

DERECHO A LA SEGURIDAD

Crisis climática y crimen organizado trazan el futuro de la política de seguridad



Los escenarios actuales y previstos como derivaciones de la crisis climática y los niveles de infiltración alcanzados por el crimen organizado en Paraguay plantean desafíos al Estado en su responsabilidad de garantizar el derecho a la seguridad. Su actual significativa debilidad institucional, sumada a la promoción de un modelo económico-productivo sostenido sobre una extrema desigualdad, plantea incertidumbres acerca de la capacidad estatal para una reformulación profunda de sus modos de intervención en los territorios.

Palabras claves: *crisis climática, crimen organizado, política de seguridad, desigualdad, debilidad institucional.*

Cristina Coronel y Ramón Corvalán

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA PARAGUAY (SERPAJ-PY)

En este artículo se abordarán los escenarios (actuales y previstos para el inmediato futuro) relacionados con los impactos cruzados derivados de la intersección entre la crisis climática y el crimen organizado. Se destacará la extrema debilidad institucional del Estado para garantizar derechos básicos de la población en los diversos territorios y, al mismo tiempo, el desafío que dicha situación implica para afrontar la urgencia de una profunda reformulación de las estrategias de intervención que exigirá cambios en las estructuras productiva, social y del poder político.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2024

CRISIS CLIMÁTICA Y GARANTÍA DE DERECHOS

En septiembre de 2024 se registró un incendio en el Chaco que consumió más de 2.000 hectáreas del Monumento Natural Cerro Chovoreca. Según el Instituto Forestal Nacional (Infona), la superficie estimada de afectación a causa de los incendios forestales en el entorno de Chovoreca llegó a ascender a cerca de 178.301 hectáreas¹. El Infona comunicó además que los departamentos de Boquerón, Presidente Hayes, Canindeyú, Amambay, San Pedro, Concepción y Alto Paraguay fueron los más afectados por los incendios forestales, siendo este último departamento el que concentró la mayor cantidad de focos agrupados². Debe recordarse que la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres —adoptada en el 2014 y actualizada en el 2018³— planteaba un cambio en el modo de gestión: pasar a un abordaje prospectivo y reactivo, que contemple infraestructura, capacitación en mapas de riesgo actualizados y decisiones políticas en varios aspectos. Sin embargo, el Estado prosigue con respuestas reactivas: «una vez que se producen los incendios, las instituciones trabajan solo en apagarlos o cuando hay inundaciones, las acciones se limitan a las evacuaciones», afirma una experta⁴.

Por su parte, en el mes de octubre, en el marco de una conferencia de prensa, la Sociedad de Capitanes y Prácticos de la Zona Norte y Puertos de la Capital denunció que el río Paraguay se está secando por la acción de ocho arroceras que en la zona norte utilizan cantidades industriales de agua todos los días para su producción.

1 «Incendios forestales ya consumieron más de 2 mil hectáreas del cerro Chovoreca», *Última Hora*, 12 de septiembre de 2024, acceso el 18 de octubre de 2024, <https://cutt.ly/heDHFokx>

2 *Ibidem*.

3 Secretaría Nacional de Emergencia Nacional, *Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres - Actualización 2018*, <https://cutt.ly/oeFwhzkt>

4 «Experta critica tardía reacción de Paraguay ante los incendios y recomienda un enfoque correctivo», *Última Hora*, 12 de septiembre de 2024, acceso el 18 de octubre de 2024, <https://cutt.ly/QeDHF43>

Esto afecta lo que se relaciona con el desvío de las aguas. Según los propios arroceros, necesitan 1.432 litros de agua por kilo de arroz para su producción (periodo de tres meses). El año pasado de acuerdo con el Banco Central del Paraguay (BCP) se produjeron casi un millón de toneladas de cosecha de arroz, que representa millones de litros utilizados del río en solo un año.⁵

Estos eventos, estrechamente vinculados con un modelo de crecimiento, evidencian que una limitación importante para la actividad primaria en Paraguay deriva del «sostenido ritmo de deforestación del país que ha llevado a la erosión del suelo, afectación a las cuencas hídricas y alteración de la biodiversidad»⁶. En su *Reporte de crecimiento de Paraguay* de este año, el Grupo Banco Mundial afirma que

el modelo de crecimiento actual, que depende de la conversión de bosques nativos a cultivos y pastizales, puede enfrentar algunos desafíos a largo plazo [...]. A medida que la producción se desplaza a zonas más marginales y se agotan los servicios ecosistémicos que prestan los bosques, como la protección de las cuencas hidrográficas y la erosión del suelo, la productividad agrícola puede estar en peligro.⁷

De hecho, el mayor estudio de modelización de este tipo realizado hasta la fecha, dirigido por el Centro Alemán de Investigación Integrativa de la Biodiversidad (iDiv) y la Universidad Martin Luther de Halle-Wittenberg (MLU) y publicado en la revista científica *Science*⁸, demuestra que el cambio de uso de suelo es actualmente la principal causa del declive de la biodiversidad.

Al respecto, un estudio de Dionisio Borda y Manuel Caballero sobre ciclos económicos en Paraguay identificados entre 1961 y 2018, concluye que un

aspecto que se destaca en los tres ciclos es que la dinámica de crecimiento se dio consumiendo el patrimonio natural, con sus costos ambientales y económicos. Este modelo llegó a su fin porque los bosques quedaron reducidos al mínimo y las cuencas hídricas están presionadas por la contaminación. Ello implica un futuro incierto para el desarrollo de las comunidades rurales en esas áreas.⁹

5 «Navieros denuncian que arroceras ya están secando el río Paraguay», *Última Hora*, 15 de octubre de 2024, acceso el 18 de octubre de 2024, <https://cutt.ly/LeDHFcVL>

6 Dionisio Borda y Fernando Masi, «Camino recorrido y los retos futuros», en Dionisio Borda y Fernando Masi (eds.), *Políticas públicas en Paraguay. Avances y desafíos 1989-2020* (Asunción: CADEP, 2021), <https://cutt.ly/reD3YRia>

7 Grupo Banco Mundial, *De una tierra sin litoral a una tierra de oportunidades. Reporte de crecimiento de Paraguay* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2024), <https://cutt.ly/heD3YGhe>

8 Henrique M. Pereira et al., «Tendencias y escenarios mundiales de la biodiversidad terrestre y los servicios ecosistémicos de 1900 a 2050», *Science*. Vol. 384, N.º 6694, 2024, <https://cutt.ly/peDHFRRb>

9 Dionisio Borda y Manuel Caballero, *Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay. Balance y propuestas para una economía sostenible e inclusiva* (Asunción: CADEP/Conacyt, 2020).

Es en este contexto que se plantea el tema del derecho a la seguridad en su conexión con las crisis climáticas. El motivo, según el informe *Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay* del Grupo Banco Mundial, es porque «las características climáticas de Paraguay, junto con su estructura económica y limitada capacidad de adaptación, lo hacen altamente vulnerable al cambio climático»¹⁰.

Al respecto, debe recordarse que, en Paraguay, la Política Nacional de Defensa 2019-2030 identifica a nivel regional (continental) «los desastres naturales y los de origen humano, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente» como «nuevas amenazas» a la seguridad de los Estados¹¹. Por su parte, la Política de Defensa Ambiental plantea «el análisis de los escenarios posibles, con la finalidad de brindar respuestas inmediatas ante los riesgos ambientales y climáticos a través de la convergencia de los organismos del Estado»¹².

Precisamente, el panorama preocupante desprendido de los escenarios vinculados a las consecuencias para la población en Paraguay ante la crisis climática define un complejo desafío para la tarea de generar las condiciones básicas de protección y garantía de derechos humanos. En principio, este desafío encuentra serias limitaciones ante la alta vulnerabilidad de Paraguay a la crisis climática. Sobre los obstáculos, en su análisis acerca de la pobreza y equidad en el país, el Grupo Banco Mundial explica que:

La preparación de Paraguay para enfrentar los impactos del cambio climático se ve obstaculizada por una limitada acumulación de capital humano, bajos niveles de innovación y desafíos en la gobernanza. Este último aspecto se refiere específicamente a la percepción de los hogares y firmas acerca del uso de poder público para beneficio privado.¹³

En términos de población, se destaca que trabajadoras(es) que viven en la pobreza residen en zonas rurales o realizan trabajos informales enfrentan un mayor riesgo de reducción de sus horas laborales debido a condiciones meteorológicas adversas. Asimismo, los riesgos climáticos afectan no solo a la salud física, sino también pueden tener efectos profundos y a menudo subestimados sobre la salud mental, especialmente en niñas, niños y jóvenes. Estos impactos serían particularmente significativos en su desproporcionada afectación en las comunidades pobres y vulnerables. Puntualmente, el mismo estudio¹⁴ indica que estas vulnerabilidades ante riesgos climáticos resultan considerables en Paraguay, afectando a aproximadamente el 26%

10 Grupo Banco Mundial, *Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay. Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2024), <https://cutt.ly/ueD3YMNZ>

11 Consejo de Defensa Nacional, *Política Nacional de Defensa 2019-2030*, <https://cutt.ly/yeD3UuiP>

12 Consejo de Defensa Nacional, *Política de Defensa Ambiental. Documento que describe los ejes en el enfoque integral de Defensa Ambiental, Climática y de Gestión de Riesgos en la Política de Defensa Nacional* (Asunción: Gobierno Nacional, 2023), <https://cutt.ly/9eD3Uxlr>

13 Grupo Banco Mundial, *Evaluación de pobreza y equidad...*

14 *Ibidem*.

de la población, que enfrenta una exposición dual a inundaciones pluviales y fluviales, independientemente de su zona de residencia. De hecho, la población urbana tiene una vulnerabilidad dos veces mayor que la rural y, en un escenario de ocurrencia quinquenal de calor extremo, casi el 40% de la población total se encuentra en riesgo. Además, «los hogares pobres, que dependen en gran medida de la agricultura y destinan una mayor proporción de sus ingresos a gastos alimentarios, pueden verse desproporcionadamente afectados por la disminución de los ingresos agrícolas y el aumento de los precios de los alimentos».¹⁵

DESAFÍOS DEL CRIMEN ORGANIZADO: ¿HAY DERECHOS MÁS ALLÁ DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO?

A inicios del mes de septiembre de 2024, en la Sala Bicameral del Congreso se realizó una audiencia pública sobre corrupción y su relación con el narcotráfico. Se hizo referencia a la actual vigencia en Paraguay de un «narco Estado» o «cuando menos la infiltración de organizaciones criminales en los tres poderes y en la sociedad»¹⁶. Un cercano antecedente de la audiencia pública fue la muerte del diputado colorado cartista Eulalio «Lalo» Gomes, abatido en un allanamiento efectuado por agentes policiales en el marco del operativo Pavo Real II en la ciudad de Pedro Juan Caballero. El legislador estaba siendo investigado por supuestos vínculos con el narcotráfico¹⁷. Todo esto indica la manera en que el crimen organizado impacta en la actual configuración del Paraguay en sus diversas dimensiones: sociales, políticas, económicas y culturales.

En efecto, un análisis de dos informes internacionales —el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2023¹⁸ y el Índice Global de Crimen Organizado 2023¹⁹— revela que el Paraguay, pese a mostrar avances en materia de transparencia, cooperación internacional y políticas anticorrupción, se caracteriza por la persistencia de graves problemas que socaban su institucionalidad democrática y el Estado de derecho. Indicadores de corrupción sistémica, impunidad y penetración de actores criminales en las estructuras estatales describen la conformación de un escenario de alta complejidad. En especial, la situación con respecto al crimen organizado resulta preocupante: el Paraguay se sitúa en el cuarto

15 Grupo Banco Mundial, *Evaluación de pobreza y equidad...*

16 «Denuncian un Estado "al servicio" del crimen organizado y urgen reformas», *ABC Color*, 2 de septiembre de 2024, acceso el 18 de octubre de 2024, <https://cutt.ly/DeDHFFIs>

17 «Muere el diputado "Lalo" Gomes en tiroteo con la Policía», *ABC Color*, 19 de agosto de 2024, acceso el 18 de octubre de 2024, <https://cutt.ly/QeDHFxTi>

18 Americas Society/Council of the Americas, Americas Quarterly, Control Risks (2023), *Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC). Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción 2023*, <https://cutt.ly/SeD8ZOLh>

19 Global Initiative (2023), *Índice global de crimen organizado 2023*, <https://cutt.ly/reD8YFIL>

lugar a nivel mundial, el tercero en el continente americano y el segundo en Sudamérica en cuanto a la influencia de los mercados y actores criminales. En lo concerniente a este último punto, «se destaca la fuerte influencia de actores estatales en la facilitación de actividades delictivas, desde funcionarios de seguridad de bajo nivel hasta altos cargos políticos»²⁰. En la evaluación de la resiliencia frente al crimen organizado, las debilidades de Paraguay son incontestables, pues obtuvo puntajes bajos en todas las áreas evaluadas: liderazgo político y gobernanza (2), sistema judicial y detención (2,5), cuerpos de seguridad (2), prevención (3) y transparencia y rendición de cuentas (3)²¹. Estas calificaciones dejan en claro «la fragilidad institucional del país para enfrentar de manera efectiva las amenazas criminales»²².

En declaraciones a la prensa, el presidente de la República, Santiago Peña, había reconocido que el crimen organizado «ha tratado de penetrar en las instituciones paraguayas» y que su gobierno estaba liderando una «lucha incansable» contra los traficantes, con «inversiones sin precedentes» en la Policía y medidas para empoderar a las autoridades especializadas en la lucha contra el crimen²³. Las cuestiones analizadas y señaladas en la audiencia pública realizada en la Sala Bicameral del Congreso, así como las caracterizaciones hechas por los dos informes internacionales mencionados muestran, sin embargo, que, en realidad, no es que el crimen organizado haya tratado de penetrar en las instituciones paraguayas, sino que, más bien, la infiltración ha llegado a altas esferas del poder y continúa en expansión, precisamente debido a la extrema debilidad institucional para combatirla.

Ciertamente, debe considerarse la carencia de políticas estandarizadas a escala global para castigar este delito, así como la ausencia del rol de los mecanismos de integración latinoamericanos en asuntos de seguridad²⁴, pero ambas situaciones son condiciones y no obstáculos absolutos de las responsabilidades estatales para llevar adelante iniciativas locales que limiten la expansión del crimen organizado.

Estas responsabilidades en cuestiones de seguridad —considerando las diversas dimensiones de impacto del crimen organizado— no pueden limitarse solo a medidas militares y policiales, cuando la estructura social en Paraguay se define por mercados de trabajo de extensa informalidad

20 Carlos Peris, «Paraguay en la encrucijada: avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado según los índices CCC y CI-TOC de 2023», *Revista Kera Yvoty. Reflexiones sobre la cuestión social*. Vol. 9, Núm. 1, Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Sociales, <https://cutt.ly/TeDHF07m>

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 «Santiago Peña: "El crimen organizado ha tratado de penetrar en las instituciones paraguayas"», *ABC Color*, 5 de agosto de 2024, acceso el 18 de octubre de 2024, <https://cutt.ly/qeDHGTuN>

24 Bolívar Lucio Naranjo y Javier Monroy Díaz, «Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región. Entrevista a Katalina Barreiro Santana», *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, N.º 8, Vol. 1, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito-Ecuador, 2024, <https://cutt.ly/VeD3UIOS>

desplegados en una marcada desigualdad, donde las relaciones políticas tienden a adoptar lógicas clientelares. Ocurre que este esquema —que posee localmente una larga historia y que sostiene lo que se denomina el «conflicto distributivo»—, como afirma Luis Ortiz, está asociado a dos factores:

1), el escaso dinamismo de la estructura productiva para expandir la productividad hacia las ramas de actividad donde se emplea la mayoría de la población económicamente activa que sobrevive en condiciones de subocupación (subexplotación de su fuerza de trabajo) y 2), la incapacidad de las élites de articular un modelo institucional de integración social expandiendo derechos de ciudadanía [...]»²⁵.

Esa mayoría de la población económicamente activa con bajos niveles de productividad es empleada en condiciones de informalidad que supone estar excluida de la seguridad social y con reducidos niveles de retribución, que no basta siquiera para asegurar esas condiciones básicas²⁶. Desde la perspectiva del crimen organizado, este entorno de desigualdad persistente dispone de múltiples oportunidades para diversificar y expandir su «cartera de emprendimientos delictivos»²⁷. Por esta razón, actualmente existen numerosos trabajos académicos que demuestran la ineficacia de las políticas «de mano dura» y que problematizan sus principios básicos²⁸, pues no consideran las denominadas «geografías económicamente vulnerables». Estas son áreas de interacción social definidas por la presencia permanente y cotidiana de exigencias de subsistencia, en las que las limitaciones económicas exponen a los actores a sortear azarosamente necesidades básicas insatisfechas²⁹.

CONCLUSIONES

Los escenarios de impactos derivados de la crisis climática y del crimen organizado en Paraguay se definen particularmente por la situación de riesgo en que se encuentran —actualmente y en el inmediato futuro— diversas poblaciones en cuanto a la garantía de sus derechos básicos. Esta vulnerabilidad se acentúa al considerar la significativa fragilidad institucional por parte del Estado para cumplir con sus responsabilidades de garantizar condiciones de

25 Luis Ortiz, «La estructura social en Paraguay: dualidad sociológica y corporativización», en Gonzalo Assusa y Gabriela Benza (coords.), *América Latina desigual. Preguntas, enfoques y tendencias recientes* (Buenos Aires: CLACSO/Siglo XXI Editores, 2023), <https://cutt.ly/CeFwJ5t1>

26 *Ibidem*.

27 Marcelo Bergman, *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2023).

28 Javier Auyero y Katherine Sobering, *Entre narcos y policías. Las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021).

29 Rubén Héctor Donzis e Isabel Cristina González Nieves, «Economías enfermas y territorios sociales: narcocriminalidad. Eficacia normativa y eficiencia institucional», en Isabel Cristina González Nieves y Rubén Héctor Donzis (comps.), *Narcocriminalidad. Economías enfermas y territorios sociales. Análisis sociojurídico y socioeconómico* (Buenos Aires: Ediciones Didot, 2023).

vida dignas, puntualmente a las poblaciones campesina, indígena, infancias, adolescencias y juventudes urbanas y rurales.

Tanto la crisis climática como el crimen organizado son preocupantes factores de riesgo para la seguridad y abordarlos desde la mirada de políticas públicas con perspectiva de derechos es uno de los mayores desafíos políticos y culturales en la actualidad, porque supone reformular profundamente los modos de intervención habituales que el Estado suele implementar. Desde este enfoque, es recomendable evitar asumir a la crisis climática y al crimen organizado como variables principales que explicarían la situación de los escenarios críticos referidos anteriormente, ya que de esa forma se pasarían por alto causas históricas, políticas y sociales subyacentes y con eso puede obviarse la responsabilidad del Estado como garante de derechos; al contrario, son modos históricos de despliegue de políticas públicas en el contexto de un régimen de dominación que promueve la desigualdad, y a su vez explican las vulnerabilidades sociales existentes. La situación responde a un patrón de larga duración en Paraguay en el que la negación de derechos a una mayoría de la población es una constante y que puede convivir, incluso, con determinados sectores económicos caracterizados por su dinamismo y crecimiento. Debe recordarse que, en cuanto al acceso a la tierra analizado desde el índice de Gini, la situación de Paraguay asume el nivel de desigualdad casi perfecta (índice aumentado a 0,93). «Con desigualdad perfecta el índice de Gini tiene valor 1 (un agente económico tiene todo y el resto nada)»³⁰.

En consecuencia, la crisis climática y el crimen organizado exigen un replanteamiento radical de los marcos y principios que informan los discursos y también un reajuste radical de las instituciones y los sistemas (políticos, económicos, culturales) que actúan en contra de la capacidad de acción de la población más vulnerable. Es clave avanzar más allá de políticas focalizadas y lograr lo planteado en el documento de Política de Defensa Ambiental en cuanto a la convergencia de los organismos del Estado con una plena asunción del enfoque de derechos.

Finalmente, urge no desconocer las implicancias de la conjunción entre las derivaciones de la crisis climática y del crimen organizado para una política de seguridad y defensa en Paraguay. La efectiva garantía de derechos económicos, políticos, sociales y culturales se encuentra estrechamente vinculada al reconocimiento de lo que ya producen ambos factores en la actualidad y la potencialidad destructiva que poseen para el inmediato futuro.

30 Verónica Serafini, «¿Por qué importan las desigualdades?», *Análisis de coyuntura. Economía y Sociedad*. N.º 83. Agosto-setiembre de 2024, CADEP, <https://cutt.ly/QeD3UXss>

RECOMENDACIONES

Los escenarios planteados y las debilidades institucionales vinculadas con la capacidad estatal para garantizar en los territorios derechos básicos a las poblaciones, hacen necesario reiterar dos de las recomendaciones realizadas en el informe anterior³¹:

- Elaborar una política nacional de seguridad y defensa que contemple los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, sujeta a rendición de cuentas de forma transparente y en la cual se garantice la participación activa de las comunidades con los distintos actores que la conforman.
- Implementar efectivamente la reforma agraria integral, que posee fuerza normativa constitucional a partir de sus cuatro atributos: derecho de acceso a la tierra, derechos a la participación y a la no discriminación, derecho y deber de uso y conservación sostenibles de la tierra y deber de desalentar el latifundio.

Y se agrega en este 2024 la recomendación de:

- Definir e implementar políticas y estrategias nacionales integrales para combatir el crimen organizado, incluidos el tráfico de armas, la producción y el tráfico de drogas, el lavado de dinero y los delitos ambientales en base a las leyes disponibles.

Cristina Coronel

Educadora, activista y defensora de derechos humanos. Trabaja en el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py).

Contacto: coronel.cristina80@gmail.com

Ramón Corvalán

Integra el equipo de educación en derechos humanos del Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py). Es activista y defensor de los derechos humanos en el Paraguay.

Contacto: avetrueno@yahoo.es

31 Cristina Coronel y Ramón Corvalán, «Política de seguridad y defensa con enfoque de derechos: el porvenir de una ilusión», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023).