

# SEGURIDAD CIUDADANA: UNA AGENDA DE MUCHO DISCURSO Y POCAS POLÍTICAS

CORINA LEGUIZAMÓN

A un año de la asunción del gobierno de Horacio Cartes, los desafíos en materia de seguridad ciudadana siguen siendo muchos. En el informe de gestión se listan una serie de acciones emprendidas, que están incluidas en el eje de seguridad y reforma penitenciaria. Estas van desde allanamientos para confiscar drogas hasta formación de policías y agentes.

Secuestros, robos y asesinatos son parte de la agenda de hechos noticiosos. Sumados a más de mil muertes en accidentes de tránsito, deficiencias en el sistema de salud, corrupción, bajo nivel educativo, más de diez mil personas en el sistema penitenciario, más de un millón de personas en situación de pobreza, entre otras realidades que se cruzan con el pedido (por parte de la ciudadanía) del aumento de las penas privativas de libertad y con un accionar estatal, en cuya agenda no aparece como prioridad dar respuestas a la seguridad desde la protección de los derechos.

## Acciones aisladas, sin contenido, sin políticas

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre seguridad ciudadana (2009) expresa que la seguridad ciudadana de un Estado, está amenazada cuando dicho Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, ello interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

Permanentemente se escucha hablar de inseguridad, relacionada con crímenes, asaltos, robos, etc. Vale mencionar el Informe sobre Desarrollo Humano (1994) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se señala que la esencia de la inseguridad humana es la vulnerabili-

### Corina Leguizamón

Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Máster en Derechos Humanos por la Universidad Alcalá de Henares. Trabaja desde hace 10 años, en el ámbito de la comunicación institucional con énfasis en políticas públicas y derechos humanos. Colaboró en diferentes instituciones del sector público, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

dad, y lo que debe buscarse es la forma de proteger a las personas, garantizando la participación directa y entendiendo la estrecha relación entre el desarrollo social y la seguridad. La protección implica *la garantía de sus derechos civiles y políticos y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*.

Llama la atención que el enfoque de derechos humanos y de género esté plasmado exclusivamente en el rol asignado a la mujer policía y en la capacitación continua a más de 4.000 efectivos policiales. Efectivamente, estas acciones son extremadamente necesarias; sin embargo, al observar el día a día y en el propio informe de gestión no se visualiza una política de seguridad ciudadana que responda a las desigualdades e inequidades con una visión integral que implica entender y abordar la seguridad como un derecho humano que requiere una perspectiva democrática para lograr una reducción efectiva de los distintos tipos de violencia social<sup>1</sup>.

El documento presentado al Congreso explica que se han llevado a cabo acciones tendientes a desarrollar un modelo de gestión de la policía de la proximidad. “En este contexto, el operativo “Angirú” ha prestado ayuda humanitaria a más de 6.500 personas en la Zona Norte (Kurusu de Hierro, Horqueta, Isla Hermosa, Belén e Yby Yaú) y se han formado 100 gerentes de seguridad ciudadana a nivel nacional”<sup>2</sup>.

Sin embargo, organizaciones sociales y pobladores del norte del país vienen denunciando constantes atropellos a sus derechos, que tienen que ver con el uso desproporcional de la fuerza, detenciones arbitrarias, allanamientos sin orden judicial<sup>3</sup>, lo cual es reflejo de la aún ineficaz intervención estatal que apunte a resolver la seguridad ciudadana como lo que es, asunto de la ciudadanía para garantizar y proteger sus derechos. Pues no se puede resolver la criminalidad privando derechos que no estén contemplados en la ley.

## Seguridad sin garantizar cárceles en condiciones dignas es tirarse al vacío

La Constitución de la República del Paraguay en su artículo 20 establece que la privación de libertad tiene por objeto la readaptación de las personas condenadas. Sin embargo, el hacinamiento en las cárceles, las condiciones en las que frecuentemente viven las personas privadas de libertad, con la negación de sus derechos como alimentación adecuada, acceso a salud y educación, son propicias de tratos crueles, inhumanos y degradantes que no encuentran reparación ni justicia y mucho menos la posibilidad de que el individuo pueda reconstruir su vida con otras alternativas al cumplir su pena.

En los últimos años se registra un crecimiento acelerado de personas privadas de libertad, mayormente en situación de prisión preventiva y reincidente en delitos relacionados con robo, hurto y microtráfico; en su mayoría jóvenes, en situación de pobreza, con bajo nivel educativo.

1 Pochak, Andrea (2012), “La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal”, Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos.

2 Informe de Gestión del Presidente Horacio Cartes al Congreso de la Nación.

3 Informe de Gestión; Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Contrastando el aumento de ingreso a las cárceles en los primeros seis meses del año 2014 con la situación en la que se encuentran las vidas en las penitenciarías del país, se puede decir que el camino que le queda por andar al Estado paraguayo, en materia de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, es aún bastante.

La articulación de los tres poderes, asumiendo el rol que les ocupa en cuanto son titulares de obligación de respeto y protección a los derechos de las personas, es fundamental. Sin dicha articulación, que mire a cada uno de los habitantes como sujeto de derecho y que le otorgue posibilidades de salir de la pobreza, de acceder a una educación de calidad, contar con empleos dignos, no será posible dar respuestas efectivas a la seguridad ciudadana.

Es imposible, pues, considerar la seguridad ciudadana sin tener en cuenta la seguridad humana y sin mirar la realidad penitenciaria y el estado de desarrollo de las personas en las diversas etapas de su vida, asociados a los niveles de igualdad y equidad.

Además, hablar de seguridad implica incluir la protección social, encarada desde políticas públicas, que atienda las condiciones personales, sociales y económicas desde la infancia, pues en la medida que estas sean adversas, aumentan las posibilidades de desempleo y subempleo y favorecen actividades que atentan contra las personas y la sociedad, tales como el crimen y la violencia<sup>4</sup>.

## Hay otros tipos de violencia

El gobierno actual hasta el momento no dio muestras de interés en una participación real y efectiva de la ciudadanía, lo cual es clave tanto en las instituciones de seguridad pública –policía y fuerzas armadas– y en las de justicia. Por otro lado, entendiendo lo que implica realmente la seguridad y la mal entendida inseguridad, se debe atender que no se puede enfrentar una realidad partiendo de percepciones o discursos mediáticos.

En la producción de la información es necesario recabar datos sobre los delitos con tipificación penal, los cuales son relevantes, pero también deben considerarse aquellos conflictos que representan conductas delictivas y que atentan contra los derechos, como la violencia de género, la intolerancia religiosa, el hostigamiento contra grupos especialmente vulnerables (migrantes, jóvenes, niños y niñas, mujeres, indígenas, población LGBT, grupos no excluyentes entre sí), la represión de protestas sociales o los desalojos forzados de tierras o viviendas<sup>5</sup>.

Estas nuevas conflictividades están permanentemente latentes y cada vez con mayor fuerza, por ello no pueden quedar fuera de los registros y, por supuesto, deben ser atendidas.

4 OIT (2004), *“La protección social cuenta”*.

5 Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (2012), *“Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”*

Algunos datos importantes				
Población afectada	Tipo de delito	Cifras	Período	Procedencia de datos
Campeños	Ejecuciones policiales	130	1989-2014	Coordinadora de DD.HH. del Paraguay
Personas transexuales	Asesinatos en calle	51	1989-2014	Asociación Panambi
Mujeres	Violencia intrafamiliar	20.000 denuncias	2013	Ministerio de la Mujer
Niñas y niños	Accidentes en moto	800	2013	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ciudadanía en general	Robos en motocicleta	764	2013	Policía Nacional
Ciudadanía en general	Homicidios	594	2013	Policía Nacional
Ciudadanía en general	Accidente vehicular	6.257	2013	Policía Nacional
Personas privadas de libertad	Hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos, hechos de tortura y malos tratos	10.222	2014	Ministerio de Justicia/Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Fuente: elaboración propia con datos publicados en periódicos e informes.

En el cuadro anterior se puede observar que los datos de aquellas conflictividades tradicionales son registrados por la Policía Nacional, sin embargo no se encuentran datos de las llamadas nuevas conflictividades en las estadísticas oficiales. Tampoco se puede acceder fácilmente a los registros estadísticos, a través de los portales web institucionales por ejemplo, que son canales que deben facilitar la información. Esto además evidencia la falta de articulación institucional en pro de visibilizar de forma conjunta registros que orienten decisiones sobre las políticas públicas que sean necesarias.

El informe “Seguridad ciudadana con rostro humano” del PNUD (2013-2014) plantea que el temor a ser víctima es un fenómeno social complejo que no refleja necesariamente los niveles de victimización real que afectan a los ciudadanos. Dicho temor se relaciona con múltiples factores como la cobertura noticiosa del delito, los relatos ciudadanos y la falta de confianza interpersonal y en las instituciones.

**El temor a ser víctima es un fenómeno social complejo que no refleja necesariamente los niveles de victimización real que afectan a los ciudadanos. Dicho temor se relaciona con múltiples factores como la cobertura noticiosa del delito, los relatos ciudadanos y la falta de confianza interpersonal y en las instituciones.**



La realidad se enfrenta teniendo información sólida, con datos estadísticos y las necesidades, entendidas como derechos, de la gente que históricamente estuvo más vulnerada. El informe de seguridad ciudadana de la CIDH recuerda que la producción y difusión de información confiable sobre asuntos relativos a la política de seguridad ciudadana constituyen una obligación positiva del Estado para la protección y garantía de los derechos humanos comprometidos especialmente en esta materia.

## ¿Y el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos?

Se escucha permanentemente a periodistas, autoridades estatales y funcionarios públicos interpelar sobre por qué los derechos humanos defienden a los delincuentes y no a las víctimas. Ese no es el punto. El punto real es que las instituciones del Estado están para garantizar, proteger y cumplir los derechos para todas las personas que habitan un territorio, aun los derechos de las personas privadas de libertad, quienes, según lo establecen las leyes, deben tener garantizada la posibilidad de reinserción social.

Aquí es vital entender que todas las instituciones, absolutamente todas las instituciones del Estado, están obligadas a garantizar derechos. No son solo las direcciones o secretarías o instancias que llevan ese nombre específico, toda institución al diseñar e implementar políticas públicas debe saber que dichas políticas guardan relación con el cumplimiento de algún derecho.

Sin embargo, contar con instituciones e instancias con un mandato constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos como parte del aparato estatal y con financiamiento público constituye una obligación positiva establecida en los Principios de París<sup>6</sup>. Aun así, el gobierno decide eliminar el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y lo reemplaza por el Viceministerio de Política Criminal<sup>7</sup>. Ciertamente, la Dirección de Derechos Humanos sigue existiendo y pasó a depender de la ministra de Justicia.

6 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades; disponible en HR/P/PT/4/Rev. 1.

7 Decreto del Poder Ejecutivo N° 1796/2014. Por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal.



Esta decisión trae consigo una carga simbólica en el nombre del nuevo viceministerio de “Política Criminal” que se plasma en el accionar gubernamental de este periodo. Pues desconoce el enfoque y la orientación que deben tener las políticas de seguridad ciudadana en cuanto que su prioridad debe ser la protección de las personas, encarando las desigualdades e inequidades estructurales.

### **Fuerzas Armadas con roles de épocas de la dictadura**

En el 2013 el Ejecutivo logró la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, planteando que la lucha contra el crimen organizado requiere un instrumento jurídico que le permita, al presidente de la República, disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad interna.

Este es un tema recurrente en la región toda, que debe ser atendido de forma particular, pues estas instituciones han sido brazo ejecutor de las violaciones de derechos humanos en tiempos de dictadura y confundir su rol, otorgándole legitimidad para hacer frente a conflictos no militares, representa un retroceso. A decir de Andrea Pochak (2012), “está demostrado el fracaso en este método para responder incluso frente a la complejidad del crimen organizado y termina provocando más violaciones de derechos humanos”.

En pleno siglo XXI, con una Constitución que establece que somos un Estado Social de Derecho, resulta paradójico tomar decisiones en materia de seguridad ciudadana que se centren en un orden represivo, no preventivo, como bien lo establecen los tratados y acuerdos internacionales en la materia.

## Urge reforma del sistema penal que aporte a la seguridad ciudadana

Actualmente, Paraguay debate la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario, parte fundamental del cuerpo jurídico que no puede desconocer el énfasis que debe tener en el respeto al derecho a la vida y la reinserción social y la resolución no meramente punitiva de los conflictos legales.

El desafío fundamental de esta reforma está en garantizar la efectiva participación ciudadana y ceñirse estrictamente al marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos, entendiendo el sentido real de la seguridad ciudadana, garantizando la vida por encima de todo hecho punible.

En este proceso no se pueden dejar de lado aspectos que son esenciales para que el Estado pueda proveer seguridad ciudadana. Entre ellos se encuentran las vulnerabilidades institucionales relacionadas con la corrupción; la impunidad referida a la falta de investigación respecto a los diferentes tipos de violencia que afecta a las personas; y la sanción proporcional al delito que está establecida en los códigos pero no plasmada en la realidad<sup>8</sup>.

Mientras que el desarrollo, la protección social, la seguridad ciudadana como partes sustanciales del hacer efectivo los derechos humanos, se queden en el discurso y en la presentación de lindos y románticos informes y planes de desarrollo, de este y otros gobiernos, no tendremos avances.

El gobierno ya sabe de estos temas, entiende que el derecho a la seguridad consiste en la certeza del goce de todos los derechos humanos. Sabe también que, como dice Roberto Garretón, “mientras ciudadanos y ciudadanas no sientan asegurados sus derechos a no ser discriminados, a no ser encarcelados arbitrariamente, a no ser víctimas de delitos, a no ser torturados, a qué van a comer esta noche, y a que sus hijos sean educados gratuitamente y tengan atención de salud, van a buscar esa seguridad recurriendo al delito, con lo que va a comprometer la seguridad de todos los demás; o va a buscar alivio en la droga o será impulsado a la rebelión”<sup>9</sup>.

Las autoridades de los tres poderes del Estado deben asumir que son titulares de obligación, de lo contrario seguiremos siendo víctimas de atropello al derecho humano a la seguridad. Un derecho que es de mujeres y varones del mundo de las empresas, del campo, de la ciudad, al delincuente que debe cumplir una sanción, punitiva o no, por haber infringido la ley y/o atentando contra terceras personas.

El derecho a la seguridad nos pertenece a todas y todos, porque se trata de seguridad, de protección social, de justicia, equidad e igualdad que deben plasmarse en un cuerpo de políticas que orienten acciones, no de acciones aisladas que solo vean el crimen en todas partes.

8 Informe Regional de Desarrollo Humano; Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina; PNUD; 2013-2014.

9 Ponencia Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género; México – 2009.

---

## Bibliografía

- Brunori, Alberto (2009): Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género; México.
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 1796/2014. Por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal.
- HR/P/PT/4/Rev.1 (2010): Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades; Naciones Unidas.
- Informe Regional de Desarrollo Humano (2013-2014): Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina; PNUD.
- Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (2012): “*Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*”.
- Informe de Gestión del Presidente Horacio Cartes al Congreso de la Nación.
- Informe de Gestión (2013): Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Módulo instruccional (2011): Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales / Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Costa Rica.
- Nuestra democracia (2009): Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Secretaría General de los Estados Americanos.
- OIT (2004): “*La protección social cuenta*”.
- Pochak, Andrea (2012): “*La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal*”; Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos.