

ANUARIO 2010
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2010 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XXI
--	-----

PARTE I

SEGURIDAD REGIONAL

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA, LA IDEOLOGÍA Y LAS AMENAZAS EMERGENTES <i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome</i>	3
EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: NATURALEZA, BALANCE PROVISORIO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS <i>José Manuel Ugarte</i>	25
HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN <i>Julián González Guyer</i>	43
LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL <i>Orlando J. Pérez</i>	58
LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Francisco Leal Buitrago</i>	73

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI <i>Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte</i>	85
SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL EN 2009: AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO <i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	104
EL CARIBE: LA COMPLEJA COYUNTURA DE LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	114
CHILE: EL ESCENARIO DE LA DEFENSA Y SU PROYECCIÓN REGIONAL <i>Boris Yopo H. / María Inés Ruz</i>	126
COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE <i>Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa</i>	136
MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	173
PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE <i>Diego Abente Brun</i>	187
DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010: PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO <i>Eduardo Toche</i>	194
URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA <i>Julián González</i>	205
POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA	
LOS CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA “REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA” DE EVO MORALES <i>Sonia Alda Mejías</i>	221
“AQUÍ NO SE RINDE NADIE”: SEGURIDAD Y DEFENSA CUBANA EN CONTEXTO <i>Hal Klepak</i>	242

CONTENIDO

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Pablo Celi</i>	255
NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD <i>Roberto Cajina</i>	267
VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI <i>Francine Jácome</i>	286

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Marcelo Fabián Sain</i>	313
CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS <i>Bruce Bagley / Aline Hernández</i>	328
CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Daniel Brombacher</i>	379
VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	395
LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Max Alberto Loría Ramírez</i>	416
ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009 <i>Markus Schultze-Kraft</i>	436
SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO <i>William Godnick</i>	456
MAPEAMENTO SOBRE LA INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE <i>Haydée Caruso / Rachel Maître</i>	469
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	487

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN

Minustah.	Cuadro resumen	52
-----------	----------------	----

LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa 1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla 5.	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8.	Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006	426
----------	---	-----

ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO
COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009

Tabla 1.	Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)	437
Tabla 2.	Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008	437
Gráfico 1.	Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008	438
Tabla 3.	País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata	438
Tabla 4.	Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales	439

SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS
EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	Características: crimen común y crimen organizado	459
Organigrama.	Actores de seguridad	460
Tabla 2.	Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica	461
Tabla 3.	Empresas de seguridad privada en Sudamérica	462
Tabla 4.	Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada	464
Tabla 5.	Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países	465

MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Quadro 1.	Países observados	472
Quadro 2.	Instituições Policiais consideradas para o estudo	473
Quadro 3.	Organizações policiais na região	474
Quadro 4.	Organizações policiais e seus efetivos	475
Quadro 5.	Definições preliminares (versão mantida em espanhol)	477
Quadro 6.	Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas ²⁶	478
Quadro 7.	Funções das organizações policiais	479
Quadro 8.	Características das organizações policiais	479
Quadro 9.	Dependência legal	479

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE

DIEGO ABENTE BRUN

1. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La problemática de seguridad en Paraguay adquirió un cariz diferente a partir de mediados de 2009. La agenda pública, que desde la caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989) había estado centrada en la construcción de un Estado de derecho, sufrió considerables cambios como resultado de la emergencia de un desafío de insurrección armada.

Irónicamente, el desafío –planteado por la emergencia de un autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)– se plantea en contra del gobierno que acabó con 61 años de hegemonía unipartidaria colorada y en el cual, además, las principales fuerzas de izquierda ocupan un lugar prominente, a pesar de su reducida presencia en los cuerpos colegiados de elección popular.

Lo sorprendente del caso termina allí. El resto es la crónica de un suceso anunciado. En primer lugar, el área de operaciones del EPP, el norte del país, ha sido una zona abandonada durante décadas por el Estado. Primero, fue el general Stroessner quien no encontró mejor

idea que “castigar” al norte, y especialmente al departamento de Concepción, porque su guarnición militar fue la primera en sublevarse en 1947 contra el gobierno colorado del general Higinio Morínigo.

Luego de la transición a la democracia vinieron dos décadas de abandono. Como señalábamos en el informe del año pasado:

Existen vastos espacios del territorio nacional en los que el Estado está simplemente ausente, especialmente en los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay. En dichas zonas las plantaciones de marihuana ocupan aproximadamente 20.000 hectáreas. [...] Traficantes de drogas, traficantes de armas, contrabandistas, y delincuentes de todo tipo –paraguayos y brasileros—ejercen un control *de facto* de vastos territorios.

Fue precisamente en esta suerte de tierra de nadie donde el EPP se organizó y afianzó, y en donde ha operado.

Segundo, el EPP ha tenido un periodo de germinación y desarrollo de más de una década, durante la cual creció y se fortaleció sin que el Estado hiciera nada al respecto. En efecto, los antecedentes del surgimiento de este grupo se

remontan al 15 de diciembre de 1997, cuando llevó a cabo un frustrado asalto a una sucursal del Banco Nacional de Fomento del pueblo de Chore, en el departamento de San Pedro.

Con posterioridad, en noviembre de 2001, el secuestro de Edith Bordón de Debernardi –hija política de un prominente exponente de la dictadura stronista, considerado uno de los hombres más ricos del país– se atribuyó también a dicho grupo, aun cuando a la sazón se lo consideraba un desprendimiento militarizado del Partido Patria Libre. Ese secuestro terminó bochornosamente cuando, según observadores calificados, dos integrantes del grupo fueron identificados, ubicados y secuestrados por una fuerza parapolicial que pretendía quedarse con parte del rescate. Una filtración permitió que la prensa se enterara de su paradero con lo que el entuerto se reveló. Ambos fueron procesados por la justicia –e incluso uno se presentó como candidato a diputado en las elecciones de 2003– pero los dos terminaron huyendo al Brasil, que les otorgó el estatus de perseguidos políticos.

En dicha época este sector, que después conformaría el EPP, se encontraba también infiltrado en las aéreas periféricas de Asunción, especialmente en asentamientos levantados en terrenos tomados por grupos de pobladores. El más conocido de ellos se denominaba Marquetalia, nombre que denotaba la afinidad de este grupo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

En septiembre de 2004, el EPP secuestró a la hija del ex presidente Raúl Cubas (1998-1999), quien fue asesinada en cautiverio. En abril de 2006, el grupo asaltó y quemó la sede de la comisaría policial de Huguá Ñandú, y en marzo de 2008 hizo lo mismo con la maquinaria de una estancia ubicada en la localidad de Kuru-sú de Hierro, dejando mensajes y panfletos de propaganda. El 31 de julio de 2008 secuestró al ganadero Luis Lindstrom, quien fue liberado 44 días más tarde, previo el pago de un rescate.

A fines de 2008, el grupo, ahora ya autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo, asaltó

un pequeño puesto militar en la localidad de Tacuarí, departamento de San Pedro¹. En respuesta, el gobierno decidió hacer una operación conjunta entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la zona. Para tal efecto dispuso el despliegue del Destacamento Conjunto de Empleo Inmediato (DCEI), una fuerza de elite, y del Servicio de Inteligencia del Ejército. La operación fue muy exitosa: centenares de hectáreas de marihuana fueron destruidas, numerosos delincuentes detenidos y la calma volvió a la zona².

En abril de 2009 el grupo se atribuyó un fallido atentado con explosivos en el Palacio de Justicia, y el 16 de octubre del mismo año consumó el secuestro del ganadero Fidel Zavala. Esta fue la gota que colmó el vaso. La existencia del EPP –negada por muchos, ignorada por otros, minimizada por los más– finalmente se convertía en el hecho político por excelencia y su erradicación en la prioridad de seguridad pública.

Como se desprende del recuento de sus acciones³, el EPP actuó impunemente durante casi trece años, a la vista y paciencia de, al menos, tres gobiernos, el final del de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), el de Raúl Cubas (1998-1999), el de Luis Ángel González Macchi (1999-2003), y el de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Sin embargo, el gobierno de Fernando Lugo (2008-) es el que debe enfrentar el desafío de combatirlo.

El secuestro de Zavala fue una suerte de saga de ribetes dramáticos. El ganadero fue capturado el 15 de octubre de 2009 en su propia estancia, Mabel, en la localidad de Huguá Ñandú, departamento de Concepción. Al día siguiente, efectivos policiales encontraron su camioneta y dos de ellos fueron heridos al explotar una bomba “caza bobos”, al abrir las puertas del vehículo. Uno de ellos permanece aún en estado vegetativo.

A pesar de que el gobierno no interfirió en las negociaciones de los familiares del secuestrado, las Fuerzas de Operaciones Especiales de la Policía (Fope) adelantaron un operativo denominado primero Triángulo y luego Sombra,

con el envío de 300 efectivos a las zonas de Huguá Ñandú, Puentesíño y Paso Barreto, departamento de Concepción y área de operaciones del EPP.

El 15 de diciembre de 2009 el Senado aprobó una ley mediante la que se congelaban los bienes de las víctimas de secuestro y sus familiares. La intención aparente era hacer presión para que los secuestradores finiquitaran las negociaciones con la familia del secuestrado antes de que la Cámara de Diputados aprobara el texto del Senado y lo enviara al poder ejecutivo para su promulgación.

El 11 de enero, la familia Zavala comenzó a entregar carne en poblaciones con carencias, de distintas partes del país, con la consigna de que era “gentileza del EPP”. Finalmente, el 17 de enero de 2010 Fidel Zavala fue liberado⁴.

Las operaciones policiales lanzadas por el gobierno para ubicar a los secuestradores luego del desenlace del secuestro de Zavala no fueron exitosas. Por el contrario, el EPP dio nuevos signos de actividad. En abril, uno de sus presuntos líderes se enfrentó a tiros con la policía en el Chaco, huyó, y pese a una intensa búsqueda no pudo ser ubicado. El 21 de abril un grupo del EPP asesinó a tres trabajadores de una estancia y a un suboficial de la policía. Este hecho conmocionó al país y llevó al poder ejecutivo a solicitar al Congreso la declaración del estado de emergencia en cinco departamentos: Concepción, San Pedro y Amambay en la región oriental, y Alto Paraguay y Presidente Hayes en el vecino Chaco, al occidente del río Paraguay.

El estado de excepción previsto por la Constitución permite la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de orden público y la abreviación de los trámites legales para la detención de personas. El Ejecutivo solicitó la aplicación del mismo por 60 días, pero el Congreso lo aprobó por sólo 30.

A pesar del amplio despliegue de fuerzas –en total 1.352 efectivos militares y 2.181 efectivos policiales⁵– los roces y malentendidos

constantes entre las Fuerzas Armadas y la Policía, y la falta de información de inteligencia de calidad conspiraron en contra del logro de resultados visibles. Por el contrario, el hecho resaltante fue un absurdo enfrentamiento, el 9 de mayo, entre un contingente de 300 militares fuertemente armados y una veintena de efectivos de la subcomisaría policial de Huguá Ñandú. Los militares se disponían a intervenir en una fiesta de cumpleaños en una casa ubicada a unos 150 metros de la sede policial, en donde creían se encontraba una alta dirigente del EPP y, alegando ser objeto de disparos por parte de los policías, tomaron la comisaría por asalto y redujeron a los efectivos.

La alta dirigente del EPP, que según los militares se encontraría en el cumpleaños, nunca apareció. Los policías denunciaron ser objeto de un ataque militar brutal sin provocación alguna. El presidente Lugo visitó la comisaría al día siguiente y pidió excusas, pero los militares se mantuvieron en su versión. A medida que pasaron los días, el episodio se hizo más confuso y a la fecha no se conoce con precisión qué fue exactamente lo que sucedió. Así expiró el plazo del estado de excepción.

En síntesis, los logros del gobierno en su lucha contra el EPP han sido exigüos. Se trata de un desafío difícil, pues es una guerrilla rural por su área de operaciones, pero que opera, sin embargo, con la lógica de una guerrilla urbana. Es de destacar, no obstante, que por primera vez desde su surgimiento el Estado ha respondido con firmeza y voluntad política. Es de suponer también que con el correr del tiempo y con la experiencia que se ha ido acumulando y una mejor coordinación, se podrá restablecer la plena vigencia del Estado de derecho.

2. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Las acciones del EPP en el último año generaron cierto nivel de preocupación en los países

y gobiernos vecinos, especialmente en Brasil. El potencial desestabilizador para ese país no se reduce al impacto sobre la situación política paraguaya, puesto que una de las víctimas favoritas del EPP son los empresarios agrícolas *brasiguayos* embarcados en la explotación extensiva de la soja.

Así, el ex presidente José Sarney publicó una columna en la *Folha de Sao Paulo* titulada “No a la colombianización”, alertando acerca del peligro del surgimiento de una situación caracterizada por la alianza entre guerrillas y narcotraficantes. Las autoridades del gobierno fueron más comedidas: Marco Aurelio García, asesor para Asuntos Internacionales del presidente Lula, minimizó la amenaza como un problema reducido a una veintena de guerrilleros. No obstante, el presidente Lugo obtuvo el respaldo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en su última reunión en Buenos Aires, a principios de mayo de 2010⁶.

Las repercusiones locales fueron significativas. Primero, la conexión evidente entre el EPP y las Farc ha fortalecido el vínculo con Colombia. En los numerosos allanamientos realizados por la Policía se han encontrado evidencias incontrovertibles de que los paraguayos fueron entrenados por las Farc en Colombia. Además, correos electrónicos encontrados en las computadoras de Raúl Reyes, el jefe de las Farc muerto por el Ejército colombiano en la frontera ecuatoriana con Colombia, apuntan a que dichos vínculos se remontan, por lo menos, al secuestro de Edith Bordón de Debernardi, en 2002, en el cual elementos de esa guerrilla colombiana participaron como asesores y negociadores.

Como resultado, los vínculos con el gobierno colombiano se estrecharon. El entonces canciller, Jaime Bermúdez, visitó Paraguay para profundizar la cooperación, y la policía colombiana asesoró a la paraguaya en el caso del secuestro de Zavala y en el entrenamiento de más de 400 efectivos policiales. Además, el gobierno paraguayo adquirió 450 fusiles ametralladoras Galil ensamblados en Colombia y 200 fusiles

ametralladoras M-4, de procedencia estadounidense, para el cuerpo de elite policial. Además, la Policía adquirió tres helicópteros ligeros fabricados en España, que cuentan con una sofisticada tecnología para operaciones tanto urbanas como rurales⁷.

Un liderazgo efectivo y honesto en el Ministerio del Interior hizo posible una transformación significativa de la Policía Nacional. Por cierto, hay mucho camino por recorrer, pero son evidentes los progresos en el saneamiento de la institución, en su profesionalización y en su modernización en términos de equipamiento. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la Policía Nacional tuvo repercusiones importantes: por un lado, la Policía comenzó a mejorar su desempeño y autoestima; por otro, sin embargo, en las Fuerzas Armadas se expresa en voz baja el descontento ante lo que se percibe como una política de privilegiar a la Policía e ignorarlas a ellas.

En el Ministerio de Defensa no se ha observado un proceso análogo en mucho tiempo. No es de sorprender por tanto el estado de confusión y, en algunos casos, de desmoralización de las fuerzas militares. A esta falta de liderazgo y visión se suman descontentos muy básicos. Mientras el gobierno asigna recursos para el equipamiento de la Policía, las Fuerzas Armadas continúan con equipos obsoletos. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio del Interior –95% del cual es para la Policía– aumentó de 87 millones de dólares en septiembre de 2007 a 123 millones de dólares en septiembre de 2009, un incremento de 41%. En contraste, el presupuesto del Ministerio de Defensa para el mismo periodo aumentó de 63 a 81 millones de dólares, 28%⁸. Si el hecho de que el presupuesto de seguridad sea mayor que el de defensa de por sí ya genera tensión, el aumento significativo del primero frente al lento crecimiento del segundo sólo ha servido para agudizar las desavenencias. Todos estos hechos, sumados a la desconfianza y hasta rivalidad tradicionales entre ambas instituciones, explican en gran parte los constantes problemas de coordinación durante el estado de excepción y el lamentable desenlace de la operación en Huguá Ñandú.

Las Fuerzas Armadas se debatieron también en una serie de problemas internos. A principios de noviembre de 2009 el presidente removió y reemplazó al primer escalón de la jerarquía castrense. Los cambios se hicieron en medio de rumores de golpe de Estado, aun cuando lo más probable es que estos sólo se deban a rivalidades personales o de promoción⁹.

Por otra parte, en los sectores más izquierdistas del gobierno produjo escozor la notoria y exitosa cooperación colombiana, especialmente con la Policía Nacional. En realidad, los detalles de dicha cooperación sólo se conocen en términos muy generales, aun cuando fuentes informadas señalan que el asesoramiento/entrenamiento es sustancial y efectivo. Luego, cuando la prensa comentó que instructores colombianos se encontraban realizando estas tareas de asesoramiento a la Policía Nacional en la lucha contra el EPP y vinculó una conferencia dictada por el agregado militar de Colombia, coronel Jorge H. Jeréz Cuéllar, en un edificio militar alejado a la sede del Ministerio de Defensa, con una cooperación similar con las Fuerzas Armadas, el ministro de Defensa, general (retirado) Luis Bareiro Spaini, emitió, el 19 de febrero, un comunicado desmintiéndolo¹⁰. La curiosa nota, luego de reiterar en cuatro puntos que Paraguay no ha tenido, no tiene ni tendrá asesores extranjeros que pretendan dictar normas, terminaba proclamando que “los pilares fundamentales de la política de seguridad y defensa de la nación paraguaya” eran el “espíritu y los principios de confianza mutua [...] del Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano”.

La contradicción del comunicado sólo sirvió para poner en evidencia que las debilidades de las Fuerzas Armadas no son solamente de equipamiento, sino también de doctrina. Así, mientras en los primeros párrafos se reiteraba el carácter independiente de las Fuerzas Armadas, a renglón seguido se sugería que nada menos que los “pilares” de la doctrina de seguridad y defensa del Paraguay son dictados por Unasur y el Consejo Suramericano de Defensa.

Menos de un mes después, el mismo ministro remitió una carta de protesta a la embajadora de Estados Unidos quejándose porque en una cena organizada con militares estadounidenses y paraguayos, el vicepresidente de la República, Federico Franco, había emitido conceptos considerados ofensivos en contra del gobierno nacional. Tratándola de “diplomática primeriza”, el ministro advirtió que dicho hecho ponía en riesgo “las ya difíciles relaciones entre ambos países”¹¹. El gobierno puso paños fríos al incidente, alegando que la carta había sido remitida a título personal, ya que no había sido enviada por el canal correspondiente a una expresión diplomática, el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero mantuvo a Bareiro en su cargo. El ministro fue interpelado por la Cámara de Diputados, que por amplia mayoría emitió un voto de censura en su contra¹².

Lo notable es que el incidente se produjo en un contexto contradictorio. Por una parte, menos de dos semanas antes el presidente Lugo se había reunido con la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, en ocasión de los actos de asunción del presidente uruguayo José Mujica en Montevideo, y en dicha cita puso de manifiesto los lazos de amistad y cooperación entre ambos países¹³. Por otra, la ministra de Defensa de la Argentina, Nilda Garré, hizo un sorpresivo viaje al Paraguay, menos de un mes después, para condecorar al general Bareiro Spaini por “la labor desplegada por el ministro Bareiro Spaini a lo largo de su gestión, especialmente en lo que hace al desarrollo de los lazos bilaterales con la Argentina en materia de defensa”¹⁴.

Es difícil descifrar un escenario tan contradictorio. Algunos observadores pretenden ver en las acciones de Bareiro la mano oculta del gobierno. Otros tienden a pensar que son personales y responden, quizás, a su deseo de congraciarse con algunos sectores de izquierda y recibir su respaldo político, el que de hecho obtuvo. Aun otros señalan al general Bareiro como de rancia estirpe stronista y aseguran que los hechos reflejan simplemente un nivel general de

descoordinación y rivalidad que afecta a todo el gobierno. Si los creyentes arguyen que “los deseos del Señor son inescrutables”, los observadores concluyen que los del gobierno no le van a la zaga.

Sea como sea, los hechos pusieron de manifiesto una contradicción latente de importantes consecuencias geopolíticas. Por una parte, se observa un alineamiento pragmático con Colombia que no responde a premisas de carácter continental ni a razones ideológicas, sino a la necesidad de asistencia y colaboración para combatir al EPP. Sin duda, el gobierno considera –y así debe hacerlo– que un error grave en este frente bien podría dar pie a un juicio político y a la destitución del presidente. Por otra, se evidencia también el deseo *tout court* de algunos sectores de construir un alineamiento ideológico con Venezuela y contra Estados Unidos, usando para dicho efecto a Unasur como instrumento.

Mientras que el primero representa una respuesta a necesidades fácticas y al interés nacional concebido como la defensa del Estado contra las amenazas que pretenden destruirlo, el segundo se manifiesta en cambio como una expresión de deseos ideológicos cuya relación con el interés nacional es tenue, en el mejor de los casos. Extrapolando la distinción realismo-idealismo del campo de las relaciones exteriores a la política de defensa, esta tensión refleja también la contradicción entre una política realista y otra idealista.

Como sucede a menudo, la política realista se encuentra anclada en una sólida comprensión del interés nacional y en el entendimiento de que los demás países actúan de la misma manera. En contraste, la idealista se basa en expresiones de deseos propios proyectados a las políticas de otros países y, por tanto, en una comprensión deficiente de los intereses reales de dichos Estados. En este enfoque no existe, por ejemplo, una interpretación adecuada de los intereses reales de Brasil, a diferencia de las expresiones de intención formuladas en los discursos.

Brasil ya no es más el país latinoamericano de dos o tres décadas atrás, como los demás, pero tampoco es todavía la potencia mundial a cuyo estatus aspira. Es ingenuo no comprender que hoy en día lo primero es un instrumento para lo segundo, es decir que esta aspiración constituye el interés nacional brasileño por excelencia. Por ello, su rol en las cuestiones hemisféricas y en especial en Unasur amerita ser escudriñado más críticamente. Tampoco parece comprenderse con precisión la diferencia entre los intereses de Brasil y Venezuela.

En el caso de Argentina el error es el mismo, aun cuando las consecuencias son menos significativas. Por una parte, los asuntos conflictivos de la agenda bilateral son de menor envergadura. Por otra, Argentina no tiene la voluntad ni la capacidad de proyección internacional del Brasil, y además desde hace una década vive consumida por una alta conflictividad interna que le resta protagonismo internacional.

Así pues, la política de defensa del Paraguay se debate en esta suerte de sube y baja que se mueve por inercia, sin dirección ni sentido. Lamentablemente, no encuentra ni en las altas esferas castrenses o el ministerio del ramo, ni en el de su elite civil, el liderazgo y la respuesta adecuada para los grandes desafíos del presente.

En conclusión, es posible –y deseable– que al final de cuentas la emergencia del EPP sirva para que las elites tomen consciencia del desafío que enfrenta el país y, ojalá, apelen a una lectura lúcida para enfrentarlo con éxito. Si así fuese, no habrá habido mal que por bien no venga.

NOTAS

- 1 *ABC*, “En Tacuatí es mejor mantener la boca cerrada para seguir vivos”, 5 de enero de 2009.
- 2 La cobertura periodística ha sido amplia. Algunos ejemplos son: *ABC Color*: “Allanan Viviendas Buscando Armas en Tacuatí”, 9 de enero 2009, y “Ataque al Puesto de Tacuatí”; *Última Hora*: 9 de enero 2009, “Infructuoso rastrillaje en distritos de Concepción y San Pedro”; *Última Hora*: 10 de enero 2009, “Policía

- afirma haber capturado a 6 de los miembros del EPP”; *Última Hora*: 12 de enero 2009, “Fuerza de Tareas no para sus Golpes contra Traficantes de Marihuana”, 22 de enero de 2009, y “Llegó el momento de fijar los ojos en la tarea de la Policía nacional”, 28 de enero 2009.
- 3 Recuento basado en “*Enemigos del pueblo paraguayo*”, publicado por el Ministerio del Interior. www.mdi.gov.py
 - 4 El recuento de las vicisitudes del secuestro de Zavala se basa en las publicaciones de *Última Hora*, especialmente del 16, 18 y 28 de enero de 2010.
 - 5 Informe del general Bartolomé Pineda, comandante de las Fuerzas Conjuntas, *ABC Color*, 26 de mayo de 2010.
 - 6 *Latin America Weekly Report*. “Paraguay: Confusion undermines operation against EPP”, 13 May 2010.
 - 7 *Última Hora*, 9 de mayo de 2010.
 - 8 Cadep, Observatorio Fiscal, *Monitoreo Fiscal # 3, enero-septiembre 2002-2009*, p. 8.
 - 9 *Latin America Regional Report, Brazil and the Southern Cone*. “Lugo reacts to coup rumour by firing top brass”, December 2009.
 - 10 *ABC Color*, 19 de febrero de 2010.
 - 11 *ABC Color*, 3 y 5 de marzo de 2010.
 - 12 *ABC Color*, 22 de abril de 2010.
 - 13 *ABC Color*, 1 de marzo de 2010.
 - 14 *ABC Color*, 14 de marzo de 2010.