERA, 2003, p. 129-131).

Nos anos 90, um dos estrategistas do Comando Conjunto dos Estados Unidos, Richard Barnett já diagnosticava 16 áreas problemáticas no planeta, entre as quais estavam aquelas localizadas no que ele denominava “quintal” (*backyard*): Haiti, Colômbia, e, como terceiro foco, Brasil e Argentina. O mesmo Barnett justifica essas possíveis intervenções da potência hegemônica ao considerar que os Estados Unidos são “a única nação na Terra capaz de exportar segurança de uma maneira sustentável” (*apud* CECEÑA & MOTTO, 2005, p. 13, tradução nossa<sup>8</sup>). Assim, os Estados Unidos, cuja doutrina considera que Estados fracos, incapazes de garantir o monopólio da violência, são cenários propensos ao desenvolvimento de células terroristas, e que essa atrofia estatal tende a se propagar regionalmente (WINER, 2008, p.74), advogam a favor da aplicação dos princípios de segurança cooperativa na região. Seria um

---

<sup>8</sup> “We are the only nation on earth capable of exporting security in a sustained fashion”.

modelo de defesa defensivo aliado a um ator externo – Estados Unidos – com capacidade ofensiva como elemento de dissuasão e garantia do funcionamento do sistema. (BELTRÁN, 2001, p. 64)

Raúl Zibechi (2006) dá ênfase ao segundo objetivo declarado do Comando Sul estadunidense, qual seja,

“assegurar que ‘os países exerçam soberania sobre seu território’ e que consigam ‘dominar espaços não governados’. Esse é um ponto chave para que se cumpra com outras prioridades: assegurar os fluxos de energia e proteger as infraestruturas críticas; assegurar que os países tenham vontade de participar em ‘operações combinadas’, como ações anti-terroristas, operações de paz e de assistência humanitária; impedir que organizações terroristas obtenham apoio; e fortalecer governos estáveis no continente” (ZIBECHI, 2006, p. 1, tradução nossa<sup>9</sup>).

O português Boaventura de Sousa Santos (2008) enxerga no livre acesso aos recursos energéticos o ponto central da estratégia norte-americana no subcontinente, que, frente ao fracasso da tentativa consensual de obter esse acesso – ALCA –, procura novos rumos para atingi-lo. Ceceña (2011) concorda na atribuição de importância aos recursos energéticos, aos quais agrega as riquezas naturais da região de uma forma geral e, sobretudo, o fato de a América como um todo possuir alguns dos principais elementos da logística internacional, como o Canal do Panamá, sendo que a porção sul teria o que a autora chama de “outro canal do Panamá”, o IIRSA (Projeto de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul). Tais projetos facilitam sobremaneira o acesso aos mercados e a mobilização de diversos recursos – dentre eles, os militares (CECEÑA, 2011, p.12).

Uma das formas de operacionalizar a estratégia estadunidense é o estabelecimento de bases ao longo do continente, que seriam justificadas pela Guerra às Drogas, mas que de fato perseguiriam o controle militar dos territórios. A fragmentação da ideia inicial de uma grande base foi substituída pela multiplicação de unidades menores, na impossibilidade de execução da primeira ideia. Esses centros operacionais, os FOLs (*Forward Operating Locations*), instalados a partir de 1999, substituíram a ideia do Centro Antidrogas unificado (MANERO, 2003, p. 161-162).

---

<sup>9</sup> “asegurar que ‘los países ejerzan soberanía sobre su territorio’ y que consigán ‘dominar espacios no gobernados’. Ello resulta clave para poder cumplir con las otras prioridades: asegurar los flujos de energía y proteger las infraestructuras críticas; asegurar que los países tengan voluntad de participar en ‘operaciones combinadas’ como acciones antiterroristas, operaciones de paz y de asistencia humanitaria; impedir que apoyen a organizaciones terroristas; y que se fortalezcan gobiernos estables en el continente”

A concepção geopolítica norte-americana do “alargamento”, que tem seu apogeu na zona de livre comércio do Alaska à Terra do Fogo, a ALCA, consiste na expansão conjunta da esfera de influência da hegemonia a outros círculos. A flexibilização do alargamento face à dificuldade de promover a ALCA redundou na política de buscar acordos de livre comércio bilateralmente. Assim, ao passo em que se busca a concretização de tais acordos com Colômbia e Peru, os Estados Unidos impõem uma nítida clivagem na sub-região andina, onde Venezuela e Colômbia, manifestam posições contrárias no que tange a integração sul-americana (MANERO, 2009, p. 4-7).

Manero (2003), ao abordar o Plano Colômbia de combate ao narcotráfico no país, procura contextualizá-lo na estratégia norte-americana para a região, que, óbvio, é anterior ao engajamento militar no país andino. Assim, o Plano torna-se parte evidente de um desenho estratégico a longo prazo, onde ultrapassa seu papel de combate ao narcoterrorismo e se insere na estratégia de controle regional. É nesse sentido que o mesmo Manero (2009) compreende a reativação da IV Frota da Marinha dos Estados Unidos no Atlântico Sul: um sinal de que o país não está disposto a se retirar do subcontinente e abrir mão de sua estratégia (MANERO, 2009, p. 125).

Ana Esther Ceceña (2011) avança nesse raciocínio ao reafirmar a Colômbia como ponto de enclave dos Estados Unidos na América do Sul, que pretendem estender, na lógica do alargamento, sua esfera de influência a partir dali. Não é preciso muito raciocínio para logo compreender a Iniciativa Mérida, de combate ao narcotráfico no México, como a extensão ao Norte do Plano Colômbia, ou, como a chama Ceceña, “Plano Colômbia do Norte”. Ora, se a efetivação do controle sobre a América Latina parte da Colômbia rumo ao norte, em direção ao México, qual seria seu enclave no Cone Sul? De acordo com a autora, o enclave ideal do “Plano Colômbia do Sul” seria o Paraguai, tanto pela sua localização estratégica quanto por aproximações que evidenciam a ideia, que será melhor explorada na seção final do capítulo.

A integração na América do Sul, defende Sanahuja (2011), está diante de um “trilema” entre o Estado-Nação e a defesa da soberania, as aspirações de uma integração regional e eficaz, e a busca de autonomia no plano internacional” (SANAHUJA, 2011, p. 117, tradução nossa<sup>10</sup>). Esse trilema está diretamente ligado à relação dos países do subcontinente com os Estados

---

<sup>10</sup> “trilema entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional y eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional”.

Unidos, e, segundo Sanahuja, não pode ser solucionado de maneira a lograr o alcance de todos os elementos; apenas a conjunção de dois dos três fatores seria possível.

A intenção de que se pudesse convergir os dois blocos de integração comercial sul-americanos, quais sejam, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), possibilitou o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações, precursora da atual União de Nações Sul-Americanas (UNASUL<sup>11</sup>). A UNASUL seria a entidade a responder aos anseios verificados no trilema de Sanahuja. Além disso, ao excluir o México – único país além do Brasil que poderia se incluir na disputa de líder do processo – e os países da América Central de seu quadro, a entidade acaba por consolidar a liderança do Brasil no processo de integração e reduzir a presença dos Estados Unidos como elemento externo na integração sub-regional, vista a significativa influência em matéria de defesa e segurança que os Estados Unidos acabam por exercer tanto no México quanto nos países centro-americanos. (SANAHUJA, 2011, p. 123).

Sanahuja (2011) posiciona a integração no âmbito da UNASUL em uma estratégia pós-neoliberal, que, ao mesmo tempo em que ambiciona autonomia no cenário internacional, principalmente em relação aos Estados Unidos, rejeita a ideia de um regionalismo aberto, como ocorre nos casos do Mercosul e da CAN. Assim, o autor enumera aspectos que marcam essa nova aproximação regional: (a) o retorno da política às relações internacionais e às políticas de desenvolvimento, em detrimento das comerciais; (b) um retorno ao protagonismo do Estado nos temas da integração, ilustrado no caráter intergovernamental da organização; (c) a busca por autonomia, sobretudo frente aos Estados Unidos; (d) ênfase em políticas para reduzir assimetrias; e (e) maior preocupação quanto a carências na infraestrutura regional (SANAHUJA, 2011, p. 121-122).

A construção da IIRSA faz eco a aspectos mencionados, ao propor uma integração que ultrapasse o nível comercial, respondendo diretamente às carências de infraestrutura e procurando *de facto* conectar diferentes áreas do subcontinente. Uma melhor explicação dos corredores de desenvolvimento propostos pelo projeto e, principalmente, da inclusão do Paraguai no núcleo desses corredores, será doravante realizada.

Quanto à exclusão do elemento externo no projeto de integração regional, expressa uma vontade do Brasil de se manifestar como líder regional e de criar mecanismos de solução de

---

<sup>11</sup> A UNASUL conta com os membros do Mercosul ampliado (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela), da CAN (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), Suriname e Guiana.

conflitos fora do âmbito da OEA. Nesse sentido, ocorre a proposta para um Conselho de Defesa Sul-Americano, que foi efetivamente criado em 16 de dezembro de 2008<sup>12</sup>. A ideia é a de estabelecer um mecanismo para a prevenção de conflitos em uma base multilateral de consulta mútua. A criação do Conselho foi catalisada pelo surgimento de uma crise na Bolívia relacionada a um movimento separatista, que motivou manifestações violentas e uma crise institucional no país. A UNASUL agiu rapidamente no sentido de respaldar o governo central de Evo Morales e a integridade territorial boliviana, no que foi considerado o batismo de fogo da organização (FLEMES & RADSECK, 2009, p. 19 e 21).

Flemes & Radseck enumeram as crises domésticas na América Latina cuja resolução se deu através de mediação externa (ver tabela 2) – com participação de países da região –, além do caso haitiano, único onde ocorre uma intervenção em nível multilateral.

Tabela 2 – Governança de Segurança em Nível Doméstico

**Governança de Segurança em Nível Doméstico**

	Mediation	Intervention
Peru 1992	OAS, US	
Guatemala 1993	OAS, US, Brazil	
Paraguay 1996, 1999	MERCOSUR, Brazil	
Ecuador 2000	OAS, US	
Venezuela 2002	Brazil, Rio Group, MERCOSUR	
Haiti 2004ff.		MINUSTAH
Colombia 2007	Venezuela (failed)	
Bolivia 2008	UNASUR, OAS	
Honduras 2009	Brazil, OAS, US, ICJ	

Fonte: FLEMES & RADSECK (2009, p. 22)

Esse quadro denota a capacidade das instituições continentais em mediar crises domésticas, e, adicionando a bem-sucedida resolução da revolta policial no Equador em 2010, indica a tendência a evitar intervenções que possam atentar contra a soberania dos Estados. Assim, considerando que a presença dos Estados Unidos adiciona um fator de instabilidade às crises verificadas na região, o Brasil coloca-se como um mediador “neutro” no subcontinente, e institucionaliza esse aspecto através do Conselho de Segurança Sul-Americano. Além disso, o país, ao mediar a tensa relação entre Bogotá e Caracas no interior da UNASUL – e, portanto, do Conselho –, lograria, simultaneamente, a exclusão do ator externo no processo de resolução de

<sup>12</sup> Para um cronograma da criação do Conselho de Segurança Sul-Americano, ver: MARTINS SENHORAS (2009).

crises na América do Sul e a manutenção de relações cordiais com os Estados Unidos, uma vez que é preferível que se recorra à “moderação” de Brasília que ao “radicalismo” de Caracas (SANAHUJA, 2011, p. 136).

Por fim, vale ressaltar os benefícios que Sanahuja (2011) acredita possuírem os países sul-americanos ao se engajarem na integração através da UNASUL: para o Chile, a atenuação das possibilidades de conflito com Bolívia e Argentina e a resolução de problemas de segurança energética; para a Bolívia, um mercado estável para as exportações de gás e o respaldo oficial aos projetos políticos de Morales; para o Peru, o reforço da condição de porta ao Pacífico e aos mercados asiáticos; para a Colômbia, a diversificação das relações exteriores, extremamente dependentes dos Estados Unidos; para a Venezuela, um meio de desenvolver sua estratégia energética e o projeto de integração bolivariano; para Equador, Uruguai e Paraguai, uma melhor plataforma para sua inserção internacional; e para a região como um todo, uma importante ferramenta de estabilidade política e de convergência das agendas de desenvolvimento e segurança (SANAHUJA, 2011, p. 125-126).

Cabe, enfim, desenvolver o papel do Paraguai nesse cenário para, então, observar as motivações das alternativas políticas de que Assunção dispõe. Esperamos que, ao fim, possamos vislumbrar as implicações dessas opções políticas.

### 2.3. O Posicionamento Paraguaio

Algumas idéias sobre a nação paraguaia, pela ampla aceitação, acabam difundidas como verdades satisfatórias. Algo como o mito do “gigante adormecido” ou o “complexo de vira-latas” para o Brasil. Raúl Sapena (1995) procura situar internacionalmente o Paraguai do pós-Guerra Fria através do que se pode encarar como uma desmistificação dessas acepções historicamente construídas acerca do país. Sapena afirma que a perpetuação desses mitos acaba por afetar o Paraguai em matéria de política exterior, e advoga pela superação dessas concepções, que seriam: (a) o mito do prisioneiro geopolítico; (b) o mito do pêndulo; e (c) o mito do guerreiro-militarista. Quanto à primeira, o autor rejeita a ideia de que a determinação geográfica age como condicionante ao desenvolvimento internacional do país. Assim sendo, ele argumenta que a permanente reinterpretação do significado da mediterraneidade, contextualizando-a, deve ser o *modus operandi* de Assunção para potencializar sua posição geográfica (SAPENA, 1995, p. 116).

O mito do pêndulo é desconstruído por Sapena (1995) porque, de acordo com ele, não há uma orientação política voltada, sem exceções, a um dos dois grandes vizinhos. Sapena exemplifica essa ideia através do direcionamento da diplomacia de Assunção a La Paz desde a Guerra da Tríplice Aliança até a Guerra do Chaco, tirando do primeiro plano as relações com Brasil e Argentina (SAPENA, 1995, p. 117). Não discordamos da visão do autor nesse ponto – até porque a teoria da diplomacia pendular somente passa a existir nas décadas de 50 e 60 –, mas, para nossa análise, de temporalidade restrita a desenvolvimentos mais recentes, importa a perda do instrumento político do pêndulo pela diplomacia paraguaia após a efetivação do Mercosul, que desativa a balança de poder entre Brasília e Buenos Aires.

Sobre o mito do guerreiro e militarista, Raúl Sapena (1995) não discorda da afirmação, mas a considera anacrônica, uma vez que o “Paraguai é um país com fronteiras estáveis e já negociadas com seus vizinhos. Não tem reivindicações jurídicas sobre territórios vizinhos e nem é receptor delas.” (SAPENA, 1995, p. 118, tradução nossa<sup>13</sup>). Dessa forma, configura-se como um “país definitivo e pacífico”.

No entanto, apesar de todas as contendas territoriais estarem resolvidas e de, *a priori*, o Paraguai não enfrentar nenhuma hostilidade declarada por parte dos países vizinhos, a ideia de nação isolada de seu entorno, insulada, receosa do comportamento dos que estão ao seu lado – um dos mitos da nação paraguaia, mas não desconstruído por Sapena – permanece viva no imaginário guarani. De acordo com Sonia Winer (2008), a facilidade com que o território paraguaio era invadido deixou marcas na identidade cultural guarani e em sua percepção dos vizinhos como ameaças. Tal situação foi alçada à condição de realidade na deflagração da Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870) – onde os hoje aliados de Mercosul, Brasil, Argentina e Uruguai, se juntaram contra o Paraguai do General Solano López, naquela que foi a maior hecatombe da história do país –, que somente reforça o receio da agressão externa e acarreta em uma posição de isolamento e defensivista do país no contexto regional (WINER, 2008, p. 89).

Além disso, a ocorrência da Guerra do Chaco, contra a Bolívia, onde, apesar da vitória paraguaia mesmo em condições inferiores frente a uma Bolívia assessorada pela Alemanha, os custos foram imensos e o território do Chaco ficou praticamente abandonado, contribui para a noção de vizinhos hostis. A Guerra do Chaco pode ser considerada chave na compreensão desse

---

<sup>13</sup> “El Paraguay es un país con fronteras estables y ya negociadas con sus vecinos. No tiene reclamos jurídicos sobre territorios vecinos, ni es receptor de tal tipo de reclamos de los mismos”.

sentimento de isolamento presente no Paraguai, visto que colocou o país em oposição ao único Estado vizinho contra o qual ainda não havia se indisposto, “e terminou em uma espécie de profecia auto-cumprida da ameaça externa desde o outro lado das fronteiras; ademais, aglutinou em um só conjunto o temor à agressão, o orgulho nacional, o papel dos militares e a validade dos governos fortes”. (WINER, 2008, p. 90, tradução nossa<sup>14</sup>).

Somada à recorrente percepção de ameaça externa, a identidade guarani, que de alguma forma operou como principal força unificadora da nação e desempenhou uma função integradora no Paraguai, reforçou um nacionalismo introvertido (WINER, 2008, p. 87). Esse é o caldo de cultura que contribuiu para o eventual alinhamento do Paraguai aos Estados Unidos: a contraditória ideia da burocracia paraguaia de fortalecer no Mercosul sua posição por meio de acordos com a potência hegemônica. No entanto, a possibilidade de intervenção militar estadunidense em território paraguaio não parece despertar na população ou nas elites paraguaias um sentimento nacionalista, visto que percebem a potência hegemônica como mais leve, menos perigosa – até mesmo como um aliado estratégico –, comparada às nações vizinhas (WINER, 2008, p. 90).

Consideramos contraditória a supracitada ideia de fortalecimento do Paraguai no Mercosul porque, ainda que a vontade paraguaia possa ser verificável no que tange às assimetrias de poder no Cone Sul, sua posição no Mercosul não ficaria mais forte; o simples fato do Mercosul enquanto bloco ficar enfraquecido com a presença do elemento externo relativiza o hipotético fortalecimento paraguaio. Bernard Labatut (2008) chamaria a doutrina de alinhamento aos Estados Unidos de “egoísmo racional” (LABATUT, 2008, p. 211).

Voltamos, dessa forma, ao já aludido Plano Colômbia do Sul, que inseriria o Paraguai no epicentro da estratégia norte-americana para o Cone Sul. De fato, o escritor paraguaio Roa Bastos, antes mesmo que estudiosos previssem essa situação, já se referia à privilegiada condição do Paraguai em matéria de integração sul-americana, apesar de considerar seu país “*el agujero negro de América Latina*”: “O Paraguai é o centro da América. Núcleo geográfico, histórico, social, da futura integração dos Estados independentes nessa parte da América. A sorte do

---

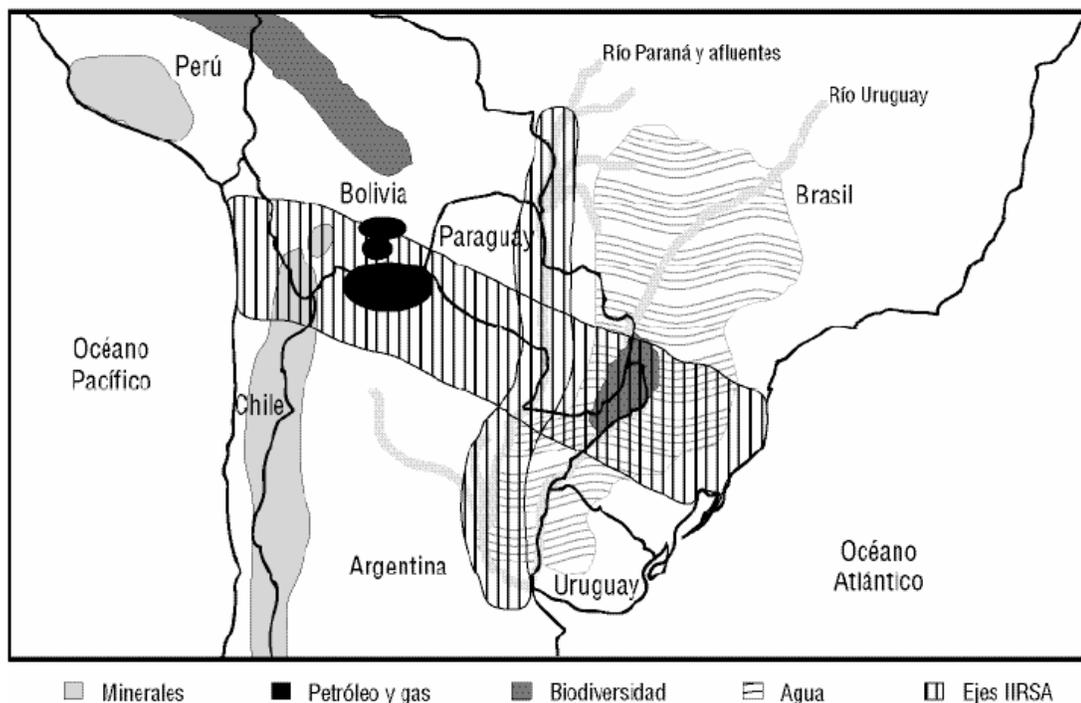
<sup>14</sup> “y terminó en una especie de profecía auto-cumplida de la amenaza externa desde el otro lado de las fronteras, pero además aglutinó en un solo conjunto el temor a la agresión, el orgullo nacional, el rol de los militares, y la validez de los gobiernos fuertes”.

Paraguai é a sorte do destino político americano” (BASTOS *apud* GRANATO *et al*, 2008, p. 231, tradução nossa<sup>15</sup>).

Ceceña e Motto (2005) desenvolvem melhor essa ideia do Paraguai como “eixo da dominação do Cone Sul”. Em termos clausewitzianos, o Paraguai seria a chave de país da sub-região para Washington, que, por sua vez, orientaria seu interesse na região através de dois eixos principais, quais sejam: (a) a Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina; e (b) a Faixa Capricórnio-Paraná. Doravante aprofundaremos a discussão acerca da região da Tríplice Fronteira.

Mapa 1 – Recursos estratégicos e faixas de desenvolvimento IIRSA no Cone Sul

**Mapa 1. Recursos estratégicos y franjas de desarrollo IIRSA en el Cono Sur**



Fonte: CECEÑA & MOTTO (2005, p. 15)

Quanto à Faixa Capricórnio-Paraná (ver mapa 1), trata-se de dois eixos de desenvolvimento do Projeto IIRSA, onde o Paraguai possui localização central e, portanto, estratégica. O eixo Porto Alegre-Assunção-Jujuy-Antofagasta, que ligaria o Oceano Atlântico ao Pacífico, passa pelas regiões sul do Brasil, sudeste do Paraguai, norte da Argentina e norte do

<sup>15</sup> “El Paraguay es el centro de la América. Núcleo geográfico, histórico, social, de la futura integración de los Estados independientes en esta parte de América. La suerte del Paraguay es la suerte del destino político americano”.

Chile. Tais regiões são dotadas de recursos minerais, fósseis e naturais de suma importância para o desenvolvimento sul-americano, e, caso conectadas ao outro eixo, que liga hidrograficamente o Centro-Oeste brasileiro ao Rio da Prata, através dos rios Paraguai e Paraná, constituem-se em “um ambicioso projeto de conexão destinado a fortalecer a inserção do sul da América no mercado internacional” (CECEÑA & MOTTO, 2005, p. 15, tradução nossa<sup>16</sup>).

Ressaltando-se a posição paraguaia no mencionado projeto, e lembrando do que Boaventura de Sousa Santos afirma ser o ponto central da estratégia dos Estados Unidos, qual seja, o livre acesso aos recursos energéticos, fica evidente a insistência estadunidense em lograr uma posição no Paraguai.

Para Marielle Palau (2006), o Paraguai possui caráter estratégico na visão estadunidense por três motivos, a saber: os aludidos recursos naturais; a proximidade física com Brasil e Argentina, devido ao peso político dos países na região, e com a Bolívia, para que se possa, através do apoio a movimentos separatistas, desestabilizar o governo de Evo Morales; e o potencial das mobilizações rurais no Paraguai, que opõem resistência à concentração empresarial da terra (PALAU, 2006, p. 343).

Apesar de pequenas diferenças sobre as principais motivações dos Estados Unidos para firmar interesse no Paraguai, o modo como se operacionaliza a intervenção, a justificação dessa ação, e a legitimação são pontos nos quais Palau (2006), Manero (2003), Ceceña e Motto (2005), Zibechi (2006) e Ceceña (2010) convergem opiniões. A operacionalização dos “Planos Colômbia” dos Estados Unidos é realizada através de operações militares, as quais paulatinamente adquirem caráter definitivo com o estabelecimento de bases, a construção de aeroportos, exercícios militares conjuntos e treinamentos militares, etc. Os Estados Unidos justificam intervenções em outros países através da atual doutrina de segurança nacional, que considera o desenvolvimento de atividades terroristas – onde se enquadra o narcotráfico – como uma ameaça à sua segurança. E a legitimação dessas ações ocorre através da construção dos Estados débeis, incapazes de prover a devida segurança e, portanto, passíveis de receber intervenção norte-americana.

Juan Gabriel Tokatlián, em recente evento acadêmico<sup>17</sup>, afirmou que as investidas dos Estados Unidos no contexto da Guerra às Drogas acontecem em sociedades/Estados cada vez

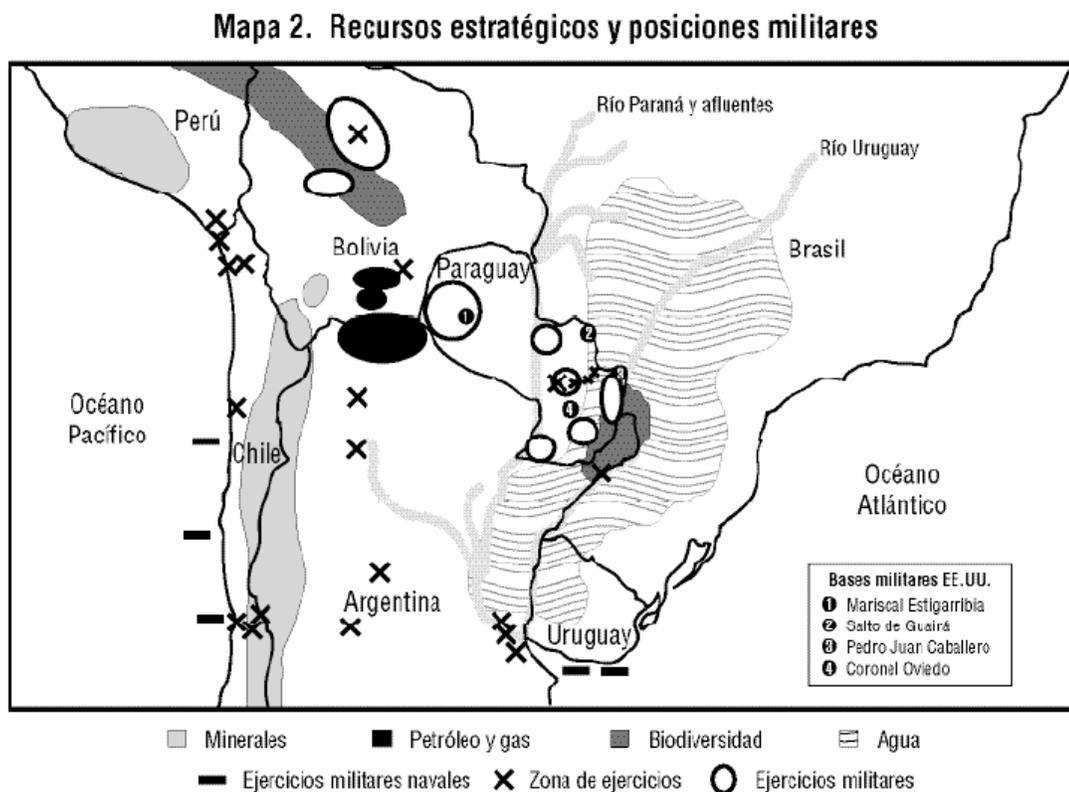
---

<sup>16</sup> “un ambicioso proyecto de conexión destinado a fortalecer la inserción del sur americano en el mercado mundial”.

<sup>17</sup> Painel “América do Sul: desafios de segurança e integração”, UFRGS, 6 de maio de 2011.

mais débeis. Nesse sentido, o Paraguai é um dos cinquenta Estados no mundo que recebem de Washington a alcunha de “Estado falido”, isto é, que “carecem de legitimidade política e que não garantem nem segurança nem direitos ou acesso a bens para a maioria de seus cidadãos” (AGUIRRE *apud* ZIBECHI, 2006, p. 1, tradução nossa<sup>18</sup>).

Mapa 2 – Recursos Estratégicos e Posições Militares dos Estados Unidos no Cone Sul



Fonte: CECEÑA & MOTTO (2005, p. 26)

A verificação de diversos exercícios militares conjuntos entre as Forças Armadas norte-americanas e paraguaias (CECEÑA & MOTTO, 2005), o fato de importantes instituições dos Estados Unidos – nomeadamente DEA, CIA (*Central Intelligence Agency*) e FBI (*Federal Bureau of Investigation*) – possuírem bases de atuação em território paraguaio (ver mapa 2), o aumento percebido na presença militar dos Estados Unidos (PALAU, 2006, p.8) – de 87 efetivos em 2005 a 382 em 2006 –, e, sobretudo, a possibilidade de que venha a se efetivar o recurso à

<sup>18</sup> “carecen de legitimidad política y que no garantizan ni la seguridad ni los derechos como tampoco el acceso a bienes para la mayoría de sus ciudadanos”.

base militar e aérea de Marechal Estigarribia, no Chaco, são fatores de expressiva instabilidade à segurança regional.

A maioria das operações militares patrocinadas pelos Estados Unidos ocorridas em território paraguaio possuem caráter humanitário, como as operações do programa Novos Horizontes. Tais operações duram aproximadamente quatro meses, e envolvem projetos de engenharia, treinamento médico, além, claro, do treinamento militar e da ambientação a cenários para possíveis operações futuras. A formação da *Task Force Guarani Spring*, constituída por mais ou menos 300 militares estadunidenses, 18 argentinos e 200 paraguaios, com atividades subscritas ao departamento de Concepción, no norte paraguaio, advém de uma operação Novos Horizontes. Outro tipo de operação que se desenvolve no interior do Paraguai é a de tipo Medrete (*Medical Readiness Training Exercises*), que pressupõe a prestação de serviços médicos a populações civis por efetivos norte-americanos (CECENÑA & MOTTO, 2005, p. 26-27). Apesar de diversas aproximações, a cooperação securitária estabelecida entre Estados Unidos e Paraguai não possui a alta intensidade das verificadas entre o primeiro junto ao México e à Colômbia, sendo caracterizada por uma baixa intensidade.

No entanto, surgem posições que contestam a doutrina de segurança norte-americana, como a brasileira, que nega as noções de “Estados débeis” e de “territórios ingovernáveis”, e reforça o direito dos Estados de serem “guardiões soberanos” de seus recursos naturais (WINER, 2008, p. 82-83). A efetivação desse direito é perseguida pelo Brasil em nível continental através de projetos como o Mercosul e a UNASUL.

Quanto ao Mercosul, a motivação do Paraguai no projeto de primazia econômico-comercial pode ser encarada, como visto anteriormente na tabela 1, como um fortalecimento da possibilidade de institucionalização da democracia no país, então recém saído do longo regime ditatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989). A comprovação dessa função da integração para o Paraguai verificou-se em duas ocasiões na década de 90 (ver tabela 2). Tanto em 1996 como em 1999, a iminência de um golpe de Estado em Assunção causou a rápida reação do Mercosul enquanto bloco e do Brasil enquanto líder do bloco, condenando a potencial ameaça às instituições democráticas e à ordem constitucional no Paraguai causada pelo General Lino Oviedo, então pertencente a uma linha mais dura do Partido Colorado, mas que atualmente constitui um novo partido, União Nacional dos Cidadãos Éticos (PUNACE) (FLEMES & RADSECK, 2009, p. 22-23).

A relação entre Paraguai e Brasil é marcada por dois eixos bem definidos, os quais atrelam de maneira, ao menos a curto prazo, irreversível as duas nações do Cone Sul, quais sejam: (a) a usina hidrelétrica binacional de Itaipu; e (b) a questão da presença dos “brasiguaios” na porção leste do Paraguai.

No que tange a Itaipu, a revisão do Tratado, de 1973, é uma demanda que aglutina praticamente todos os setores da sociedade paraguaia. O presidente paraguaio Fernando Lugo desenvolveu sua estratégia externa com base em Itaipu e no aproveitamento do potencial hidrelétrico do Paraguai – índice de 7,0 (produção sete vezes maior que a demanda) segundo a Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia (OLADE). A expectativa é que se crie uma rede de distribuição energética ampliada que possibilite uma maior integração regional nesse campo, hoje impossibilitada tanto pelos obstáculos infraestruturais quanto jurídicos, uma vez que o Tratado de Itaipu restringe a comercialização da energia aos países signatários (BORBA *et al*, 2009). A principal reivindicação paraguaia em relação a Itaipu referia-se ao preço pago pela energia, que sofreu alteração em maio desse ano, passando de US\$ 120 milhões por ano a US\$ 360 milhões<sup>19</sup>.

A questão dos “brasiguaios” está diretamente ligada à expansão da fronteira agrícola brasileira nos anos 70, realizada através da aquisição de terras – mais baratas – em território paraguaio. Assim, “se hoje o Paraguai é o quarto maior exportador de soja do mundo, os ‘brasiguaios’ são responsáveis por 60% dessa produção, ou seja, o fenômeno da grande concentração de terras no Paraguai é uma consequência direta da expansão da fronteira agrícola” (BORBA *et al*, 2009, p. 131). Conseqüentemente, outra das principais bandeiras de campanha de Fernando Lugo, a reforma agrária, acaba por chocar interesses de dois grupos no leste paraguaio, as mobilizações rurais e os latifundiários “brasiguaios”, tornando a questão fundiária no Paraguai um problema de potencial internacional, como prevê Abente (2009b):

“No início de outubro de 2008, o presidente brasileiro Lula firmou o decreto 6.592, sobre o Sistema Nacional de Mobilização. O primeiro artigo define como agressão externa não somente atos de ocupação do território brasileiro, mas também ameaças ou ações que prejudiquem o povo brasileiro, mesmo fora do território brasileiro. Em outras palavras, a expropriação de terras pertencentes aos brasiguaios poderia ser utilizada

---

<sup>19</sup> O Conselheiro paraguaio da Itaipu Binacional, Domingo Laíno, considera Lugo o “responsável soberania energética paraguaia”, devido ao logro do aumento de preço da energia paga ao Paraguai pelo Brasil. Diário ABC Color. *Lugo: hacedor de la soberanía energética*. 11 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.abc.com.py/nota/laino-consejero-itaipu-logro-fernando-lugo/> Acesso em: 31/10/2011.

como pretexto para uma ação militar do Brasil contra o Paraguai” (ABENTE, 2009b, p. 135, tradução nossa<sup>20</sup>).

Torres González (2009a) analisa a presença brasileira em solo paraguaio sob o prisma geopolítico. A partir das ideias de geopolíticos brasileiros como Golbery do Couto e Silva e Mário Travassos, constrói-se a imagem de um Brasil como potência regional. A projeção brasileira no Paraguai se dá por várias frentes, como a presença massiva dos “brasiguaios”<sup>21</sup> na fronteira leste guarani. Além disso, o fato de haverem muitos investimentos de empresas brasileiras no Paraguai, como a Petrobrás e o Unibanco, que lideram seus respectivos setores no país vizinho, eleva o interesse de Brasília (TORRES GONZÁLEZ, 2009b). Palau assinala que “assim como se poderia dizer que não há um Estado paraguaio em certas zonas, há isso sim um Estado brasileiro no Paraguai” (*apud* CRISCAUT, 2010).

Questões como essas evidenciam a alta dependência externa da economia paraguaia, que sofre recorrentemente com a volatilidade econômica dos grandes vizinhos, Brasil e Argentina, principais parceiros comerciais, e a relativa impotência política do país. Além disso, a integração via Mercosul contribuiu para a redução do comércio de triangulação – importação legal de produtos da Ásia a fim de exportá-los, legal ou ilegalmente, para Brasil e Argentina –, principalmente com o Brasil (BORDA, 2007, p.168).

Assimetrias econômicas estimularam o Paraguai a procurar em relações incomuns parceiros dispostos a investir na economia paraguaia. Tal é o caso de Taiwan, importante parceiro do Partido Colorado, que tornou o Paraguai o único país sul-americano a reconhecê-lo diplomaticamente. A possibilidade de acordos comerciais que envolvam a República Popular da China e o Mercosul fica inviável por causa dessa parceria. No entanto, Lugo já acenou com uma aproximação à China, o que supõe uma ruptura das relações diplomáticas com Taiwan (ZAGO, 2008, p. 9).

Aliás, o Partido Colorado, de maioria absoluta no parlamento paraguaio, faz uso de seu poder político no interior do Paraguai para barganhar demandas internacionais, como o aumento do preço da energia em Itaipu. Nesse sentido, por exemplo, apesar do apoio declarado de Lugo à

---

<sup>20</sup> “A comienzos de octubre de 2008, el presidente brasileño Lula firmó el decreto 6.592 sobre el Sistema Nacional de Movilización. El primer artículo define como agresión extranjera no sólo a los actos de ocupación del territorio brasileño, sino también a las amenazas o acciones que perjudiquen al pueblo brasileño, aunque no se lleven a cabo en su territorio. En otras palabras, la expropiación de tierras pertenecientes a los brasiguayos podría ser utilizada como pretexto para una acción militar de Brasil en contra de Paraguay”.

<sup>21</sup> Calcula-se que hoje haja cerca de 500 mil “brasiguaios” no Paraguai, constituindo quase 10% da população do país (TORRES GONZÁLEZ, 2009).

entrada da Venezuela no Mercosul, o projeto de entrada do país caribenho no bloco não obteve ratificação do Congresso paraguaio, onde um sentimento geral de rechaço a governos de orientação de esquerda, como o de Hugo Chávez, acaba predominando (BEITTEL, 2010, p.7). Esse é um episódio ilustrativo da baixa governabilidade com que conta Lugo no cargo de presidente do Paraguai.

Quanto a acontecimentos recentes no quadro do governo Lugo, podemos verificar algumas tendências à ruptura com alinhamentos antigos. Não obstante, forças inerciais não se verificam ausentes, sendo essa ruptura frustrada, ou, sob outro ponto de vista, não desejada. O episódio do veto do Executivo a um projeto de cooperação bilateral militar no âmbito do programa Novos Horizontes, que seria realizado em 2010, por um efetivo de aproximadamente 400 militares estadunidenses, em território paraguaio, demonstra a tendência à redução da presença dos Estados Unidos no Paraguai (MAIO, 2010, p. 126).

Entretanto, a doação ao Batalhão Conjunto de Forças Especiais do Paraguai de equipamentos militares com o fim de “combater o terrorismo”, efetuada pelo Comando Sul dos Estados Unidos a partir do Programa Equipe 1208, em agosto de 2009, evidencia a manutenção desse tipo de colaboração (MAIO, 2010, p. 126). A Iniciativa da Zona Norte, entre o governo paraguaio e a embaixada norte-americana em Assunção, em 2010, no mesmo contrafluxo da redução de influência dos Estados Unidos no Paraguai, “habilita legalmente uma forte presença norte-americana em vários departamentos do país, justamente onde existe maior presença de organizações campesinas e onde a soja se encontra em agressiva expansão” (PALAU, 2011, p. 124, tradução nossa<sup>22</sup>). Beittel (2010) apresenta a “ajuda externa” em forma de transferências financeiras dos Estados Unidos ao Paraguai, que praticamente dobraram de 2008 para 2009, passando de US\$ 13,1 milhões para US\$ 26,1 milhões. Em 2009, o Paraguai recebeu US\$ 6,69 milhões para combate ao narcotráfico, fortalecimento das instituições democráticas e redução da violência na porção leste do país (BEITTEL, 2010, p. 10).

A propósito da integração sul-americana, Lugo parece apoiar as iniciativas nesse sentido. Em declarações logo de sua eleição, mostrou-se um convicto adepto da integração no subcontinente: “Quero seguir sonhando com os povos da América Latina. [...] Paraguai não pode

---

<sup>22</sup> “habilita legalmente una fuerte presencia norteamericana en varios Departamentos del país, justamente donde existe mayor presencia de organizaciones campesinas y donde la soja se encuentra en agresiva expansión”.

ser uma ilha separada, deve se integrar ao continente” (*apud* CEPIK, 2008b, tradução nossa<sup>23</sup>). A retórica passa ao nível prático, por exemplo, quando Lugo assume a presidência *pro tempore* da UNASUL, em outubro de 2011, tendo como sua principal pauta a integração energética.<sup>24</sup>

Projetos de cooperação bilateral em nível sul-americano também fazem parte da agenda de segurança de Lugo, que recentemente celebrou com o Brasil um acordo que prevê a instalação de 11 bases militares na fronteira entre os países, além da compra de equipamentos, em um investimento de R\$ 144 milhões até 2012<sup>25</sup>.

Vínculos entre os governos paraguaio e colombiano se estreitaram a partir de suposições de que haveria conexões entre os grupos armados FARC e EPP, com o primeiro treinando o segundo (ABENTE, 2010a, p. 190). Caso se pense dessa forma, torna-se lógica a aproximação entre os dois países, que ganha aporte com a efetivação do programa de assessoramento e cooperação em inteligência entre Colômbia e Paraguai, através do qual as forças policiais paraguaias recebem auxílio de suas análogas colombianas. No entanto, Maio (2010) afirma tratar-se, de fato, de um treinamento militar, de guerra, a forças encarregadas de manter a ordem interna (MAIO, 2010, p.126-127). Deve-se, ainda, mencionar a recente aquisição de armas de guerra de origem norte-americana – 450 fuzis Galil e 200 M-4 – ao Ministério do Interior paraguaio, responsável pela polícia, por parte do governo colombiano (MAIO, 2010, p. 1227-129; ABENTE, 2010a, p. 190).

Maio (2010) e Palau (2006) verificam nos vínculos entre Colômbia e Paraguai uma forma de influência estadunidense terceirizada, que, além de estender sua doutrina à força policial paraguaia, procura “colombianizar” algumas esferas do poder, afinal, a justificativa para se investir no combate ao terrorismo reside na construção da figura do terrorista; e essa é legitimada por juízes e fiscais paraguaios. Abente (2010a) enxerga um alinhamento pragmático que não possui raízes ideológicas, apenas a necessidade de combater o EPP.

O então Ministro da Defesa do Paraguai, Bareiro Spaini, repercutiu as críticas de que o setor de defesa paraguaio não se mostrava independente, mas influenciado cada vez mais pela

---

<sup>23</sup> “Quiero seguir soñando con los pueblos de América Latina. [...] Paraguay no puede ser una isla apartada, debe integrarse al continente”.

<sup>24</sup> Diário online Última Hora. Paraguay insistirá en integración energética durante presidencia de Unasur. 29 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/notas/476599-Paraguay-insistira-en-integracion-energetica-durante-presidencia-de-Unasur> Acesso em: 01/10/2011.

<sup>25</sup> Jornal O Globo. *Lula e Lugo fecham acordo na fronteira entre Brasil e Paraguai*. 3 de maio de 2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2010/05/03/lula-lugo-fecham-acordo-para-luta-contra-narcotrafico-na-fronteira-entre-brasil-paraguai-916484047.asp> Acesso em: 15/06/2011.

Colômbia. A esse respeito, Bareiro Spaini afirmou que o país estava completamente livre da influência de assessores estrangeiros ou afins e que “os pilares fundamentais da política de segurança e defesa da nação paraguaia” são “o espírito e os princípios de confiança mútua [...] da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano” (*apud* MAIO, 2010, p. 128; ABENTE, 2010a, p.191, tradução nossa<sup>26</sup>). Abente (2010a) denota contradições nas afirmações de Bareiro Spaini, e crê que alguns setores no Paraguai desejam utilizar a UNASUL como instrumento para o alinhamento ideológico com a Venezuela e contra os Estados Unidos (ABENTE, 2010a, p.192).

Nessa mesma linha, setores de oposição, sobretudo no Senado paraguaio, insistem num aumento da militarização da fronteira com a Bolívia, cujo exército estaria em processo de “bolivarianização”, com o auxílio do par venezuelano, e poderia contaminar as Forças Armadas paraguayas a partir de um efeito dominó. Criticando o governo de Lugo, a oposição sustenta que este pretende fazer do exército paraguaio uma espécie de guarda pretoriana que levaria a cabo sua “revolução socialista e bolivariana”, o que Ana de Maio (2010) classifica como um despropósito à inteligência do povo guarani com o fim de iniciar um juízo político de Lugo (MAIO, 2010, p. 125-126). Beittel (2010) corrobora com essa visão, uma vez que considera Lugo resistente a rótulos ideológicos e disposto a manter boas relações tanto com a Venezuela como com os Estados Unidos (BEITTEL, 2010, p. 7).

Levando em conta o cenário recém abordado, vislumbramos para o Paraguai as possíveis alternativas políticas quanto ao tema da cooperação em matéria de defesa e segurança na América do Sul: (a) um possível alinhamento com os Estados Unidos, que se confirmaria através de acordos bilaterais de cooperação securitária similares aos que hoje se verifica na Colômbia e no México; (b) a persecução do caminho da integração sul-americana no âmbito da UNASUL – sendo o Brasil um líder natural da organização; e (c) uma espécie de híbrido pragmático, procurando manter tanto as aproximações com a potência do Norte quanto aquelas no âmbito subcontinental.

Imaginamos que a opção pelo alinhamento à potência hegemônica refletiria em um aumento da instabilidade regional, visto que a intensificação da presença de um elemento externo ao RSC, ainda mais com o peso dos Estados Unidos, reforçaria diferenças entre os elementos

---

<sup>26</sup> “los pilares fundamentales de la política de seguridad y defensa de la nación paraguayá” são o “espíritu y los principios de confianza mutua [...] del Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano”.

internos ao sistema, obstaculizando o processo de integração. Ademais, revelaria o insucesso em obter autonomia no sistema internacional através da UNASUL.

Quanto à opção pela integração através da UNASUL, levaria em conta, como já mencionado, o papel de líder do Brasil nesse processo. O Paraguai, que divide com o Brasil a fronteira com um dos maiores fluxos de pessoas – e bens – esperaria desse algumas aproximações a serem materializadas na forma de investimentos a reduzirem as assimetrias, principalmente sociais e de infraestrutura.

Quanto à última opção, que é a que Abente (2010a), por exemplo, afirma ser a perseguida hoje pelo Palácio de Lopez, verificamos que não pode ser mantida devido ao iminente choque de interesses entre os países do RSC sul-americano. Dessa forma, apesar de não se descartar que Lugo procure equilibrar sua atuação em variadas frentes no cenário internacional, argumentamos em torno da insustentabilidade a médio prazo dessa hipótese híbrida.

Configurado o tabuleiro regional de segurança onde se insere o Paraguai, partimos para a análise doméstica dos fatores que compõem o tema no país.

### 3. Legado Histórico, Capacidade Estatal e Institucionalidade de Segurança e Defesa no Paraguai

Nesse capítulo, o objetivo é, na primeira parte, oferecer uma revisão sintética da história política recente do Paraguai – principalmente a partir da ditadura de Stroessner – que permita verificar a maneira como o legado histórico manifesta-se no sentido de perpetuar as práticas políticas no país. Para tanto, consideramos a ideia de Luis Galeano (2002) de que o Paraguai passa por

“um período no qual os processos sociais de permanência ou de ruptura com o passado se sobrepõem, gerando incertezas, confusões e contradições. É um tempo histórico que, até o presente, pelo menos, não possibilita a consolidação de processos de câmbio social que se constituam nos suportes institucionais e organizativos capazes de garantir as saídas da crise” (GALEANO, 2002, p. 24, tradução nossa<sup>27</sup>).

A crise a que Galeano se refere teria começado quando do golpe de 1989, que removeu o General Alfredo Stroessner do poder depois de 34 anos de regime ditatorial. Na verdade, apenas muda-se o enfoque de uma crise crônica – sócio-econômica, cultural e política – da qual sofre o Paraguai, agora em processo de transição democrática, a despeito das desconfianças que esse regime já suscitou na população local, as quais levam a uma espécie de desencanto devido à lentidão de sua instauração (SIMÓN, 1998, p. 423). Nessas circunstâncias, levamos em conta a convivência de dois fatores que se opõem: a resistência ao câmbio apresentada pela sociedade guarani e o surgimento de uma nova variável na equação dessa crise, qual seja, a troca de partido após 61 anos de hegemonia política da Associação Nacional Republicana (ANR), o tradicional Partido Colorado. A alternância política traz consigo a vontade de mudança nas estruturas do Estado paraguaio, que é personificada na figura de Fernando Lugo, eleito em 2008 pela Aliança Patriótica para a Mudança (APM).

“Ao assumir, em agosto de 2008, seu governo impôs-se um duplo desafio: dismantelar um sistema paralisado, que concebe a política como uma cadeia de lealdades incondicionais e favores arbitrários, e montar uma institucionalidade transparente, centrada na eficiência e no desempenho. [...] Assim, sob a pesada herança de um dos mais prolongados e efetivos regimes totalitários do mundo, a palavra ‘governabilidade’ adquire tom de urgência, quase de desespero” (CRISCAUT, 2010).

---

<sup>27</sup> “un período en el que los procesos sociales de permanencia o de ruptura con el pasado se superponen, generando incertumbres, confusiones y contradicciones. Es un tiempo histórico que, hasta el presente, al menos, no possibilita la consolidación de procesos de cambio social que se constituyen en los soportes institucionales y organizativos capaces de garantizar las salidas de la crisis”.

Lugo assume, dessa forma, a responsabilidade de guiar os processos de ruptura, que se opõem às forças inerciais traduzidas pela expressão “pesada herança”.

Na segunda parte analisaremos as capacidades estatais do Paraguai a partir tanto da construção histórica da primeira parte quanto de dados estatísticos e evidências empíricas. Para tanto, levaremos em conta as já mencionadas capacidades estatais, ou seja, promover: (a) o interesse público; (b) defesa nacional; (c) segurança; e (d) bem-estar.

### 3.1. Desenvolvimentos recentes do Estado: História e Instituições

O Paraguai foi um dos últimos países sul-americanos a aderir ao sistema político da democracia, em 1989. No entanto, a importância do regime de Alfredo Stroessner na atual conjuntura política não pode ser reduzida, visto que “a transição à democracia não representou uma ruptura completa com o passado” (LAMBERT, 2000, p. 380, tradução nossa<sup>28</sup>). Assim, Lambert (2000) considera importante que se leve em conta o comportamento de três aspectos fundamentais da ditadura de Stroessner no processo de transição democrática: o Partido Colorado, as Forças Armadas e a corrupção institucionalizada.

Sobre a economia paraguaia, boa parte da produção do país concentra-se no setor agro-exportador, sendo os principais produtos a soja, o algodão e a carne bovina. Aproximadamente 20% do PIB paraguaio é constituído pelo setor agrícola (BEITTEL, 2010, p. 8). Outro setor de extrema importância para a economia paraguaia é o da energia hidrelétrica: com uma reserva estimada em 56.000 MW, o Paraguai é considerado, junto com o Nepal, um dos países com o maior potencial hidrelétrico do mundo. Os projetos nesse sentido foram desenvolvidos de maneira binacional – Itaipu (Brasil-Paraguai) e Yaciretá (Argentina-Paraguai) –, e, em 2007, representaram 18% das exportações registradas, justamente para os países parceiros (NICKSON, 2010, p. 31). No entanto, a principal fraqueza que apresenta o Paraguai em nível econômico se refere à alta informalidade das atividades: em 2006, quase 63% da força de trabalho não agrícola atuava informalmente (ABENTE, 2009b, p. 125).

Em um país onde a economia agrária se mostra significativa, a estrutura fundiária é de suma importância. No entanto, o que se verifica no Paraguai é, além de uma população mal

---

<sup>28</sup> “the transition to democracy in Paraguay has not represented a complete rupture with the past”.

distribuída pelo território, um território concentrado nas mãos de uma ínfima parte da população. Aproximadamente 97,5% da população de 6,5 milhões está situada na porção oriental do país – dividido pelo Rio Paraguai (ver mapa 3) –, que conta com os dois maiores centros urbanos, Assunção e Ciudad del Este, sendo que a região metropolitana de Assunção conta com uma população de aproximadamente 2 milhões. Na região ocidental, mais conhecida como Chaco paraguaio, apesar da superfície compreender mais de 60% do território, encontra-se apenas 2,5% da população<sup>29</sup>. Quanto à distribuição de terras, o Paraguai tem a pior do continente: segundo Zibechi (2006) 1% dos proprietários tem 77% da terra, enquanto 40% dos proprietários, com menos de 5 hectares, têm 1% da terra (ZIBECHI, 2006, p. 6). Além disso, 70% das terras agrícolas no país pertencem a estrangeiros, acirrando ainda mais a desproporção da propriedade rural (TORRES GONZÁLEZ, 2009b).

Alguns elementos históricos do Paraguai têm, claro, influência significativa nas características que marcam hoje o país. Ainda durante o processo de formação nacional, a deflagração da Guerra da Tríplice Aliança, maior conflito interestatal da história da América do Sul independente, entre o Paraguai de um lado e Brasil, Uruguai e Argentina, de outro, além de ter configurado a estrutura política sub-regional, definiu as fronteiras do Paraguai, à exceção da fronteira com a Bolívia. O projeto de vincular o Paraguai ao modelo econômico de exportação da região fracassou como subproduto da guerra, que enfraqueceu o Estado, obrigando-o a recorrer à venda de terras públicas e, assim, originando a má distribuição fundiária (KRAUER, 2009, p. 167-168).

O envolvimento militar na política paraguaia cresceu após a vitória sobre a Bolívia na Guerra do Chaco<sup>30</sup>, que ocorreu entre 1932 e 1935 e definiu as fronteiras restantes da nação, abrindo caminho para o regime ditatorial mais longo da história do país, do General Stroessner (NICKSON, 2008, p. 3). De fato, Stroessner não inaugurou a parceria entre o Partido Colorado e as Forças Armadas paraguayas, que havia sido iniciada no período de poder do General Higinio Morínigo (1940-1948) (NAVILLE, 2008, p. 40). No entanto, pode-se atribuir a ele a obrigatoriedade de filiação à ANR para que se seguisse uma carreira militar. Assim, estava institucionalizado aquele que se tornaria o eixo do governo Stroessner, sustentáculo da ordem política imposta em seu regime: a tríade Poder Executivo - Forças Armadas - Partido Colorado

<sup>29</sup> Informações retiradas de: BEITTEL (2010) e SOARES (2008).

<sup>30</sup> Juan Carlos Krauer (2009) atribui à Guerra do Chaco, que coloca em conflito os dois únicos países mediterrâneos da América do Sul, à busca de uma nova alternativa para se chegar ao mar (KRAUER, 2009, p. 167).

(LAMBERT, 2000; NAVILLE, 2008; SIMÓN, 1998; NICKSON, 2010; JANES, 2009; ABENTE, 2009a). É claro que o núcleo desse triângulo era o próprio Stroessner: Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, Presidente Honorário do Partido Colorado e Chefe de Estado.

Mapa 3 – Mapa Político do Paraguai



Fonte: BEITTEL (2010, p. 2)

Peter Lambert (2000) descreve sinteticamente o funcionamento interno dessa estrutura estatal:

“Enquanto deslealdade era punida com perseguição e repressão, lealdade garantia recompensas e privilégios econômicos, que incluíam posições lucrativas em monopólios estatais, acesso a bens públicos, aquisição de terras através do Instituto de Bem Estar-Rural e acesso facilitado em uma gama de atividades empresariais privadas (Palau, 1990). A hierarquia militar também era fortemente envolvida com o tráfico de armas e de drogas (Nickson, 1997a). No entanto, não eram apenas os militares que se corrompiam. Corrupção e clientelismo, em suas formas diversas, eram tolerados e até mesmo encorajados como a base econômica e mecanismo principal de suporte do *stronato*. Essas práticas serviam não somente para desarmar potenciais conflitos intra-elites, mas também para gerar um consenso passivo e uma convergência de interesses entre elites e massas acerca dos benefícios de um *status quo* lucrativo” (LAMBERT, 2002, p. 381, tradução nossa<sup>31</sup>).

A constituição de 1967 iria legitimar judicialmente o regime político de Alfredo Stroessner. A fim de vestir a ditadura com uma capa democrática, permitindo o apoio legal dos Estados Unidos ao general, o governo mudou as regras e forjou um sistema pluripartidário, o qual não passava de mais um mecanismo de sustentação à hegemonia colorada (NAVILLE, 2008, p. 70).

Utilizando a Doutrina de Segurança Nacional estadunidense no contexto da Guerra Fria, Stroessner colocou em prática um sistema de repressão à população que atingia uma gama de alvos através da utilização de diversos métodos – prisão de dirigentes sindicais, tortura, restrição de liberdade política e de imprensa, etc. É claro que, por vezes, movimentos de contestação ao regime manifestavam-se. Mas a propaganda stroessnista, de forma deliberada, exagerava ao atribuir demasiada potencialidade a tais “ameaças comunistas”, legitimando uma repressão desproporcional, no que Renée Fregosi denominou “anticomunismo sem democracia” (*apud* NAVILLE, 2008, p. 43).

Uma das primeiras medidas postas em prática por Stroessner foi a vingativa ideia do “castigo” aos departamentos do norte do país, sobretudo Concepción, porque sua guarnição sublevou-se contra o colorado General Morínigo. O esquecimento estatal em que se encontra essa região deriva, portanto, diretamente da política personalista de Stroessner (ABENTE, 2010a, p. 187).

---

<sup>31</sup> “While disloyalty was punished with persecution and repression, loyalty guaranteed economic reward and privileges, which included lucrative positions in state monopolies, access to public assets, acquisition of land through the government rural welfare institute (*Instituto de Bienestar Rural - IBR*), and a free hand in a range of private business activities (Palau, 1990). The military hierarchy was also heavily involved in the narcotics trade and illegal arms sales (Nickson, 1997a). However, it was not just the military who were involved in corruption. Corruption and clientelism in their diverse forms were tolerated and even encouraged as the economic base and principal mechanism of support for the *stronato*. They served not only to defuse potential intra-elite conflict, but also to generate a passive consensus and convergence of interests between elites and masses over the benefits of a lucrative status quo”

A principal ação do governo Stroessner em âmbito internacional foi, provavelmente, a assinatura do Tratado de Itaipu com o Brasil, em 1973, para a construção de uma usina hidrelétrica para o aproveitamento energético da região das Sete Quedas, na divisa entre Brasil e Paraguai. No contexto de regimes militares na América do Sul, os ditadores Emílio Garrastazu Médici e Alfredo Stroessner celebraram o acordo que viria a se tornar um ponto de inflexão nas economias nacionais e a consolidação da guinada ao leste da diplomacia paraguaia. A Usina de Itaipu hoje é responsável pelo abastecimento de 20% da energia elétrica consumida no Brasil, sendo que a principal região que a utiliza é o centro pulsante da economia brasileira, a região Sudeste. No Paraguai, os investimentos para a obra impulsionaram um crescimento econômico robusto em época de crise mundial, chegando a uma média de 9% ao ano no período de 1974-1981, até a inauguração de Itaipu, em 1982 (BORBA *et al*, 2009, p. 118-121).

Nos anos 50, Assunção procurou reduzir sua dependência da Argentina reorientando sua política externa em direção ao Brasil. Numa das medidas que efetivaram essa aproximação, os brasileiros, a partir dos anos 60, obtiveram a expansão da sua fronteira agrícola através da compra de terras fiscais a baixos preços no leste paraguaio, ajudados pelas facilidades outorgadas por Stroessner (TORRES GONZÁLEZ, 2009a, p. 5). Assim, o general efetivou seu “projeto de colonização rural” sem alterar a estrutura fundiária do país. Dois fatores foram determinantes para que isso ocorresse sem pressões sociais: a massiva migração do “exército agrícola de reserva” paraguaio a complexos industriais vizinhos, sobretudo o de Buenos Aires, e o programa de compartilhamento de pequenas propriedades rurais entre agricultores, qualificado por José Luis Simón (1998) como clientelista. O último fator também permitiu que o governo ampliasse sua base social de apoio ao regime (SIMÓN, 1998, p. 361).

Peter Lambert (2000) argumenta que não foi a insatisfação popular que causou a queda do regime de Stroessner, muito menos a pressão internacional por democratização, não obstante o sucesso em isolar o ditador no final de seu período no governo. O que de fato motivou a queda foi a crescente fragmentação do Partido Colorado após a aparição de uma facção ultra-stroessnista. Assim, o golpe liderado pelo General Andrés Rodríguez, apesar da intenção democratizante, tinha por fim a reunificação da ANR e a restauração da moral das Forças Armadas. Rodríguez, que se tornou presidente em eleições três meses após o golpe, era altamente envolvido em atividades ilícitas, e a pecha de democrata nunca lhe serviu de maneira apropriada (NICKSON *apud* LAMBERT, 2000, p. 382). A transição democrática “de cima para

baixo” apresentou-se como uma maneira de controlar as reformas, “proteger interesses centrais, garantir um nível mínimo de continuidade sócio-econômica e institucional e manter um grau de controle sobre o ritmo e sobre a agenda da transição” (LAMBERT, 2000, p. 382, tradução nossa<sup>32</sup>).

Nas eleições para a constituinte de 1992, ocorridas no ano anterior, os militares desempenharam um papel decisivo na coesão das Forças Armadas e do Partido Colorado, principalmente em suas funções logísticas. Dessa forma, a maioria obtida pelos Colorados permitiu que fossem barradas quaisquer medidas que ameaçassem os interesses do Partido Colorado e dos militares (LAMBERT, 2000, p. 383). No período entre os governos de Rodriguez e de Lugo, outros quatro presidentes, todos pertencentes à ANR, estiveram no poder no Paraguai, a saber: (a) Juan Carlos Wasmosy (1993-1998); (b) Raúl Cubas Grau (1998-1999); (c) Luis González Macchi (1999-2003); e (d) Nicanor Duarte Frutos (2003-2008).

Wasmosy foi o primeiro presidente civil eleito no Paraguai nessa nova fase democrática. No entanto, sua eleição somente foi possível devido à intervenção colorado-militar na escolha popular. Trabalhadores do setor público foram constrangidos a votarem a favor do candidato colorado por membros do partido, enquanto as Forças Armadas declaravam abertamente sua opção por ele. Apesar da vitória, a ruptura no interior do partido novamente se mostrou quando a facção *argañista* passou a abertamente fazer oposição ao lado *oviedista*, representado pelo presidente<sup>33</sup>. A aliança entre Juan Carlos Wasmosy e Lino Oviedo, comandante do Exército, passou a sofrer um paulatino desgaste conforme Oviedo, principal responsável pela ascensão de Wasmosy ao poder, aumentava sua atuação política e tecia planos de concorrer à presidência em 1998. Assim, em 1996, Wasmosy demitiu Oviedo do cargo de chefe das Forças Armadas, ao que sofreu ameaças de bombardeio do Palácio de Lopez pelas tropas de Oviedo, em uma declarada intenção de golpe de Estado. A já mencionada atuação do Mercosul para controlar essa crise foi fundamental para a manutenção de Wasmosy no poder, e Oviedo foi sentenciado a 10 anos de prisão em 1997 (LAMBERT, 2000, p. 389-391).

A popularidade de Oviedo não pareceu ter sido afetada, não obstante, sendo o seu candidato, Raúl Cubas, eleito em 1998, com José Maria Argaña como vice-presidente, em uma

---

<sup>32</sup> “protect core interests, ensure a minimum level of socio-economic and institutional continuity, and maintain a degree of control of the rhythm and agenda of the transition”

<sup>33</sup> A facção *argañista* se refere ao líder José Maria Argaña, presidente da ANR em 1996, enquanto a *oviedista* se refere ao General Lino Oviedo, de grande participação na vida política paraguaia nas últimas décadas.

ação do Partido Colorado que pretendia unificar o partido e aumentar a governabilidade de Cubas, politicamente desconhecido e visto como mero fantoche de Oviedo. O que de fato aconteceu foi uma escalada da desconfiança no interior do governo, manifestada na falta de convergência entre presidente e vice. Ademais, a ordem de soltura expedida por Cubas para Oviedo exacerbou a divisão no interior do Partido Colorado e motivou um processo de *impeachment* contra Cubas. Nesse contexto, ocorreu o assassinato de Argaña, que logo resultou em acusações a Cubas e Oviedo, gerando uma imensa crise para o governo paraguaio (LAMBERT, 2000, p. 391).

No episódio conhecido como *marzo paraguayo*, centenas de manifestantes pró-democracia lotaram os arredores do Congresso do Paraguai, que antecipara a votação do processo de *impeachment* de Cubas. A violência ocorrida entre os dias 24 e 28 de março de 1999 não tem precedentes na história recente do Paraguai, onde milícias oviedistas, o exército e a polícia entraram em confronto com os manifestantes. A crise foi resolvida, novamente, pela mediação do Mercosul. Cubas renunciou ao cargo e obteve asilo político no Brasil, enquanto Oviedo foi asilado na Argentina. O presidente do Senado paraguaio, Luis González Macchi, assumiu a presidência do Paraguai, finalizando o mandato de Cubas, que ia até 2003 (LAMBERT, 2000, p. 392).

O mandato de González não se desenvolveu tranquilamente, sem oposição ou pressões políticas. Em 2003, um processo de *impeachment* contra o presidente foi aberto por acusações de corrupção, mas a votação acabou por inocentá-lo. González foi seguido por Nicanor Duarte Frutos, eleito em 2003 para mandato com duração até 2008. Duarte Frutos, ao contrário dos presidentes da transição democrática que o antecederam, realizou esforços no sentido de reformar o Estado em diversas áreas, como a fiscal, a judicial, a de empregos no setor público, etc. Entretanto, Duarte Frutos não obteve sucesso, uma vez que poderosos interesses do Partido Colorado opunham-se sobremaneira às reformas que ele propunha. Novamente, divisões no interior da ANR enfraqueceram o partido, que, dessa vez, através da candidatura de Blanca Avelar, ministra da educação de Duarte Frutos, não foi bem-sucedido em derrotar o ex-bispo Fernando Lugo, o qual teve amplo apoio de um eleitorado frustrado com a “corrupção endêmica” no interior do Estado (JANE’S, 2009, p. 50-52).

Um bom exemplo do baixo apreço pela lei que apresentam alguns grupos dominantes no Paraguai, nomeadamente o Partido Colorado e as Forças Armadas, é dado por Lambert (2000), que se refere à nova ordem política após a Constituição de 1992:

“Mais significativo, entretanto, tem sido o envolvimento ativo de oficiais militares na política. De acordo tanto com a lei eleitoral de 1990 quanto com a Constituição de 1992, o envolvimento militar na política é proibido, e uma lei de 1994 suspendeu a afiliação partidária a membros em serviço das Forças Armadas. Apesar disso, membros mais antigos das Forças Armadas participaram ativamente a favor do Partido Colorado em todas as eleições desde 1991” (LAMBERT, 2000, p. 385, tradução nossa<sup>34</sup>).

Andrew Nickson e Peter Lambert (2002), ao classificar o Paraguai como o “Estado Privatizado”, focalizam sua análise em quatro fatores principais, os quais teriam origem no papel desempenhado pelo setor público no século XX, mas foram profundamente asseverados durante o regime ditatorial de Alfredo Stroessner, quais sejam: (a) o tamanho reduzido do Estado; (b) altos níveis de ineficiência; (c) politização excessiva do Estado; e (d) corrupção endêmica. Segundo os autores, a equação dessas quatro variáveis estruturais acaba por desenvolver uma cultura organizacional que privilegia a “extrema informalidade e falta de institucionalização” (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 166).

Esses duas especificidades do Estado paraguaio, por sua vez, acabam levando o setor público a apresentar as seguintes características: funcionários públicos com baixa qualificação; inconsistência salarial de acordo com o cargo, prevalecendo um sistema de lealdades; clientelismo generalizado; sistema de recrutamento com baixa transparência; e promoções, também baseadas em lealdades (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 166).

A análise de Nickson e Lambert (2002) acerca do sucesso da tentativa de reformar o Estado Privatizado é abertamente pessimista:

“Na prática, o Partido Colorado e seus poderosos apoiadores continuam a resistir a reformas. [...] uma lei de serviço civil moderna, que iria atacar o coração do ‘Estado privatizado’, foi aprovada, mas sua implementação ainda é amargamente contestada, sugerindo que reformas irão render poucos resultados positivos sob as condições presentes. Importantes leis descentralizadoras foram promulgadas, mas o país permanece tão centralizado como sempre. Esforços para introduzir um sistema meritocrático, essencial para a reforma do serviço público, foram debilitados pelo ainda

---

<sup>34</sup> “More significant, however, has been the active involvement of military officials in politics. According to both the 1990 electoral law and the 1992 Constitution, military involvement in politics is prohibited, while a 1994 law suspended party affiliation for serving members of the armed forces. Nevertheless, senior members of the armed forces have actively participated in favour of the Colorado Party in every election since 1991”.

prevalecente clientelismo político” (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 172, tradução nossa<sup>35</sup>).

Outro aspecto que evidencia a improbabilidade de que reformas substanciais possam alterar os traços principais do Estado se refere a reformas sobre a estrutura fundiária no país. Uma lei de reforma agrária foi aprovada em 2001, mas ainda carece de legislação que permita sua operacionalização. O fato de que muitos membros do Congresso possuem grandes quantidades de terra explica a alta oposição a esse tipo de projeto (JANE’S, 2009, p. 21). Ademais, claro, provê maior embasamento ao conceito de Estado privatizado de Nickson e Lambert (2002).

A superação desse legado é o que ficou a cargo de Fernando Lugo, mas as expectativas que sua eleição gerou dificilmente serão correspondidas. Como afirma Abente (2010b), “um câmbio tão profundo não pode ser fácil. E não tem sido” (ABENTE, 2010b, p. 1). Abente aponta que, com a chegada de Lugo ao poder, todos os beneficiários das práticas características do Estado privatizado, sentindo-se ameaçados, parecem ter se articulado em torno a um eixo de resistência a quaisquer mudanças que possam alterar o *status quo*.

Eleito com uma base política extremamente heterogênea e contando com uma absoluta minoria no parlamento, Lugo, logo no início de seu mandato, perdeu o apoio do maior partido de sua coalizão, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), do vice-presidente Federico Franco. De fato, Franco, superestimando as funções de seu cargo ao marcar compromissos internacionais e abertamente criticando Lugo, foi o pivô desse conflito político. Assim, apesar de relativos sucessos, como a obtenção do aumento do preço pago pelo Brasil ao Paraguai pela energia elétrica de Itaipu, outras bandeiras da campanha de Lugo ficam estagnados, sobretudo a reforma agrária (ABENTE, 2010b, p. 7).

A constante ameaça de juízo político, em um país onde o congresso não hesita em abrir processos de *impeachment*, também contribui para reduzir a governabilidade. A Constituição de 1992 prevê a possibilidade de que se realize um juízo político ao presidente pelo “mau desempenho de suas funções”, contanto que se obtenha uma maioria qualificada de dois terços do Congresso e do Senado. Abente (2010b) afirma que Lugo somente pode contar com 14 votos

---

<sup>35</sup> “In practice, the Colorado Party and its powerful backers continue to resist reform. [...] a modern civil service law, which would strike at the heart of the ‘privatized state’, has been passed, yet its implementation is being bitterly contested, suggesting that reform will yield few positive results under present conditions. Major decentralization legislation has been promulgated, yet the country remains as centralized as ever. Efforts to introduce a merit-based system, essential to public service reform, have been undermined by the continued prevalence of political patronage”.

sobre 45 no Senado, e com 20 a 25 votos sobre 80 no Congresso (ABENTE, 2010b, p. 6). É nesse sentido que o jornalista Antonio Pecci diz que “os votos para um *impeachment* de Lugo já existem, o que se espera é uma boa desculpa” (*apud* CRISCAUT, 2010). E “o EPP é uma desculpa perfeita para desacreditar o governo”, segundo Juan Martes, membro da Coordenadoria de Direitos Humanos do Paraguai (CODEHUPY, na sigla em espanhol) (*apud* CRISCAUT, 2010).

Boatos de que um golpe de Estado foi arquitetado pela oposição paraguaia, de fato, já apareceram, e a acusação de uma possível ligação entre Fernando Lugo e o EPP teria sido aventada. Os membros da UNASUL, no entanto, respaldaram o governo Lugo, manifestando seu apoio ao presidente e o repúdio a qualquer tentativa de golpe. De acordo com STRATFOR (2010), a habilidade de Lugo em conter as Forças Armadas é crítica para sua manutenção no poder. Nesse sentido, o presidente já efetuou algumas trocas nos comandos militares, optando por homens de sua confiança para os cargos mais altos (STRATFOR, 2010).

Desembocando na institucionalidade de defesa e segurança, cumpre falar que a questão de segurança e defesa nacional no Paraguai, nos últimos 20 anos, não ocupou mais que um espaço marginal na discussão pública, e que esteve centrada em construir e consolidar um Estado de Direito e assegurar o controle constitucional do Presidente sobre as Forças Armadas, elemento de instabilidade democrática no referido período (ABENTE, 2009a, p. 125)

Desde a queda de Stroessner são ensaiadas reformas e reconfigurações da organização militar no Paraguai, além de uma nova operacionalização de suas funções, como nas leis aprovadas em 1991 e 1993, que não obtiveram, não obstante, a desejada modificação nas Forças Armadas. Além disso, assiste-se a uma recorrente frustração nesse sentido quando se vislumbra uma efetiva reorientação militar, como em um projeto apresentado em 2007 que incluía uma modernização do exército, mas não logrou êxito (MAIO, 2010, p. 124).

Um novo projeto, baseado no documento de 2007, elaborado pelo Ministério da Defesa sob a direção do então ministro Bareiro Spaini, deve ser apresentado ao parlamento. Tal projeto prevê uma significativa redução da estrutura atual das Forças Armadas e a simplificação dos programas orçamentários, a qual possibilitaria um controle mais efetivo, além da inclusão do Ministro da Defesa na cadeia de comando militar, efetivando o controle civil das Forças Armadas (MAIO, 2010, p.124-125). Além disso, criar-se-iam brigadas funcionais mais versáteis, a fim de

dar uma resposta mais rápida aos desafios e reduzir o número de unidades operativas, otimizando os recursos humanos e econômicos (RESDAL, 2010, p. 263).

No entanto, esse projeto, por estar ligado a reformas estruturais mais amplas, que, por sua vez, estão subordinadas aos interesses já descritos, possui baixa probabilidade de ser posto em prática. Além disso, seu idealizador, o ex-ministro da Defesa, Bareiro Spaini, acabou renunciando ao cargo após polêmicas criadas em torno de sua atuação no ministério, entre as quais a de maior repercussão envolve críticas à embaixadora dos Estados Unidos em Assunção de se imiscuir em assuntos domésticos do Paraguai (RESDAL, 2010, p. 262-263).

Esse arcabouço histórico e institucional reflete-se no exercício das funções estatais, como veremos a seguir.

### 3.2. Análise das Capacidades Estatais e Distribuição da Segurança

Recuperamos os elementos de análise das capacidades estatais paraguaias, os quais consideramos chave para a plena governança e para a erradicação das ameaças à segurança nacional: (a) promoção do interesse público; (b) promoção da defesa nacional; (c) promoção da segurança; e (d) promoção do bem-estar.

#### a) Promoção do interesse público

Uma abordagem interessante para avaliar o desempenho do Estado paraguaio nesse quesito parte dos quatro fatores principais do Estado Privatizado, levantados por Nickson e Lambert (2002). Assim, temos o tamanho do Estado como primeiro parâmetro de avaliação, sendo a direção lógica a de observar a porção que o Estado ocupa na economia como um todo. A parte relativa a ele na economia paraguaia no início da década dos 2000 era de apenas 14% do PIB, uma das mais baixas na América Latina (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 164). O reduzido Estado é bem ilustrado através do tamanho da informalidade na economia paraguaia, duas vezes maior que o setor formal (BEITTEL, 2010, p. 8).

Quanto à ineficiência que mostra o Estado, está diretamente ligada à sua alta centralização, que suscita um baixíssimo alcance geográfico nas mais diversas áreas de atuação estatal. Os governos departamentais estão completamente restritos aos seus ganhos, que, por sua vez, apresentam notável escassez, uma vez que, como dito, a alta centralização do Estado, aliada

ao seu tamanho reduzido, direcionam o grosso das receitas ao governo central, que praticamente não efetua repasses a departamentos e municipalidades. A porção dos governos locais nos gastos públicos totais, no início da década dos 200, era de míseros 3% (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 170).

A alta politização do corpo de funcionários do Estado tem raiz histórica, uma vez que era necessária, na era Stroessner, a filiação ao Partido Colorado a fim de seguir carreira no setor público. E o Partido Colorado, segundo Nickson (2008), “provou ser uma eficiente máquina eleitoral para a manutenção de um poder elitista e para sustentar a injustiça social, através de uma combinação de corrupção descontrolada, controle da burocracia de um Estado débil e uma retórica nacionalista” (*apud* BORBA *et al*, 2009, p. 116).

Assim, o elemento de politização já realiza a ponte para a corrupção endêmica, quarto traço estrutural do Estado paraguaio. Segundo a ONG Transparência Internacional, o Paraguai situou-se, em 2009, na posição de 154º país mais corrupto num total de 180 países, evidenciando a manutenção dessa característica, intrínseca à governabilidade de Stroessner (BEITTEL, 2010, p. 3).

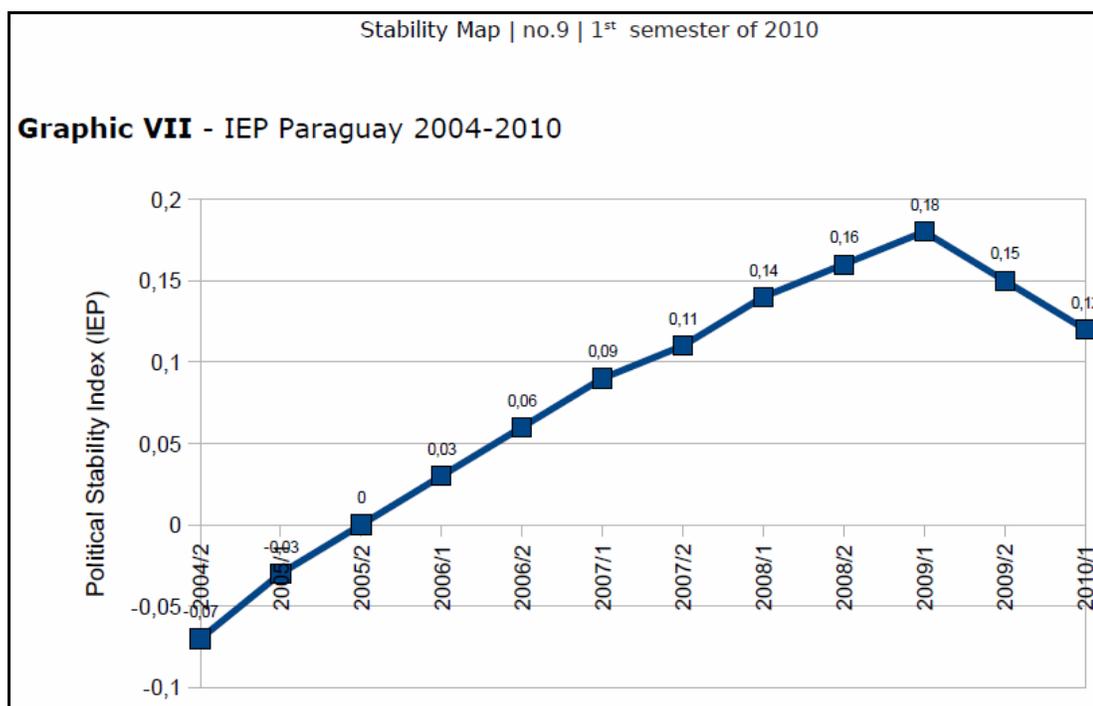
Consideramos que, amarrado estruturalmente por esses quatro atributos que o perseguem, o Estado paraguaio não é capaz de promover o interesse público, uma vez que o que se verifica é a presença de um Estado orientado pela lógica privada. Nickson (2010) observa a impotência do poder público derivada justamente das características que constituem o Estado no Paraguai:

“A falta de direção estratégica na formulação de políticas é sobretudo resultado do legado de um Estado predatório. Na ausência de um pensamento global estratégico a nível de governo, cada ministério atua como *l'he convém*, vendo seu relacionamento com os outros ministérios como antagonico. Cada ministério opera como um feudo separado, uma vez que a coordenação interministerial é mínima. Exceto sob pressão, não há uma “cultura de avaliação” do impacto dos gastos do governo [...]. Por causa desses traços institucionais, praticamente não há análise política e planejamento estratégico a médio prazo, ambos cruciais para o sucesso de uma estratégia de emprego. Ao invés disso, a improvisação que prevalece significa que o processo de decisão é ‘reativo’ em vez de ‘proativo’, na forma de uma série de respostas patelares a eventos externos, tomadas no seio de um vácuo estratégico” (NICKSON, 2010, p. 297, tradução nossa<sup>36</sup>).

<sup>36</sup> “The lack of strategic direction in policymaking is mainly the result of the legacy of a predatory state. In the absence of overall strategic thinking at Cabinet level, each ministry ‘does its own thing’ and views its relationship with other ministries as basically antagonistic. There is minimal cross-ministerial coordination with each ministry jealously guarding its autonomy and operating as a separate fiefdom. Except under donor pressure, there is a lack of a ‘culture of evaluation’ of the impact of government expenditure [...]. Because of these institutional features, there is a virtual absence of policy analysis and medium-term strategic planning, both of which are crucial to the success of an employment strategy. Instead, the prevailing improvisation means that decision-making is ‘re-active’ rather than ‘pro-active’, in the form of a series of ‘knee-jerk’ responses to outside events, taken within a strategic vacuum”.

Luis Galeano (2002), apesar da abordagem sócio-cultural distinta da visão política implementada por Nickson (2010), chega a conclusões semelhantes quanto ao *modus operandi* do Estado – e, para Galeano, da sociedade paraguaia como um todo – frente aos problemas e desafios enfrentados. Segundo Galeano, os agentes públicos não recorrem a maiores preparações, mas a “livretos improvisados de ação” (GALEANO, 2002, p. 31).

Gráfico 1 – Índice de Estabilidade Política do Paraguai – 2004-2010



Fonte: OPSA (2010, p. 12)

Se a nível estrutural a promoção do interesse público é, como demonstrado, comprometida, a instabilidade política a nível conjuntural complica desenvolvimentos concretos nesse sentido. O Índice de Estabilidade Política<sup>37</sup> (IEP) do Observatório Político Sul-Americano denota um retrocesso nos últimos dois anos (ver gráfico 1), acarretado tanto pelas suspeitas de golpe militar em 2009 quanto pela declaração de estados de sítio em alguns departamentos periféricos do Paraguai em 2010, oficialmente justificados pela necessidade de combater um

<sup>37</sup> Para o cálculo do IEP, o OPSA considera os semestres onde ocorrem elementos que indicam instabilidade política em relação àqueles onde não há a presença desses indicadores. Os indicadores de instabilidade política são: (a) golpe de Estado – ou tentativa; (b) guerra Civil; (c) estado de exceção; (d) interrupção de mandato presidencial; e (e) revoltas sociais (OPSA, 2010, p. 7).

grupo insurgente armado, o EPP, cujo papel será analisado no próximo capítulo (OPSA, 2010, p.11).

b) Promoção da Defesa Nacional

As Forças Armadas paraguaias carregam o legado de terem disputado duas guerras interestatais, tendo sido vitoriosas em uma delas, ao mesmo tempo em que suportaram uma ditadura durante 34 anos na segunda metade do século XX. Assim, fica evidente a importância que a cultura militar possui para a formação da nação. O Documento Branco da Defesa do Paraguai, *Política de Defesa Nacional*, de 1999, estipula os interesses que os instrumentos de defesa nacional, em especial as Forças Armadas, devem assegurar: (1) a existência do Estado paraguaio, sua liberdade, independência e soberania; (2) a integridade da população nacional e do patrimônio da República, tanto tangível como intangível, dentro e fora do país; (3) a plena vigência do Estado de Direito e das Instituições democráticas; (4) a preservação da identidade e unidade da Nação; (5) as condições propícias para a consecução e/ou manutenção dos objetivos nacionais; (6) a permanência das condições de estabilidade e previsibilidade indispensáveis para o normal desenvolvimento da vida nacional (PARAGUAI, 1999). O eixo estratégico para o exercício de suas funções é a recuperação da soberania nacional, o que já diagnostica o reconhecimento do déficit do Estado nesse sentido. A partir desse eixo principal busca-se a recuperação da soberania territorial, energética, alimentar e cultural (RESDAL, 2010, p. 257).

Tabela 3 – Gastos Militares na América do Sul (US\$ mi)

<b>Gastos Militares na América do Sul (US\$ mi)</b>						
<b>Países</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Argentina	1.853	1.910	2.211	2.512	2.982	3.179
Bolívia	274	277	307	361	347	314
Brasil	19.802	20.504	22.114	23.528	25.704	28.096
Chile	5.090	5.633	5.781	5.626	5.679	6.198
Colômbia	6.541	6.909	7.430	8.323	8.569	9.191
Equador	1.146	1.108	1.493	1.628	1.915	2.116
Paraguai	94	106	108	119	126	146
Peru	1.434	1.476	1.416	1.387	1.712	1.992
Uruguai	335	341	349	398	503	491
Venezuela	4.558	6.014	5.020	5.562	4.273	3.106

Fonte: SIPRI (2011)

No entanto, devido principalmente a fatores econômicos, a obsolescência de suas capacidades é latente. De acordo com Jane's (2009), a força militar paraguaia depende mais do treinamento e da moral de suas tropas do que da qualidade de seu equipamento (JANE'S, 2009, p.7). Caso comparemos os gastos totais do Paraguai aos dos outros países sul-americanos (ver tabela 3), notamos, por exemplo, que o país gasta menos do que a metade da Bolívia, seu vizinho ao norte, que é o segundo país com menor gasto com as Forças Armadas.

A incapacidade militar tradicional do exército paraguaio é apontada por Jane's (2009), que afirma que o “Paraguai não poderia suportar uma ameaça militar convencional” (JANE'S, 2009, p. 7, tradução nossa<sup>38</sup>), isto é, não está apto a enfrentar guerras com as suas atuais condições. Gustavo Dullius (2008) realiza um balanço militar dos países sul-americanos no qual constata que o Paraguai apresenta as piores estatísticas referentes ao número de soldados, blindados, aviões de caça, aviões de transporte e aviação naval. Quanto a helicópteros de ataque, fragatas, corvetas e submarinos, o país sequer entra na comparação por não os possuir. Assim, o único objeto de comparação proposto por Dullius em que o Paraguai não se encontra na última posição são os tanques, uma vez que a Colômbia, surpreendentemente, não possui nenhum (DULLIUS, 2008, p. 12-22).

As Forças Armadas do Paraguai contam com 15.700 efetivos, sendo 11.000 no Exército, 1.100 na Força Aérea, e 3.600 na Marinha (JANE'S, 2009, p. 61). Com um equipamento estável e com baixa capacidade de renovação, destacam-se doze tanques M-4 A3 Sherman e 30 EE-9 Cascavel brasileiros, além de 10 EE-11 Urutú. A obsolescência do material militar paraguaio fica clara na utilização, durante os anos 90, de vinte peças de artilharia de 75 mm modelo 1927/1934. No que tange à força aérea, seis caças EMB-312 (Tucano) brasileiros aparecem como aviões de combate, enquanto a marinha pode ser considerada simbólica, estando limitada aos rios que constituem a geografia guarani (JANE'S, 2009, p. 69-70).

Ao mesmo tempo em que em termos absolutos o Paraguai é o país que menos gasta com suas Forças Armadas, o país mantém-se na última posição em termos relativos (ver tabela 4), uma vez que gasta apenas 0,9% do PIB no campo militar. Duas razões fundamentais para esse dado podem ser encontradas tanto na baixa participação do Estado na economia nacional quanto na perda de importância relativa da qual sofreram os militares no período da transição democrática, caracterizado pela sobre-regulamentação dos deveres constitucionais das Forças

---

<sup>38</sup> “Paraguay could not withstand a conventional military threat”.

Públicas (Forças Armadas e policiais após a Constituição de 1992) (GARAY VERA, 2003, p. 191).

Tabela 4 – Gastos Militares na América do Sul (% do PIB)

<b>Gastos Militares na América do Sul (% do PIB)</b>					
<b>Países</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Argentina	0,9	0,9	0,9	0,8	1
Bolívia	1,9	1,7	1,8	2	2
Brasil	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Chile	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5
Colômbia	3,4	3,3	3,3	3,6	3,7
Equador	2,6	2,3	2,9	2,8	3,4
Paraguai	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Peru	1,5	1,3	1,2	1,1	1,4
Uruguai	1,3	1,3	1,2	1,3	1,6
Venezuela	1,4	1,6	1,3	1,4	1,3

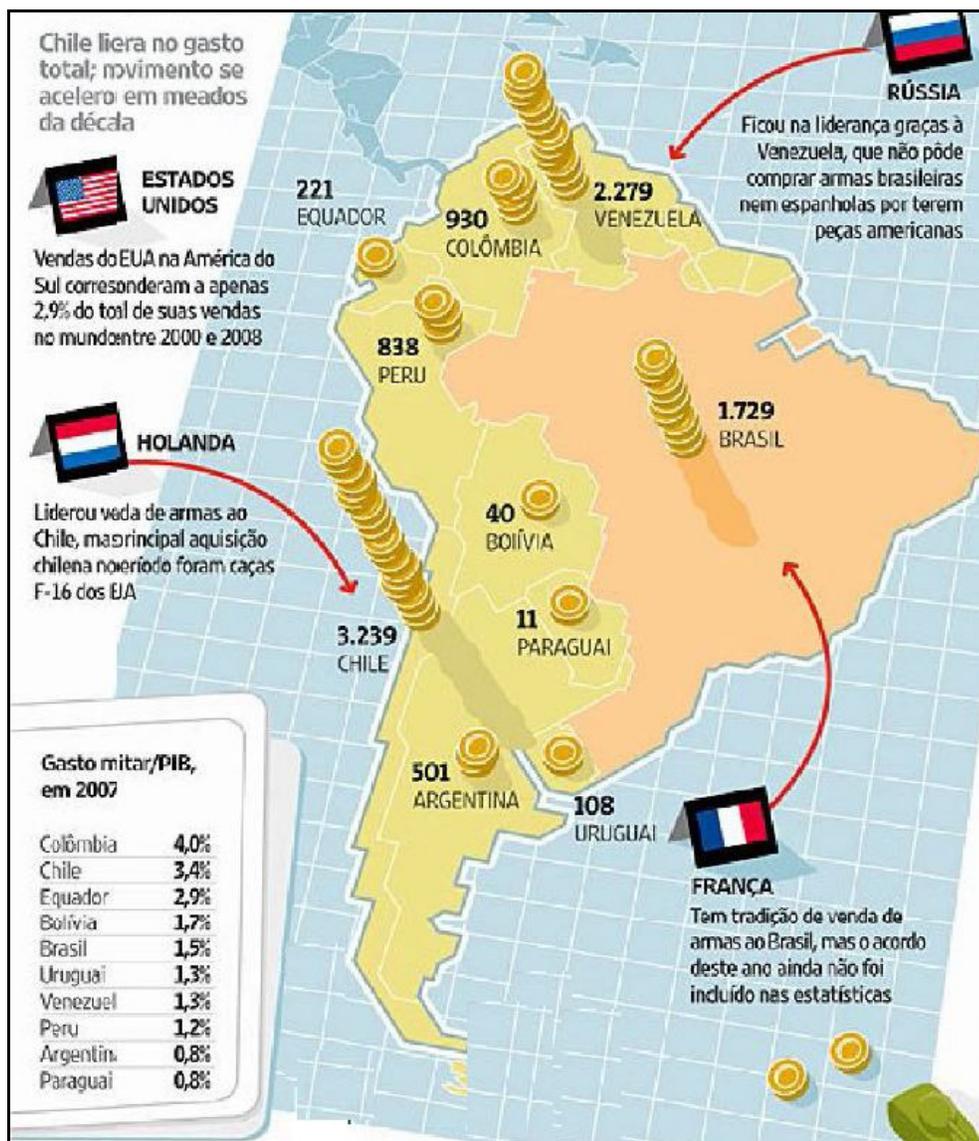
Fonte: SIPRI (2011)

Diego Abente (2009a) observa a paulatina redução do montante destinado ao setor de defesa no orçamento do governo paraguaio. De 15,4% em 1988, último ano do governo Stroessner, passou a 4,9% em 2008 (ABENTE, 2009a, p. 129). De acordo com RESDAL (2010), a proporção da participação do setor de defesa no orçamento do Estado é menor, alcançando, em 2008, aproximadamente 2,9%. Em 2010, apesar do aumento absoluto originado pelo crescimento econômico do país na ordem de 15%, os gastos militares mantiveram a mesma porção do orçamento do Estado verificada em 2008 (RESDAL, 2010, p. 254). Cabe ressaltar, no entanto, que o grosso do orçamento militar – de 92% a 98% – se refere a gastos operacionais (ABENTE, 2009a, p. 129).

Quanto à nova dinâmica dos gastos militares na América do Sul, evidenciada por Bartolomé (2010) e Villa (2008), o Paraguai parece não se inserir nessa tendência, a despeito da indispensabilidade de modernização das suas Forças Armadas (ABENTE, 2009a, p. 132; MAIO, 2010, p. 125). O estancamento das Forças Armadas paraguaias em seu atual nível de obsolescência advém das contundentes restrições orçamentárias do Estado. Assim, um possível crescimento futuro do orçamento militar está ligado ao desempenho da economia nacional, deixando a renovação dos equipamentos militares do Paraguai, na atualidade, dependente de doações dos seus principais parceiros nesse sentido – Argentina, Brasil e Taiwan (JANES, 2009, p. 71). Dessa forma, a partir da não participação na nova dinâmica de gastos militares na América

do Sul, verificamos que o país fica ainda mais isolado na última posição quando o objeto de comparação é a compra de armas e equipamentos militares (ver mapa 4).

Mapa 4 – Compra de Armas e Equipamento Militar na América do Sul 2000-2008



Fonte: ANTUNES *apud* MARTINS SENHORAS (2010, p. 12).

A incapacidade defensiva paraguaia, no entanto, não advém somente da precariedade e da escassez de seu equipamento militar. A herança da Doutrina de Segurança Nacional da Guerra Fria é vista no que diz respeito à baixa distribuição territorial das tropas do exército, concentradas nos centros urbanos do país a fim de perseguir as ameaças então percebidas (GARAY VERA, 2003, p. 166; ABENTE, 2009a, p. 128). A consequência lógica dessa conformação é uma grande

permeabilidade das fronteiras – terrestres, fluviais e aéreas – do Paraguai, que ilustra a baixa capacidade de proteção à integridade territorial (ABENTE, 2009a, p. 130). O Paraguai, contudo, procura obter a defesa através de acordos de segurança coletiva, como o Conselho de Defesa Sul-Americano. Além disso, “um relacionamento duradouro com os Estados Unidos e laços econômicos crescentes com alguns países do Mercosul, sobretudo Brasil e Argentina, são vistos como as melhores garantias contra a agressão externa” (JANE’S, 2009, p. 60, tradução nossa<sup>39</sup>).

### c) Promoção da Segurança

A concentração do Estado na região central do país também é percebida no que se refere à distribuição das forças de segurança (ver mapa 5). Mesmo que a densidade policial siga a lógica da densidade populacional no país, ela apresenta um grau ainda maior de concentração do que aquele referente à população. Configura-se, portanto, o fato de que em amplas zonas do território guarani o Estado não possui os efetivos suficientes para que exerça o monopólio do uso legítimo da violência. O vasto território do Chaco praticamente não possui efetivos, o que pode ser ilustrado pela constatação da existência de aeroportos que servem à logística do narcotráfico (ABENTE, 2009a, p. 128).

A análise de Jane’s (2009) mostra a razão da percepção de insegurança em determinadas regiões do país:

“Fora de Assunção e dos principais centros populacionais, a Polícia Nacional está destacada em pequenas unidades de cerca de 5 homens, sob comando de um oficial não comissionado. A densidade policial em áreas rurais é extremamente baixa e isso tem contribuído com a sensação de indefesa face ao aumento da criminalidade” (JANE’S, 2009, p. 63, tradução nossa<sup>40</sup>).

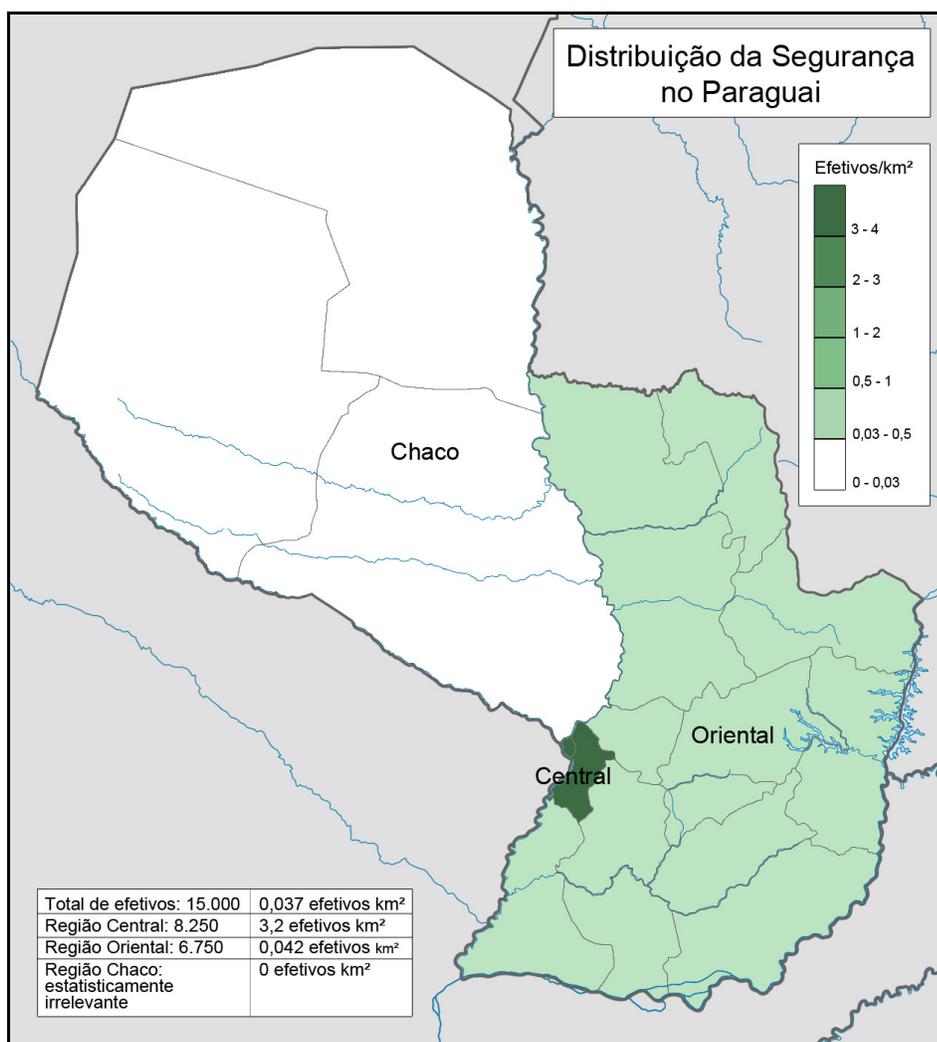
Com um efetivo total de 15.000 policiais, constata-se uma concentração de 3,2 policiais/km<sup>2</sup> na região de Assunção, enquanto as outras regiões possuem um efetivo policial baixíssimo. O Chaco é praticamente um caso de abandono das forças de segurança, visto que o número de efetivos na região, que conta com mais da metade da área do país, sequer aparece nas estatísticas (JANE’S, 2009, p. 63).

<sup>39</sup> “A long time relationship with the US and increasing economic ties with some MERCOSUR countries, especially Brazil and Argentina are seen as the best guarantees against foreign aggression”.

<sup>40</sup> “Outside Asunción and the major population centres, the National Police is mainly deployed in small elements of about five men, commanded by a non-commissioned officer (NCO). The density of policing in rural areas is extremely low and this has contributed to citizen feeling of defencelessness in the face of rising crime”.

O relatório da FLACSO sobre o Paraguai (2006) determina os problemas da Polícia Nacional do Paraguai como advindos não apenas da criminalidade, mas também da “desorganização institucional, [d]a incapacidade policial e [d]a falta de respeito aos direitos humanos” (FLACSO, 2006, p. 49).

Mapa 5 – Distribuição da Segurança no Paraguai



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de JANE'S (2009)

A fim de superar as limitações da polícia no país, a partir de 2003 se prevê, através do Decreto 167, a possibilidade de recorrer às Forças Armadas paraguaias para operações de segurança interna, através da declaração de estado de sítio pelo poder executivo, que deve ser respaldada pelo parlamento (BARTOLOMÉ, 2007, p. 115). Além de atuar como elemento ativo e

dissuasivo em operações de segurança nacional no interior do território, as Forças Armadas podem atuar em cooperação com a Polícia em operações especiais. Levando em consideração essa possível atribuição das Forças Armadas paraguaias, Jane's (2009), no mesmo trecho em que as considera inaptas a enfrentar uma ameaça militar tradicional, considera que são dotadas da capacidade suficiente para “cumprir com suas outras tarefas efetivamente” (JANE'S, 2009, p. 7, tradução nossa<sup>41</sup>). Abente (2009a), pelo contrário, enxerga uma deterioração das capacidades militares para fazer frente às “novas ameaças” (ABENTE, 2009a, p. 130).

Para que se possa verificar se incapacidade policial e má distribuição da segurança no Paraguai têm se traduzido em violência, a análise de alguns dados estatísticos em perspectiva comparada a outros países da região pode ser de grande valia. Dessa forma, a taxa de homicídios – devido à noção de segurança empregada no estudo –, a taxa de homicídios com armas de fogo – devido à relação entre tráfico de armas e déficit do monopólio da violência que esse tipo de crime expõe –, e os crimes relacionados a drogas ilícitas – devido à preponderância que o problema do narcotráfico assume no cenário da segurança regional – serão os aspectos aqui verificados.

Tabela 5 – Estatísticas de Homicídios nos países da América do Sul

<b>Homicídios na América do Sul</b>			
<b>País</b>	<b>Total de Homicídios</b>	<b>Relação Homicídios/ 100.000 habitantes</b>	<b>Último ano com dados disponíveis</b>
Argentina	2.215	5,5	2009
Bolívia	884	8,9	2010
Brasil	43.909	22,7	2009
Chile	630	3,7	2009
Colômbia	15.459	33,4	2010
Equador	2.638	18,2	2010
Guiana	139	18,4	2010
Paraguai	741	11,5	2010
Peru	1.490	5,2	2009
Suriname	69	13,7	2006
Uruguai	205	6,1	2010
Venezuela	13.985	49	2009

Fonte: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime. Disponível em: (<http://www.unodc.org/>). Acesso em: 06/11/2011.

O relatório da FLACSO (2006) aponta um aumento, a partir da década de 1990, dos índices de violência no Paraguai, causando, por conseguinte, um agravamento da percepção de

<sup>41</sup> “carry out their other tasks effectively”.

insegurança. Podemos atribuir os níveis mais baixos dos índices de violência na ditadura de Stroessner ao permanente estado de sítio sob o qual o general governava (NAVILLE, 2008, p.68). No entanto, apesar dessa mudança na dinâmica da segurança após a transição democrática, não se verifica no Paraguai índices de homicídios tão altos como em outros países da América do Sul, como Colômbia – com estado de exceção permanente –, Venezuela e Brasil (ver tabela 5). Tampouco são baixos como os verificados nos Estados com os melhores índices sociais da região – Argentina, Chile e Uruguai.

Tabela 6 – Estatísticas de Homicídios com Armas de Fogo na América do Sul

<b>Homicídios com Armas de Fogo</b>						
	<b>2005</b>			<b>2006</b>		
<b>País</b>	<b>Total de homicídios com armas de fogo</b>	<b>% homicídios com armas de fogo</b>	<b>Relação homicídios com armas de fogo/ 100.000 habitantes</b>	<b>Total de homicídios com armas de fogo</b>	<b>% homicídios com armas de fogo</b>	<b>Relação homicídios com armas de fogo/ 100.000 habitantes</b>
Argentina	1044	49,4	2,7	1013	49,4	2,6
Brasil	33419	69,4	18	34921	70,3	18,6
Colômbia	14763	81,5	34,3	13915	79,6	31,8
Equador	1714	80,8	12,8	1635	68,6	12
Paraguai	535	60,3	9,1	470	63,3	7,8
Peru	614	38,4	2,2	528	32	1,9

Fonte: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime. Disponível em: (<http://www.unodc.org/>). Acesso em: 06/11/2011.

A respeito dos homicídios praticados com armas de fogo no Paraguai, novamente constatamos uma posição intermediária em comparação a outros países (ver tabela 6). O fato de 60% do total de homicídios terem sido cometidos dessa forma não significa que o país é menos violento do que seria caso esse índice fosse maior – assassinatos com ou sem uso de armas de fogo são igualmente violentos –, mas revela o já citado déficit do monopólio da violência por parte do Estado, visto que, logicamente, há um maior número de armas sob controle externo ao aparato estatal. Contudo, o status de centro regional para o tráfico de armas (JANE’S, 2009, p. 11), aparentemente, revela uma ameaça maior para países vizinhos do que para o próprio Paraguai. É o caso verificado nas favelas do Rio de Janeiro, onde, segundo o chefe de inteligência da polícia, 80% armas têm procedência paraguaia (*apud* BARTOLOMÉ, 2007, p. 105).

Quanto aos crimes ligados a drogas ilícitas, a análise dos dados nos coloca diante de uma situação duvidosa. As estatísticas apontam para uma situação de controle dos problemas relativos

a drogas, uma vez que os números são consideravelmente mais baixos que os vistos em outros países da América do Sul (ver tabela 7), região onde o problema do narcotráfico assume prioridade no cenário da segurança – o que também se verifica no Paraguai (ROJAS ARAVENA *apud* BORBA, 2010, p. 9). Além disso, a atribuição de ator político concedida a grupos narcotraficantes no Paraguai (JANE’S, 2009; ABENTE, 2009a), leva-nos a diagnosticar uma confiabilidade acerca da amostragem estatística. Essa conclusão permite que se estabeleçam duas possíveis razões nesse âmbito, não necessariamente excludentes: (a) a baixa capacidade em colher dados relativos ao Paraguai do órgão responsável pelas estatísticas; (b) a baixa disposição do Estado paraguaio em combater os crimes relacionados a drogas ilegais.

Tabela 7 – Estatísticas de Crimes Ligados a Drogas Ilícitas

<b>Crimes Ligados a Drogas Ilícitas</b>				
	<b>Ocorrências</b>		<b>Relação de ocorrências/100.000 habitantes</b>	
<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Argentina	22.378	24.552	57,8	62,8
Chile	1.783	6.468	10,9	39,3
Equador	2.773	2.871	21,2	21,7
Paraguai	227	216	3,8	3,6
Peru	10.608	9.597	39,1	34,9

Fonte: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime. Disponível em: (<http://www.unodc.org/>). Acesso em: 06/11/2011.

Avaliando os números que consideramos confiáveis, verificamos que o Paraguai se situa em uma posição média quanto à segurança no contexto regional. No entanto, não se pode subestimar o potencial para que haja uma escalada nos índices de violência, vista a baixa capacidade de controle do território que o Estado paraguaio apresenta.

#### d) Promoção do bem-estar

Para a análise da capacidade de promover bem-estar do Paraguai, iremos nos amparar sobre dois pilares, quais sejam, o IDH, por sua abrangência, e a provisão de serviços básicos à população, por ser um parâmetro de avaliação cuja aplicação é visível.

Quanto ao IDH, o cálculo para obtê-lo leva em consideração a taxa de alfabetização, o PIB *per capita* e a expectativa de vida. Novamente realizando a comparação entre os países da América do Sul (ver tabela 8), verificamos que, mais uma vez, o Paraguai é o pior colocado, o

que demonstra o relativo atraso do país em relação a sua região. Paraguai e Bolívia, coincidentemente os dois países mediterrâneos da América do Sul, são os únicos com IDH médio<sup>42</sup>. O alto índice de pobreza no Paraguai, atestado pela significativa parcela da população vivendo na pobreza e abaixo da linha da pobreza, respectivamente 35,6% e 19,4% em 2007<sup>43</sup>, é uma das causas dessa baixa posição no *ranking* do IDH.

Tabela 8 – Evolução do IDH na América do Sul

Evolução do IDH nos países da América do Sul										
Posição	País	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
45	Chile	0.607	0.675	0.734	0.762	0.764	0.773	0.778	0.779	0.783
46	Argentina	0.656	0.682	0.734	0.749	0.757	0.764	0.769	0.772	0.775
52	Uruguai	0.675	-	0.763	0.764	0.765	0.767	0.770	0.769	0.771
63	Peru	0.651	0.679	0.709	0.763	0.771	0.777	0.777	0.769	0.769
73	Brasil	-	-	-	0.755	0.760	0.766	0.771	0.768	0.769
75	Venezuela	0.611	0.620	0.637	0.666	0.677	0.689	0.697	0.696	0.696
77	Equador	-	-	0.620	0.669	0.684	0.697	0.702	0.693	0.695
79	Colômbia	0.576	0.612	0.642	0.676	0.681	0.685	0.691	0.692	0.695
95	Bolívia	-	-	0.593	0.631	0.631	0.625	0.632	0.637	0.643
96	Paraguai	0.528	0.557	0.593	0.619	0.627	0.631	0.635	0.634	0.640

Fonte: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime. Disponível em: (<http://www.unodc.org/>). Acesso em: 06/11/2011.

Sobre a provisão de serviços básicos à população, como água, eletricidade, assistência médica e educação, observa-se uma cobertura geográfica muito limitada – assim como as Forças Públicas, em congruência com a alta centralização estatal (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 165). A título de exemplo, “os índices técnicos de serviços de água potável revelam que o Paraguai tem uma cobertura urbana de 60% e rural de 20%, enquanto a média latino-americana é 81% e 39%, respectivamente” (SOARES, 2008, p. 77).

Portanto, mesmo com apenas dois parâmetros de avaliação, pode-se perceber que a capacidade de promover bem-estar do Paraguai soma-se às outras três no que se refere aos seus baixíssimos níveis de desenvolvimento. A constatação da incapacidade do Estado em prover à população os serviços mais básicos traz à tona a precariedade orçamentária, que, já se viu, impede o desenvolvimento das instituições de defesa e segurança do país. Assim, ficam expostas

<sup>42</sup> Não consideramos, na análise, Suriname e Guiana.

<sup>43</sup> Dados do órgão oficial de estatísticas do Paraguai, *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (apud NICKSON, 2008, p. 215-216).

as vulnerabilidades que o Estado apresenta, as quais integram o tabuleiro da insegurança no Paraguai, assunto do capítulo seguinte.

#### **4. Visualização da Insegurança no Território Guarani: Agenda de Segurança do Paraguai**

O assunto desse capítulo é a insegurança no Paraguai a partir do conceito de Buzan, Waever e de Wilde (*apud* DOMINGUEZ, 2009, p. 58), já mencionado, que considera uma ameaça à existência de um determinado objeto um problema de segurança. Para tanto, cruzaremos as percepções do Estado paraguaio – e as respostas derivadas dessas percepções – sobre as ameaças à segurança nacional no país com os principais problemas verificados no território guarani nesse campo. A ideia é verificar a relação estabelecida entre esses dois fatores – Estado e ameaças à segurança nacional.

A finalidade é uma descrição analítica das ameaças à segurança no Paraguai contempladas pela literatura especializada. Recuperamos aqui a classificação de Cepik (2008a) sobre as ameaças à segurança regional para aplicá-las ao caso paraguaio: (a) o conflito interestatal tradicional; (b) atores sub-estatais – no caso do Paraguai, destacam-se o narcotráfico, o terrorismo, grupos armados insurgentes e contrabandistas (com preponderância para o tráfico de armas) –, os quais podem possuir certos graus de interconexão; (c) uma possível perda da legitimidade dos Estados em lidar com problemas de segurança internos, agravada pela crescente desigualdade de renda em países da região; e (d) o risco relacionado à presença de potências externas ao complexo, sobretudo os Estados Unidos após 11 de setembro (CEPIK, 2008a, p. 2-3).

Em um trabalho baseado em entrevistas com autoridades dos países sul-americanos, Medeiros Filho (2010) afirma que há, sim, certa desconfiança do Paraguai acerca de países vizinhos, sobretudo a Bolívia. Nas palavras dos militares paraguaios, “há informações de que a Bolívia diz, por meio de textos educativos, que o Chaco é deles e que eles vão recuperar aquele território” (*apud* MEDEIROS FILHO, 2010, p. 135). Entretanto, avaliamos como baixa a possibilidade de um conflito interestatal sob o prisma da vontade paraguaia, visto que a consideração das capacidades militares coloca o país em visível desvantagem frente a seus vizinhos. Levamos em conta, portanto, a efetividade que o processo de integração e os acordos de segurança coletiva têm para o Paraguai. Nesse sentido, os militares parecem ser adeptos da integração regional, vista tanto como uma solução para a dificuldade de circulação do país quanto como a possibilidade de acesso a materiais bélicos (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 135).

Para o tratamento dos outros tipos de ameaças, optamos pela divisão em duas regiões, quais sejam, os departamentos da periferia do território paraguaio, onde o Estado se faz ausente, na primeira seção, e a região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, na segunda seção. Quanto às ameaças sub-estatais, a abordagem do narcotráfico e dos grupos insurgentes – a saber, o EPP – terá a ausência do Estado como cenário, enquanto o terrorismo e o contrabando terão como pano de fundo a Tríplice Fronteira. Nas duas seções será discutido o quarto item, sobre a presença de potências externas à região. Quanto à perda de legitimidade do Estado em lidar com problemas internos, esta é verificada nas questões de conflitos rurais nos departamentos da periferia guarani, através da legalização de forças paramilitares.

A abordagem dos tópicos dessa maneira se dá por simples razão didática, uma vez que existe, sim, profunda inter-relação entre eles, a qual será evidenciada quando necessário. Além disso, a opção pelo recorte geográfico não significa que não haja tráfico de armas em outras regiões de fronteira do Paraguai, ou que a Tríplice Fronteira não sofra com o narcotráfico, por exemplo; o terrorismo, contudo, é um problema que suscita atenção somente na região da Tríplice Fronteira, surgindo como um tema de exceção na agenda de segurança do Paraguai.

Nesse contexto, abordaremos, também, o fator estatal, enfatizando tanto a maneira como ele concebe a insegurança no Paraguai como a maneira com a qual ele a combate – ou não. Para tanto, é necessário que se tenha em mente a noção das capacidades estatais débeis desenvolvida no capítulo anterior, a fim de mostrar como se dá o emprego das Forças Públicas nas respostas às ameaças percebidas. No entanto, procuraremos cobrir, também, as relações entre Estado e ameaças que não possuem caráter conflitivo, mas de certa forma simbiótico. Aqui é possível aplicar os “livretos improvisados de ação” de Galeano (2002), através dos quais a sociedade guarani reage aos desafios. Para o autor, “terão melhores opções para triunfar aqueles que estão preparados a improvisar, ou que sabem improvisar, devido a que seus interesses reais são produto da especulação e do suborno” (GALEANO, 2002, p. 32, tradução nossa<sup>44</sup>), ao que se adapta com facilidade o crime organizado.

Cumprido, por fim, ressaltar a maneira como se organiza o crime no Paraguai, o qual, de acordo com Ariane Roder (2006) é composto por organizações-Estado, que se apropriam do aparelho estatal para a obtenção de seus interesses. Nesse tipo de organização, pressupõe-se que

---

<sup>44</sup> “Tendrán mejores opciones de triunfar aquellos que están preparados a improvisar, debido a que sus intereses reales son producto de la especulación y de coecho”.

autoridades executivas, legislativas e militares façam uso tanto de mecanismos jurídicos quanto de sua capacidade para cooptar líderes políticos e formadores de opinião. A estrutura do crime organizado estaria, dessa forma, fortemente inserida no Estado paraguaio:

“São muitos nexos existentes entre máfia e poder político no país. Lá, a corrupção sistêmica tem suas raízes nas estruturas políticas, econômicas, culturais e legais. A fragilidade das instituições políticas e o debilitado ordenamento jurídico do país possibilitou o crime organizado instalar-se e contaminar toda a máquina. As facções do crime organizado passaram, então, a gozar de total liberdade, atuando indiscriminadamente em todo o território nacional” (RODER, 2006, p. 23).

Ou seja, é inserido em um arcabouço institucional deficiente que o crime organizado, sobretudo o narcotráfico e o contrabando, atua no Paraguai.

#### 4.1. Departamentos de Inexistência do Estado

As principais ameaças percebidas pelos oficiais militares do Paraguai, segundo Medeiros Filho (2010), se referem ao crime organizado internacional – a lavagem de dinheiro é especialmente recordada – e ao surgimento de grupos guerrilheiros no interior do território paraguaio com suposta vinculação a mobilizações rurais, a saber, o EPP<sup>45</sup> (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 134-135). Partimos, dessa forma, da análise da atuação dos atores sub-estatais como elemento de instabilidade à segurança nacional.

Cepik e Borba (2011), em artigo no qual discutem a conformação e a atuação dos grupos criminosos, procuram combinar suas motivações econômicas a sua operação e manutenção política. Assim, a definição do Escritório da ONU para Drogas e Crime (UNODC), de que o crime organizado é “mais uma questão de um grupo de atividades ilícitas em que alguns indivíduos e grupos estão presentemente envolvidos” (*apud* CEPIK & BORBA, 2011, p. 5), agregada ao desenvolvimento de “capacidades organizacionais, coercitivas, técnicas e políticas que são funcionais à execução desses crimes, sejam elas integral ou parcialmente ilícitas” (CEPIK & BORBA, 2011, p. 6) pode resumidamente explicar o funcionamento do crime organizado.

---

<sup>45</sup> Segundo Medeiros Filho (2010), os oficiais citaram o ELP, Exército de Libertação do Paraguai. Parecem, assim, ter incorrido no mesmo erro de Sarney (2010), uma vez que o correto nome do grupo é EPP, Exército do Povo Paraguuaio.

Quanto à presença da atividade narcotraficante no Paraguai, esse é avaliado pela ONU (2010), no Relatório Mundial de Drogas (*World Drug Report*), como o maior produtor de maconha da América do Sul (5.900 toneladas por ano), a qual tem por destino, principalmente, Brasil, Argentina e Chile. Além disso, no sítio da Agência de Inteligência dos Estados Unidos (CIA), na seção sobre drogas ilícitas, o Paraguai aparece como rota de tráfico de cocaína para outros países do Cone Sul e para a Europa<sup>46</sup>. Segundo a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (SENAD), de 40 a 60 toneladas de cocaína transitam pelo território paraguaio todo ano (*apud* PIRES, 2011, p. 10).

O argentino Juan Tokatlian parte do regime proibicionista para conceituar o narcotráfico, que

“surge de uma proibição concreta, desenvolve-se em uma sociedade capitalista, alcança crescentemente uma dimensão integral, opera em um contexto cultural que é funcional a seu desenvolvimento, tem como sujeito de referência um ator social envolvido em uma dinâmica particular sociedade-Estado e cujo objetivo prioritário é assegurar sua dominação, atuando com meios preferente mas não exclusivamente violentos, apoiado em um *ethos* pragmático e portador de uma orientação conservacionista [i.e. conservadora]” (TOKATLIÁN *apud* BORBA, 2010, p. 19).

Thiago Rodrigues afirma haver “uma relação explícita entre proibicionismo e controle social”, colocando até mesmo a alcunha de “cartel” dada aos agrupamentos narcotraficantes como uma imprecisão deliberada, a fim de construir uma imagem de ameaça organizada ao *status quo* (RODRIGUES, 2003: 18). O que Rodrigues (2003) verifica, no entanto, é uma falta de rigidez na estrutura orgânica das organizações narcotraficantes, visto que essas se constituem em uma espécie de membrana flexível, ajustando-se aos espaços não ocupados pelo Estado, que no caso do Paraguai, como verificado na seção anterior, não são poucos, e ali configurando sua forma de atuação.

De fato, uma variável que encontra eco em praticamente todos os autores que tratam do tema narcotráfico acerca das características através das quais ele se manifesta é a flexibilidade. No que se refere às unidades de atuação do tráfico de drogas, os autores denotam uma significativa variabilidade no formato de sua organização, verificando-se, assim, um caráter de adaptabilidade associado à flexibilidade supracitada (BORBA, 2010, p. 22).

---

<sup>46</sup> Informações contidas em: CIA. *The World Factbook*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pa.html> Acesso em: 13/11/2011.

Essa constatação pode ser considerada complementar à idéia de manutenção da ordem verificada em Tokatlián, segundo o qual o narco-crime não pretende subverter. Mais do que a transformação do sistema, e não obstante a violência de que lança mão, o narcotráfico tende a perpetuar um esquema político dado, pois é dele que surge seu poder (TOKATLIÁN *apud* BORBA, 2010, p. 23). Cepik e Borba (2011) avançam no sentido da simbiose entre Estado e crime, que passa do nível da colaboração passiva para o da colaboração ativa:

“Se a corrupção no baixo escalão governamental pode ser explicada pela capacidade de imposição das organizações criminosas, a penetração destas organizações na alta política não se dá pela força ou ameaça, mas por meio de arranjos explícitos ou ajustes tácitos de colaboração. Em outras palavras, na associação entre criminosos e políticos não há vítimas, mas sim interesses” (CEPIK & BORBA, 2011, p. 12).

O surgimento da estrutura atual do narcotráfico no Paraguai parece remontar aos anos 70, quando o país se tornou peça fundamental do tráfico de heroína proveniente de Marselha, cujo destino era os Estados Unidos. André Ricord, que operava essas conexões entre França e Paraguai, enxergou no último tanto uma geografia que favorecia pela sua centralidade quanto uma estrutura institucional onde a corrupção era traço inerente ao seu funcionamento (MORA, 1996, p. 124). Nos anos 80, com destaque a acusações de que líderes militares e civis auxiliavam diretamente a distribuição da cocaína andina através do território guarani, o Paraguai voltava à pauta do narcotráfico sul-americano. A busca por rotas alternativas, devido ao endurecimento do combate ao tráfico de drogas nos países andinos, projetara o Paraguai, cuja

“vasta região do Chaco, um deserto virtualmente sem patrulhamento com mais de 900 aeropistas clandestinas, fornecia uma base ideal para o pouso e decolagem de aviões. Acredita-se que mais de 50% dos produtos químicos utilizados no processo de refinamento de cocaína na Bolívia provinham do Paraguai durante os anos 80. A estrutura de corrupção e tráfico institucionalizados fornecia o ambiente ideal para narcotraficantes” (MORA, 1996, p. 124-125, tradução nossa<sup>47</sup>).

De acordo com Frank Mora (1996) essa é a principal dinâmica da inserção do Cone Sul – e do Paraguai, especificamente – no cenário do narcotráfico regional. A atuação dos grupos narcotraficantes seria caracterizada por abrigar operações relacionadas à cadeia das drogas ilegais

---

<sup>47</sup> “vast Chaco region, a virtually unpatrolled wilderness with over 900 clandestine airstrips, provided an ideal base for planes to land and take off. It is believed that over 50% of the chemicals used to process cocaine in Bolivia came through Paraguay during the late 1980s. The structure of institutionalized corruption and smuggling provided the ideal environment for drug traffickers”.

derivadas de efeitos de transbordamento da região dos Andes, o chamado “efeito-balão”, estrangulada pelo combate da Guerra às Drogas.

Após a democratização, o presidente Rodriguez declarou que iria erradicar as plantações de maconha no país e trabalhar para aumentar em 50% as apreensões de drogas, e, nesse sentido, foi criada, em 1991, a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, SENAD. Em outubro de 1994, o General Ramón Rosa Rodriguez, então diretor da SENAD, foi assassinado por organizações criminosas ligadas ao narcotráfico (MORA, 1996, p. 130). Parece claro que Rodriguez não foi capaz de cumprir o prometido, havendo inclusive rumores de que o mesmo enriqueceu através de narcodólares (SIMÓN, 1992, p. 169).

Os cultivos de maconha no Paraguai encontram-se, principalmente, na região norte do país, conhecida tanto por se tratar da zona mais pobre quanto por ser aquela onde as organizações campesinas historicamente se desenvolveram. De acordo com a CICAD (Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas), o Paraguai não possui um sistema de detecção e quantificação da área que os cultivos ilegais ocupam, e que, por restrições orçamentárias, somente realiza sobrevoos em zonas onde se efetua a erradicação de plantios (*apud* DERGHOUGASSIAN & VARONE, 2009, p. 324). Portanto, as estimativas sobre o espaço dos cultivos divergem muito de fonte para fonte. De acordo com Abente (2009a), apenas nos departamentos de San Pedro, Amambay e Concepción, há cerca de 20 mil hectares de cultivo de maconha (ABENTE, 2009a, p. 128). A SENAD afirma haver apenas 3 mil hectares, e a OEA, 6 mil. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (*apud* PIRES, 2011), por sua vez, realiza um estudo com uma abrangência maior, e, além de constatar aproximadamente 20 mil hectares de plantação de maconha ao longo de seis departamentos do norte do Paraguai, estipula a porção de cada departamento (ver tabela 9).

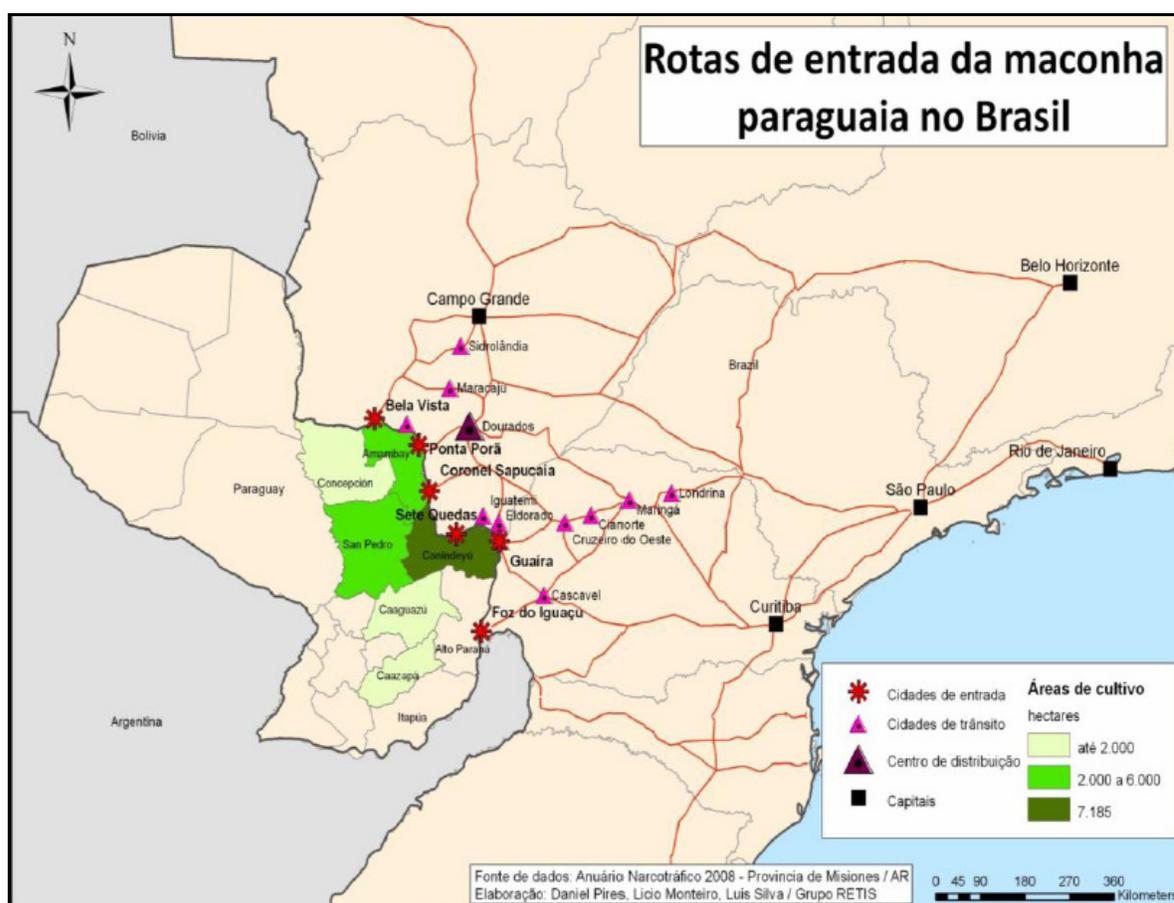
Tabela 9 – Cultivos Ilícitos por Departamento no Paraguai

<b>Departamentos</b>	<b>Área de Cultivo por hectares</b>
Canindeyú	7.185
San Pedro	4.359
Caazapa	1.026
Concepción	993
Caaguazú	667

Amambay	5.560
---------	-------

Fonte: PIRES (2011, p. 8-9)

Mapa 6 – Rotas de Entrada da Maconha Paraguaia no Brasil



Fonte: PIRES (2011, p. 13)

Pode-se perceber que os departamentos onde se dá o grosso do cultivo são limítrofes ao território brasileiro. Assim, além de terem importância no início da cadeia do tráfico, assumem caráter fundamental no que tange à distribuição da droga ao Brasil, uma vez que é esse o principal mercado da produção paraguaia. Nesse sentido, Pires (2011) aponta as principais portas de entrada de drogas em território brasileiro a partir do Paraguai (ver mapa 6). A porosidade das fronteiras entre Brasil e Paraguai contribui para essa entrada; contudo algumas medidas de cooperação bilateral têm sido ensaiadas no sentido de combater fluxos ilícitos na fronteira entre

os dois países, como a instalação de bases da Polícia Federal do Brasil na região<sup>48</sup>. Além disso, um dos instrumentos de que dispõe o governo brasileiro para combater o tráfico transfronteiriço é a Lei N. 9.614, a Lei do Abate, que consiste em um dispositivo jurídico que permite, após procedimentos radiais e visuais, derrubar qualquer aeronave não autorizada pela Força Aérea Brasileira (PÉREZ, 2009, p. 26).

Ainda sobre o tráfico na fronteira entre Brasil e Paraguai, evidenciou-se, recentemente, a profunda relação entre o narcocrime nessa região e o Partido Colorado. Após uma apreensão de 200kg de cocaína no departamento de Amambay, o filho do presidente do Partido Colorado na cidade de Pedro Juan Caballero foi preso acusado de envolvimento. Além disso, as drogas foram encontradas em uma fazenda de propriedade do irmão do candidato a prefeito da cidade de San Estanislao pelo Partido Colorado. Esses fatos levaram a grandes suspeitas de que campanhas eleitorais coloradas são financiadas por atividades relacionadas ao narcotráfico (JANE'S, 2009, p. 14).

Nesse contexto de colaboração ativa entre Estado e crime, recuperamos a afirmação de Jane's (2009), de que as forças militares paraguaias têm a capacidade suficiente para cumprir com suas tarefas que não a ocorrência de uma guerra tradicional; a pergunta que cabe fazer aqui, sem entrar, contudo, no mérito da efetividade do combate repressivo às drogas, é: existe a real vontade por parte do Estado paraguaio em combater o narcotráfico? Levando em conta a colaboração entre ambos em determinados níveis, parece que não.

Em contrapartida, se não é possível observar intenção de combater o narcotráfico, o combate ao suposto grupo guerrilheiro EPP, cuja erradicação se tornou prioridade de segurança pública para as autoridades paraguaias, denota o incômodo que o grupo causa no Palácio de Lopez (ABENTE, 2010a, p. 188). Coincidentemente, a região onde supostamente atua o EPP são os departamentos do norte do país, os mesmo que possuem os mais altos índices de pobreza do país, onde as mobilizações rurais no Paraguai – considerado por especialistas o único grupo social relativamente coeso e atuante – estão mais presentes e onde se encontram as maiores áreas de cultivo de maconha.

---

<sup>48</sup> Jornal O Globo. *Lula e Lugo fecham acordo para luta contra o narcotráfico na fronteira entre Brasil e Paraguai*. 3 de maio de 2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2010/05/03/lula-lugo-fecham-acordo-para-luta-contranarcotrafico-na-fronteira-entre-brasil-paraguai-916484047.asp> Acesso em: 13/06/2011.

Os métodos que o grupo emprega seriam roubos de armamentos de divisões oficiais da polícia e do exército e seqüestros de pessoas ligadas a líderes políticos e agroempresários<sup>49</sup>, e, de acordo com alguns autores, os membros do EPP teriam recebido “treinamento e assistência das FARC, se não de outros” (SPENCER, 2009, p. 105). O sequestro de um agropecuarista em 2010 teria motivado a declaração, por parte do Executivo, de um estado de sítio de 30 dias em cinco departamentos do Paraguai, três do norte – Concepción, San Pedro e Amambay – e dois do Chaco – Presidente Hayes e Alto Paraguay. Dessa forma, o governo paraguaio recorre às Forças Armadas para combater o EPP e, de acordo com o vice-presidente Franco, restaurar a ordem nessas regiões. De acordo com o OPSA (2010),

“Durante as quatro semanas do estado de emergência, 137 pessoas foram presas mas nenhuma informação foi passada sobre a possibilidade de que se tratavam de membros do EPP [...]. As forças de segurança supostamente usaram a oportunidade para prender suspeitos de crimes ordinários; não obstante, a sociedade civil e organizações de direitos humanos culpam o governo de tirar vantagem da situação para reprimir grupos sociais e ativistas nos cinco departamentos” (OPSA, 2010, p. 14, tradução nossa<sup>50</sup>).

No ano seguinte, 2011, agora por iniciativa do Parlamento, recorreu-se novamente ao estado de exceção, em dois departamentos – San Pedro e Concepción – e durante 60 dias, visto que a operação anterior, apesar das diversas prisões e interrogatórios, foi ineficaz em capturar o grupo<sup>51</sup>. Recentemente, Fernando Lugo declarou que o EPP é um grupo de formação política e inclinação ideológica, mas que em seus atos se mostram como “delinquentes comuns”<sup>52</sup>

Essa mesma pressa em conceder uma ideologia política ao EPP, que teria orientação marxista e conexões com outras organizações de extrema esquerda, a saber, as FARC, é percebida nos textos de Spencer (2009), Abente (2010a) e Gagliardi e Stockler (2011), que, além de defenderem categoricamente a significativa ameaça que o grupo traz à segurança nacional paraguaia, o vinculam aos movimentos campesinos da região, agregando ao grupo de operação

<sup>49</sup> Não pretendemos aqui dar um histórico do EPP. Para os antecedentes do grupo, ver: ABENTE (2010a) e SPENCER (2009). Ressaltamos, no entanto, que se trata de um histórico altamente enviesado.

<sup>50</sup> “During the four weeks of state of emergency 137 people were arrested but no information was passed that they were considered members of the EPP [...]. Security forces supposedly used the opportunity to arrest suspects of ordinary crime, however, civil society and human rights organizations blamed the government to have take advantage of the situation to crack down on social groups and activists in the five departments”

<sup>51</sup> Diário ABC Color. *Fernando Lugo se muestra esperanzado en desbaratar al EPP en menos de 60 días*. 18 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.abc.com.py/nota/lugo-se-muestra-esperanzado-en-desbaratar-al-epp-en-menos-de-60-dias/> Acesso em: 13/11/2011.

<sup>52</sup> Diário Última Hora. *El Ejecutivo promulga el estado de excepción en San Pedro y Concepción*. 10 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/notas/470793-El-Ejecutivo-promulga-el-estado-de-excepcion-en-San-Pedro-y-Concepcion> Acesso em: 13/11/2011.

criminosa e matriz política, um caráter social. Abente, inclusive, reorienta completamente sua posição em relação ao ano anterior, visto que havia classificado o EPP como apenas “um pequeno grupo de delinquentes” (ABENTE, 2009a, p. 131).

A despeito da grande repercussão que o EPP reverbera tanto nos círculos oficiais do governo paraguaio quanto na mídia, sua base de integrantes não faz eco ao clamor que gera. Alguns autores evitam estimativas sobre a quantidade de membros, limitando-se a classificá-los como poucos (BEITTEL, 2010; SPENCER, 2009; WINER, 2009). No entanto, as estimativas não fogem a essa classificação, variando entre 14 membros (CECEÑA, 2011), 20 membros (ECONOMIST, 2010), entre 20 e 60 membros (OPSA, 2010) e, no máximo, 100 membros (STONE, 2011). Além disso, não há informações mais acuradas a respeito do grupo, que não possui um manifesto ou declarações políticas elaboradas, ficando difícil apontá-lo como um grupo de motivação política (OPSA, 2010, p. 13). Winer (2011) desqualifica semanticamente o EPP, ao afirmar que, tanto por suas características quanto por sua ação, pouquíssimo tem de Exército, tampouco de Povo Paraguai (WINER, 2011, p. 47-48).

Nesse sentido, convém analisar a conformação desse grupo, que, apesar de opiniões contrárias, não aparenta ter motivação política, à luz do proposto por Lyman e Potter, segundo os quais os grupos de crime organizado são formados pela conjunção dos seguintes atributos:

“(a) não-ideológicos, isto é, sem objetivos políticos claros; (b) hierárquicos; (c) de pertencimento limitado ou exclusivo; (d) auto-perpetuativos, isto é, são contínuos ao longo do tempo; (e) operadores de violência (ou ameaça de violência) ilegal e suborno; (f) organizados por uma divisão do trabalho específica; (g) monopolísticos; (h) governados por regras explícitas e regulações (as quais incluem um voto de silêncio)” (LYMAN & POTTER *apud* CEPIK & BORBA, 2011, p. 4).

Esses atributos expõem contradições na atuação do Exército do Povo Paraguai, uma vez que o voto de silêncio não é uma das características do grupo, o que se verifica a partir das declarações de Carmen Villalba, suposta membro do EPP, de que esse seria formado por líderes camponeses e membros do Partido Pátria Livre (JANE’S, 2009, p. 24). Essas contradições, que envolvem a reivindicação ideológica e a falta de uma rigidez, possibilitam-nos formular hipóteses sobre o EPP: (a) no mínimo, é um reduzido grupo criminoso com uma estrutura orgânica deficiente para seus propósitos que é atualmente superestimado pelas autoridades guaranis; (b) no máximo, é a materialização das justificativas necessárias para garantir a operacionalização da doutrina de segurança estadunidense, que pretende militarizar as questões de segurança interna, verificada na já aludida cooperação policial entre Paraguai e Colômbia.

O Acordo de Cooperação Interinstitucional entre as polícias colombiana e paraguaia, que se pretende, para além da cooperação policial, um intercâmbio entre os altos comandos militares, demonstra-se na prática em operações como a *Jerovia*, em 2009, onde houve missões conjuntas entre polícia e exército a fim de combater seqüestros. A organização castrense, dessa forma, procura reposicionar-se a partir do desenvolvimento de novos papéis que justifiquem sua existência, haja visto o desprestígio do qual tem sido acometida nos últimos anos. Essa militarização da segurança interna, ilustrada na utilização de armamentos de guerra para fins policiais que fogem à política de segurança interna promulgada pelo governo, representa uma séria ameaça à população dessas áreas que não está relacionada ao EPP (MAIO, 2010, p. 127-128). Segundo Juan Martes, da CODEHUPY, Lugo, ao proceder dessa forma, “está criminalizando e acelerando o processo de desintegração organizativo das bases camponesas que o apoiaram e que deram tanto trabalho nestas zonas fronteiriças de ausência total do Estado” (*apud* CRISCAUT, 2010).

Bartolomé (2007) enxerga na organização militar paraguaia a característica tradicional de empregar as Forças Armadas em operações de segurança interna, sobretudo relacionadas aos conflitos rurais por terra. Assim, o que seria justificado através do combate ao crime organizado, configuraria, de fato, a criminalização dos conflitos rurais, silenciando as reivindicações pela reforma agrária (BARTOLOMÉ, 2007, p. 122).

Aqui, faz-se necessário orientar o leitor a respeito do fundamental papel que o avanço da (mono)cultura da soja representa na economia paraguaia, uma vez que é devido às agroexportações que o PIB do país cresceu em 15% no ano de 2010. No entanto, como apontado anteriormente, além da terra no Paraguai ser profundamente concentrada, as maiores porções se encontram nas mãos de estrangeiros. Portanto, além de os ganhos da soja ficarem nas mãos de poucos, devido ao baixo nível de trabalho necessário para sua produção, o grosso desses ganhos tem destino fora dos limites do Paraguai. A população paraguaia, que, diferentemente da maioria dos países vizinhos, ainda está fortemente concentrada nas áreas rurais (42%), se vê prejudicada pelo avanço da soja, que, ademais da expulsão dos camponeses de suas terras, promove um dano direto ao meio-ambiente devido às fumigações de glifosato que realiza – que, além disso, provoca danos diretos às populações ao redor das plantações (PALAU, 2006, p. 340).

Observa-se que, regra geral, o Estado paraguaio empenha-se em manter a conformação da estrutura fundiária e privilegiar os interesses dos *terratenientes*. Esses, no entanto, através da Associação Rural do Paraguai (ARP), ignoram as atribuições de segurança das Forças Públicas:

“Quando em alguns conflitos de terra, momentaneamente, a balança se inclinava a favor dos camponeses sem terra, tal entidade [Associação Rural do Paraguai], através de suas filiais departamentais, alentou abertamente a formação de forças paramilitares para enfrentar e desalojar aqueles” (GALEANO, 2002, p. 39, tradução nossa<sup>53</sup>).

De fato, tradicionalmente utiliza-se o recurso a forças paramilitares no Paraguai, que remontam à época de Stroessner, quando essas, que chegaram a ultrapassar a marca de 100 mil efetivos, constituíam-se em um elemento de suporte do Partido Colorado. Estima-se que aproximadamente 2.000 *terratenientes* possuam milícias rurais, sobretudo em áreas onde o Estado não se evidencia, sendo que não raro essas executaram líderes de organizações camponesas e ameaçaram ativistas de direitos humanos. Raúl Zibechi (2006) aponta que existem em torno de 22 mil integrantes de forças paramilitares atuando no Paraguai (ZIBECHI, 2006, p. 5), contra os 15 mil mal distribuídos efetivos policiais acerca dos quais discorremos no capítulo anterior. Além disso, há a presença de grupos paramilitares envolvidos em fazendas destinadas ao narcotráfico. Cabe ressaltar, no entanto, que na maioria dos casos essas milícias atuam em colaboração com as forças de segurança. (JANE’S, 2009, p. 58).

Marielle Palau (2011), no marco das mortes que resultaram de conflitos rurais, aponta que desde 1989 até 2008, foram assassinados 105 militantes do movimento camponês, sendo que dez desses assassinatos ocorreram durante o governo Lugo. Palau, em dois estudos diferentes, aponta os anos de 2002 e 2003 como chave para entender o processo que se consolida hoje, de criminalização dos movimentos rurais. Enquanto em 2002 passou-se a assistir a acusações massivas contra participantes das mobilizações rurais como meio de desmobilização da luta camponesa – desde que Lugo assumiu, já são 350 mil acusações (PALAU, 2011, p. 123) –, em 2003, através das Comissões de Segurança Cidadã, com a justificativa de incentivar a participação civil nas questões de segurança, verificou-se a legalização das forças paramilitares – aproximadamente 40% dos assassinatos a líderes camponeses foram por civis armados, que não sofrem processo judicial (PALAU, 2006, p 354).

---

<sup>53</sup> “Cuando en algunos de los conflictos de tierra momentáneamente la balanza se inclinaba a favor de los campesinos sin tierra, dicha entidad, a través de sus filiales departamentales, alentó abiertamente la formación de fuerzas paramilitares para enfrentar y desalojar a aquéllos”

O relatório de Jane's (2009) sobre o Paraguai conjecturava acerca do risco de que se intensificasse o processo de paramilitarização do campo após a vitória de Fernando Lugo devido ao receio de que aumentassem as ocupações de terras (JANE'S, 2009, p. 58-59). A hipótese passou ao nível material no seio da ARP, que lançou um documento clamando pela perseguição de “comunistas” através do Comando Anticomunista Paraguai, uma divisão da ARP do departamento de San Pedro, palco histórico de contendas rurais. O seqüestro do pecuarista Zavala, supostamente pelo EPP, mostrou-se muito conveniente para legitimar a efetivação da paramilitarização da região, sob a desculpa de combater o grupo criminoso “marxista” (TORRES GONZÁLEZ, 2010, p. 120-121).

Esse contexto de criminalização da luta campesina faz surgir a proposta de uma contrarreforma do Código Penal Paraguai, que devolveria à polícia a função de interrogar o investigado (WINER, 2011, p. 52). Esse tipo de política penal tem no programa de segurança democrática de Uribe, na Colômbia, seu antecedente mais próximo, e sua finalidade seria a compilação de informações sobre as populações locais e a legalização do método de delação, que acaba por romper o tecido social e instaurar uma atmosfera de desconfiança nas comunidades (WINER, 2008, p. 76).

Os “brasiguaios” se inserem nos conflitos rurais no Paraguai por serem grandes responsáveis pelo avanço da soja no país. Nesse sentido, o já mencionado decreto 6.592 é abordado por Albuquerque (2009), que alude à repercussão na imprensa paraguai da assinatura da lei. Para os paraguaios, não seria mais que um sobreaviso aos paraguaios de que o Brasil estava atento à situação dos “brasiguaios”, sendo que os objetivos brasileiros no Paraguai resumiam-se aos interesses dos “brasiguaios” e a Itaipu. Nesse mesmo sentido, o Paraguai aprovou, em 2004, a Lei de Segurança Fronteiriça, a qual restringe a venda de terras a estrangeiros numa faixa de 50km a partir dos limites do território paraguai. Essa lei, no entanto, não fere a propriedade de quem já tem posse de terras na referida faixa, podendo, inclusive, transferi-la como herança (ALBUQUERQUE, 2009, p. 9-11).

Esse é o caldo social que configura os departamentos da periferia paraguia, nos quais se insere o último tipo de ameaças que consideramos, qual seja, o risco relacionado à presença de potências externas ao complexo regional, no caso os Estados Unidos. A potência hegemônica está, nas palavras de Juan Gabriel Tokatlián, perseguindo a concretização da sua “Doutrina de Insegurança Mundial” (*apud* WINER, 2009, p. 2), que, em sua aplicação ao Paraguai, aparece na

questão problematizada pela luta contra a suposta guerrilha EPP. De acordo com Sonia Winer (2009), a premissa básica dessa doutrina é a vinculação de crime organizado a terrorismo internacional, que se combate mediante a militarização. A autora traz os elementos centrais das políticas públicas paraguaias que seguem essa receita: (a) presença estatal repressiva; (b) “narcotização” progressiva dos argumentos estatais; (c) disciplinamento e criminalização da população campesina, associada, também, ao narcotráfico; e (d) o método de securitização dos problemas de ordem interna (WINER, 2009, p. 3).

A conexão entre esses elementos, que se verificou na Operação *Jerovia*, de fevereiro de 2009, que, como praticamente todas outras, deu-se nos departamentos do norte guarani, acontece através da justificativa para o emprego das forças estatais, ou seja, a luta antiguerrilha. Essa, por sua vez, é vinculada ao cultivo de drogas ilegais, narcotizando o argumento. Logo, a busca por plantações ilícitas encontra lugar nos assentamentos campesinos, que eventualmente acaba por incluir a luta política por terra no “guarda-chuvas” do terrorismo (WINER, 2009, p. 5-7).

Aqui, tanto a expressiva influência que a Colômbia exerce sobre as instituições paraguaias através de cursos para o treinamento de juízes, fiscais, policiais – inclusive as Forças de Operações Especiais da Polícia – e militares, quanto a presença *in loco* de assessores colombianos, com experiência no combate às FARC (CASTILLO, 2010, p. 4-5), auxiliam para a efetivação das novas formas de guerra contra a “ameaça assimétrica”, que ignoram divisões entre os conceitos de segurança interna e defesa externa (WINER, 2011, p. 46). Aqui cabe ressaltar a diferença entre conflito assimétrico, travado entre duas forças desproporcionais, e guerra irregular, travada entre um exército regular e um grupo armado não estatal. A combinação das duas é a proposta do combate militarizado no Paraguai. Zibechi (2006) desenvolve a ideia de guerra irregular ao afirmar que

“Atualmente, a militarização acontece através da fabricação de ‘cenários’ (como a imagem da presença terrorista na Tríplice Fronteira ou acusando os movimentos campesinos de desestabilizadores ou aliados do terrorismo) e da formação de verdadeiras redes de pequenas e microinstalações – que não operam como ‘bases estrangeiras’ porque as novas tecnologias permitem maior flexibilidade –, que podem ser ativadas em momento oportuno. Além de construções e quartéis, deve-se falar de fluxos de movimentos e, sobretudo, de potencialidades” (ZIBECHI, 2006, p. 5, tradução nossa<sup>54</sup>).

---

<sup>54</sup> “Actualmente la militarización se abre paso fabricando “escenarios” (como la imagen de la presencia terrorista en la Triple Frontera o acusando a los movimientos campesinos de desestabilizadores o aliados del terrorismo) y formando una verdadera red de pequeñas y hasta microinstalaciones – que no operan como “bases extranjeras”

Os departamentos de San Pedro e Concepción, onde se encontra o maior número de camponeses mobilizados, configuram a região onde aconteceu o maior número de operações militares dos Estados Unidos no Paraguai. Além disso, a embaixada americana assumiu que possuía efetivos envolvidos com operações em tais departamentos em abril de 2010 (CASTILLO, 2010, p. 5-6) Essas operações se somam aos treinamentos e cursos de estratégias antiterroristas que oficiais estadunidenses ofereceram a seus pares paraguaios em 2005 e 2006. O Congresso Nacional do Paraguai aprovou um acordo em junho de 2005 que previa a presença de tropas americanas em território paraguaio durante 18 meses, a fim de realizar treinamentos com oficiais paraguaios em programas de combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à corrupção, e programas de assistência médica. Segundo Washington, a meta desses programas era equipar o exército paraguaio para lidar com as citadas ameaças. Assim, cerca de 500 efetivos estadunidenses, chefiados por 7 oficiais, desembarcaram no Paraguai com aviões, armas e munição no mês subsequente à aprovação do acordo (LOVEMAN, 2006, p.44)

Nessa ocasião, através da conversão de uma petição do então embaixador norte-americano em Assunção na Lei 2.594, as tropas americanas obtiveram imunidade penal em território paraguaio. Dessa forma, não podem ser imputadas pelas práticas dos métodos antiterroristas ensinados nos cursos (WINER, 2009, p. 9-10).

Para Marielle Palau (2006), uma das motivações dos Estados Unidos no Paraguai é o reforço da função agroexportadora do país mediterrâneo. Nesse sentido, além de uma contrabalança à posição da vizinha Bolívia, o posicionamento estadunidense no Paraguai poderia resultar estratégico na hipótese de fragmentação do país andino, uma vez que é dali que proviria a alimentação de Santa Cruz de la Sierra (PALAU, 2006, p. 342-343).

Orlando Castillo (2010) trabalha nessa mesma linha quando considera a inclusão de departamentos na zona do Chaco no marco do estado de exceção anunciado em 2010, uma vez que a área de atuação da suposta guerrilha seria o norte paraguaio. No entanto, a partir do momento em que se vincula os departamentos de Presidente Hayes e Alto Paraguay a tais operações, dá-se credibilidade às versões que afirmam haver uma triangulação entre EPP, FARC e Bolívia, que faz fronteira com Alto Paraguay. Logo, resulta lógico um novo arranjo militar com os Estados Unidos de maneira a utilizar a infraestrutura de Marechal Estigarribia, no

---

porque las nuevas tecnologías permiten mayor flexibilidad – que pueden ser activadas en el momento oportuno. Además de construcciones y cuarteles hay que hablar de flujos y movimientos, y sobre de todo de potencialidades”.

departamento de Boquerón, vizinho a Alto Paraguay e Presidente Hayes (CASTILLO, 2010, p. 8). Sobre a base, Zibechi (2006) afirma que

“o aeroporto militar de Marechal Estigarribia, construído nos anos 80 com ajuda dos Estados Unidos, não é hoje uma base militar desse país. A pista de aterrissagem, que tem 3.800 metros de comprimento e 70 metros de largura, é a maior do país, e está preparada para receber grandes aeronaves [...] Em seus arredores, no coração do despovoado Chaco, vivem apenas 2 mil pessoas, das quais 300 pertencem ao Terceiro Corpo do Exército Paraguuaio. No entanto, a base pode ser operativa a qualquer momento. Está próxima às províncias argentinas de Salta e Formosa e está a apenas 250km de distância dos reservatórios de hidrocarbonetos da Bolívia” (ZIBECHI, 2006, p. 4, tradução nossa<sup>55</sup>).

Labatut (2008) também comenta sobre a capacidade de Marechal Estigarribia, que “pode receber grandes portadores tipo Galaxy ou bombardeiros B-52, possibilitando, em razão de suas capacidades, sua utilização para outras missões além da luta contra o narcotráfico e o terrorismo” (LABATUT, 2008, p. 212, tradução nossa<sup>56</sup>). A base tem capacidade para receber 16 mil homens – mais que o efetivo total do exército paraguaio, por exemplo –, além de um radar para controle de tráfego aéreo, sistemas de aterrissagem noturna, bocas de reabastecimento de combustível e amplos hangares<sup>57</sup>. Por todos esses atributos, a base é absolutamente superdimensionada caso se leve em conta a Força Aérea Paraguuaia.

Também com apoio financeiro dos Estados Unidos (entre 250 e 500 mil dólares) o Paraguai inaugurou, em 2006, uma divisão do SENAD na cidade de fronteira Pedro Juan Caballero, com capacidade para 50 agentes. O governo paraguaio afirmou não se tratar de um enclave do DEA, que foi reforçado no território paraguaio após a desativação de suas funções na Bolívia por Evo Morales, quando agentes que lá trabalhavam realocaram-se no Paraguai (BEITTEL, 2010, p. 11). Marielle Palau (2006) chama atenção para o fato de essa agência do SENAD ter sido lançada logo após a ativação do Centro Regional de Inteligência da Tríplice Fronteira, de iniciativa do Brasil e participação de Paraguai e Argentina (PALAU, 2006, p. 347). A área da Tríplice Fronteira é o assunto da subseção seguinte.

<sup>55</sup> “El aeropuerto militar de Mariscal Estigarribia, construido en los años 80 con ayuda de los Estados Unidos, no es hoy una base militar de ese país. La pista de aterrizaje tiene 3.800 metros de largo y 70 metros de ancho, es la más grande del país y está preparada para recibir grandes aeronaves [...]. En la población, en el corazón del despoblado Chaco, viven apenas dos mil personas de las cuales 300 pertenecen al Tercer Cuerpo del Ejército paraguayo. No obstante la base puede ser operativa en cualquier momento. Es cercana a las provincias argentinas de Salta y Formosa y está apenas a 250 kilómetros de los yacimientos de hidrocarburos de Bolivia”.

<sup>56</sup> “puede recibir los grandes portadores tipo Galaxy o los bombarderos B52 posibilitando, en razón de sus capacidades, su utilización para otras misiones además de la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo”.

<sup>57</sup> Informações contidas em: *Diário Clarín. Los Marines de EE.UU. ponen un pie en Paraguay*. 11 de setembro de 2005. Disponível em: <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2005/09/11/z-03615.htm> Acesso em: 10/11/2011.

#### 4.2. Foco de Controvérsia: A Tríplice Fronteira

A recorrente presunção de que há células terroristas atuando na região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, que teve vigor renovado após os atentados de 11 de setembro, coloca a região no epicentro do Cone Sul enquanto área de insegurança. Isso não significa, contudo, que seja a área mais problemática – ou que não seja –, mas que se configura como o principal tema de debate acerca do crime organizado na sub-região. Nesse sentido, o embaixador dos Estados Unidos, Francis Taylor, manifesta a visão de Washington a respeito da Tríplice Fronteira: “acreditamos que a região é a mais problemática do hemisfério quanto a atividades de terroristas islâmicos” (*apud* BARTOLOMÉ, 2003, p. 22).

A área compreende as cidades de Puerto Iguazu, na Argentina, Foz do Iguaçu, no Brasil e Ciudad del Este, no Paraguai, sendo que a interligação entre essas cidades se dá através da Ponte da Amizade, entre Paraguai e Brasil, e da Ponte Tancredo Neves, entre Brasil e Argentina. Essas cidades verificam um robusto crescimento, principalmente Ciudad del Este, quando da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, nos anos 1970; de 1971 a 2001 a população trinacional passou de cerca 60 mil a mais de 700 mil habitantes. A principal dinâmica verificada nessas cidades acontece entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, devido à atividade comercial na última e ao grande volume de mercadorias e pessoas que passam pela Ponte da Amizade diariamente. Estima-se que cerca de 40 mil a 60 mil pessoas transitem pela ponte diariamente, dificultando um controle alfandegário mais rígido (BARTOLOMÉ, 2003, p. 22-23).

De fato, a estrutura econômica de Ciudad del Este foi configurada de maneira a privilegiar a atividade comercial. Na década de 1980, no contexto do regime de Stroessner, a prática da “triangulação econômica” passou a ser o motor do desenvolvimento da cidade. O que acontecia era, na verdade, “um contrabando acobertado pelo Estado” (TORRES GONZÁLEZ, 2009b), devidamente inserido no *modus operandi* do governo colorado de institucionalizar soluções à margem da lei. Contudo, deve-se assinalar que o arranjo financeiro e comercial de Stroessner coincidia com interesses brasileiros, visto que os impostos alfandegários a manufaturados no Brasil eram então muito altos e os comerciantes brasileiros viam no comércio triangular uma oportunidade “legal” de driblar as taxas. A década de 1990 assistiu ao fortalecimento dessa prática, materializada na importação de produtos chineses pelo Paraguai – principalmente pelo

porto de Santos – e a re-exportação desses produtos ao Brasil (TORRES GONZÁLEZ, 2009b). Assim, pode-se afirmar que Ciudad del Este está historicamente estruturada no contrabando.

Ramón Fogel (2008) parte de uma abordagem culturalista para compreender as características centrais da construção social da região e de Ciudad del Este enquanto epicentro dela. Assim, conclui que o traço principal da cidade é sua multiculturalidade, formada pela convergência de imigrantes de mais de vinte nacionalidades, os quais se instalaram quando de sua construção e, através dos estímulos estatais de Stroessner, concederam-na sua vocação comercial. Atualmente, Ciudad del Este é considerada o centro comercial mais importante do continente após Miami, e sua dinâmica se expressa, principalmente, na conjunção de dois fatores, a saber, os comerciantes paraguaios e os “sacoleiros” brasileiros (FOGEL, 2008, p. 276).

Dessa forma, apesar das denúncias de possíveis atividades vinculadas ao terrorismo na região, para o governo brasileiro as reais ameaças à segurança derivam do aspecto ilegal que as atividades comerciais apresentam:

“Apesar das denúncias de que existem grupos organizados na tríplice fronteira, não têm ocorrido danos aos interesses nacionais, que têm sido mais afetados pelo contrabando de armas, carros, cigarros, produtos pirateados através de Ciudad del Este/Foz do Iguaçu e de Pedro Juan Caballero/Ponta-Porã” (MIYAMOTO *apud* FERREIRA, 2010, p. 10).

Especificamente sobre o tráfico de armas, percebe-se uma ameaça maior advinda dessas práticas devido ao lógico aumento da sensação de insegurança causado pela presença de parcelas da população ilegalmente armadas. Curiosamente, a maior parte das armas contrabandeadas do Paraguai ao Brasil tem sua produção no próprio território brasileiro. Portanto, ao serem exportadas ao país vizinho e re-exportadas de maneira ilícita ao seu país de origem, perdem seu valor documental (MENDEL, 2002, p. 53-54). A já mencionada situação das favelas do Rio de Janeiro ilustra essas práticas, que representam, dessa maneira, um risco maior à segurança dos países vizinhos do que propriamente ao Paraguai (BARTOLOMÉ, 2007, p. 105).

Conectada ao comércio ilegal de bens e armas, a prática de lavagem de dinheiro na Tríplice Fronteira é fundamental para a perpetuação das atividades ilegais na região, visto que é através dela que o crime organizado consegue levar adiante suas variadas atribuições. Algumas medidas quanto ao combate desse crime financeiro têm sido tomadas, como o programa de assistência bilateral entre Estados Unidos e Paraguai. Os Estados Unidos, por meio de seu Serviço de Imigração e Controle de Aduanas, enviou representantes ao Paraguai a fim de

investigar o crime de lavagem de dinheiro baseado em atividades comerciais. Além disso, auxilia o governo paraguaio no desenvolvimento de uma Unidade de Transparência Comercial para que se examinem discrepâncias em dados comerciais, tornando possível a detecção de fraudes aduaneiras e lavagem comercial de dinheiro (BEITTEL, 2010, p. 12)

Recuperamos aqui o caráter multicultural da região da Tríplice Fronteira, posicionando-o, dessa vez, em relação às suspeitas de terrorismo sobre as atividades que se desenvolvem na região. De fato, pode-se afirmar que as suspeitas derivam da configuração étnica de seus habitantes: estima-se que aproximadamente 18 mil pessoas de origem árabe vivam em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, sendo que, dessas, 90% têm descendência libanesa (BÉLIVEAU & MONTENEGRO *apud* AMARAL, 2007, p. 7). Ferreira (2010) desenvolve a maneira como se vinculou a comunidade árabe da área ao terrorismo a partir dos atentados em Buenos Aires nos anos 1990:

“Posterior a um período de tranquilidade na convivência com a população local, permeada pela difícil assimilação a uma cultura absolutamente distinta do país natal, a comunidade árabe na região passou a ser relacionada com o possível apoio ao terrorismo nos anos 1990. [...] o principal motivo destas acusações seria o provável apoio de alguns de seus membros aos atos terroristas na Argentina. Embora seja um acontecimento com pontos até hoje pouco esclarecidos, a *Secretaría de Inteligencia Del Estado da Argentina* [...] concluiu que o ataque terrorista à Embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, e à *Asociación Mutualista Israelita Argentina*, em 1994, teve como base operacional a TF [Tríplice Fronteira]. No total os dois ataques resultaram em 107 vítimas fatais” (FERREIRA, 2010, p. 3).

Segundo a Secretaria de Inteligência da Argentina, os atentados foram realizados pelo grupo islâmico libanês Hezbollah, que até hoje nega a autoria desses ataques. No entanto, apesar da condenação por parte do governo argentino, as questões relacionadas a esses atentados são até hoje pouco esclarecidas, surgindo até mesmo teses conspiratórias sobre a participação da polícia local. Podemos afirmar, então, que “o grande resultado político destes ataques foi a criação da percepção de ameaça da região da [Tríplice fronteira], que passa desde então a ser vista como receptáculo de muçulmanos fundamentalistas envolvidos em atividades terroristas” (FERREIRA, 2010, p. 4). Relembramos, no entanto, o pouco embasamento com que são feitas as acusações de presença do Hezbollah na região, fortemente enviesada pelo conceito de “organização terrorista” que o grupo político libanês possui junto a Washington.

Além de trazer a nova suposição acerca da comunidade árabe na Tríplice Fronteira, os atentados em Buenos Aires acabaram por criar a atual denominação da região, anteriormente

conhecida genericamente como região, área ou zona das três fronteiras, ou eventualmente chamada de tríplice fronteira (com letras minúsculas). Assim, o fato de atribuir um nome à região a partir da suspeita de presença terrorista carrega em si o peso negativo, devido à automática conexão entre o termo e o terrorismo (FERREIRA, 2010, p. 4).

Assim, podemos constatar na literatura atual a manutenção do sentimento negativo a respeito da região, por vezes carregadamente preconceituoso, como no caso de Jeffrey Robinson, que considera Ciudad del Este “um segundo lar para cartéis sul-americanos, tríades chinesas, a Yakuza japonesa, gângsters italianos, gângsters russos, gângsters nigerianos e terroristas do Hizbollah”, onde “duzentas mil prostitutas, putas, marginais, revolucionários, capangas, traficantes de drogas, viciados, assassinos, chantagistas, piratas, bandidos, promotores de extorsão, contrabandistas, matadores de aluguel, cafetões, impostores” habitam (*apud* FERREIRA, 2010, p. 4)

Com um nível menor de preconceito, outros autores, como Boote (2009) e Mendel (2002), também consideram a região um território onde há atividades terroristas. Bartolomé (2002), por sua vez, afirma que a principal atividade exercida por células terroristas na região é o levantamento de fundos, mas não ignora a possibilidade de que os atentados de Buenos Aires tenham sido planejados na região.

Após os atentados de 11 de setembro ao World Trade Center, os Estados Unidos reivindicaram dos governos do Cone Sul uma posição mais clara frente à presença terrorista na região, ao que o governo paraguaio respondeu imediatamente através de medidas que intensificaram o envolvimento estadunidense na área: (a) em 17 de setembro de 2001 o governo paraguaio permite o desembarque de um avião americano com 40 oficiais do FBI em busca de membros da Al Qaeda e (b) comerciantes de origem árabe são detidos em Ciudad del Este (WINER, 2008, p. 75).

Além disso, a formação, em 2002, do Grupo “3 + 1” (Brasil, Argentina e Paraguai + Estados Unidos) de cooperação multilateral contra o terrorismo serviu para que se respondesse oficialmente às acusações de ameaça terrorista na região. Esse mecanismo, que funciona como um fórum de discussões, ainda não detectou atividades terroristas na região (JANE’S, 2009, p. 24).

Nesse sentido, cabe ressaltar que, apesar do exame minucioso que tanto os serviços de inteligência dos países locais quanto o mecanismo “3 + 1” de cooperação têm realizado, a

probabilidade de que operações terroristas tenham em Ciudad del Este uma base é baixa, uma vez que nenhuma informação obtida até o momento corrobora a afirmação de que grupos terroristas atuem na região (JANE'S, 2009, p. 6; SULLIVAN, 2011, p. 11; BEITTEL, 2010, p. 12; FERREIRA, 2010).

Retornamos, então, à ideia do Paraguai como “eixo da dominação do Cone Sul” para os Estados Unidos, sendo que a Tríplice Fronteira resulta estratégica para que se efetive essa dominação. Para Sonia Winer (2008)

“A insistência dos Estados Unidos sobre a zona da Tríplice Fronteira pode ser pensada a partir da potencialidade desse ponto de encontro geográfico para o projeto do Mercosul enquanto área de conexão natural entre as duas nações economicamente mais relevantes da América do Sul: Brasil e Argentina. Portanto, Ciudad del Este constitui um espaço que multiplica as possibilidades de trânsito irrestrito entre os países e que se converte em zona propícia para a propagação de vínculos (somente manchados pelas guerras do passado) que dariam a qualquer projeto de integração regional anti-hegemônico o caráter de sancionadores de realidades potencialmente revolucionárias, devido ao progressivo aprofundamento de práticas cotidianas. Em consequência, não surpreende que desde antes de 2001 os altos mandos militares estadunidenses e as agências de inteligência se mostraram interessados em ter posições seguras e permanentes nessa área, que [...] é percebida como chave para desativar qualquer projeto entre os países da região que prescindia da mediação dos Estados Unidos, em especial se vai em sentido contrário a seus interesses no Hemisfério [...]. O discurso de combate ao terrorismo e às drogas, que promove o controle sobre o que se denominam ‘fronteiras porosas’, deve ser estudado no marco do projeto de Washington de criar um nó centralizador de informação que poderia ser utilizada pela potência hegemônica em função de suas necessidades” (WINER, 2009, p. 81, tradução nossa<sup>58</sup>).

Segundo Ceceña e Motto (2005), o interesse dos Estados Unidos na região é pautado por duas razões: (a) a mencionada capacidade de gerar dinâmicas da Tríplice Fronteira, vista no excerto de Winer (2008), a qual deve ser evitada através da contenção dos fluxos da área; e (b) a bacia hidrográfica do Rio Paraná. É nessa área, de encontro entre os Rios Paraná e Iguazu, que se

---

<sup>58</sup> “La insistencia de Estados Unidos sobre la zona de la Triple Frontera puede ser pensada a partir de la potencialidad de este punto de encuentro geográfico para el proyecto Mercosur, en tanto área de conexión natural entre las dos naciones económicamente más relevantes de Sudamérica: Brasil y Argentina. Por lo tanto, Ciudad del Este constituye un espacio que multiplica las posibilidades de tránsito irrestricto entre los países y que se convierte en zona propicia para la propagación de vínculos (solamente enturbiados por las guerras del pasado) que darían a cualquier proyecto integrador regional anti-hegemónico, el carácter de sancionadores de realidades potencialmente revolucionarias debido a la progresiva profundización de las prácticas cotidianas. En consecuencia, no es de sorprender que desde antes del 2001 los altos mandos militares estadounidenses y las agencias de inteligencia se encontraran interesados en tener posiciones seguras y permanentes en esta área, que [...] es percibida como clave para desactivar cualquier proyecto entre los países de la zona que prescindia de la mediación de Estados Unidos, en especial si va en sentido contrario a sus intereses en el Hemisferio[...]. El discurso que enarbola la lucha contra el terrorismo y las drogas, y que promueve el control sobre lo que se denominan ‘fronteras porosas’, debe ser estudiado en el marco del proyecto de Washington de crear un nodo centralizador de información que podría ser utilizada por la potencia hegemónica en función de sus necesidades”.

encontra uma das partes do aquífero Guarani, o maior depósito de água doce do planeta, onde o acesso a seus reservatórios é mais fácil. Além disso, há o fato de na região estarem as duas maiores usinas de energia hidrelétrica da América do Sul, Itaipu e Yaciretá. O Paraguai está geograficamente em condições de influenciar essas duas represas, sendo importante estrategicamente, nesse sentido, pela direção do fluxo das águas para a Argentina, e pela importância de Itaipu no consumo doméstico de energia no Brasil (CECEÑA & MOTTO, 2005, p. 9-11).

Arthur do Amaral (2007) evidencia a securitização da área da Tríplice Fronteira nos documentos norte-americanos *Patterns of Global Terrorism* de 1992 a 2004, que permitirá, principalmente na conjuntura de Guerra ao Terrorismo pós 11 de setembro, que os formuladores de políticas públicas nos Estados Unidos vejam na América do Sul um refúgio para terroristas e considerem ações diretas na região, como sugerido pelo então Subsecretário de Defesa Douglas Feith ainda em setembro de 2001. Dessa forma, Amaral contra-argumenta posições como a do escritor peruano Mario Vargas Llosa, que não inclui a América Latina na Guerra contra o Terror. (AMARAL, 2007, p. 10 e 24).

Para Tokatlián (2006), o desafio para a América do Sul no que diz respeito à região da Tríplice Fronteira é que consiga manter uma relativa autonomia para lidar com os problemas advindos dela, segundo ele altamente controláveis (TOKATLIÁN, 2006, p. 242). Podemos ampliar esse pensamento para o contexto paraguaio como um todo, levando em consideração as estratégias estadunidenses de segurança aqui tratadas, que são pautadas pelo combate ao terrorismo e assumem diferentes formas dependendo da região: no interior paraguaio, a luta é contra o narcoterrorismo representado pela guerrilha de extrema esquerda vinculada às FARC; na Tríplice Fronteira, contra o terrorismo islâmico representado pela comunidade árabe ali residente.

## 5. Considerações Finais

Quando propusemos um estudo acerca dos temas da segurança no Paraguai, esperávamos que o mesmo pudesse responder à seguinte questão: “de que maneira o subdesenvolvimento das capacidades estatais no Paraguai está ligado à insegurança no país?”. Para a construção de um cenário que permitisse a resposta a essa questão, consideramos a hipótese de que o recrudescimento circunstancial da percepção de insegurança no Paraguai advém das vulnerabilidades que o Estado expõe, uma vez que é, como foi demonstrado, incapaz de exercer as funções que as capacidades estatais supõem. A exposição dessas vulnerabilidades, no entanto, não significa que invariavelmente haverá manifestações violentas no território paraguaio, mas que, caso ocorram, o Estado não será capaz de controlá-las. Exatamente nesse ponto que o termo “circunstancial” entra na construção da nossa hipótese: a análise das estatísticas de insegurança mostra que os índices verificados no Paraguai situam-se em posição intermediária no subcontinente, manifestando, sim, problemas de insegurança, mas longe de configurar uma sociedade pautada pela violência.

No entanto, no que diz respeito aos atores sub-estatais que poderiam vir a representar ameaças à segurança nacional, pudemos constatar a presença de estruturas criminosas que poderiam causar problemas de segurança. Contudo, o fato de essas estruturas estarem, via de regra, diretamente ligadas ao aparelho estatal, atua como um fator a desmotivar a opção pelo uso indiscriminado da violência. Assim, na avaliação dos quatro atores sub-estatais que representariam ameaças, podemos diagnosticar que o narcotráfico representa um sério risco para a governabilidade do Paraguai mais por sua infiltração em círculos políticos e conseqüente déficit da promoção do interesse público e menos pela violência de que faz uso<sup>59</sup>. A vinculação de uma guerrilha de orientação marxista ao narcotráfico, no entanto, parece infundada. Apesar de reconhecermos que os elementos para a análise de sua atuação são insuficientes, parece-nos que o governo Lugo superestima tal grupo. Acerca da presença terrorista na Tríplice Fronteira, todas as análises mais sérias conduzem à rejeição dessa possibilidade. E, finalmente, sobre o tráfico de armas, ao menos à primeira vista, o maior problema derivado desse tipo de comércio ilegal

---

<sup>59</sup> Aqui, reiteramos que há, sim, uso de violência no Paraguai, mas circunstancialmente. É o que ocorre, por exemplo, na cidade de Pedro Juan Caballero, na fronteira entre Paraguai e o estado brasileiro do Mato Grosso, onde eventualmente supostas gangues ligadas a grupos narcotraficantes promovem ações violentas. No entanto, não se pode comparar com os índices de violência, por exemplo, da Colômbia, também com problemas derivados do narcotráfico.

aponta para a segurança interna dos países vizinhos ao Paraguai, especialmente o Brasil. Não se deve ignorar, no entanto, que o armamento utilizado pelos grupos paramilitares nas zonas rurais do Paraguai deve, em parte, advir do contrabando.

Quanto à violência rural, ilustrada nas disputas entre *terratenientes* – e forças paramilitares privadas – e movimentos sem-terra, a ameaça à sobrevivência dos segundos, apresentada pela simples existência de milícias privadas, cresce em importância quando a atuação das forças de segurança públicas se dá no sentido de colaborar com as privadas, seja através de medidas que acabem por legalizar o paramilitarismo, seja pela promoção da criminalização dos movimentos rurais e seu posterior combate. Além disso, a paramilitarização das regiões rurais, especialmente os departamentos do norte paraguaio, denota o profundo déficit do Estado tanto em matéria de controle do território quanto de monopólio do uso legítimo da violência.

Apresentamos, no decorrer do trabalho, a ideia de que a percepção da iminência de conflitos interestatais em sistemas de países débeis está vinculada aos níveis mais fundamentais da existência dos Estados e das Forças Armadas, sobretudo às questões limítrofes – leia-se, conflitos por território. O Paraguai, como um país débil, ao realizar a delimitação de suas fronteiras junto às suas unidades análogas em um nível estritamente formal, não ocupando de fato os territórios que legalmente são de sua tutela, permite que novas disputas territoriais, dessa vez no interior de seus limites, sejam verificadas.

Assim, uma peculiar observação nesse caso é a de que, ao mesmo tempo em que no Cone Sul se vislumbra a rejeição de disputas interestatais militarizadas justamente pelo fato de praticamente todas suas contendas territoriais terem sido esgotadas, novos conflitos sejam desenrolados pelas mesmas razões no interior dos territórios nacionais – nesse caso, o paraguaio –, porém com o envolvimento de atores sub-estatais, os quais deslegitimam as atribuições de segurança do Estado devido à sua incapacidade.

A verificação das profundas vulnerabilidades do Estado paraguaio, sobretudo territoriais, dá margem para que, além da configuração de reais ameaças à segurança nacional, construa-se ameaças imaginárias segundo os interesses de determinados grupos políticos. Dessa forma, o caminho para a superação das vulnerabilidades, e, portanto, da hipótese de que surjam ameaças, passa, claro, por reconsiderar o processo de construção do Estado. Essa reconsideração, por sua vez, possui caminhos muito menos lógicos e muito mais complexos. Nickson e Lambert (2002) rejeitam ideias determinísticas para a reforma do Estado paraguaio:

“A causa da marcha lenta das reformas estatais desde 1989 não se deve a inércia, determinismo cultural ou incompetência. Nem à falta de estratégias técnicas apropriadas, como sugere o Banco Mundial. A reforma não é uma questão ahistórica, homogênea, neutral ou puramente técnica. É no entanto, intimamente relacionada ao sistema político, e depende de fatores econômicos, políticos e sociais específicos ao país” (NICKSON & LAMBERT, 2002, p. 173, tradução nossa<sup>60</sup>).

A nossa ideia aqui não é propor estratégias para que se reconstrua o Estado no Paraguai, mas um possível ponto de partida seria, como apontam Nickson e Lambert (2002), reconstruir a sociedade. Uma vez que o conceito de capacidades estatais pode, também, ser mensurado pelo nível de coesão entre Estado e sociedade, e que no Paraguai a articulação entre esses dois atores é mínima, se não inexistente, como confirma o título do livro de Luis Galeano (2002), *La Sociedad Dislocada*, o proposto por Nickson e Lambert é razoavelmente lógico. Ressaltamos, no entanto, nossa não intenção de tergiversar hipóteses para a reorientação da construção do Estado no Paraguai.

A inevitabilidade de que as duas hipóteses apresentadas nesse trabalho estejam fortemente conectadas deve ser ressaltada. A nossa segunda hipótese, que contém como fator central a política de defesa e segurança do governo paraguaio, é, assim, subordinada às supracitadas vulnerabilidades estatais. O objetivo das políticas públicas nesse âmbito seria, portanto, a superação das vulnerabilidades, e os alinhamentos derivados dessas políticas seriam, conseqüentemente, diretamente relacionados às vulnerabilidades do Estado paraguaio.

Recuperamos, nesse momento, a hipótese secundária, de que, mesmo com o câmbio de partido no poder, a política de defesa e segurança do governo Lugo não difere muito das anteriores, podendo-se a ela atribuir o caráter de continuidade. Verificamos que, sim, a linha geral das políticas de defesa anteriores tem sido mantida. Ou seja, a esperada ruptura que a queda do poder do Partido Colorado trazia não acontece. Explicamos o porquê. Historicamente o Paraguai tem sustentado sua política de segurança nas doutrinas estadunidenses, o que pode ser ilustrado tanto no irrestrito apoio à Doutrina de Segurança Nacional da Guerra Fria por Alfredo Stroessner quanto na concessão de imunidade penal às tropas norte-americanas para a realização de exercícios militares em território paraguaio pelo governo Duarte Frutos. E a continuação dessa linha se dá principalmente na ideia da securitização de problemas internos, militarizando o

---

<sup>60</sup> “The cause of the slow pace of state reform since 1989 is not due to inertia, cultural determinism or incompetence. Nor is it due to the lack of appropriate technical strategies, as implied by the World Bank. Reform is not an ahistorical, homogenous, neutral or purely technical question, but is closely related to the political system and dependent on country-specific political, social and economic factors”.

combate às ameaças irregulares. No entanto, o alinhamento não ocorre apenas em nível doutrinário. A intensificação da cooperação em nível militar e policial com a Colômbia, tradicionalmente o principal aliado dos Estados Unidos na América do Sul, serve para que se avance no sentido de verificar, também, um alinhamento político. Argumentar-se-ia que o governo Lugo tomou medidas no sentido oposto, como a recusa a operações militares no marco do projeto Novos Horizontes, e que há uma paulatina aproximação aos países sul-americanos, sobretudo quanto à UNASUL. Contra-argumentamos, então, afirmando que o presidente Duarte Frutos, o mesmo que assinou o projeto militar de cooperação Novos Horizontes, não havia renovado a imunidade penal do exército norte-americano quando essa venceu, em 2006, e nem por isso rompeu com seu alinhamento estratégico aos Estados Unidos. Sobre a inserção paraguaia na UNASUL, verificamos uma importância muito maior em ações concretas, como a cooperação de segurança colombo-paraguaia para combate ao EPP/FARC, do que em declarações e formalidades, como a vontade expressa do presidente Lugo e a presidência *pro tempore* da UNASUL. A insistente recusa das elites políticas do Paraguai em aceitar a Venezuela como membro pleno do Mercosul, ademais de ser um instrumento de barganha, revela seu desconforto com alguns aspectos da integração sul-americana, como a presença de governos de esquerda.

Observou-se no trabalho, também, que a operacionalização das Forças Armadas em missões no interior do território servia para recuperar o prestígio dessa instituição. Concordamos com essa ideia, mas avaliamos que esse aumento do escopo de ação dos militares também contribui no sentido de proporcionar concessões a eles, seja através de doações de outros países mediante cooperação internacional, seja em porções maiores do orçamento nacional – mesmo que ínfimas. Assim, pode-se avaliar o exposto como uma tentativa de trazer as Forças Armadas à esfera do controle constitucional do Executivo – e ao lado de Lugo –, uma vez que elas mostraram-se como um elemento de instabilidade democrática no Paraguai.

Não se pode, no entanto, descontextualizar essa citada operacionalização de sua inserção na linha de segurança proposta pelos Estados Unidos, de conflito assimétrico e irregular. Assim, para o caso do Paraguai, pudemos auferir que esse conflito acontece no combate ao Exército do Povo Paraguaio, que supostamente teria ligação com as FARC e com organizações narcotraficantes. Nesse sentido, para a legitimação da ação, o combate é ao narcoterrorismo.

Especificamente retomando o tema do narcotráfico, relembramos que apenas circunstancialmente esse tipo de crime promove ações pautadas pela violência no Paraguai, que

não podem ser niveladas aos muito mais altos índices de violência que a Guerra às Drogas promove no México e na Colômbia. No entanto, como demonstra Borba (2010), esses altos índices de violência somente foram possibilitados pela conjunção de três fatores, a saber: (a) organizações narcotraficantes; (b) governo proibicionista; e (c) cooperação antidroga com os Estados Unidos. Aplicando esses elementos ao caso paraguaio, verificamos a presença de dois deles, organizações narcotraficantes e governo proibicionista. Assim, a passagem a uma cooperação de alta intensidade com os Estados Unidos no marco da Guerra às Drogas, como nos casos colombiano e mexicano, poderia gerar uma situação de escalada da violência no Paraguai.

Além disso, não se pode desconsiderar o risco relacionado à presença dos Estados Unidos, potência externa ao complexo sul-americano, que adviria de uma possível intensificação da cooperação entre Paraguai e Estados Unidos. O pensamento que logo surge a partir dessa hipótese é a lógica ativação da base militar de Marechal Estigarribia, no Chaco. Os fatores que nos levam a acreditar que a utilização de Marechal Estigarribia pelos Estados Unidos seria evidente são três: (a) os atributos da base militar, com capacidade para receber aviões militares de grande porte; (b) o fato de que os Estados Unidos foram os responsáveis pelos esforços financeiros que possibilitaram a construção da base, a qual, portanto, serve a seus requisitos; e (c) sua localização estratégica, no semi-desértico Chaco, que permite a realização de operações quase despercebidas, e cerca de recursos minerais – hidrocarbonetos bolivianos – e hídricos – aquífero Guarani – significativos. A significativa proporção da base concede a ela uma qualificação que diferiria das FOLs no que concerne justamente às suas capacidades, visto que aquelas se tratam de unidades menores.

É claro que os países vizinhos ao Paraguai, principalmente o Brasil, não desejam esse tipo de alinhamento do Paraguai, que passaria a imagem de um “imenso porta-aviões” estadunidense, e demonstram seu receio à ideia. Nesse sentido, os exercícios militares que o Brasil realiza na região da Tríplice Fronteira, inclusive com a simulação de uma ocupação da Usina de Itaipu, podem se tratar de uma demonstração de força ao país vizinho. Além disso, a massiva presença de brasileiros no Paraguai, atrelada ao Decreto 6.592, poderia justificar uma incursão militar brasileira em território paraguaio. Contudo, *a priori*, consideramos o princípio de não-intervenção que o Brasil tem defendido em fóruns multilaterais, destacando que a presença brasileira no Paraguai deve tomar a forma de investimentos. No entanto, qualquer investimento

estratégico que se realize no Paraguai pelo Brasil teria como contrapartida medidas que garantissem a segurança jurídica de seus cidadãos.

Além disso, o fato de o Paraguai resultar chave para qualquer projeto de integração estratégica no América do Sul, como o IIRSA, reforça o interesse do Brasil em ter no país vizinho um aliado – para não citar a dependência do centro econômico brasileiro em relação a Itaipu. Ademais, o projeto da UNASUL vai ao encontro da ideia da redução de assimetrias entre os países, o que somente será alcançado através de uma atuação conjunta que passe do nível discursivo ao material, possibilitando assim a desejada autonomia. A superação do mito da nação insulada e hostilizada pelos vizinhos só acontecerá a partir de medidas concretas para a integração estrutural do Paraguai – e em prol dele – ao seu entorno.

Em suma, o que pretendemos ilustrar aqui é que o cenário de segurança que tem sido construído no Paraguai é formado pela complexa conjugação de diversos fatores. Não pretendemos – e nem podíamos – esgotar o assunto. O que pudemos constatar, de maneira geral, é a preponderância que os argumentos geopolíticos tendem a apresentar no país mediterrâneo. Cabe avaliar qual alternativa política levaria em conta o melhor aproveitamento dos recursos paraguaios para o benefício de seu povo, o que, é claro, não significa sua utilização exaustiva. A condição de “dobradiça” do subcontinente a que alguns autores se referem encaixa-se bem no Paraguai, que possui o potencial de dinamizar importantes fluxos – o que hoje acontece na frenética economia informal do país. Como disse uma vez Roa Bastos, o Paraguai é o núcleo geográfico da América do Sul, e a partir da reinterpretação da geografia paraguaia é que se deve pensar sua inserção.

## 6. Referências

ABENTE, Diego. Paraguay: Fronteiras, Ausência del Estado y la Seguridad Regional en el 2008. In: FES, Friedrich Ebert Stiftung. *Anuário 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, p. 126-133, 2009a.

ABENTE, Diego. Paraguay: The unraveling of One-Party Rule. *Journal of Democracy*, vol. 20, n. 1, p. 143-156 January 2009b.

ABENTE, Diego. Paraguay, un escenario confuso y cambiante. In: FES, Friedrich Ebert Stiftung. *Anuário 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y e Caribe*. Bogotá, p. 187-193, 2010a.

ABENTE, Diego. *Paraguay: las tribulaciones del cambio*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 6, 9p, 2010b. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/> Acesso em: 12/10/2011.

AGUILAR, Sérgio. Políticas de Defesa e Orçamentos Militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO; SOARES & MATHIAS (org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Campinas: Mercado de Letras, p. 101-121, 2008.

ALBUQUERQUE, José Lindomar. *Os brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Paraguai-Brasil*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 2, 22p, 2009b. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/> Acesso em: 12/10/2011.

BARTOLOMÉ, Mariano. A Tríplice Fronteira: Principal Foco de Insegurança do Cone Sul-Americano. *Military Review Brazilian*, vol. LXXXIII, n. 2, p. 22-35, 2003.

BARTOLOMÉ, Mariano. Una aproximación a la “heterogeneidad militar” en América Latina. *Revista Política y Estrategia*, n. 107, p. 100-125, 2007.

BARTOLOMÉ, Mariano. Una aproximación a la seguridad regional. *Revista Estrategia*, Montevideu, n.2, p. 65-86, 2010.

BELTRÁN, Virgilio. Estrategias de Seguridad y Estrategias de Integración en el Cono Sur de América. In: DIAMINT, Ruth (org.). *La OTAN y los desafíos en el Mercosur: Comunidades de seguridad e estabilidad democrática*. Buenos Aires: Universidad Torcuatto di Tella, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, p. 47-69, 2001.

BEITTEL, June. *Paraguay: Political and Economic Conditions and U.S. relations*. Congressional Research Service, R41067. Washington, CRS, 13p, fevereiro de 2010.

AMARAL, Arthur Bernardes do. *O nexo Crime-Terror na Tríplice Fronteira e os novos rumos da Política de Segurança dos EUA*. Artigo apresentado no I Simpósio em Relações Internacionais do PPG em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP e

PUC-SP, 26p, 12 a 14 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/> Acesso em: 10/11/2011.

BOOTE, John. *A Criminal Haven: The Tri-Border Area of South America*. Fairfax: George Mason University, Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center, 29p, 2009. Disponível em: <http://traccc.gmu.edu/> Acesso em: 01/07/2011

BORBA, Pedro. *Drogas Ilegais, Crime Organizado e Insegurança no México. Uma reflexão crítica a partir da experiência colombiana*. Monografia de Conclusão de Curso de Relações Internacionais, UFRGS, 137p, 2010.

BORBA, Pedro; RANZAN, Eduardo; RIBEIRO, Germano & BOHN, Eduardo. A renegociação do Tratado de Itaipu e a construção sul-americana. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, Porto Alegre, ano 2, n. 2, p. 115-134, 2009.

BORDA, Dionisio. Paraguai, uma marcha lenta: situação e perspectiva econômica. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, n. 7. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, p. 166-181, 2007.

BOTTA, Paulo. *Hezbollah en América Latina : narcotráfico y terrorismo*. CEMOC, Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo. Córdoba, 3p, julho de 2010.

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 564p, 2003.

CARRERAS, Miguel. *The Southern Cone: an imagined security community*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 30p, 2008. Disponível em: <http://www.miguelcarreras.com/> Acesso em: 01/07/2011.

CASTILLO, Orlando. *¿Estado de Excepción o estado de intervención y criminalización con mirada hacia Bolivia?*. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 9p, 12 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.geopolitica.ws/> Acesso em: 13/11/2011.

CECEÑA, Ana Esther. Modelos de seguridad militar continental en base a la geopolítica de EEUU, e intereses geoestratégicos ligados a los recursos naturales. In: PALAU, Marielle (comp.). *La dimensión represiva y militar del modelo de desarrollo*. Memoria del Seminario “Desarrollo, militarización y criminalización”, IV Foro Social América. Assunção, p. 11-20, maio de 2011.

CECEÑA, Ana Esther & MOTTO, Carlos Ernesto. *Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 52p, 2005.

CEPIK, Marco. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. *Dados*, vol. 48, Rio de Janeiro, p. 67-113 Janeiro/Março de 2005a.

CEPIK, Marco. *Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 9, 11p, 2005b. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/> Acesso em: 12/10/2011.

CEPIK, Marco. *Regional Security and Integration in South America: what UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Organization experiences?*. Paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubljana, 23-26 de julho, 31p, 2008a. Disponível em: <http://www.wiscnetwork.org/ljubljana2008/> Acesso em: 10/06/2011.

CEPIK, Marco. *A Crise Andina e o Futuro da UNASUL*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 4, 19p, 2008b. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/> Acesso em: 21/10/2011.

CEPIK, Marco & BORBA, Pedro. *Crime Organizado e Segurança Internacional: conceito, conexão com o Estado e políticas de controle*. Manuscrito submetido para a revista Contexto Internacional, 24p, 2011.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1040p, 2010.

CRISCAUT, Andrés. *A Disritmia Paraguuaia*. Le Monde Diplomatique Brasil, abril de 2010. Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/> Acesso em: 16/10/2011.

DERGHOUGASSIAN, Khatchik & VARONE, Paula. El Crimen Organizado en el Cono Sur: un mapeo de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. In: FES, Friedrich Ebert Stiftung. *Anuário 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, p. 315-374, 2009.

DOMINGUEZ, Roberto. A Governança de Segurança na América do Sul. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio Guedes (org.). *Segurança e governança nas Américas*. Olinda: Editora do Autor, p. 41-56, 2009.

DULLIUS, Guilherme. *Gastos Militares na América do Sul: Venezuela e Chile (2003-2008)*. Monografia de Conclusão de Curso de Relações Internacionais, UFRGS, 61p, 2008.

ECONOMIST, The. *Guerrillas in Paraguay: The “people’s army” under siege*. 13 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16116959> Acesso em: 13/11/2010.

FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh. *Brasil e a Guerra Global ao Terrorismo: percepções e erros de percepções sobre a área da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai)*. Artigo apresentado no Congresso da Latin American Studies Association, Toronto, 25p, outubro de 2010. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/> Acesso em: 06/10/2011.

FLACSO, Facultades Latino Americanas de Ciencias Sociales. *Informe Nacional – PARAGUAY*. Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe 2006. Santiago, 57p, 2006.

FLEMES, Daniel & RADSECK, Michael. *Creating Multilevel Security Governance in South America*. GIGA Working Papers, Hamburgo, N. 117, German Institute of Global and Area Studies, 34p, dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/> Acesso em: 18/10/2011.

FOGEL, Ramón. La region de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n. 20, p. 270-290, junho/dezembro 2008.

FUCHS, Ruth. *¿Hacia una comunidad de seguridad regional? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay.* Working Papers Global and Area Studies, n. 5, 34p, 2005. Disponível em: <http://www.duei.de/workingpapers/> Acesso em: 21/09/2011.

FUENTES, Cláudia. *¿Hacia una política de seguridad en el Mercosur?. Documentos e Investigaciones Académicas*, Academia de Guerra Ejercito de Chile, n.3, 13p, janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.acague.cl> Acesso em: 21/09/2011.

GAGLIARDI, Marcela & STOCKLER, Caio. O Conflito Armado na Periferia do Capitalismo: um reflexo da instabilidade socioeconômica na Colômbia e no Paraguai. In: AMUSQUIVAR, Érica (coord.). *Conflitos Sociais na América Latina: um estudo a partir das relações econômicas e políticas*. Campinas, p. 34-59, 2011.

GALEANO, Luis A. *La Sociedad Dislocada*. Assunção: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 208p, 2002.

GARAY VERA, Cristián. *Las Políticas de Defensa Nacional en el Mercosur y asociados: Historia, procesos, tendencias – 1990 - 2000*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados, 295p, 2003.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel & PANELO, Matías. Paraguay de cara al futuro: Política, Economía y Energía. *Sociedad Global*, Buenos Aires, vol. 2, n. 1-2, p. 222-244, 2008.

GRATIUS, Susanne. *¿Hacia una OTAN Sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*. Comentario FRIDE. Madri, 6p, abril de 2008. Disponível em: <http://www.fride.org/> Acesso em: 13/09/2011.

JANE'S. *Paraguay – Country Profile*. 113p, 2009. Disponível em: [www.janes.com/](http://www.janes.com/) Acesso em: 25/08/2011.

KIRCHNER, Emil J. A Governança Regional e Global de Segurança. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio Guedes (org.). *Segurança e governança nas Américas*. Olinda: Editora do Autor, p. 19-40, 2009.

KRAUER, Juan Carlos Herken. Paraguai: os desafios de uma economia mediterrânea. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, n. 10. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, p. 162-180, 2009.

LABATUT, Bernard. La ecuación estratégica paraguaya en los albores del siglo XXI: democracia/desarrollo/seguridad. *Sociedad Global*, Buenos Aires, vol. 2, n. 1-2, p. 195-221, 2008.

LAMBERT, Peter. A decade of electoral democracy: continuity, change and crisis in Paraguay. *Bulletin of Latin American Research*, n. 19, p. 379-396, 2000.

LARRECHEA, Enrique Martinez. Perspectivas convergentes sobre defensa y seguridad en América del Sur. *Sociedad Global*, Buenos Aires, vol. 2, n. 1-2, p. 129-141, Junho/Dezembro 2008.

LOVEMAN, Brian. U.S, Security Policies in Latin America and the Andean Region, 1990-2006. In: LOVEMAN, B. (ed.). *Addicted to failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, p. 1-52, 2006.

MAIO, Ana de. *Relevancia de la diferencia entre seguridad y defensa para el fortalecimiento de los derechos humanos en Paraguay*. Artigo apresentado no I Taller “Paraguay como objeto de estudios de las ciencias sociales”. Posadas, 4p, 12 e 13 de junho de 2008. Disponível em: <http://paraguay.sociales.uba.ar/taller-paraguay/i-taller-2008/> Acesso em: 21/09/2011.

MAIO, Ana de. Las políticas de defensa en el gobierno paraguayo de Lugo. In: *Observatorio Latinoamericano 2: Dossier Paraguay*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, p. 124-130, 2010.

MANERO, Edgardo. Reflexiones sobre el rol del narcotráfico en la proyección regional de los Estados Unidos. In: INCHAURRAGA, Silvia (comp.). *Las drogas, entre los daños y el fracaso de la prohibición. Nuevas perspectivas en el debate despenalización-legalización*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, CEADS, p. 155-180, 2003.

MANERO, Edgardo. Géostratégie américaine et intégration régionale en Amérique Latine: la monnaie de fer. *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n. 30, p. 125-145, 2009.

MARTINS SENHORAS, Elói. *O Conselho de Segurança Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul*. Artigo apresentado na Conferência Subregional “Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergência en Sudamérica”, CHDS, Cartagena de Índias, 27-31 de julho, 30p, 2009. Artigo Disponível em: <https://digitalndulibrary.ndu.edu/> Acesso em: 19/10/2011.

MARTINS SENHORAS, Elói. *Novas ameaças, tensões geopolíticas nos complexos regionais de segurança da América Central e Caribe e da América do Sul*. Artigo apresentado na Conferência Subregional para Mesoamérica, CHDS, San Salvador, 24p, 20-23 de julho de 2010. Artigo disponível em: <https://digitalndulibrary.ndu.edu/> Acesso em: 29/09/2011.

MEDEIROS FILHO, Oscar. *Entre a Cooperação e a Dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, 240p, 2010.

MENDEL, William. Paraguay's Ciudad del Este and the New Centers of Gravity. *Military Review*, vol. LXXXII, n.2, p. 51-58, março-abril de 2002.

MORA, Frank O. Victims of the Balloon Effect: drug trafficking and U.S. policy in Brazil and the Southern Cone of Latin America. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, v. 21, p. 115-40, 1996.

MUSUMECI, Martino Gabriel. *O discurso das “novas guerras” na América do Sul: securitização e legitimidade*. Artigo preparado para a mesa “Guerras de quarta geração”, no IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa Brasília, 12p, 19 a 21 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.abed-defesa.org/> Acesso em: 18/10/2011.

NAVILLE, David. *Transition et Processus Démocratique au Paraguay, la Société Civile dans une Impasse*. Mémoire de Maîtrise en Science Politique, Université du Québec à Montréal, 149p, 2008.

NICKSON, Andrew. An Opportunity for Paraguay : The Challenges for Fernando Lugo. *Revista Nueva Sociedad*, n. 216, p. 4-16, julho-agosto de 2008.

NICKSON, Andrew. Political economy of policymaking in Paraguay. *Losing ground in the employment challenge: The case of Paraguay*. Ed. Albert Berry. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, p. 265-294, 2010.

NICKSON, Andrew & LAMBERT, Peter. State Reform and the ‘Privatized State’ in Paraguay. *Public Administration and Development*, n. 22, p. 163-174, 2002.

ONU, Organização das Nações Unidas. *World Drug Report 2010*. Nova Iorque: Escritório para as Drogas e o Crime Organizado (UNDOC), 313p, 2010.

OPSA, Observatório Político Sul-Americano. *Stability Map: Semestral Information about Stability and Political Violence in South America*, Rio de Janeiro, n. 9, 27p, 2010. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/> Acesso em: 12/10/2011.

PALAU, Marielle. El lado militar de la ofensiva neoliberal en Paraguay. *Observatorio Social de América Latina*, ano VII, n. 20, p. 339-350, maio-agosto de 2006.

PALAU, Marielle. Consolidación del modelo productivo y represivo. In: PALAU, Marielle (comp.). *La dimensión represiva y militar del modelo de desarrollo*. Memoria del Seminario “Desarrollo, militarización y criminalización”, IV Foro Social América. Assunção, p. 121-126, maio de 2011.

PARAGUAI. *Política de Defensa Nacional*. Assunção: Presidencia de la República del Paraguay, 1999. Disponível em: <http://www.mdn.gov.py/v2/politica.html> Acesso em: 30/10/2011.

PIOLI, Juan J. Seguridad Regional: ¿Qué región? ¿Qué seguridad?. *Revista Estrategia*, Montevideu, n.2, p. 7-16, 2010.

PÉREZ, David Fernando Fonseca. *Balance de las operaciones de interdicción aérea contra el narcotráfico entre Brasil y Colombia durante la administración Uribe I*. Monografía de conclusão de curso de Relações Internacionais, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosário, 46p, 2009.

PIRES, Daniel. *Ilegalidade e Relações Transfronteiriças: o caso do tráfico de drogas ilícitas na fronteira entre Paraguai e Brasil*. Anais II GEOSIMPÓSIO e I GEOTRANS. Foz do Iguaçu, 15p, 2011. Disponível em: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/retis/> Acesso em: 14/10/2011.

RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, 1a ed. Buenos Aires: RESDAL, 313p, 2010.

RODER, Ariane. *A Agenda Externa Brasileira em face aos ilícitos transnacionais: O contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai*. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas, USP, 107p, 2006.

RODRIGO, Fernando. El Círculo Virtuoso: Democracia, Integración y Seguridad. In: DIAMINT, Ruth (org.). *La OTAN y los desafíos en el Mercosur: Comunidades de seguridad e estabilidad democrática*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, p. 19-30, 2001.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 126p, 2003.

SANAHUJA, José Antonio. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. *Pensamiento Propio*, edición especial, Buenos Aires, ano 16, p. 115-158, janeiro-junho de 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Stratégie Continentale*. Observatoire pour la Paix, abril de 2008. Disponível em: <http://www.uclouvain.be/369088.html> Acesso em: 26/10/2011.

SAPENA, Raúl. El Paraguay y el nuevo orden internacional de relaciones multilaterales. In: SIMÓN, José Luis (org.). *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus Vecinos*. Assunção: Fundación Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, p. 115-126, 1995.

SIMÓN, José Luis. Drug addiction and trafficking in Paraguay: An approach to the problem during the transition. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 34, issue 3, p. 155-200, 1992.

SIMÓN, José Luis. Sistema Político, Estado y Sociedad en el Paraguay del Autoritarismo Contemporáneo y en el de la Transición y la Integración Democrática. TAVARES & ROJO (org.). *Instituições Políticas Comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 349-432, 1998.

SOARES, Maria Susana Arrosa. O Paraguai: um país desconhecido. *Seminário América do Sul*. Brasília, v. 1, p. 61-86, 2008.

SPENCER, David. Paraguayan People's Army: Challenging a Populist Regime. *Security and Defense Studies Review*, vol. 9, issues 1-2, p. 105-114, 2009.

STONE, Hannah. *Paraguay's EPP: Phantom or Rebel Army?*. In Sight Organized Crime in the Americas, 2 de maio de 2011. Disponível em: <http://insightcrime.org/insight-latest-news/item/852-paraguays-epp-phantom-or-rebel-army> Acesso em: 13/11/2011.

STRATFOR. *Paraguay coup rumours and a state of emergency*. Strategic Forecast Inc., 7 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.stratfor.com/> Acesso em: 20/06/2011.

SULLIVAN, Mark P. *Latin America: Terrorism Issues*. Congressional Research Service, RS21049. Washington, CRS, 16p, fevereiro de 2011.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. After Iraq: next Colombia? The United States and (in)security in South America. In LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S.129 security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, p. 239-258, 2006.

TORRES GONZÁLEZ, Gustavo. *Paraguay en la geopolítica brasileña*. Artigo apresentado no II Taller “Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales”. Assunção, 9p, 7 a 9 de maio de 2009a. Disponível em: <http://paraguay.sociales.uba.ar/taller-paraguay/ii-taller-2009/> Acesso em: 07/10/2011.

TORRES GONZÁLEZ, Gustavo. *Pressão pela Força*. Le Monde Diplomatique Brasil, fevereiro de 2009b. Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/> Acesso em: 13/11/2010.

TORRES GONZÁLEZ, Gustavo. El paramilitarismo y la utilización del miedo en Paraguay. In: *Observatorio Latinoamericano 2: Dossier Paraguay*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, p. 118-123, 2010.

VILLA, Rafael Duarte. *Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares*. Estudos e Cenários NECON, 55p, dezembro de 2008.

WINER, Sonia. Las políticas de seguridad y defensa en Paraguay. *Revista Esboços*, Florianópolis, vol. 15, n. 20, p. 67-99, 2008.

WINER, Sonia. *Institucionalización de la violencia: el caso del operativo jerovia en Paraguay*. Artigo apresentado no XXVII Congresso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales - UBA, 11p, 31 de agosto a 4 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.alas.fsoc.uba.ar/Congreso-2009/GT-28.html> Acesso em: 10/10/2011.

WINER, Sonia. Estado de Exceção: la gestión estatal de la violencia interrogada frente a nuevos escenarios políticos. In: PALAU, Marielle (comp.). *La dimensión represiva y militar del modelo de desarrollo*. Memoria del Seminario “Desarrollo, militarización y criminalización”, IV Foro Social América. Assunção, p. 45-56, maio de 2011.

ZAGO, Evandro Farid. Revisões nas políticas interna e externa do Paraguai face ao fim do jugo colorado sobre o país. *Meridiano 47*, n. 94, p. 6-9, 2008.

ZIBECHI, Raúl. *Paraguay: plataforma para la hegemonía continental*. Programa de las América, IRC, International Relations Center, 7p, agosto de 2006.