

Pequeñas soluciones para grandes problemas: las propuestas electorales en las elecciones paraguayas sobre el crimen organizado y el narcotráfico

Sonia Alda | Investigadora asociada, Real Instituto Elcano | @soniaaldamejias 

Tema

En la campaña electoral en Paraguay se han presentado propuestas acerca de cómo afrontar el crimen organizado y el narcotráfico, pero cabe preguntarse en qué medida estos problemas afectan a la realidad paraguaya.

Resumen

Siguiendo el ciclo electoral de la región latinoamericana, tuvo lugar la elección de presidente de la República en Paraguay el 22 de abril. El ganador, por una estrecha ventaja, fue Mario Abdo Rodríguez del Partido Colorado frente a Efraín Alegría del Partido Liberal. El objetivo de este análisis es aprovechar la campaña electoral para comprobar la trascendencia que se otorga al problema de la seguridad y en particular del crimen organizado y su principal negocio, el narcotráfico. Una cuestión que, si es particularmente trascendental en toda la región por la dimensión adquirida, en el caso paraguayo es particularmente significativa.

Análisis

Paraguay es un país de siete millones de habitantes que se ha convertido en uno de los principales productores de cannabis del mundo y, además, su territorio es utilizado como plataforma de tránsito de la cocaína procedente de Bolivia y de Perú para sus países vecinos, como Argentina, Uruguay y Brasil, y para Europa. A ello habría que agregar la pervivencia de un grupo guerrillero, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que parece que tendría conexiones tanto con la producción de marihuana como con el tráfico de cocaína y las redes criminales que organizan su tráfico. Cuanto menos, cabe tener en cuenta que el EPP opera en la misma zona, lo que no deja de agregar complejidad al problema de seguridad existente.

La propuesta de este análisis es contemplar los factores que hacen posible que el crimen organizado haya encontrado en Paraguay el escenario idóneo para la producción y la distribución de drogas. De esta forma, será preciso contemplar con más precisión si las propuestas realizadas por los candidatos presidenciales realmente podrían neutralizar los factores facilitadores para, cuanto menos, lograr el control del empoderamiento del crimen organizado y la expansión del narcotráfico.

Cabe adelantar que la seguridad, en general, ha sido uno de los temas de la campaña electoral, pero no el principal. En cuanto al crimen organizado y al tráfico de drogas, en particular, ha sido tratado de manera superficial y no hay por parte de ninguno de los

candidatos una estrategia política, ni estrategia de seguridad integral que responda a la complejidad de este tipo de criminalidad. Las propuestas realizadas en relación con el crimen organizado se han limitado a medidas aisladas e inconexas, que no siempre responden a los factores que favorecen esta criminalidad.

Uno de los países más desiguales y pobres de la región, pero también de los menos violentos

Según el Banco Mundial, el crecimiento económico, de un 5% en la década pasada, ayudó a reducir la pobreza y a promover la prosperidad compartida. La proporción de paraguayos que viven con menos de 4,00 dólares al día (el umbral regional de pobreza) descendió del 32,5% al 18,8%.

La volatilidad del modelo productivo, basado en la venta de materias primas, ha generado una desaceleración importante ante el descenso de los precios del mercado internacional. Este cambio de tendencia se acusó de manera importante a partir de 2015. Sin embargo, la soja ha hecho posible una rápida recuperación de la economía: Paraguay es ya el quinto productor mundial, según el Departamento de Agricultura de EEUU. En buena parte, esto ha hecho posible la recuperación del crecimiento económico, hasta el 4,5% según las previsiones para este año. La baja inflación (1,1% desde enero), los bajos impuestos y la apertura económica son otros de los factores que favorecen el crecimiento ya que logran atraer inversión extranjera.

Lo cierto es que, al margen de todos los datos económicos, la pobreza y la desigualdad siguen siendo un reto importante, tanto que pese al crecimiento y a las mejoras experimentadas continúa siendo una de las economías más desiguales de la región. La falta de reformas estructurales en relación con la redistribución de la riqueza mediante un sistema fiscal progresivo impide en buena parte la solución al problema. Sin embargo, la desigualdad, aunque sin duda determinante, no necesariamente explica del todo la violencia criminal ni la implantación del crimen organizado y/o la producción de cannabis.

En primer lugar, cabe señalar que la desigualdad y la pobreza no explican necesariamente los niveles de violencia. Paraguay, Bolivia y Nicaragua son países más pobres y desiguales que los del resto de la región y, sin embargo, poseen los índices de homicidios más bajos de entre ellos. Esto pone de manifiesto que dichos factores no necesariamente pueden explicar la violencia criminal pese a la asociación genérica que se realiza casi de manera mecánica entre ambas variables.

Cabe preguntarse, no obstante, si la desigualdad explica la delincuencia, se manifieste ésta de manera violenta o no. La pregunta es particularmente pertinente si se considera que, como ha afirmado el *Washington Post*, Paraguay es una “potencia mundial de la marihuana”. En el país se produce el 9% del suministro mundial y posee la cuarta mayor cosecha de marihuana del mundo, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). A ello ha de sumarse la posición estratégica de Paraguay en relación con las rutas del narcotráfico de cocaína, ya que se ha convertido en una plataforma de escala y de redistribución de esta sustancia procedente de los países

productores –Bolivia, Perú y Colombia– para transportarla hasta los países consumidores como Argentina, Uruguay y Brasil, así como a Europa.

En este rentable tráfico están implicadas redes criminales locales y transnacionales, las cuales han ido acaparando más espacio hasta el punto de instalarse en territorio paraguayo. Hay constancia de ello en relación con dos de las redes brasileñas más poderosas –el Primeiro Comando da Capital (PCC) y el Comando Vermelho–, que controlan una extensa área de la zona fronteriza con Brasil. Este panorama se hace aún más complejo si consideramos que la guerrilla podría estar implicada también en este negocio de diferentes maneras y en complicidad con estas bandas criminales.

Sin duda, los factores económicos citados pueden incidir en la implantación del crimen organizado, pero sólo hasta cierto grado. Cuando hay organizaciones criminales que han tomado el control de extensas áreas del territorio nacional, tienen reconocimiento social e influyen en la economía y en la política, es necesario contemplar otros factores para poder explicar no sólo la existencia de este tipo de criminalidad sino un particular nivel de implantación en la sociedad hasta el punto de alcanzar este poder.

Estado de Derecho, imperio de la ley, corrupción e impunidad

Paraguay es un caso donde no sólo se puede detectar la presencia del crimen organizado, sino que además su dimensión es particularmente importante. Así lo han denunciado los medios de comunicación, funcionarios y algunos políticos, aunque sin duda los más expresivos han sido los candidatos presidenciales. Durante la campaña electoral, ambos coincidieron en señalar el poder del crimen organizado. Mientras que Mario Abdo Rodríguez declaró que ese tipo de criminalidad se había “adueñado del país”, Efraín Fuentes considero que “el problema más importante que enfrentaba el país es el crimen organizado”.

En este caso, sin duda, la posible protección que pueda prestar el Estado a los criminales es un elemento trascendental para entender la dimensión adquirida por el narcotráfico, además de otros tráficos de contrabando que existen en Paraguay, como el del tabaco. La complicidad de suficientes miembros de las fuerzas de seguridad y de la justicia, entre otros representantes del Estado, explica la dimensión adquirida por estos tráficos y el poder de estas redes criminales. El Estado es el mejor aliado para realizar actividades ilegales y cuanto mayor sea la posibilidad de contar con su complicidad, mayores serán las posibilidades para el negocio. En este sentido, el caso paraguayo cumple con todos los requisitos para dicha complicidad.

El entorno más propicio no necesariamente es el más pobre o el más marginal, sino donde la corrupción es sistémica. Se ejerce en el mundo público y privado y la sociedad es tolerante con estos comportamientos. Este es el mejor entorno posible y se localiza en realidades donde no se ha logrado la consolidación democrática y, en consecuencia, el imperio de la ley no siempre está garantizado. Es decir, no siempre se aplica la ley, sin excepción, a todos los ciudadanos y en todo el territorio. La traducción de esta discrecionalidad implica que tanto la aplicación como el cumplimiento de la norma se puede negociar mediante el soborno. En términos de seguridad y en relación con el crimen organizado ésta es una cuestión trascendental. En este contexto, las redes

criminales pueden actuar con impunidad (delinquir sin castigo), ya que a través de la corrupción sistémica existente cuentan con la protección y la complicidad del Estado. Con esta opción es posible no sólo realizar determinadas actividades ilegales, sino aumentar su número y los ámbitos en los que llevarlas a cabo. En otras palabras, se dan las condiciones idóneas para que el mundo criminal pueda convertirse en un permanente demandante de protección ilegal proporcionada por el Estado.

Ciertamente no hay ningún Estado donde ninguna de sus instituciones o funcionarios sea incorruptible y, por tanto, no existe tampoco la aplicación plena y absoluta del imperio de la ley. Pero, sin duda, a mayor fortaleza del imperio de la ley, menos posibilidades de corrupción habrá y en consecuencia menos posibilidades de quedar eximido del cumplimiento de la ley y de poder realizar actividades ilegales impunemente. Bajo esta dinámica, no sólo se entiende la existencia del crimen organizado, sino su expansión y particular implantación, tal y como ocurre en el caso paraguayo.

Los datos ponen de manifiesto la relación causal expresada. En Paraguay, el índice del imperio de la ley es bajo y, no por casualidad, los índices sobre percepción de corrupción se encuentran entre los más altos de la región. En consecuencia, como no podía ser de otra manera, el grado de impunidad también está entre los más altos de la región.¹ En efecto, Paraguay permite poner de manifiesto esta relación inversamente proporcional entre el imperio de la ley y la corrupción y la impunidad; es decir, a mayor debilidad del primero, mayor índice de estos dos últimos.

El ejemplo más evidente de esta relación tiene lugar en las zonas fronterizas, como la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, donde la corrupción hace posible el contrabando y el lavado de activos de las redes criminales de los tres países. Otra área extraordinariamente compleja es la frontera con Brasil, al norte del país. No sólo es una zona de producción y distribución de cannabis, sino también la zona de asentamiento estratégico de las redes criminales brasileñas. En concreto, por el departamento de Amambay discurre gran parte del narcotráfico de Sudamérica. Se trata de una zona idónea para actividades delictivas ya que es una frontera muy porosa, donde la corrupción sistémica garantiza los tráficos tanto de la cocaína como de cannabis.

En alguna de las ciudades de este departamento, como Pedro Juan Caballero, se ha llegado a alcanzar una tasa de 100 homicidios por cada 100.000 habitantes. Este departamento ha sido uno de los tradicionalmente “abandonados” por el Estado, lo que ha facilitado el desarrollo de la criminalidad organizada. Sin embargo, esto no significa ausencia del Estado, aunque su presencia sea insuficiente, sino un grado mínimo necesario para garantizar la protección necesaria a los delincuentes. Es esta una ventaja mayor que la inexistencia absoluta del Estado, ya que los funcionarios sobornados protegen a los criminales de las actividades otras instituciones estatales o de organizaciones delictivas rivales.

¹ Para constatar estos datos véanse el índice Rule of Law del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/databases/rule-of-law>), el Índice de la percepción de corrupción 2017 (<https://transparencia.org.es/ipc-2017/>) y el Índice Global de Impunidad 2017 (<https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>).

De acuerdo con la realidad descrita y expuestos los factores facilitadores para el desarrollo del crimen organizado –debilidad del imperio de la ley, corrupción e impunidad–, se puede comprobar hasta qué punto las propuestas de los candidatos, y muy particularmente del ganador, resuelven estos problemas. En consecuencia, su aplicación contribuiría a controlar la dimensión del poder de las redes y del flujo del narcotráfico.

El crimen organizado y el narcotráfico en la campaña electoral

Ciertamente ninguno de los dos temas ha tenido un espacio protagónico. Tanto el candidato del Partido Colorado como el del Partido Liberal coincidieron en afirmar la gravedad y extraordinaria dimensión que estas amenazas han adquirido en el país, pero esto no se tradujo en un mayor protagonismo de dichos temas en ninguno de sus programas ni declaraciones. Esto no deja de ser llamativo, ya que conviene insistir en que es un país afectado por una guerrilla implicada en el narcotráfico, es productora de cannabis y es lugar de tránsito del tráfico de cocaína con destino a Sudamérica y a Europa.

La guerrilla, surgida en 2008 en un contexto democrático, nunca ha sido numerosa, pero ha provocado muertes, secuestros y extorsiones hasta la actualidad. Su probable implicación en el narcotráfico del cannabis y sus posibles relaciones con las redes criminales brasileñas no deja de hacer más compleja la situación de inseguridad. No obstante, Mario Abdo Rodríguez se ha limitado a continuar con la política meramente represora empleada hasta el momento y se ha limitado a declarar su intención de “reforzar” (sin mayor precisión) la Fuerza de Tarea Conjunta, creada en 2013 y compuesta por policía y militares. Dicha fuerza ha sido objeto de críticas ante la falta de resultados que el mismo Rodríguez ha reconocido. Por su parte, Alegría, el candidato opositor, considera necesario disolver dicha fuerza y crear otra, pero tampoco ha precisado nada sobre su naturaleza, estructura o misiones. En su caso, ciertamente ha propuesto potenciar la presencia del Estado a través de otros servicios, como el de sanidad o educación, pero tampoco ha mostrado mayor precisión. No parece que se esté respaldando el diseño de un plan integral de desarrollo para la zona, sino que se trata de medidas aisladas y más bien voluntaristas.

Un tema que no se ha mencionado en toda la campaña ha sido el cultivo de cannabis. Ambos candidatos han invisibilizado entre 6.000 y 7.000 hectáreas cultivadas de cannabis, según estimaciones realizadas en 2016 por gobierno. De la misma manera se ha omitido todo el tráfico ilegal desarrollado en torno a dicha sustancia y las implicaciones que lleva consigo. De la producción obtenida, según la Secretaría Nacional Antidrogas del Paraguay (Senad), el 80% se destina a Brasil y el 20% restante a Argentina y a Uruguay.

Al no ser mencionado el tema, tampoco se ha debatido acerca de las medidas a adoptar por los candidatos ante estos niveles de producción. Hasta el momento, las medidas adoptadas por los anteriores gobiernos han sido la erradicación de cultivos y las incautaciones, que a todas luces han sido insuficientes. Por varios motivos, más allá de la eficacia de las políticas de erradicación o de la falta de recursos humanos y

materiales para implementarlas de manera sistemática, la corrupción es otro elemento fundamental para entender las limitaciones que tienen estas iniciativas.

En cuanto al crimen organizado, las coincidencias han sido mayores, pues ambos candidatos señalaron la puesta en marcha de un sistema de inteligencia eficiente, factor que se considera imprescindible para afrontar el problema.

La cooperación internacional con los países vecinos es otra coincidencia más. Ambos son conscientes de la naturaleza transnacional de las redes criminales ya que, como afirmó Rodríguez, quien “mejor se ha adaptado a la globalización” han sido éstas mismas. Pero nuevamente se carece de un programa electoral que desarrolle el sistema de inteligencia o las formas y grado de cooperación internacional, tanto por parte de un candidato como del otro.

La corrupción y la reforma del sistema judicial

Otra coincidencia entre el candidato ganador y su oponente es la importancia dada a la corrupción. Al igual que para la ciudadanía, la corrupción es una preocupación central y el tema ha sido abordado recurrentemente durante toda la campaña. Incluso se ha utilizado como arma arrojada entre los candidatos.

El nuevo presidente ha reconocido la existencia de un “pacto de impunidad” entre la clase política y ha afirmado de manera explícita que “la impunidad existente es consecuencia de la corrupción”. Efraín Alegría se ha expresado en términos muy similares y se ha mostrado igualmente enérgico a la hora de condenar estas prácticas y se ha comprometido resolver el problema.

La solución propuesta también ha sido coincidente. Ambos han centrado toda su atención en la reforma del sistema judicial para lograr que sea un poder independiente y depurado de corruptos, sin interferencias de los otros dos poderes estatales.

En la medida en que la coincidencia ha sido absoluta, es posible dar una misma respuesta a las limitaciones que presenta. Como se ha afirmado en estas páginas, el combate a la corrupción es un medio imprescindible para, cuanto menos, redimensionar el poder y la capacidad de influencia del crimen organizado. Sin embargo, en este caso, los candidatos no están hablando de seguridad. Están pensando en la necesidad de un poder independiente para contrarrestar la corrupción política y para asegurar inversiones de empresas que requieren seguridad jurídica.

Cabe observar, por tanto, que la corrupción se asocia a la gobernabilidad y al desarrollo, pero no a la seguridad. Atendiendo a las propuestas de los candidatos, las soluciones a los problemas de seguridad son de carácter fundamentalmente represor y, en menor medida y por parte del candidato liberal, están vinculadas al desarrollo. Sin embargo, como se ha intentado argumentar en este análisis, la cuestión radica en que la efectividad de las fuerzas de seguridad es más que cuestionable si éstas son corruptas, pues acaban protegiendo y no reprimiendo a los criminales; además, el desarrollo queda igualmente frustrado si la corrupción es sistémica, que es lo que ocurre en Paraguay.

No obstante, cabe otra puntualización. Una reforma aislada en el sistema judicial no puede resolver el problema de la corrupción, cuando ésta es sistémica y continúa presente en el resto de las instituciones. Basar la erradicación de la corrupción en el poder judicial podría ser contraproducente, porque supondría la judicialización de la política y de la economía. En segundo lugar, se trata de actuar *a posteriori*. Ninguno de los candidatos planteó medidas de transparencia, control y fiscalización de las actuaciones de los representantes del Estado desde el principio de su gestión. La rendición de cuentas y la aplicación generalizada de mecanismos de control, sin excepciones, es un mecanismo imprescindible para prevenir y controlar la corrupción institucional.

Se precisa, por tanto, de una reforma integral que incorpore a toda la administración pública y a toda la sociedad. La aplicación de estos mecanismos de control y fiscalización en última instancia favorecen el imperio de la ley y con ello disminuyen las posibilidades para la corrupción. Efraín Alegría ha criticado, en algún momento, tanto la corrupción política como la de las fuerzas de seguridad, considerándolas un obstáculo para controlar el crimen organizado. Sin embargo, no ha habido más propuestas que las de la reforma del sistema judicial, aunque tampoco sin mucha precisión.

Conclusiones

Pese a que Paraguay en este momento juega un papel trascendental en el mercado internacional del narcotráfico, tanto de cocaína como de cannabis, ninguno de los candidatos presidenciales ha abordado la dimensión del problema ni las implicaciones que tiene para el país. Aunque ambos han declarado que el crimen organizado se ha adueñado del país, las medidas propuestas no son proporcionadas a la gravedad de la cuestión: no se ha diseñado ninguna estrategia de seguridad que aborde de manera integral la amenaza. Las medidas están aisladas unas de otras y no hay una visión basada en la actuación coordinada de las diferentes instituciones del Estado, entre la justicia y las fuerzas de seguridad, por ejemplo. Las soluciones del candidato ganador son “reforzar” la Fuerza de Tarea Conjunta e implantar un sistema de inteligencia que no ha sido debidamente explicado.

Mientras tanto, pese a que la corrupción ha tenido mayor protagonismo, no se ha contemplado en relación con la seguridad, aunque ésta sea una herramienta fundamental para el control del crimen organizado; y esto sucede en un país que posee uno de los índices de corrupción más altos de la región, con lo que es un escenario idóneo para el crimen organizado.

Todo hace pensar, por lo tanto, que lamentablemente y pese a los esfuerzos que haga “Marito”, como popularmente se conoce al nuevo presidente, no habrá muchos avances. No así en el caso del progreso del crimen organizado, ya que la insuficiencia de las medidas que incidan en los factores facilitadores hará posible que Paraguay continúe siendo un terreno fértil e idóneo para llevar a cabo actividades delictivas mientras que no se combata de manera sistemática la corrupción en las instituciones del Estado y se fortalezca el imperio de la ley.