



# Dinámicas securitarias y guerra preventiva en Paraguay. Aproximaciones a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna <sup>1</sup>

Security dynamics and preventive war in Paraguay. Approaches  
to the Law of National Defense and Internal Security

Tamara Lajtman Bereicoa <sup>2</sup>

## Resumen

El presente trabajo analiza el proceso contemporáneo de militarización de la zona norte de Paraguay bajo el signo de la lucha contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en un contexto de profunda conflictividad social alrededor de la disputa por la tierra y en resistencia al agronegocio. Desde esta perspectiva, es abordada la problemática de las modificaciones en la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna y de qué manera estas se traducen en dinámicas securitarias que, desde un marco de guerra preventiva, pretenden interrumpir el accionar de sujetos colectivos que amenazan de manera directa o indirecta el poder establecido.

*Palabras claves:* Paraguay - antiterrorismo - militarización - enemigo interno

## Abstract

This paper analyzes the contemporary process of militarization of the northern region of Paraguay regarding the fight against the Paraguayan People's Army (EPP) in the setting of a deep social conflict around the dispute for the land and the resistance towards the agribusiness. Under this perspective it is taken under consideration the issues regarding the modifications in the Law of National Defense and Internal Security and the ways in which it translates into certain specific security dynamics, which in the context of preventive war measures, it is intended to disrupt the

---

<sup>1</sup> Fecha de recepción: 25/08/2017. Fecha de aceptación: 21/11/2017.

<sup>2</sup> Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).



actions of individuals which collectively threaten to directly or indirectly challenge the current establishment.

*Keywords:* Paraguay - antiterrorism - militarization - internal enemy

---

### *Introducción*

Los lineamientos generales de seguridad de Estados Unidos para América Latina en el siglo XXI suponen una amplia red de bases militares y antinarcóticos, patrullajes navales constantes, ejercicios conjuntos y entrenamiento que naturalizan la presencia militar estadounidense y homologan criterios con las fuerzas armadas locales. Al mismo tiempo en que se promueven una serie de acuerdos en materia de seguridad, fortalecimiento de la democracia y desarrollo con los Estados del subcontinente (Plan Colombia, Plan Patriota, Iniciativa Regional Andina, Iniciativa Mérida, Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, Iniciativa Regional de Seguridad para América Central), se concretan importantes tratados de libre comercio (TLCs con Perú, Colombia; TLCAN México, EEUU y Canadá, Alianza del Pacífico) y megaproyectos de reorganización territorial (Plan Puebla Panamá, Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica) (CECEÑA, 2008 y 2016; LUZZANI, 2012). Al tiempo en que se abren los mercados, se reorganizan regionalmente los territorios y se cercan militarmente las principales reservas acuíferas e hidrocarburíferas.

La contrapartida doméstica de este proceso puede ser identificada en la tendencia a la criminalización de la protesta social. Así, en el interior de los Estados se verifica la implementación de leyes antiterroristas y de códigos civiles criminalizantes fundados en la construcción jurídica de una otredad negativa, reformas legales que facilitan la utilización de las fuerzas armadas para la manutención del orden interno y la redefinición de amenazas que sugieren la “necesidad” de cooperación internacional. Se promueven mecanismos de orden interno que enmascaran la brutal ofensiva contra la organización social contestataria haciendo concreta la categoría genérica del terrorismo (y sus variables según la ocasión) “en aquellas personas que usan la fuerza para resistir la imposición de un proyecto económico o político, en toda colectividad que defienda su territorio, sus tradiciones y que no tolere la violación de derechos” (INCLÁN, 2014, p. 2).

Pese a la poca visibilidad que tiene Paraguay en los análisis, el país se configura como uno de los puntos nodales de la estrategia de reorganización hegemónica de Estados Unidos en la región (CECEÑA & MOTTO, 2005). En años recientes, asistimos a la actualización de la hipótesis “ideológica” de conflicto en el país a partir de las políticas públicas de seguridad orientadas al combate del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), en estrecha sintonía con la doctrina de

---

*Dinámicas securitarias y guerra preventiva en Paraguay. Aproximaciones a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna*  
Tamara Lajtman Bereicoa



seguridad estadounidense (WINER, 2015). En ese sentido, más allá de los aspectos jurídicos particulares, adquiere importancia analizar los cambios recientes a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna a partir de dinámicas de seguridad que potencializan la figura del enemigo interno, pivoteando sobre el eje nacional-regional.

### *Antiterrorismo y guerra preventiva*

La “guerra contra las drogas” impulsada por el gobierno estadounidense e institucionalizada a partir de finales de los años 1990 es profundizada a inicios del nuevo siglo en el marco de la “guerra al terror” a nivel global. Los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono en 2001 (11-S) marcaron un punto de inflexión que entrelaza la guerra antiterrorista a nivel internacional y la guerra contra el crimen en el interior de los Estados como medios de control global que habilitan el escenario bélico y facilitan las formas más radicales de la violencia represiva (CALVEIRO, 2012). Como antecedente directo de ese proceso, hay que tener en cuenta que a partir de la desarticulación de la URSS la idea de “amenaza comunista” -utilizada como motor de las distintas formas de contrainsurgencia en buena parte del siglo XX- va perdiendo su carácter de elemento cohesionador. Así, en paralelo a la consolidación del neoliberalismo y los procesos de redemocratización de los años noventa se van redefiniendo nuevos agentes de desestabilización: narcotráfico, terrorismo, migración, pobreza, desastres naturales, etc; plasmados a nivel de las relaciones interamericanas en la Declaración Sobre la Seguridad en las Américas (OEA, octubre de 2003) que presenta una visión de seguridad hemisférica cuya multidimensionalidad aparece como concepto articulador.

El terrorismo como nuevo horizonte de confrontación (*US National Security Strategy*, 2002) abre espacio para la construcción de imaginarios sustentados en la idea de un enemigo potencial siempre circundante y “se funda en el contrafáctico de lo no ocurrido pero que potencialmente podría ocurrir. Tomando como verdadero lo hipotético, la acción anticipatoria aparece entonces como una ‘corrección’ de la historia” (BONAVENA & NIEVAS, 2012, p. 15). En definitiva, se trata del establecimiento de una línea borrosa entre amenazas “reales” y “potenciales” en que “todos” –y en cualquier lugar del tiempo y del espacio– pueden ser considerados enemigos. Con este trasfondo, Paul Pillar, ex miembro de la CIA y antiguo oficial del Ejército de los Estados Unidos experto en contraterrorismo afirma que:

La amenaza de un ataque terrorista es en sí misma terrorismo. Además, la mera posibilidad de ataques terroristas, incluso sin amenazas explícitas, es un problema de contraterrorismo. De hecho, una de las partes más molestas de ese problema se refiere a los grupos que todavía no han llevado a cabo operaciones terroristas (o tal vez ni siquiera se han convertido en grupos) pero puede ejecutar ataques terroristas en el futuro (PILLAR, 2005, p. 21).



Ahora bien, la dificultad que implica una definición conceptual del terrorismo debe ser considerada como parte de su funcionalidad a las formas hegemónicas de disciplinamiento. Como explica Pilar Calveiro, “la imprecisión en la definición del terrorismo, su vaguedad y su amplitud no son un error, sino la clave para poder incluir en la acusación de terroristas desde grupos insurgentes con prácticas e ideologías variadas hasta actividades completamente pacíficas” (CALVEIRO, 2012,p. 81)<sup>3</sup>.

La “Estrategia 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos” plantea que:

Las zonas con niveles más bajos de inversión, desarrollo y crecimiento económicos son el lugar propicio para el terrorismo y una variedad completa de actividades delictivas. La pobreza, la desigualdad y la corrupción crean un ambiente donde pueden desarrollarse refugios para las organizaciones terroristas. Los grupos islámicos radicales están presentes en muchas de estas zonas dentro del hemisferio y muchos se esconden en zonas urbanas a plena vista (COMANDO SUR, 2016,p. 9).

Desde esta perspectiva, vemos que la misión central del Comando Sur de “realizar operaciones militares y promover la cooperación de seguridad para lograr los objetivos estratégicos de los Estados Unidos” está orientada a un enemigo difuso que “vive y se esconde entre la población” (p. 10).

Las llamadas leyes antiterroristas o la reforma de tipos penales referentes al terrorismo se han extendido en muchos países de la región. El 3 de junio de 2002 la Organización de Estados Americanos (OEA) aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo cuyo objetivo es lograr la sanción de leyes antiterroristas por todos los Estados americanos vislumbrando un sistema continental de represión al terrorismo (COPLEY, 2008). Pese a las diferencias de cada caso en particular, una constante de esas leyes y/o reformas legislativas es que suspenden garantías procesales y generan tipos penales muy amplios, lo que habilita su utilización en casos

---

<sup>3</sup> Desde una maraña de definiciones, nos concentramos en la formulada por Alexander Schmid en la medida que describe el fenómeno a partir de acciones concretas y no desde supuestas intencionalidades, utilizadas como argumento para intervenciones de carácter preventivo: “El terrorismo es un método productor de ansiedad basado en la acción violenta repetida por parte de un individuo o grupo clandestino o por agentes del estado, por motivos idiosincrásicos, criminales o políticos, en los que, a diferencia del asesinato, los blancos directos de la violencia no son los blancos principales. Las víctimas humanas inmediatas de la violencia son generalmente elegidas al azar de una población blanco y son usadas como generadoras de un mensaje. Los procesos de comunicación basados en la amenaza y en la violencia, entre el terrorista, las víctimas puestas en peligro y los blancos principales son usados para manipular a las audiencias blanco, convirtiéndolas en el blanco del terror, demandas o atención, según lo que se busque primariamente, intimidación, coerción o propaganda” (SCHMID, 2005,p. 148).



de protesta social (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2016). Igualmente preocupante es la aprobación en diversos países latinoamericanos de normas que autorizan la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna (México y Colombia son los casos más alarmantes) que a partir definiciones amplias y difusas de “amenazas” y “grupos hostiles” habilitan a las FFAA como garantes la seguridad interior.

### *Paraguay en la geopolítica de Estados Unidos*

Paraguay es un territorio clave para Estados Unidos por una serie de razones geoestratégicas. Su localización permite el monitoreo del espacio aéreo de todo el continente y posibilita un desplazamiento rápido a cualquier parte del subcontinente, de ahí la importancia de la base de Mariscal Estigarribia, que tiene la mayor pista de aterrizaje de América Latina; ocupa una posición de “puente terrestre” entre la cuenca de las Amazonas y la cuenca del Río de La Plata; está entre los dos gigantes Brasil y Argentina; posee enorme disponibilidad de reservas de agua dulce (Acuífero Guaraní) y se encuentra muy próximo a las reservas de gas boliviano (CECEÑA Y MOTTO, 2005; DOUGHMAN, 2014).

El rol histórico desempeñado por el país en la contrainsurgencia no debe ser menospreciado ya que desde la Guerra de la Triple se configura como el territorio estratégico de contención. Un episodio central de esta larga trayectoria es la alianza represiva internacional conocida como Operación Cóndor llevada a cabo bajo la cobertura y asesoría de la CIA y otros servicios de inteligencia estadounidenses. La coordinación de fuerzas y la unificación de información, que tuvo a Paraguay como base de excelencia, hizo posible una sangrienta saga de crímenes ejecutados por policías y militares de las dictaduras del Cono Sur demostrando la plena vigencia del terrorismo de Estado (CALLONI, 1999).

En el contexto post 11-S se desarrolla una ofensiva que conjuga nuevas y reeditadas formas de injerencia estadounidense en el país tras la hipótesis manejada por el Departamento de Estado de que en la Triple Frontera existen células terroristas “dormidas”, tanto de origen islámico como de la guerrilla colombiana (BALMACEDA, 2009, p. 42). Es en este contexto que se registra año tras año aumentos significativos de ejercicios y presencia de militares estadounidenses en territorio paraguayo (CECEÑA Y MOTTO, 2005).

La búsqueda por inmunidad para las FFAA y funcionarios estadounidenses se intensifica en 2004 tras visitas de *lobby* de altos mandos del ejército. El punto culminante de este proceso es la aprobación en 2005 por el Congreso paraguayo, de la Ley N° 2594 que permite el ingreso y permanencia, con total inmunidad, de tropas estadounidenses en territorio nacional<sup>4</sup>. En este

---

<sup>4</sup>Ley N° 2594 que aprueba el Acuerdo por Notas Reversales entre el Gobierno de la República del Paraguay



marco se realizaron distintos Ejercicios Conjuntos Combinados con miembros de las Fuerzas Especiales de los Estados Unidos y las FF.AA. de Paraguay, intercambios de equipo e información militar, visitas del Comando Sur y la promoción de seminarios estratégicos, intercambios de expertos en asuntos civiles, entre otras acciones. Se profundizan acciones de “carácter humanitario”, como es el caso de los Ejercicios de Entrenamiento de Aptitud Médica, más conocidos como MEDRETES, que supuestamente ofrecen atención médica y construcción de infraestructura social para la población. Sin embargo, “la ayuda humanitaria, de acuerdo con la percepción de las organizaciones campesinas, persigue el control de la población, y el adiestramiento de tropas sobre el terreno”, resultando en iniciativas de dudosa calidad como muestran testimonios al afirmar que “frente a cualquier enfermedad que consultáramos, a todos nos entregaban la misma pastilla” (CADA, 2006).

Es importante destacar un cambio significativo tras la no aprobación, desde diciembre de 2006, de convenios para la realización de ejercicios militares tradicionales. En este contexto, lo que se da es una forma de reedición de estos ejercicios de manera más velada por medio de funcionarios de la embajada estadounidense a partir de un planteamiento estratégico aún más peligroso que los ejercicios tradicionales, debido a que pasan desapercibidos al monitoreo social (CASTILLO, 2009, p.2). Los programas Umbral (I y II) y la Iniciativa Zona Norte (IZN) administrados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) son los grandes proyectos encabezados por Estados Unidos en este marco (CORONEL ET AL, 2012)

Recientemente, además de la importancia que sigue teniendo la Triple Frontera en la “lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”, la problemática del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) cobra importancia central. En esa línea, el Informe sobre Terrorismo por país de 2015 (*Country Reports on Terrorism*) menciona que Estados Unidos sigue trabajando junto con los gobiernos locales para detectar y abordar cualquier potencial amenaza terrorista y que la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay aparece como importante zona para el tráfico de armas, narcóticos, trata de personas, piratería y lavado de dinero, que son posible fuentes de financiación para las organizaciones terroristas (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2016). Además de la región fronteriza, el “área de influencia” del EPP también es mencionada como problemática:

Desde 2008, personas que afirman pertenecer al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) –un grupo criminal interno dedicado a la revolución socialista en Paraguay– han estado activas en los departamentos del norte del país, Concepción y San Pedro (...) El gobierno paraguayo considera que el EPP es un pequeño grupo descentralizado de 20 a 100 miembros. Además, la Asociación Campesina Armada (ACA), un grupo de ex miembros del EPP que fueron expulsados del grupo

---

y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Ejercicios e Intercambios Militares Bilaterales.



por cuestiones disciplinarias en 2014, continuó operando en los departamentos del norte (p. 290; traducción propia).

No se trata aquí de considerar la veracidad o no de la información contenida en esta estimación, sino de dar cuenta del modo en que desde el gobierno estadounidense se articula la idea de amenaza a la seguridad interna en Paraguay fomentando (directa o indirectamente) el incremento de la militarización y la “necesidad” de cooperación internacional.

### *Ejército del Pueblo Paraguay y la militarización de la zona norte del país*

El EPP es uno de los fenómenos más polémicos de la coyuntura contemporánea paraguaya. Al grupo se le atribuyen una serie de secuestros, asesinatos y acciones delictivas, por lo que pasa a ocupar espacio privilegiado en la agenda de seguridad de los sucesivos gobiernos, bien como en los medios de comunicación. Algunos sectores –principalmente de organizaciones de Derechos Humanos, organizaciones campesinas y sectores de la iglesia vinculados a la pastoral social– cuestionan las versiones de que se trata de un grupo a los moldes de la guerrilla clásica, así como la versión preponderante en una serie de documentos oficiales que lo caracterizan como grupo terrorista (CÁCERES Y VALIENTE, 2014; COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DE PARAGUAY, 2014; IRALA, 2013; PEREIRA, 2009 Y 2014; SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA DE PARAGUAY, 2013). Aunque las mismas autoridades manifestaron la posibilidad del involucramiento de otros actores en hechos que son atribuidos al EPP como, por ejemplo, el abigeo y narcotráfico al que podrían estar relacionados ganaderos y sojeros (SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA DE PARAGUAY, 2011), los principales medios de comunicación del país y los representantes de instituciones como Fiscalía, Ministerio del Interior, Policía Nacional, entre otras; insisten en vincular sectores campesinos organizados al grupo.

En marzo de 2008 el EPP da su primer golpe “oficial” en la localidad de Kurusu de Hierro. Según investigaciones de Hugo Pereira (2009), desde 2006 sectores organizados de la comunidad emprendieron una sistemática denuncia contra la fumigación intensiva de agroquímicos en los sojales de la estancia Santa Herminia, vecina a la comunidad, que estaría arruinando sus cultivos de autoconsumo y produciendo efectos nocivos a la salud. La demanda central no era más que la colocación de una barrera de árboles, tal como dispone la ley, para impedir que la fumigación llegara a las casas. Pese a las presiones ejercidas por el propietario del establecimiento, el empresario brasileño Nabor Both, el desarrollo de los procesos judiciales era favorable a los campesinos denunciadores hasta que, en marzo del 2008 (un mes antes de la victoria electoral de Lugo con la bandera de la reforma agraria) sale en la prensa la noticia de la quema de un galpón de la estancia. Es en ese episodio que el EPP aparece por primera vez en la escena mediática, siendo inmediatamente referenciado como brazo armado del movimiento campesino por los



principales medios de prensa del país. Los dirigentes, que habían obtenido un fallo judicial favorable, son procesados imputándoseles delitos sindicados con la supuesta guerrilla que jamás se llegan a probar (WINER Y MELFI, 2014,p. 5). En los años siguientes distintos episodios de violencia en el país son atribuidos al supuesto grupo insurgente hasta culminar con la masacre de Curuguaty, punto nodal de toda la invención mediática y policial que trata de vincular la existencia y accionar del EPP con las organizaciones campesinas desencadenando el proceso golpista contra Fernando Lugo (p.12).

En relación a lo anterior, hay que tener en cuenta que el logro democrático innegable que representó la elección de Fernando Lugo en 2008, después de 61 años consecutivos de gobierno colorado, no se refleja en la contención de la criminalización de los movimientos populares y del avance de la militarización. Con el pretexto de combatir el EPP son lanzados en este gobierno mega operativos de seguridad de los cuales se destacan el operativo Jerovia (2009), Triángulo (2009), Sombra (2009-2010), Jaguarete (2010) y los estados de excepción declarados en 2010 e 2011<sup>5</sup>. En este sentido, cabe afirmar que, pese a la instauración de un gobierno progresista, las estructuras del poder no fueron alteradas, por lo que se mantuvieron políticas que garantizaron el poder oligárquico y los intereses de las trasnacionales en el país.

Pese al rechazo de los sectores sociales en el gobierno de Fernando Lugo se promovió la Ley Antiterrorista que establece penas de cinco a 30 años de prisión para los procesados por delitos de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo (PODER LEGISLATIVO, 2010), pero que en la práctica establece una base jurídica para la criminalización de la protesta campesina ya que otorga una aparente legitimidad a la intervención estatal en desalojos de ocupaciones y en la represión de manifestaciones públicas y cortes de ruta (COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DE PARAGUAY, 2014,p.85). Pero fue el 6 de setiembre de 2012, a menos de tres meses del golpe parlamentario, cuando se aplicó por primera vez la ley por la Fiscal anti secuestro Sandra Quiñonez, formada y especializada en antiterrorismo por el gobierno de Colombia y Estados Unidos (CASTILLO, 2009).

#### *Modificaciones en la Ley de Defensa y Seguridad Interna*

Los antecedentes directos de las modificaciones en la ley de defensa fueron el asesinato de uno de los “reyes” del ganado en Paraguay, Luis Linsdtron, el 31 de mayo de 2013 en la estancia Paso Itá, (a pocos kilómetros del asentamiento Tacuati Poty, San Pedro) y el asesinato de cuatro guardias

---

<sup>5</sup> En 2010 durante treinta días en los departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Alto Paraguay y Presidente Hayes (Ley N° 3994, de 24 de abril de 2010) y en 2011 por 60 días en los departamentos de Concepción y San Pedro (Ley N° 4473, de 10 de octubre de 2011).

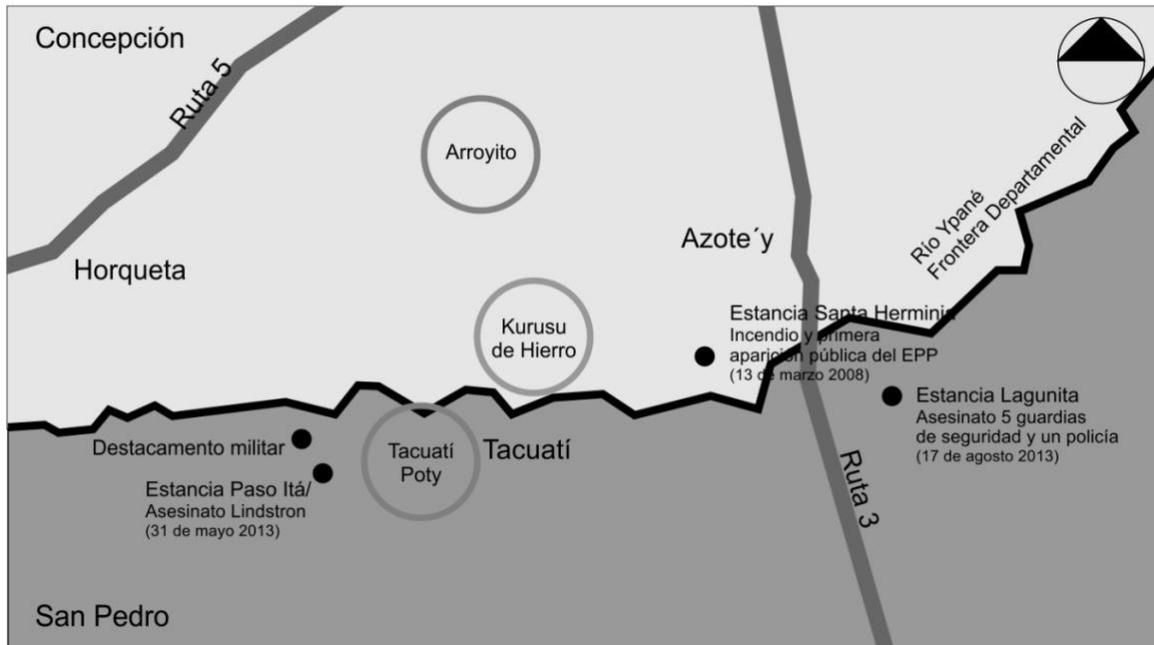


de seguridad privada y un policía en la estancia Lagunita (Tacuati, San Pedro) el 17 de agosto. En los principales medios de prensa nacional ambos hechos son atribuidos al EPP, sin pruebas concretas.



**MAPA1:** Ubicación geográfica. Frontera entre San Pedro y Concepción

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Google Earth



**MAPA 2:** Principales comunidades referenciadas como bastiones del EPP

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Google Earth y *ABC COLOR*

En el contexto del asesinato de Lindstron, aún en el gobierno de Federico Franco (2012-2013), se llevan a cabo una serie de violentos allanamientos policiales (los militares hasta ese momento aparecían como “apoyo logístico”) en la zona de Tacuati Poty, que empieza a aparecer en el discurso estatal y mediático como uno de los principales bastiones del EPP. Seis fueron los procesados por la muerte del ganadero Luis Lindstron: Gustavo Ramón Cardozo Bazán, Ireneo Ramón Vallejos Rojas, Damacio Miranda Medina, Pedro Pablo Balbuena, Juan Ramón Cardozo Bazán y Carmelo Recalde Pérez. Desde el inicio de las investigaciones sobre el caso, el accionar de la justicia va en dirección a involucrar a los campesinos al EPP en lugar de investigar el crimen. La participación de grupos de narcotraficantes, o la misma participación policial no deberían ser descartadas si se considera, por ejemplo, que las balas que mataron al ganadero son del mismo tipo que las que usan la Fuerza de Operaciones Policiales Especiales (FOPE), importadas de Colombia. Sin embargo, no fueron incorporados a la investigación elementos básicos como, por ejemplo, el informe pericial balístico o la reconstrucción de los hechos. En marzo de 2014 los seis procesados por el caso fueron sobreesididos por falta de pruebas.

A continuación del denominado “primer ataque en la era Horacio Cartes”, en la estancia Lagunita, una estrategia más ofensiva contra el EPP empieza a aparecer en la prensa y es presentada como la única solución posible para resolver aquello que el nuevo ministro del Interior, Francisco De Vargas, llama una cuestión de interés nacional que afecta a la soberanía nacional y a la seguridad



de todo el pueblo paraguayo (MINISTERIO DEL INTERIOR, 20/08/2013). En este contexto, se publica que “desde el inicio de los ataques del EPP, las autoridades han sido incapaces de controlar al grupo criminal (...), el presidente Horacio Cartes prometió en su asunción que los grupos armados ‘no nos van a marcar la hoja de ruta’” (ABC COLOR, 17/08/13).

A pocos días de asumir el Ejecutivo, Horacio Cartes y los ministros de Defensa y del Interior presentan una exposición de motivos al Congreso afirmando la necesidad de ajustes legales “para enfrentar situaciones de emergencias en el ámbito de las amenazas, que requieren la coordinación de todas las instituciones armadas del Estado, evitando la rigidez de mantenerlos en ámbitos compartimentados y estancos, privando al Estado de brindar respuestas inmediatas y lógicas a éstas amenazas” y “que se plantea reconocer la integralidad de las amenazas actuales, que pueden provenir tanto del interior como del exterior de nuestro Estado, amenazando con igual peligrosidad a nuestros intereses estratégicos y objetivos nacionales” (CONGRESO NACIONAL, 2013). El 12 de agosto el Congreso aprueba las modificaciones a la Ley 1337/99 que pasa a regir como Ley 5036/13.

Uno de los aspectos centrales de la nueva ley va a ser la fusión entre defensa externa y seguridad interior plasmada en el artículo 2º que, en la versión original de 1999, establecía que “La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de *agresión externa*”, al que se agrega la sutil expresión “e interna” (CONGRESO NACIONAL, 2013).

El artículo 56 define que se emplearán las FFAA en problemáticas de seguridad interna “durante la vigencia del Estado de Excepción, y frente a situaciones de extrema gravedad (...) en los casos calificados como terrorismo, de conformidad a la Ley N° 4024/10 (...)” y/o “cuando existieren amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales” (CONGRESO NACIONAL, 2013). La falta de precisión en lo que se refiere a las “amenazas” abre la posibilidad para el empleo discrecional de la ley en la medida que su interpretación estará a merced exclusivamente de la subjetividad del Poder Ejecutivo, sin la necesidad previa del Estado de excepción.

En efecto, la figura jurídica delimitada del Estado de excepción es dispensable si el propio Estado establece que la “excepción” se vuelve regla en el tiempo y espacio que el Ejecutivo juzgue conveniente, generando situaciones de “Estado de Excepción permanente”. Retomamos a Giorgio Agamben (2007) cuando llama la atención sobre el significado biopolítico del Estado de excepción, donde la suspensión del derecho es la garantía misma de su propia continuidad y que la “democracia protegida” deviene como práctica normal de gobierno. Tal como nos adelantaba Walter Benjamin, el “estado de excepción” es en verdad la regla (BENJAMIN, 2005).

El despliegue de las Fuerzas Armadas se da en los departamentos de San Pedro, Concepción y



Amambay por medio del Decreto N°103/13, promulgado por Horacio Cartes el 24 de agosto de 2013:

[Considerando] (...) que *grupos delictivos, realizan actos criminales y terroristas en la zona de los Departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, contra ciudadanos y sus bienes y contra autoridades e instituciones del Estado, amenazando y poniendo en riesgo la vida, la libertad y los derechos de las personas y sus bienes, así como el libre ejercicio de las funciones constitucionales y legales de las autoridades legítimamente constituidas, pudiendo trasladar sus acciones criminales a otros departamentos del territorio nacional (PODER EJECUTIVO, 2013).*

Por medio de este decreto, que no tiene fecha de finalización, se crea la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) integrada por efectivos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y agentes de la Secretaria Nacional Antidrogas. Desde 2013 hasta la actualidad se han presentado diversas denuncias públicas sobre su accionar. En el último informe de la situación de los derechos humanos en Paraguay de la CODEHUPY, Abel Irala y Vidal Acevedo describen una serie de operativos fallidos y acciones de la FTC que atentan contra la integridad de familias campesinas. “Más que un órgano creado para combatir a grupos criminales, funciona como un fuerte dispositivo de disciplinamiento social en medio de tensiones y conflictos rurales alrededor de la grave disputa por la tierra en Paraguay, cuyo transfondo es el uso y la mala distribución de la tierra” (IRALA & ACEVEDO, 2016,p. 360).

El 24 de agosto de 2013, organizaciones de derechos humanos realizaron una visita al principal destacamento militar montado en el marco del Decreto N°103. En la ocasión, una señora denunció la incursión de un grupo de militares a la escuelita del asentamiento de Tacuati Poty donde de manera truculenta interrogaron a niños y niñas sobre el EPP. Pocos días después de la denuncia su nombre aparece en la prensa como “principal instigadora” del asesinato de Lindstron y “la responsable de coordinar las acciones bélicas del EPP en Tacuati” (ABC COLOR, 02/09/2013), resultando en una orden de captura.

#### *A modo de conclusión*

En este trabajo argumentamos que el EPP ha sido el principal argumento para justificar y legitimar el endurecimiento de la represión y la militarización de los territorios en los departamentos del noreste de la región oriental, popularmente conocida como la zona norte de Paraguay. A este respecto, el Informe Chokokue (1989-2013), denuncia la muerte de 115 dirigentes y miembros de organizaciones campesinas en 25 años de gobiernos posdictatoriales a partir de un “plan sistemático de ejecuciones” articulado entre “terratenientes e intereses corporativos ligados a los agronegocios que, aliados con líderes políticos tradicionales, mantienen capturado al Estado, sirviéndose del mismo y utilizando sus medios de represión para perpetrar



estos crímenes y garantizarse impunidad” (COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DE PARAGUAY, 2014,p. 7). De acuerdo con el informe, es en la zona norte donde dicho “plan” fue aplicado con mayor rigor gracias a la perversa ecuación entre la expansión del agronegocio y el fortalecimiento de la resistencia en defensa del territorio campesino.

En definitiva, las modificaciones en la Ley de Defensa y Seguridad Interna están directamente relacionadas a la noción de amenazas provenientes de un enemigo interno que pone en riesgo la seguridad de la nación. Pero estas amenazas consideradas como integrales, es decir, que afectan todo el cuerpo social, no son especificadas en ningún momento. Se entiende aquí que para un “enemigo difuso”, es necesaria una “ley difusa”. Ahora bien, aunque sea difusa en sus concepciones, su ejecución se da de forma muy específica por medio de la represión selectiva. Se parte del supuesto de que los “enemigos” ponen en peligro la soberanía, el territorio y las autoridades, pero su contenido nunca es delimitado. Lo que sí se especifica es que se trata de hechos “violentos, multifocales y continuos”, provenientes de “actos delincuentes y terroristas” en zonas específicas del país por lo que se extiende la aplicabilidad de la ley antiterrorista y se militarizan los territorios con operaciones de defensa interna. Sin embargo, como lo han denunciado diversas organizaciones de derechos humanos, los operativos policiales y militares que se han realizado tras la consigna de luchar con el EPP se centraron en el amedrentamiento, coacción y represión a las comunidades campesinas.

Ante una serie de denuncias de atropellos de la acción militar en los operativos desplegados en el marco de las modificaciones normativas, la entonces presidenta de la comisión de derechos humanos del Senado paraguayo, Mirta Gusinsky, afirma en una declaración pública que “los allanamientos en propiedades lógicamente provocan el susto de algunos niños, que sepan comprender y explicar inclusive a los niños que eso lo están haciendo las fuerzas en aras de volver a restablecer la seguridad en esa zona, puesto que necesitamos enfrentarnos a un enemigo muy poderoso y que sobre todo no muestra la cara”. “El campesino que está labrando la tierra puede ser del EPP”, afirma asumiendo que cualquier campesino es un enemigo en potencial (*E’A*, 03/10/2013).

Entre 2015 y 2016 distintas organizaciones sociales y políticas articuladas en el Congreso Democrático del Pueblo (CDP) emprendieron acciones para exigir la derogación de la Ley N° 5036/13. En agosto de 2016 el senador Pedro Santacruz (PDP) solicitó que se tratara en el Congreso la derogación de la ley dentro del plazo de un mes, pero hasta hoy el proceso se encuentra estancado.

Asimismo, un punto fundamental es que la representación estratégica de la amenaza interior facilita la presencia permanente de las agencias estadounidenses en Paraguay. A este respecto, no es menor el hecho de que alrededor de 60 efectivos del Batallón Conjunto de Fuerzas Especiales (BCFE), una unidad de élite de las Fuerzas Armadas, entrenada y equipada por las FFAA



estadounidenses, aparece como parte del contingente que inicia sus incursiones en la zona de Tacuati en el marco de la vigencia del Decreto N°103 (*ABC COLOR*, 24/08/2013). El entrenamiento de la fuerza de élite comenzó en 2007 y en 2009 fue elevado a batallón (Presidencia de la República, 2009). Además, en lo referido al BCFE es importante notar el modo en que es presentado como herramienta antiterrorista. En la ceremonia de transferencia final de equipos, la entonces embajadora de EEUU, Liliana Ayalde, se dirige al cuerpo de élite afirmando que:

En el mundo moderno, todos los países se enfrentan a nuevos problemas y desafíos. Uno de estos problemas es el terrorismo. El terrorismo es un mal que no reconoce fronteras, ni razas, ni edades. Es algo que puede salir de la nada y destruir el ánimo de un país. Un país necesita nuevas herramientas para enfrentar problemas como el terrorismo y Paraguay ya tiene una herramienta así (EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN ASUNCIÓN, 2009).

En febrero de 2014, luego de cinco años de haber suspendido la cooperación militar, el Comando Sur inaugura un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), en Santa Rosa del Aguaray, departamento de San Pedro, instalado en el marco de su Programa de Ayuda Humanitaria (SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA DE PARAGUAY, 2014).

Los vínculos en términos de provisión de equipos y entrenamiento permanecen sólidos, tanto es así que, en mayo de 2017, 23 instructores del Grupo de Operaciones Especiales de Estados Unidos estuvieron en Paraguay realizando un Intercambio Conjunto Combinado. Los ejercicios son presentados como de extrema importancia para que las Fuerzas Especiales paraguayas adquieran “nuevas destrezas para el combate contra las bandas criminales que operan en el norte del país” (VELÁZQUEZ, 2017).

La dinámica de cooperación entre Paraguay y Colombia en asuntos de defensa y seguridad también se ha incrementado a partir del 2014 con el adiestramiento en técnicas de guerra irregular. En este punto, es fundamental tener en cuenta el rol de Colombia como “exportador” de seguridad vía Estados Unidos (ISACSON ET AL, 2013). Entre mayo y agosto del 2014, un grupo de 77 militares paraguayos recibió adiestramiento avanzado en técnicas y tácticas de combate contra bandas terroristas, en la Escuela de Soldados Profesionales (ESPRO) en Colombia que incluyó técnicas y tácticas de patrullaje, emboscada, contraemboscada y otras especialidades (ESCURRA, 2015). Al concluir la capacitación, los efectivos se incorporaron a la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), desplegada en la zona norte del país desde el 2013.

A pocos días de su retorno, el grupo protagonizó un ataque aéreo contra la Asociación Campesina Armada (ACA) (supuesto desmembramiento del EPP), que hasta aquél momento era desconocida, en la zona del asentamiento Arroyito (Concepción), operativo que culminó con la muerte de cuatro personas entre ellos un joven de 15 años: “Lo acontecido parecía responder a la



necesidad de montar algo similar a un teatro de operaciones para obtener bajas de los enemigos, poner en práctica lo aprendido y demostrar un cierto poderío militar, a juzgar por la trascendencia de la operación” (IRALA, 2015). El segundo contingente fue enviado entre septiembre y diciembre del 2015. En esta ocasión instructores del ejército colombiano brindaron adiestramiento a 80 militares paraguayos visando, según el mayor del Ejército colombiano José Agreda, “llevar al combatiente a trabajar bajo presión para que esté en capacidad de liderar pequeñas unidades en combate irregular” (*ABC COLOR*, 19/12/2015).

---

### *Referencias bibliográficas*

ABC COLOR, 2 de setiembre de 2013, La responsable de coordinar las acciones bélicas del EPP en Tacuati. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/creen-que-una-mujer-coordina-las-acciones-belicas-del-epp-en-tacuati-613172.html>

ABC COLOR, 17 de agosto de 2013, Prometen mano dura contra el EPP. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/prometen-mano-dura-contra-el-epp-608037.html>

ABC COLOR, 19 de diciembre de 2015, Colombianos entrenan a militares en tácticas de combate irregular. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/colombianos-entrenan-a-militares-en-tacticas-de-combate-irregular-1437219.html>

ABC Color, 24 de agosto de 2013, Militares de élite, entrenados por EE.UU., están en el Norte. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/militares-de-elite-entrenados-por-eeuu-estan-en-el-norte-610202.html>

AGAMBEN, G. (2007) Estado de excepción. Homo sacer II, I. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora

BALMACEDA, L.J. (2009) La Triple Frontera: El riesgo de la ingobernabilidad. En Relaciones Internacionales, Núm 37, pp. 39-64. ISSN 2314-2766. La Plata: Universidad Nacional de la Plata

BENJAMIN, W. (2005) Tesis sobre la historia y otros fragmentos. México: Contrahistorias

BONAVENA, P. & NIEVAS, F (2012) La guerra contrainsurgente de hoy. En Pacarina del Sur, Revista de pensamiento crítico latinoamericano, Núm 17, ISSN 2007-2309 México DF:

CÁCERES, P.& VALIENTE, B. (2014) Relatos que parecen cuentos. Asunción: Litocolor

CALLONI, S (1999) Operación Cóndor. Los años del lobo. Buenos Aires: Ediciones Continente



CALVEIRO, P. Violencias de Estado: La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen organizado como modo de control global. Buenos Aires: Siglo XXI

CADA-Campaña por la Desmilitarización de las Américas (2006) "Conclusiones generales de la Misión de Internacional de Observación", Recuperado de [https://movimientos.org/es/fstf/show\\_text.php3%3Fkey%3D7648](https://movimientos.org/es/fstf/show_text.php3%3Fkey%3D7648)

CASTILLO, O. (2009) Ejercicios militares de EEUU continúan en Paraguay. Recuperado de [http://www.agencianexo.com.ar/noticias/noticias\\_internacionales/ejerciciosmilitares.html](http://www.agencianexo.com.ar/noticias/noticias_internacionales/ejerciciosmilitares.html)

CECEÑA, A. E. & MOTTO, C.E. (2005) Paraguay: Eje de la dominación en el Cono Sur. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

CECEÑA, A. E (2016) "La dominación de espectro completo sobre América" en Geopolítica e integración regional. América Latina en el sistema-mundo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia

CECEÑA, A.E. (2008) Políticas de Seguridad y Hegemonía en América Latina. Epistemologías Insurgentes, Democracia y Emancipación. Lima: Programa Democracia y Transformación Global

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2016) Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social. Buenos Aires: CELS

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DE PARAGUAY (2014) Informe Chokokue 1989 - 2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino. Asunción: CODEHUPY

COMANDO SUR (2016) Estrategia del comando 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos. Recuperado de [https://stolpkin.net/IMG/pdf/Estrategia\\_del\\_comando\\_2016\\_del\\_Comando\\_Sur\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos.pdf](https://stolpkin.net/IMG/pdf/Estrategia_del_comando_2016_del_Comando_Sur_de_los_Estados_Unidos.pdf)

CONGRESO NACIONAL (2013) Proyecto de Ley que modifica los artículos 2º, 3º y 56 de la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, 22 de agosto

COPLEY, F. (2008) América Latina. Los movimientos sociales frente a las estrategias militares. Recuperado de <http://www.cetri.be/Los-movimientos-sociales-frente-a?lang=fr>

CORONEL, C. ET AL (2012) USAID en Paraguay. La asistencia como estrategia de dominación. Asunción: BASE-IS

DOUGHMAN, R. (2014) Militares de EE.UU. buscan legitimar su presencia realizando tareas civiles, según investigador. Recuperado de <http://www.serpajpy.org.py/?p=2496>

*Dinámicas securitarias y guerra preventiva en Paraguay. Aproximaciones a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna*  
Tamara Lajtman Bereicoa

---



E' A, 12 de mayo de 2014. Gusinsky: Hay que darle un "cheque en blanco" a Cartes para poder exigirle resultados contra el EPP. Recuperado de <http://ea.com.py/v2/gusinsky-hay-que-darle-un-cheque-en-blanco-a-cartes-para-poder-exigirle-resultados-contra-el-epp/>

E' A, 3 de octubre de 2013. Gusinky dice que el campesino que está labrando la tierra puede ser del EPP" Recuperado de <http://ea.com.py/v2/gusinky-dice-que-el-campesino-que-esta-labrando-la-tierra-puede-ser-del-epp/>

Embajada de Estados Unidos en Asunción (2009) Palabras de la embajadora Ayalde. Recuperado de <http://spanish.paraguay.usembassy.gov/110409/palabras-de-la-embajadora-ayalde---programa-de-la-ceremonia-de-transferencia-de-equipos-al-batallon-conjunto-de-fuerzas-especiales-bcfe.html>

ESCURRA, M. (2015) Militares paraguayos se capacitan con Fuerzas Armadas colombianas. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articulos/militares-paraguayos-se-capacitan-con-fuerzas-armadas-colombianas>

IRALA, A. (2013) Siete reflexiones en torno al asesinato del ganadero y la supuesta autoría del EPP. Recuperado de <http://www.serpajpy.org.py/?p=1290>

IRALA, A. (2015) Congresistas paraguayos aprueban ingreso de Militares EEUU. Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=198793>

IRALA, A.& ACEVEDO, V. (2016) El Norte sigue militarizado: las comunidades entre zozobras, temores y amedrentamientos por la Fuerza de Tarea Conjunta. En CodehupyYvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016. Asunción: Codehupy

INCLAN, D (2014) Autoritarismo del siglo XXI: ¿quién es el enemigo? Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/75042>

ISACSON, A. ET AL. (2013) Hora de escuchar: tendencias en asistencia de seguridad de los EUA hacia América Latina y el Caribe. Washington: Latin American Working Group Education Fund, Center for International Policy y Washington Office on Latin America

LAJTMAN, T. Nos dicen del EPP para quitarnos las tierras: el discurso del enemigo interno como quiebre de la resistencia campesina en Paraguay, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Ciudad de México: UNAM "No publicada"

LUZZANI, T. (2012) Territorios Vigilados. Buenos Aires: Pinguin-Random House, grupo editorial Argentina

MINISTERIO DEL INTERIOR, 20 de agosto de 2013. Ministro del Interior ratifica apoyo del Gobierno a las Fuerzas policiales y les pide compromiso en el Norte. Recuperado de



<http://www.mdi.gov.py/index.php/viceministro-de-seguridad-interna/item/1726-ministro-del-interior-ratifica-apoyo-del-gobierno-a-las-fuerzas-policiales-y-les-pide-compromiso-en-el-norte>

PEREIRA, H. (2009) Afecciones relacionadas con la fumigación sojera. Asunción, Base-IS

PEREIRA, H. (2014) "Prólogo". En CÁCERES, P Y VALIENTE, B. Relatos que parecen cuento. Asunción: Litocolor

PILLAR, P. (2005) "Las dimensiones del terrorismo y del contraterrorismo" en HOWARD, R. & SAWYER, R. Terrorismo y contraterrorismo. Comprendiendo el nuevo contexto de la seguridad. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

PODER LEGISLATIVO (2010) Ley N° 4.024 que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo, 23 de junio

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (2013) Decreto N° 103/13 por el cual se dispone el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en operaciones de defensa interna, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, 24 de julio

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2009) Decreto N° 2764 por el cual se Crea el Batallón Conjunto de Fuerzas Especiales, dependiente del Comando de las Fuerzas Militares, 24 de agosto.

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA DE PARAGUAY (2011) Más que estado de excepción, es un estado de decepción: Informe preliminar de la Misión internacional de observación y verificación de la situación de los derechos humanos en los departamentos de Concepción y San Pedro ante la militarización de la zona norte paraguaya. Asunción: SERPAJ-PY

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA DE PARAGUAY (2013) Resistencia campesina ante los abusos del poder: Informe de allanamientos, detenciones y desalojos en los primeros tres meses de gobierno del presidente Horacio Cartes. Asunción: SERPAJ-PY

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA DE PARAGUAY (2014) "¿Por qué el Comando Sur marca presencia en el departamento de San Pedro?" Recuperado de <http://www.serpajpy.org.py/?p=2477>

SCHMID, A (2005) Internacional Terrorism: A new guide to actors. New York: Editorial Transaction Publishers

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2016) Country Reports on Terrorism 2015. Recuperado de <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/>

VELÁZQUEZ, T (2017) Paraguay autoriza la entrada en el país de fuerzas especial de Estados Unidos. Recuperado de <http://www.defensa.com/paraguay/paraguay-autoriza-entrada-pais-fuerzas-especiales-estados-unidos>



WINER, S.& MELFI, L. (2014) “Guerra contra el Ejército del Pueblo Paraguayo: Impacto durante el gobierno de Cartes” En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4758/ev.4758.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4758/ev.4758.pdf)

WINER, S. (2015) Doctrina de inseguridad mundial. Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región. Buenos Aires: Prometeo