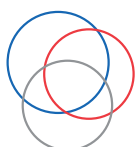




# SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PARAGUAY

José María Amarilla

Con apoyo de:



Iniciativa  
Think Tank

id

investigación  
para el desarrollo

## **SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PARAGUAY**

### **Contenido**

*José María Amarilla*

### **Revisión y ajustes**

*Estela Núñez*

### **Investigación para el Desarrollo**

Presidente:

*César Cabello*

Director Ejecutivo:

*Bruno Osmar Martínez*

Los documentos de Investigación para el Desarrollo (ID) buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros.

Su propósito es incentivar el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencia comprobable y en experiencias replicables.

Las opiniones y los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el parecer institucional de ID o de sus auspiciantes.

© Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo  
Asunción, Paraguay, Febrero de 2016

ISBN: 978-99967-806-7-7

### **Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo**

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 525526

[www.desarrollo.org.py](http://www.desarrollo.org.py)

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa Think Tank Initiative (TTI) y de esta institución.

Diseño y diagramación:

Karina Palleros

## RESUMEN

Mientras en el Continente Americano, en la producción académica en materia de seguridad pública predominan corrientes técnico – policiales centradas en la obtención de resultados, enfocadas en problemas, orientadas a la comunidad y guiadas por Inteligencia; en el Paraguay la producción de conocimiento en seguridad pública se divide entre dos corrientes de escasa incidencia y un tercer actor no científico fuertemente dominante.

Por un lado, predomina un enfoque analítico centrado en la preservación de derechos, en una suerte de contraposición al abordaje técnico político que sin embargo no se ocupa de aspectos policiales, salvo como elemento de gobernabilidad y estabilidad.

Mientras tanto, el actor que aparece como dominante en la conformación de una realidad social de la seguridad, es el fuerte sector de los medios masivos de comunicación, cuyo abordaje se centra principalmente en la casuística y el morbo.

En la escasa producción académica, sin embargo, es notoria la ausencia de un enfoque sistémico centrado en la funcionalidad de las instituciones cuyo accionar tiene incidencia sobre la seguridad pública.

**Palabras Claves:** Seguridad Pública, Policiamiento, Investigación, Inteligencia

## ABSTRACT

While in the American Continent Security Scientists focus on technical aspects of policing, and research highlights Problem – Oriented, results measuring, Community – Oriented, or Intelligence – Led Policing issues, knowledge in Paraguay has been largely coopted by two peripheral approaches and a non – scientific but dominant third party. In one hand, analysis has centered attention on preserving fundamental rights.

On the other, a technical and political approach privileges governance aspects of a large Police Force, paradoxically excluding it as an active factor.

In the meantime, the media appears as a dominant actor on socially built reality on Public Security matters, based on large, massive, daily impact based upon exploding blood – based morbidity.

In rather scarce local academic production, nevertheless, persists a notorious absence of systematic approach to understanding multi – institutional role and impact on Public Security.

**Key words:** Public Security, Policing, Research, Intelligence

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
Descripción del problema	6
2. MARCO TEÓRICO	8
Marco conceptual	8
Marco Referencial	12
Presentación	12
Antecedentes	14
Ámbito mundial	14
Ámbito regional	17
El Estado del Arte en Paraguay	21
Marco Legal	27
3. CONCLUSIONES	36
Bibliografía	38

# 1. INTRODUCCIÓN

El presente escrito es el primero de dos componentes de estudio, propuestos al Centro de investigación, id, “Investigación para el Desarrollo”, respecto a una visión de conjunto de instituciones y medios, cuyo funcionamiento incide sobre el estado de la seguridad pública en el Paraguay.

El conjunto del estudio gira en torno a dos ejes esenciales:

- Una revisión del Estado del Arte, en la investigación especializada en el tema, y otros temas en el país, en años recientes, con una breve revisión del contenido;
- Un ensayo de comprensión sistémica surgido del concepto “Seguridad Humana” en la década de 1990, como conjunto que incluye no solamente balances militares de capacidad y disponibilidad, sino también elementos tan diversos como la seguridad alimentaria, la seguridad y protección en salud, la seguridad económica y la seguridad ambiental como un conjunto que permite al ser humano vivir libre de miedo y sentirse globalmente seguro, en un marco interdependiente.

El informe de Naciones Unidas “Un Mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos” sostenía en 1994, que “la propagación de la delincuencia transnacional organizada, hace crecer el riesgo de todas las demás amenazas (contra la seguridad en el mundo, mientras que)... La corrupción debilita la capacidad del Estado para afianzar el imperio de la ley” (ONU, 2004).

A lo largo de este análisis se busca indicios de que no solamente el crimen organizado y su colusión con instituciones corrompidas, representan y multiplican las amenazas y vulnerabilidades, sino también la ausencia de comprensión del rol de otras instituciones vinculadas con la aplicación de las leyes.

Ésta invisibilización de roles, influye decididamente en el desarrollo de las situaciones de violencia y criminalidad que experimenta la sociedad paraguaya, cuya institucionalidad está en proceso de construcción permanente.

Debe apuntarse, sin embargo, que el presente trabajo académico se centra exclusivamente en los roles funcionales de las instituciones del Estado respecto a la seguridad pública.

## Descripción del problema

Comúnmente, en el ámbito público y especialmente en los medios de comunicación, la problemática de la seguridad ciudadana remite a la idea de patrullas, arrestos, controles abiertos y solapados, y otros detalles relativos al uso de la fuerza pública, y una referencia automática a las capacidades y limitaciones de la Policía Nacional.

Las medidas de seguridad habitualmente vigentes, mayormente se inscriben en el marco de los enfoques clásicos de la posguerra mundial, en la Doctrina de la Seguridad Nacional y otros relacionados con la llamada “Guerra Fría”, en la cual la amenaza interna era una amenaza de carácter político; la seguridad era una responsabilidad fundamental, integral y exclusiva del Estado, que representa el monopolio del uso de la fuerza; mientras los ciudadanos son actores pasivos que no intervienen más que como beneficiarios.

En este sentido, han sido formuladas incontables medidas específicas de corto plazo, generalmente de carácter reactivo, sin mecanismos de medición de resultados y casi siempre centrados en el rol de la Policía Nacional.

Sin embargo, la problemática principal en materia de seguridad puede interpretarse más acotadamente, como la escasa posibilidad de traducir los diagnósticos, planes y estrategias existentes, en programas efectivos de prevención, represión, castigo de eventos criminales y en la posterior resocialización de los infractores de la ley.

Tal acepción nos lleva consecuentemente a entender que cualquier limitación en la capacidad del Estado para la detección temprana, investigación, juzgamiento, punición, reeducación y reinserción social, tiene necesariamente una incidencia sobre la Seguridad Ciudadana, mucho más allá de las funciones atribuidas a la Policía Nacional.

En principio, es plausible entender que el problema principal de los planteamientos en torno a la seguridad, es que adolecen de la dificultad de comprensión de la arquitectura de la Seguridad Pública en el Paraguay. Consecuentemente, los estudios y propuestas tienden a ser sesgados y carecen de probabilidad efectiva de convertirse en políticas públicas efectivas.

A propósito de este trabajo académico, se entenderá por “Estructura de la Seguridad Pública”, los derechos, atribuciones y funciones establecidos en la Constitución Nacional, leyes orgánicas y ciertos reglamentos, que dotan a instituciones y organizaciones de alguna forma de incidencia sobre la seguridad y protección de la ciudadanía.

Estos elementos mencionados, comparados y en consonancia con los planes, programas y proyectos sistemáticos adoptados por el Estado y sus organismos, nos darán una base de conocimiento científico, sobre el espectro que conforma el universo de la Seguridad Ciudadana en el país, en un tiempo y un espacio determinados.

Al hablar de “Políticas de Seguridad Ciudadana”, se debe entender que nos referimos a los planes, programas y proyectos adoptados por el Estado y sus organismos de ejecución,

en conjunto con actores sociales claves, en relación con la prevención, disuasión, represión, investigación y punición de eventos y series criminales.

El aporte que busca la presente investigación es complementar, y en su caso criticar, las conclusiones, diagnósticos y propuestas comprendidas en investigaciones recientes.

En este primer relevamiento investigativo, nos centramos en el Estado del Arte de la investigación en Seguridad, en el Paraguay. Debe entenderse esto como una modalidad de relevamiento documental que permite el estudio del conocimiento acumulado en el área de interés.

Su propósito es compilar y sistematizar información con el fin de obtener un balance sobre las tendencias de investigación previa, como punto de partida para proponer y sostener este proyecto en particular.

Este documento busca contextualizar y categorizar las obras más señeras en la investigación en Seguridad, clasificando sus tendencias especialmente en el ámbito local.

Al cierre del ciclo, esta investigación procurará sistematizar cómo y en qué niveles de responsabilidad, otras instituciones del Estado y organizaciones ciudadanas inciden –para bien o mal– sobre el devenir de la Seguridad Ciudadana en el Paraguay.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Marco Conceptual

Los siguientes conceptos, citados en orden alfabético, son empleados en el contexto explicado a continuación:

**CONDUCTA ANTIJURÍDICA:** la conducta que es definida como contraria al mandato de la ley.

**CONDUCTA REPROCHABLE:** existe una forma de censura que se atribuye al autor del hecho antijurídico.

**CONSISTENCIA:** en las políticas de seguridad se mide por la correspondencia entre hechos punibles y la capacidad de detectarlos, anticiparlos, reprimirlos y analizarlos, proponiendo políticas de policiamiento acordes con las necesidades específicas (Yépez, 2010).

**CRIMEN:** Hecho punible, cuya gravedad importa una sanción con pena privativa de libertad de más de cinco años (Ley 1160, 1997)

**DELITO:** Hecho punible cuya sanción sea pena privativa de libertad de hasta cinco años o multa (Ley 1160, 1997).

El delito –y en su caso el crimen que conlleva pena privativa de libertad e más de cinco años– es toda acción u omisión humana que se expresa en una conducta y que trasgrede gravemente el orden social (Kronawetter, 2010).

**ESTRATEGIA:** Técnica al servicio del logro de un objetivo individual o colectivo. En el caso específico de esta tesis, se emplea el término en el sentido de definir técnicas de combate, control y sanción del delito y la violencia (Bobbio, 2006).

El término “estrategia” en su raíz etimológica, designa originalmente el nombre del puesto del titular del ejército, el lugar de mayor jerarquía. Con el correr del tiempo, el alcance del concepto se extendió hasta incorporar a su significado atributos de tipo psicológico y conocimientos y habilidades que se supone deben formar parte de la personalidad del jefe de un ejército: visión general, carácter, temple, destreza y pericia en el manejo o conducción de los hombres.

En tiempos de Pericles (450 a.C.), el término pasó a denotar las habilidades de conducción (liderazgo, gestión, capacidad o poder) y, en la época de Alejandro Magno (330 a.C.), connotó también la ingeniosidad, habilidad y destreza para el mando y pericia en la aplicación de la fuerza, la capacidad perceptual para anticiparse a los movimientos del enemigo y el manejo del gobierno de la administración y de la guerra en su conjunto.

Los conceptos de plan y de estrategia han sido incorporados al lenguaje actual de las administraciones públicas y privadas, de la investigación y de la docencia, de la gerencia empresarial, de la política y, en general, de aquellas actividades humanas que requieran de una especial precisión y balanceo de factores a la hora de determinar fines y de organizar medios para alcanzarlos. Esto por fuerza incluye a la ciencia policial, como ciencia aplicada.

En el razonamiento estratégico, el actor social diseña sus acciones con base en el cálculo de las fuerzas adversas, contrarias o neutrales. De este estilo de pensamiento deriva el carácter consciente, adaptativo y condicional de la estrategia.

Es consciente, porque surge de un análisis sistemático de las propias fortalezas y vulnerabilidades y de su comparación con las oportunidades y desafíos del escenario, donde se dan cita los diferentes actores sociales que compiten por los recursos escasos de poder que brinda la sociedad. Esta conciencia situacional que implica la estrategia, es condición de la toma de decisiones del actor social.

Es adaptativa, puesto que obliga a un ejercicio versátil del razonamiento, que acompañe los cambios que se producen en las distintas coyunturas, produciendo desplazamientos de los “centros de gravedad” de la acción y, en consecuencia, de las iniciativas y respuestas previstas por el actor social.

Es condicional, por la relativa permanencia y la necesidad de adecuación de las hipótesis de trabajo derivadas de la confrontación entre la intencionalidad del plan y el cambio de las condiciones de los escenarios donde opera.

La estrategia, entonces implica:

- Ponderación de las fuerzas en juego en el escenario;
- Cálculo de las decisiones por medio de hipótesis sobre el comportamiento del adversario y de las fuerzas propias;
- La previsión de las reacciones adversas posibles frente a las acciones propias;
- La selección de los medios que considera idóneos, y
- La combinación de los diversos dispositivos orgánicos e instrumentales y del capital humano en forma convergente y sincronizada hacia un mismo resultado.

**ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CUDADANA:** Propuesta técnica que impulsa un sistema de respuesta integral ante la violencia y el delito en el Paraguay, con base

en información científicamente procesada y metodología internacionalmente aceptada, que propone lineamientos, ejes estratégicos, metas e indicadores medibles y comprobables (BID, 2013).

Este estudio define a la seguridad, como un “bien público básico”, cuya provisión requería por parte del Estado una definición estratégica integral frente al delito y la violencia, en la búsqueda de la construcción de políticas de Estado.

El informe presenta la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC), como un intento de consolidación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) estructurada en el año 2010.

El documento fue dirigido por un consultor técnico internacional, facilitado por una Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien sistematizó los reportes de diversas instancias estatales. Los resultados fueron validados en reuniones y talleres con expertos de estas dependencias oficiales.

Sigue el abordaje que promueve el BID para la seguridad ciudadana, con programas que tienen impacto en la reducción del delito a nivel internacional, usualmente basados en modelos estratégicos de acción cuyos resultados pueden ser medidos a lo largo del tiempo.

La ENSC elabora metas generales y particulares, destinadas a medir el cumplimiento de sus postulados. Igualmente establece seis grandes ejes que responden no sólo a la necesidad de implementar un modelo integral, sino también a la propuesta de un marco metodológico de acción.

El documento ilustra objetivos generales y específicos que deben alcanzarse en cada eje temático, además de indicadores que permiten determinar los avances, por medio de mecanismos de control y monitoreo de programas y acciones.

**ESTRUCTURA:** A los fines de este estudio, se emplea el término en la acepción que lo interpreta como “el conjunto de relaciones que mantienen entre sí las partes de un todo” (DRAE). En un sentido analítico, este abordaje debe permitirnos entender a lo largo del trabajo cómo se relacionan y se inciden mutuamente las instituciones encargadas de la prevención, disuasión, represión, investigación, juzgamiento, punición, reeducación y reinserción social sobre la noción de seguridad pública. Y de hecho, cómo este conjunto de partes interrelacionadas, inciden en el desarrollo objetivo de indicadores de este objeto de estudio.

**EVOLUCIÓN:** en materia policial, está dada también por su capacidad para analizar, interpretar y anticipar los eventos delictivos, interpretando la ocurrencia, la frecuencia y las tendencias de los mismos. En materia de políticas públicas, implica la capacidad de adecuar la generación de estrategias válidas para la prevención, persecución y punición de los hechos, sin olvidar la etapa posterior al castigo.

**GESTIÓN:** Aptitud para generar sistemas que aseguran la productividad, coherencia, evolución y cambio adaptativo del trabajo humano en un contexto específico (Suárez, 2010) en este caso aplicado al ámbito de la seguridad ciudadana.

**HECHO PUNIBLE:** Hecho cuya ocurrencia es indeseada y representa la reprobación de la conducta del autor, lo cual, lo hace merecedor de una sanción o pena proporcional a la naturaleza del bien jurídico trasgredido por el hecho punible.

**INTELIGENCIA:** Proceso por el cual, datos aleatorios son integrados en un totum articulado y lógico para obtener conocimiento inteligible y aplicable a la realidad (Heuer, 2013). Por antonomasia, el término refiere a la obtención, manejo y procesamiento de información.

**INTELIGENCIA CRIMINAL:** se entiende por este concepto una idea global del análisis de información, el hallazgo de patrones, tendencias, frecuencias, datos sociodemográficos y estadística conclusiva respecto a los fenómenos violentos.

**SISTEMA REGIONAL DE INDICADORES:** Mecanismo regional americano para la definición de metodología destinada a recolectar, procesar, analizar escenarios y flujos de información para comparar estadísticas criminales y de violencia entre países de la región (Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana –SES—BID, 2010).

El “Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana” permite la medición, seguimiento y comparación regional de los fenómenos vinculados a la seguridad ciudadana, para fortalecer la capacidad de los tomadores de decisiones de los países de la región, en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana, además de acordar propuestas conjuntas de intervención sobre los fenómenos delictivos transnacionales.

**TIPICIDAD:** El “modelo” de conducta se encuentra tipificado como indeseable y socialmente relevante en una ley previa a la existencia del hecho;

**POLICIAMIENTO GUIADO POR INTELIGENCIA:** El concepto de procesamiento de información como base para el policiamiento, puede ser igualmente definido como “Policiamiento guiado por Inteligencia” (Ratcliffe, 2008). En términos del autor, es un concepto operativo que apunta a reducir la criminalidad, la violencia y el delito por medio de sistemas proactivos de policiamiento basados en datos analizados bajo metodología de inteligencia criminal.

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA:** Es el primer documento introducido por el Estado –en el año 2010—como generador de políticas públicas en el área de la seguridad pública desde la caída de la dictadura en el Paraguay, en 1989. Tiene como objeto estructurar una Política de Estado en el marco de un Estado Democrático de Derecho y establecer las bases para una gobernabilidad democrática de la seguridad y hace énfasis en un enfoque de Derechos antes que en planeamiento técnico.

**SEGURIDAD:** Situación en la que un individuo o grupo social se halla en control de sus amenazas, vulnerabilidades y riesgos (Navarro, Miguel Ángel Esteban, 2007). Es el segundo escalón más básico de las necesidades humanas en la Pirámide de Maslow o jerarquía de las

necesidades humanas (Maslow, 1943). La ausencia de seguridad implica necesariamente la pérdida de parte de la libertad en sus dimensiones individual y colectiva.

**SEGURIDAD PÚBLICA:** La seguridad como objeto, como instrumento y como servicio ha sido tradicionalmente asociada a la existencia del Estado Nación.

El Estado está obligado en primer lugar a brindar seguridad por encima incluso de garantizar la educación y la protección de la salud de sus ciudadanos.

Autores como Navarro consideran que la noción de seguridad se condensa en tres dimensiones: Una dimensión internacional, en el sentido de la protección de una unidad nacional frente a otras unidades nacionales extrañas; una dimensión material determinada por los medios y las estrategias y una dimensión jurídico – política en la cual juegan factores internos institucionales que deben garantizar el estado de vida libre de miedo. En su dimensión nacional, la seguridad pública supone “la protección de personas y bienes y la garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas” (Navarro, 2007).

**SEGURIDAD HUMANA:** La Organización de las Naciones Unidas ha extendido su concepto de Desarrollo Humano, intrínsecamente multidimensional, hacia el ámbito de la Seguridad, y define a la noción de Seguridad Humana como “vivir libres de miedo, y libres de amenazas violentas y no violentas” (PNUD, 2000). Esta concepción comprehensiva incluye la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad de la salud, seguridad personal, ambiental, y política.

**SEGURIDAD CIUDADANA:** En el marco de este polisémico término, la seguridad ciudadana es adoptada como contexto operativo específico por autores como Santiago Escobar. “Seguridad ciudadana es aquel concepto relacionado con la política criminológica y la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre sus libertades y sus derechos civiles” (Escobar, 2005).

## 2.2. MARCO REFERENCIAL

### PRESENTACIÓN

A modo de introducción, el Marco Referencial, puede resumirse en que las principales tendencias en la investigación en materia de seguridad, muestran los siguientes:

- Una tendencia de investigación técnico – policial que incluye desde variantes tecnológicas hasta aplicaciones geográficas predictivas y modelos matemáticos (ICURS Crime Pattern, Brantingham, 2014). A este grupo también pertenece el tipo de estudios que mide la eficiencia de los planes de policiamiento basados en un enfoque analítico cuantitativo. Así, el Sistema Regional de Indicadores promovido por el BID mide:

- Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de suicidios por cada 100 mil habitantes en mayores de 5 años;
  - Muertes por lesiones de tránsito por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de muertes por armas de fuego por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de denuncias de violencia intrafamiliar/familiar/doméstica por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de denuncias de maltrato infantil y de adolescentes por cada 1.000 menores de 18 años;
  - Tasa de denuncias de delitos sexuales por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de hurtos por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de robo por cada 100 mil habitantes;
  - Tasa de hurto y robo de automotores por 1.000 automotores matriculados;
  - Tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes;
  - Infracciones de tránsito por embriaguez etílica;
  - Tasa de victimización delictiva en personas mayores de 18 años;
  - Porcentaje de victimización por hurto en personas mayores de 18 años;
  - Porcentaje de victimización por robo en personas mayores de 18 años;
  - Prevalencia de violencia intrafamiliar/familiar/doméstica:
  - Prevalencia de violencia sexual.
- Un enfoque de derechos que descansa en correlaciones criminológicas, explicaciones causales del entorno social. Así, entre las explicaciones causales, puede enumerarse la inequidad en la distribución del ingreso, el desempleo, el proceso de urbanización acelerada, la exclusión de la población joven, el mal uso del tiempo de ocio en la juventud, el menor consumo per cápita, la ineficiencia de los sistemas penales y la corrupción (PNSC, 2010).
  - Un abordaje político que enfoca la seguridad como elemento de gobernabilidad política y se ocupa del modo de controlar un aparato policial percibido como algo extraño que puede –y generalmente resulta– ser fuente de inestabilidad.
  - Un abordaje criminológico conductual se centra en el ofensor, considera su conducta como una patología en o alrededor del ofensor, que lo considera un trasgresor en estado de riesgo permanente (Lupiañez, 2008);
  - Un enfoque casuístico. Marcado por los medios masivos de comunicación, se centra en el interés marcado por la incitación al morbo, y a menudo contiene ribetes escatológicos en sus intereses y cobertura de eventos

Es notoria, sin embargo, la ausencia de una explicación sistémica centrada en la funcionalidad de las instituciones cuyo accionar tienen incidencia sobre la noción de Seguridad Pública. Este abordaje, ciertamente ecléctico, establecer un modelo explicativo abarcante que incluya una relación causal diferente, basada en el contexto de un Estado cuya institucionalidad está permanentemente en construcción inconclusa.

Finalmente, el rol de los medios masivos de comunicación en la conformación de un constructo social, un “common sense” respecto a la seguridad pública. Como referencia inicial a ser ampliada en estudios posteriores, se incluye en este marco referencial, un adelanto que debiera ser ampliado en estudios posteriores. Los medios de comunicación centran la atención pública sobre seguridad en la Policía Nacional, y raramente refieren tangencialmente a otras instituciones como si fuesen asuntos inconexos con el devenir de la protección y seguridad.

## ANTECEDENTES

### Ámbito mundial

En el ámbito internacional predominan los estudios técnico – policiales, que reflejan y propugnan experiencias exitosas de formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana (policiamiento por áreas, policiamiento comunitario y basado en análisis estadístico) han sido probadas en países de alta conflictividad como Israel, o de menor grado relativo de violencia como España (Yépez, 2010).

[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_docpolicia/seguridad%20ciudadana-14%20reflecciones.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/seguridad%20ciudadana-14%20reflecciones.pdf)

CANADÁ. Un estudio llevado a cabo en el año 2006, por el Centro Internacional de Prevención del Crimen de Canadá (CIPC), ha llegado a una importante conclusión: la prevención del crimen no sólo es rentable, sino que suele ser mucho más barata que las medidas represivas o criminalizantes, en una relación de 7 – 1. Es decir, si el costo de prevenir un evento criminal fuera de 1 US\$ (un dólar americano), el costo de reprimir la conducta y castigarla, sería de 7 US\$ (siete dólares estadounidenses).

Es decir, en este abordaje, las estrategias preventivas basadas en un enfoque de derechos, son sin dudas las más deseables en el diseño de las políticas públicas en seguridad. Esta doctrina privilegia el diseño y la prevención.

<http://www.crime-prevention-intl.org/es/publications.html>

EE.UU. En los Estados Unidos, la estrategia criminal más avanzada proviene de la teoría técnico – policial “Doctrina de la Tolerancia Cero” que redujo significativamente el delito contra el patrimonio en ciudades tan complejas como Nueva York o Los Ángeles. El principal

referente teórico de esta corriente es el comisionado William Bratton y fundamentalmente en la obra “Arreglando Ventanas Rotas” (Kelling, 1996), sobre la importancia de la prevención situacional ambiental y el combate a los infractores de la ley cuando éstos aún son delincuentes menores.

[http://catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Broken\\_Windows.PDF](http://catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Broken_Windows.PDF)

Las doctrinas más elaboradas en esta corriente formulan cálculos probabilísticos de criminalidad basados en modelos matemáticos que conjugan perfil de la víctima, situación ambiental en el sitio, y oportunidad para el infractor. El estudio del ambiente (o de la prevención situacional ambiental), la rutina de las personas y la situación generada por el diseño urbano, pasan a formar parte de ecuaciones que procuran un criterio de anticipación a los eventos criminales (Brantingham, 2014).

<https://books.google.com.py/books?hl=es&lr=&id=C2mtbSlqHp4C&oi=fnd&pg=PA259&dq=brantingham+crime+pattern+theory&ots=841nTtqova&sig=iwQ2-eleM3ejvPgXZ288rFsQVVw#v=onepage&q=brantingham%20crime%20pattern%20theory&f=false>

ISRAEL. En el caso de Israel, con un enfoque técnico – policial mixto, que incorpora variables como el control y la interacción social, además de un intensivo programa de policiamiento comunitario. Un departamento especializado equivalente a una división de ejército dentro la estructura orgánica policial, trabaja directamente con las comunidades desde la institución e incorpora ciudadanos civiles como voluntarios a la tarea policial sobre la base de un esquema rigurosamente observado. Pese a la resistencia con que se ha encontrado en un primer momento, el sistema se ha transformado y consolidado. Aproximadamente un 3% de los efectivos policiales del país trabajan en la modalidad de policiamiento comunitario y son fuente de información de inteligencia, de interacción con la comunidad, y la imagen más cercana de la institución hacia la sociedad.

Sus logros, sus bajos costos de implementación, y el aumento del apoyo recíproco entre la Policía y la comunidad, han evidenciado sus bondades y los beneficios que acarrea tanto para la sociedad como para la propia Policía.

El objetivo de las políticas sectoriales de seguridad desde la década del 2000, fue sumar a la coordinación del esfuerzo a otros sectores de la sociedad, como el sector privado y el de las organizaciones civiles: las organizaciones comunitarias, las empresas privadas, las ONGs, que forman foros en los cuales se plantean soluciones sostenibles para los problemas que aquejan a la sociedad.

En la actualidad, con 7,5 millones de habitantes en un territorio en guerra desde 1948, Israel cuenta con unos 28.000 efectivos policiales, que son complementados por más de 85.000 voluntarios que cooperan en los controles, barreras, análisis de información e incluso en la provisión de vehículos para el patrullaje (Soae, 2014).

El sistema judicial y el aparato penitenciario forman un contínuum que converge en un sistema de reeducación interna, readaptación, reinserción y acompañamiento post – liberación

para todo infractor de la ley. La doctrina israelí, entonces, consiste en un proceso de integración de la sociedad a las tareas de prevención policial y en la interacción con las instancias de persecución, juzgamiento y castigo de los hechos punibles.

[www.compupol.com](http://www.compupol.com)

ESPAÑA. En el caso de España, la estructura policial existente al término de la transición democrática, con la promulgación de la nueva Constitución de 1978, consistía básicamente en tres Cuerpos Policiales, dos de ellos militarizados. Son, la Guardia Civil, la Policía Armada y de carácter civil el que fuera Cuerpo General de Policía. Así mismo, con un carácter marcadamente secundario se encontraban en el panorama policial español, las Policías Municipales, con escasas competencias.

Durante su transición política desde una larga dictadura, a España le resultaba urgente hacer desaparecer la imagen represora que, una gran parte de la ciudadanía tenía respecto de sus cuerpos policiales, muy especialmente de la Policía Armada, que había sido conocida en tiempos de la transición como “los Grises”. Las soluciones halladas pasaron igualmente por enfoques técnico – policiales: el policiamiento de proximidad y el enfoque preventivo.

Durante la década de 1980, fueron adquiriendo creciente importancia del poder y protagonismo político y los Gobiernos Autónomos. Tal cosa facilitó demandas locales y el surgimiento de los Policías de Barrio y de Proximidad, en la creencia de que el conocimiento y el contacto personal, ciudadano – policía, constituye un ingrediente básico para esa defensa de la sociedad y de las libertades constitucionales.

Los sistemas españoles de policiamiento funcionan sobre la base de la asignación de áreas geográficas específicas a efectivos identificados, con un estricto control de resultados, lo cual ha convertido a la llamada Policía de Proximidad en un éxito social en la prevención de la violencia y el delito (Tudela, 2011). Puede sostenerse que el modelo español es un modelo de gestión policial conducido desde estas instancias técnicas y centrado en la prevención por medio del despliegue policial.

[http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero\\_3/paradigmas.pdf](http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_3/paradigmas.pdf)

JAPÓN. Un modelo considerado altamente exitoso en materia de logros de seguridad ciudadana, es el de Japón. Es un sistema de policiamiento basado en que los agentes del orden encargados de mantener el orden en una comunidad, pertenecen a ella y viven en ella. Las infracciones violentas son relativamente escasas, y el sistema penal tiene un fuerte componente de trabajo, reeducación y reinserción social. Puede decirse entonces que el modelo japonés de seguridad pública es pluridimensional con fuerte énfasis en la identificación mutua de policía y comunidad. El abordaje en este caso ha puesto énfasis en el despliegue técnico policial y en la interacción con la ciudadanía, con el agregado del arraigo de los efectivos policiales a su lugar de trabajo.

<http://www.mseg.gba.gov.ar/ForyCap/cedocse/policias/policias%20en%20el%20mundo/Policia%20y%20seguridad%20en%20Japon.pdf>

## Ámbito regional

AMÉRICA LATINA. En el continente americano predomina una fuerte tendencia a la división entre el enfoque de derechos y el abordaje técnico – policial con escasa referencia a las instituciones y su funcionamiento, aunque exista permanente referencia a la corrupción institucional como problema específico en cada área.

Sistemas de análisis, estructurado y de policiamiento comunitario están en vigencia en la región sudamericana (Yépez, 2010).

En América Latina, una variedad de investigaciones ha abordado en la última década por cuerdas separadas la temática tecno-policial de un lado, los factores sociales predisponentes del delito por otro, las correlaciones criminológicas como un fenómeno independiente, y las carencias o falencias institucionales como asuntos distintivos en sí mismos.

Así, es posible encontrar que la seguridad es abordada como elemento pasible de ser gobernado desde la formulación de políticas públicas y como elemento de gobernabilidad democrática (abordaje político. Álvarez, 2005).

<http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/691.pdf>

Alrededor de este abordaje, el conocimiento investigativo ha desarrollado un complejo mecanismo académico de evaluación de logros, avances y carencias de la seguridad, como elemento de gobernabilidad (Saín, 2005) que permite asistir a los países en la prevención y control de eventos criminales, y evaluar el impacto de sus programas, sopesando el estado de situación de la violencia y la respuesta del Estado (OEA, 2007).

[http://www.oas.org/atip/documentos/lecturas\\_sugeridas/Guia%20de%20Evaluacion%20del%20Estado%20en%20la%20Seguridad%20Ciudadana-PNUD.pdf](http://www.oas.org/atip/documentos/lecturas_sugeridas/Guia%20de%20Evaluacion%20del%20Estado%20en%20la%20Seguridad%20Ciudadana-PNUD.pdf)

Con este desarrollo conceptual, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007) llegó a la construcción de un modelo estándar de legislación de un “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, cuyos actores son:

- La presidencia de la República;
- El Ministerio de Seguridad Pública (o Ministerio del Interior);
- El Congreso Nacional;
- El pueblo, a través de las instancias de participación comunitaria;
- El sistema policial;
- Las municipalidades;
- El sistema de seguridad privada

[https://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/GU%C3%8DA\\_MODELO\\_PROYECTODELEYMARCONEERALDESEGURIDADP%C3%9ABLICADEMOCR%C3%81TICA.pdf](https://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/GU%C3%8DA_MODELO_PROYECTODELEYMARCONEERALDESEGURIDADP%C3%9ABLICADEMOCR%C3%81TICA.pdf)

En un nivel latinoamericano, la Organización de Estados Americanos ve la situación relativa a la seguridad pública, como “la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático de nuestra región” (OEA, 2007). Y a continuación identifica una relación multi-causal cuyo principal factor es la criminalidad organizada transnacional, seguida de los factores socioeconómicos de desigualdad y pobreza, el acelerado proceso de urbanización, las actitudes, valores y culturas de los pueblos, y finalmente la situación familiar (familias disfuncionales e incompletas) de muchos ciudadanos en la región.

Una de las obras de mayor relevancia regional en el sentido de la variedad de factores considerados es la compilación “Seguridad y violencia, desafíos para la ciudadanía” (Dammert, Lucía, 2007) que enfoca un diagnóstico regional de la criminalidad, esboza una nueva generación de reformas, trata a profundidad la prevención situacional y la rendición de cuentas en el ámbito policial, con un enfoque participativo y comunitario concreto que establece modos de trabajo. La obra no pretende establecer estrategias planes o programas, sino más bien reunir estudios exploratorios sobre seguridad pública con abordajes vanguardistas.

<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40542.pdf>

Finalmente, en esta tendencia se debe mencionar el tipo de estudio abocado fundamentalmente a definir lo que hace a la tarea policial. “Función, fuerza física y rendición de cuentas en la Policía Latinoamericana” (Gabaldón, 2008) es un estudio que se ocupa de delinear una aproximación a la función policial como elemento clave de la lucha contra la inseguridad, por un control social con mínima coerción y por la limitación de la criminalidad. Las funciones policiales, sus límites, y el carácter de servicio público policial integran el contenido de este estudio, que aborda otro aspecto sensible de la seguridad pública: la rendición de cuentas de las fuerzas ante los poderes públicos y la ciudadanía.

[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/imagenes/Rendicion\\_de\\_cuentas.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/imagenes/Rendicion_de_cuentas.pdf)

COMENTARIO: El modelo tipo de desarrollo propuesto por el PNUD en el 2007, buscaba abarcar un grupo de actores institucionales y privados con incidencia sobre el estado de la seguridad pública en cada país. Sin embargo, puede observarse en la enumeración precedente, tanto como en el texto del modelo estandarizado, que

- Como consecuencia de un probable funcionamiento institucional aceptable, la enumeración de actores precedentes, excluye a otras instancias del Estado cuyo desempeño tiene fuerte incidencia sobre el estado general de la seguridad pública, cuando menos en el Paraguay: los investigadores fiscales (Ministerio Público); los defensores públicos; la instancia jurisdiccional de juzgamiento (el Poder Judicial); el sistema punitivo – carcelario incluyendo los mecanismos de control de infractores con medidas alternativas a la prisión; las instancias de reeducación de internos y el sistema de reinserción social;
- El modelo hace un fuerte énfasis en las atribuciones del control político y detalla la conducta del personal policial, dedicando la mayor parte de su contenido a esta inten-

cionalidad, sin entrar a considerar los mecanismos de generación de políticas públicas en seguridad. Esto en primera instancia puede resultar útil para el gobierno de los cuerpos policiales, pero en principio no deja entrever lineamientos de carácter técnico ni interinstitucional;

- No obstante, es el intento más integrador de visión múltiple de la seguridad pública como complejo social.

En el mismo sentido académico de los apartados anteriores, han sido incorporados en la investigación, los estamentos gubernamentales locales (gubernaciones y municipios) como parte de la articulación en materia de seguridad pública. Este es el caso de las formulaciones de Hugo Acero Velásquez (2008) quien critica la concepción centralista de la dialéctica amigo – enemigo propia de la Guerra Fría, en la formulación de políticas de gestión de la seguridad en la región, y a continuación propone un rol más activo para las comunidades y sus gobiernos locales.

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>

CHILE. En Chile, tanto Carabineros de Chile como la Policía de Investigaciones (Investigaciones de Chile), han incorporado los desarrollos policiales internacionales que han probado ser cruciales para el éxito en la reducción del delito; tales como los modelos de Policiamiento Orientado a Problemas (POP), Policiamiento Orientado por Inteligencia (POI), Policiamiento Orientado a la Comunidad (POC) y metodologías de análisis delictual, sobre modelos probabilísticos y tendenciales.

La dificultad y desafíos que constituyen el tránsito de un modelo tradicional hacia estos nuevos sistemas de policiamiento, es más que la adopción de nuevas técnicas, herramientas y tecnologías de trabajo o metodologías innovadoras de investigación. Los nuevos modelos suponen un profundo cambio cultural tanto al interior de las fuerzas como desde la ciudadanía.

Los nuevos modelos de policiamiento implican, por ejemplo, un cambio cultural y un desafío a la tradición jerárquica y militarizada de las organizaciones policiales, pues se espera que estos cambios posibiliten la flexibilidad en los procedimientos, mayor adaptabilidad a escenarios dinámicos, y por lo tanto, soluciones más rápidas y acertadas.

Los cuerpos policiales chilenos trabajan sobre una lógica de asignación de responsabilidades sobre unidades geográficas (Plan Cuadrante) donde los resultados cuentan con una cadena de nombres. Esto facilita la supervisión y rendición de cuentas específicamente establecidas, cuyo ciclo de trabajo consta de las siguientes etapas:

- Diagnóstico comunitario junto con los pobladores de un barrio determinado;
- Planeamiento focalizado;
- Sistemas de comunicación ciudadano – policía;
- Patrullaje policial de a pie;

- Patrullaje de reacción en motocicletas;
- Patrullaje de supervisión en vehículos de cuatro ruedas;
- Control de resultados;
- Retroalimentación.

Existe abundante bibliografía sobre el sistema de trabajo chileno, en el cual, el énfasis es fundamentalmente técnico – policial con menor insistencia en la interacción con las comunidades. Algunas de las publicaciones más resaltantes al respecto son (IIDH 2010):

[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_docpolicia/seguridad%20ciudadana-14%20reflecciones.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/seguridad%20ciudadana-14%20reflecciones.pdf)

PERÚ. Las reformas policiales en el Perú provienen de la década del 2000. Una serie de procesos de diagnóstico comunitario llevó a la elaboración de una reforma policial basada en seis pilares fundamentales:

- La doctrina policial debe incorporar principios de carácter democrático;
- La organización policial se beneficiaría de una mayor precisión en las funciones y tareas policiales. Para ello debe haber un acotamiento de funciones, deben existir objetivos de corto y mediano plazo y deben construirse espacios de coordinación;
- La carrera profesional de los policías debe ser adecuadamente valorada;
- Es necesario establecer indicadores para el trabajo policial y medir el cumplimiento de ellos (de eficiencia, de eficacia y de respeto a los derechos humanos);
- Se debe fortalecer la relación entre la policía y la comunidad (deben generarse acciones en las que la policía actúa conociendo las demandas y problemas concretos de la ciudadanía y promover nuevas acciones de prevención del delito, que involucren tanto a los vecinos como a otras agencias gubernamentales con el propósito de prevenir la delincuencia); y,
- El control administrativo de la mala conducta policial constituye el principal instrumento para prevenir que ésta ocurra. Deben existir mecanismos de alerta temprana para este efecto. La normativa debe asegurar el acceso del ciudadano a la policía para poner en su conocimiento los abusos o hechos de corrupción y consagrar un procedimiento que asegure el pleno derecho a defensa del inculgado, superando la confidencialidad del sistema.

Sobre estas bases, Perú ha desarrollado un sistema de policiamiento, en el cual los vecinos de cualquier comunidad aportan e integran a la red estatal, recursos tecnológicos y materiales de vigilancia para complementar la tarea policial, dar aviso temprano de eventos delictivos, e incluso establecer sistemas privados de vigilancia (“Guachimanes”) y de complementación de las tareas policiales en el patrullaje de áreas públicas (“Serenazgo”) bajo esquemas de volunta-

riado y tareas comunitarias.

Mientras el modelo chileno de adaptación a la criminalidad está centrado en una incidencia desde las instancias técnicas de sus principales órganos policiales, el modelo peruano se sustenta en una creciente inserción comunitaria.

## COMENTARIO

Hasta este punto, tanto en el nivel de formulaciones internacionales como en el de la región latinoamericana, podemos notar que los estudios y publicaciones se centran fundamentalmente en los puntos señalados a modo de introducción:

- El enfoque de la seguridad desde un abordaje de Derechos Humanos;
- El conocimiento de la conducta criminal como una patología social;
- El policiamiento como ejercicio de control social y coerción por parte del Estado;
- Los modelos organizativos con mejores resultados en el control de la criminalidad desde una perspectiva técnico - policial;
- La gobernabilidad de los cuerpos policiales como instrumento de poder y como cuerpo organizado, pasible de ser alterado tanto negativa como positivamente;
- El control social sobre la policía por medio de la participación ciudadana como mecanismo de control civil o social, tanto como estrategia de expansión de la función policial.

Sin embargo, parece plausible agregar en este pasaje la cuestión de qué ocurre cuando la conducta delictual no es anticipada, qué impacto tiene una investigación eficiente o deficiente, qué implica un sistema punitivo que no reeduca y qué relevancia tendría una efectiva reinserción social para el futuro de los infractores y de sus víctimas. Esto abre la necesidad de un análisis de las correlaciones e incidencias estructurales de las instituciones que investigan, que juzgan, que castigan y que reeducan a los infractores de la Ley.

## EL ESTADO DEL ARTE EN PARAGUAY

En el Paraguay, la producción de estudios relacionados con la Seguridad en sus diversas acepciones, se ha centrado fundamentalmente en el rol de la Policía Nacional, sin una búsqueda de un Todo Sistemático influyendo en el devenir de la Seguridad.

ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA: El más reciente desarrollo en materia de políticas públicas de seguridad en el Paraguay, es la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC), propuesta de consolidación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) estructurada en el año 2010 por iniciativa del Ministerio del Interior.

Es el producto de una consultoría internacional, bajo Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su contenido se basa en múltiples reuniones con autoridades y funcionarios de Gobierno del amplio sector de Seguridad y Justicia principalmente.

Los documentos fueron complementados con la realización de talleres de validación de la PNSC —con la participación de más de 120 personas, representando al menos 43 actores claves.

De estas reuniones surgieron ejes de acción considerados oportunos para enfrentar el delito en el Paraguay, en aras de aunar esfuerzos por la seguridad y la convivencia ciudadana.

La ENSC tiene aspectos y características propios del abordaje que promueve el BID para la seguridad ciudadana, y toma en cuenta programas que tienen impacto en la reducción del delito a nivel internacional, al igual que modelos estratégicos de acción.

Una observación pasible de ser efectuada a la ENSC, es, que si bien es constante la alusión a los roles y funciones de la Policía Nacional del Paraguay, la participación policial aparece difusa en roles no asignados específicamente. De esto deviene la necesidad de operacionalizar la Estrategia en acciones policiales concretas.

El informe establece metas generales y particulares, que permitirán juzgar la eficiencia. La matriz estratégica de acción, según los seis ejes propuestos, no solo responde a la necesidad de implementar un modelo integral, sino también a la propuesta de un marco metodológico de acción que permita su efectiva implementación.

El documento grafica los objetivos generales y específicos que deben alcanzarse en cada eje temático, así como indicadores que permitirían determinar avances de cumplimiento.

El propósito de fondo es establecer metas y proyección esperada en la construcción de una política de Estado:

- Información;
- Prevención del delito (social y situacional);
- Control y Sanción;
- Reinserción y rehabilitación;
- Atención a las víctimas; y
- Gestión Institucional. En su abordaje, cada eje tiene objetivos generales y específicos, a partir de los cuales se desprenden las diversas líneas de acción y programas o iniciativas propuestas.

Finalmente, el informe cuenta con una sección dedicada a resaltar la necesaria gestión de la estrategia, los requerimientos de monitoreo y evaluación de programas, tanto en cuanto a su implementación, como su impacto. No obstante, la validez de este trabajo es puesta en entredicho, por sucesivas consultorías efectuadas sobre las estadísticas policiales y la información oficial.

[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/imagenes/Rendicion\\_de\\_cuentas.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/imagenes/Rendicion_de_cuentas.pdf)

TESIS OCAMPOS: Operacionalización de la ENSC (Ocampos, 2014). El Comisario Principal Milciades Ocampos, Magíster en Ciencias Policiales halla en su tesis, que la PNSC establece que “en el marco conceptual de la PNSC de la República de Paraguay, es la ciudadanía y no el Estado quien ocupa el centro de la política pública”, reforzando el concepto de seguridad ciudadana (PNSC, 2010). Este concepto es pluridimensional (porque afecta a distintos aspectos de la vida institucional y social), multisectorial (porque implica a diversos actores estatales y sociales) y complejo (por la particularidad de los fenómenos) de la Política de Seguridad que se adopta.

En todos los casos, estos nuevos enfoques sostienen que el sistema policial no debe ser el actor exclusivo ni predominante de las políticas de seguridad.

No obstante, observando los antecedentes específicos dentro de la Policía Nacional, resulta necesario apuntar que las medidas de seguridad habitualmente vigentes en el Paraguay, se inscriben en el marco de formulaciones efectuadas de forma reactiva por la institución policial.

Ocurre un problema repetitivo o notorio, y las autoridades policiales delimitan acciones tendientes a producir efectos contra una determinada ola delictiva sobre la base de acciones llevadas a cabo durante largo tiempo. Operativos policiales como por ejemplo el “Ñemboty” (cierre o bloqueo) tienen décadas de reiteración y repetición bajo esquemas similares a los que se efectuaban al menos desde la década de 1980.

De este modo, la acción consiste en la repetición de fórmulas históricamente vigentes bajo una lógica de actividad mecánica, sin un sustento teórico metodológico propio de la formulación de políticas públicas anticipatorias, predecibles y basadas en un andamiaje académico acorde con las Ciencias Policiales. En muchos casos, estas acciones consisten en iniciativas individuales tomadas por directores de zona y/o jefes de comisaría.

Finalmente, el autor critica de la PNSC “el error de conceptualización de restar a la Policía Nacional del Paraguay, casi todo protagonismo en la ejecución de los preceptos de la PNSC, lo cual en cierto modo se traduce en una banalización del documento, pues la PN es parte central de un engranaje necesario para un enfoque holístico de la seguridad”.

<http://www.isepol.edu.py/?q=node/42>

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA: La PNSC fue presentada en el año 2010 por el entonces Ministro del Interior, Rafael Filizzola, en los siguientes términos: “El presente documento tiene como objetivo estructurar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, como una Política de Estado en el marco de un Estado Democrático de Derecho. Esta propuesta se enmarca, además, dentro de la Misión Institucional del Ministerio del Interior que se centra en los ejes: Seguridad y Gobernabilidad Democrática”.

El documento toma como ejes de la problemática de seguridad ciudadana en el Paraguay:

- La situación de la violencia y la criminalidad versus la capacidad institucional del Estado paraguayo, para responder a tales fenómenos;
- La gobernabilidad democrática de la seguridad y la necesidad de una reforma y modernización policial;
- La modernización de la persecución penal y del sistema penitenciario;
- La Descentralización y la gobernabilidad local de la seguridad ciudadana;
- La participación de un sistema estandarizado de indicadores de convivencia ciudadana;
- Desarrollo tecnológico;
- Las estrategias de prevención y control de la violencia y el delito; y la
- Atención especial a situaciones de conflictividad social y actividades criminales.

<http://www.mdi.gov.py/>

COMENTARIO A LA PNSC: Una crítica posible a la PNSC, es la escasa estructuración de su razonamiento y cierta pobreza conceptual en temas de seguridad, que son críticos para la seguridad pública en el Paraguay.

Por un lado, parte de diagnósticos notoriamente inciertos tales como el Dpto. de Estadísticas de la Policía Nacional para perfilar la criminalidad en el Paraguay, cuando en el año 2010, ya se conocía de sus carencias sistemáticas, que se reflejan en compendios mencionados más abajo.

En segundo lugar, las enunciaciones son muy detalladas en casos tales como las inversiones tecnológicas que irían a ser efectuadas o el abigeato, y excesivamente ambiguas, en cuestiones tales como el crimen organizado y el grupo armado EPP.

De hecho, no se colige siquiera como probabilidad en el texto, elementos en común entre las diversas actividades criminales organizadas, que campean en el norte del país: un grupo alzado en armas, una red de tráfico de drogas ilícitas y el robo sistemático de ganado, al igual que diversas formas de contrabando, que comparten tiempo y espacio en una –ya por entonces– coexistencia evidente.

LA SEGURIDAD EN EL PARAGUAY. Un esfuerzo en sentido contrario es el efectuado por un grupo de investigadores especializados en Derecho, para la Harvard University Press: “La seguridad en el Paraguay” (Cavallaro, James L. et al. 2008).

El texto se centra en la desprotección de las víctimas de la delincuencia y examina los alcances de la reforma de las leyes penales paraguayas a largo plazo.

El trabajo concluye que Paraguay muestra una incidencia de criminalidad muy inferior a los países vecinos y subraya la necesidad de contar con información veraz sobre los incidentes delictivos y criminales.

“Sin información exacta acerca de la delincuencia, el desarrollo de políticas viables sobre seguridad no puede ser efectivo”, concluye el reporte, que antes de cerrar sus conclusiones, asigna una gran importancia al rol del Ministerio Público en la persecución penal bajo el Código Penal y el Procesal Penal, reformados en el 2005.

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/paraguay/documentos/harvard.pdf>

COMENTARIO: La crítica evidente a este trabajo y sus resultados es el hecho de centrarse en todos los aspectos relacionados con las políticas públicas de seguridad, con énfasis en los derechos, obviando por completo la existencia de las instancias ejecutoras de la ley, en especial de la Policía Nacional en cuanto componente de un sistema técnico que engrana con otras instancias incidentes en su área de especialidad.

CONSULTORIA PARA UN SISTEMA UNIFICADO DE ESTADÍSTICAS: Siete años después de los reportes para Harvard University Press y otros hallazgos, una consultoría culminada en diciembre de 2014, para la implantación de un Sistema de información Unificado de Estadísticas (SIUE) en la Policía Nacional, concluía que “existe en las unidades un sistema subjetivo no estándar y no documentado de selección de hechos punibles en lo que se denomina novedades más resaltantes... A partir de estos datos sesgados y sin ninguna representatividad estadística, la policía a través del Departamento de Estadística, elabora cifras oficiales respecto a lo ocurrido en el ámbito delincriminal en el país. Estas cifras también son las que alimentan las peticiones de datos de los organismos internacionales... Incluso no fue posible conocer el origen de la meta impuesta en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, por no existir una línea de base para evaluar el cumplimiento de reducción de 15% de hechos criminales para el 2016... Tampoco existe una definición de foco de interés respecto a las cifras de delincuencia en el Observatorio Nacional o en otras entidades que elaboran estadísticas...” (Sepúlveda, Marta et al. 2014).

<http://www.mdi.gov.py/>

COMENTARIO: Los hallazgos de la consultoría SIUE adolecen del mismo sesgo de centrarse únicamente en el foco policial, sin considerar otras instancias oficiales que inciden en forma directa en la medición e incluso en la incidencia de la criminalidad. De paso, invalida los principales documentos de referencia relacionados con la planificación de sistemas de policiamiento en el Paraguay.

CAPITAL SOCIAL Y SEGURIDAD. En el año 2015, el sociólogo Elvio Segovia, propone un abordaje que valora el Capital Social como eje articulador de la seguridad ciudadana, con base en estudios realizados en la ciudad de Ñemby, en el Departamento Central de Paraguay, y sostiene que la formación de Capital Social (entendido este concepto como el fomento de la

confianza mutua entre ciudadanos y la interacción organizada en un nivel comunitario) tiene directa relación con el incremento de la Seguridad Ciudadana. Sus principales recomendaciones son:

- La construcción del capital social en las comunidades, debe ser objeto de atención por parte de la Municipalidad de la localidad, propiciando la vinculación entre vecinos para la generación de confianza y un análisis exhaustivo de carácter participativo en cada comunidad, para establecer un plan de trabajo colectivo que concrete la reciprocidad alcanzada.
- La coordinación entre las instituciones públicas, principalmente la Comisaría Policial, la Municipalidad y entes autárquicos de servicio dependientes del Gobierno Nacional, debe posibilitar un plan integral e integrado de acción por la seguridad ciudadana.
- La existencia, por un lado, de capital social en las comunidades y, por otro, de coordinación interinstitucional con liderazgo del gobierno municipal, facilitaría un movimiento socio-gubernamental favorable para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano en su conjunto.
- La mejora en la calidad de la información proporcionada a la ciudadanía debe ser objetivo gravitante de las instituciones públicas. Para lo cual debe contar, cada una de ellas, con una gestión por resultados, que le permita monitorear con precisión la evolución de sus indicadores y transmitir con claridad sus logros. Con lo cual van a superar la información eventual, anecdótica, posicionando información inclusiva y fiable.
- La urbanización debe ser pensada como un proyecto de vida y no de infraestructura, debe servir a la sociedad y no al mercado.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA SEGURIDAD. El afamado texto “La construcción social de la realidad” (Berger y Luckmann, 1968) sostiene que “Es debilidad natural de los teorizadores exagerar la importancia del pensamiento teórico en la sociedad y en la historia... La sociología del conocimiento debe, ante todo de lo que la gente ‘conoce’ como realidad en su vida cotidiana no-teórica o pre-teórica... La sociología del conocimiento debe, por tanto, ocuparse de la construcción social de la realidad”.

En este entendimiento, basta con citar que un muestreo efectuado por la Dirección de Planeamiento y Control del Ministerio del Interior (Amarilla, 2010) daba cuenta de cómo se conforma la realidad social, en torno de la seguridad pública:

- Entre los 180 días transcurridos entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2010, el diario ABC Color, probablemente el de mayor influencia en la opinión pública paraguaya, había dedicado 190 “bocadillos” de columna insidiosa (Ñe’embeguépe) que constituye una importante fuente de referencia popular, con información generalmente no sustentada o verificable;

- Los 190 breves contienen 242 alusiones a la seguridad pública. De ellas, 230 relacionan el término “seguridad” con el de “delincuencia” (impersonadas e identificados ambos temas con la Policía Nacional);
- Los actores aludidos fueron, la Policía Nacional; el Comandante de la Policía Nacional; el Ministerio del Interior y su ministro; el Gobierno Nacional;
- En un 40,1% se mencionó el término “ineficiencia” o sinónimos en relación con la gestión policial, con lo cual este es el principal término clave en la narrativa popular sobre la seguridad;
- En segundo lugar, 54 alusiones (22,3%) atribuyeron desidia o términos y construcciones similares a “todo sigue igual y a nadie le importa o no hay voluntad”, en referencia a la gestión policial;
- Un total de 37 referencias (15,3%) fueron dedicadas a formulaciones alarmistas del tipo “escalada delictual que tiene en zozobra a la ciudadanía” sin mencionar líneas de base o cifras que indicaran un significativo incremento;
- Otras 37 referencias pusieron énfasis en casos (reales y/o supuestos) de corrupción interna o insinuaciones del tipo “dicen que en tal o cual tipo de delito no hay acción, porque están metidos muchos camaradas” o “a diario son encontrados policías mezclados con los malvivientes”;
- Otras 16 alusiones (6,6%) estuvieron dedicadas a evocar de manera retórica la “mejor gestión” de gobiernos anteriores o a cuestionar sin propósito conclusivo una u otra política pública propuesta por el gobierno por entonces en funciones;
- De las 242 alusiones, 2 (dos) fueron no – negativas. Una, felicitando una tarea policial puntual, y otra admitiendo datos positivos, pero indicando que la Policía debería hacer mucho más contra la delincuencia.

Esto significa que, al estar de la construcción social de la realidad en el Paraguay al respecto de la Seguridad Pública, los actores excluyentes son los de aplicación del ámbito técnico – policial y no resulta posible visualizar el accionar de otros actores o instancias institucionales con incidencia sobre la seguridad en cuanto responsabilidad multidimensional. Todo se remite, a lo que la Policía haga o deje de hacer.

## 2.3 MARCO LEGAL

Como inicio de la interpretación de los marcos que definen la Seguridad Pública en el Paraguay, se enumera a continuación el conjunto de principales normativas legales que rigen el área.

## **Constitución Nacional del Paraguay**

La Constitución de la República del Paraguay, sancionada en el año 1992, establece el marco legal maestro que rige a toda política de seguridad ciudadana:

### **ARTICULO 4 - DEL DERECHO A LA VIDA**

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos.

### **ARTICULO 9 - DE LA LIBERTAD Y DE LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS**

Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad.

Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe.

### **ARTICULO 175 - DE LA POLICIA NACIONAL**

La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo, encargado de la seguridad interna de la Nación.

Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas, entidades y sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones.

El mando de la Policía Nacional será ejercido por un oficial superior de su cuadro permanente. Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.

La creación de cuerpos de policía independientes, podrá ser establecida por ley, la cual fijará sus atribuciones y respectivas competencias, en el ámbito municipal y en el de los otros poderes del Estado.

#### **2.3.2. Ley 222 (1993) Orgánica de la Policía Nacional**

Con posterioridad, la Ley Orgánica de la Policía Nacional (1993) define las funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional. De su articulado, el investigador resalta los incisos más pertinentes al presente trabajo de tesis:

**Artículo 6°**

Serán funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional:

1. Preservar el Orden Público legalmente establecido.

2. Proteger la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas y entidades y de sus bienes.

3. Prevenir la comisión de delitos y faltas mediante la organización técnica, la información y la vigilancia.

(...)

6. Solicitar de los jueces la autorización correspondiente, para allanar domicilios en los casos de prevención de delitos, pesquisas o detención de delincuentes. Esta autorización no será necesaria para entrar a establecimientos públicos, centros de reunión o recreo y demás lugares abiertos al público en las circunstancias previstas en la Ley.

(...)

9. Detener a las personas sorprendidas en la comisión de delitos y a los sospechosos, en la forma y por el tiempo establecidos en la Constitución Nacional y las leyes, haciéndoles saber la causa de la detención y los derechos que le asisten, poniéndolas a disposición de juez competente.

(...)

20. Cooperar y coordinar con el organismo responsable en el control y la prevención de la producción, comercialización, tráfico, consumo, uso y tenencia de drogas y estupefacientes de acuerdo a los Tratados internacionales y las Leyes vigentes en la materia.

(...)

23. Prevenir y reprimir las actividades relacionadas con el tráfico ilegal de personas, especialmente de mujeres y niños, de acuerdo a las normas legales pertinentes.

(...)

31. Realizar intercambios de información a nivel nacional e internacional y cooperar con instituciones similares en la prevención e investigación de la delincuencia.

(...)

34. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las funciones que por la Constitución Nacional y por esta Ley se le asignan.

(...)

### 2.3.3. Reglamento Orgánico y funcional de la Policía Nacional del Paraguay

A los fines de la investigación, el investigador considera pertinentes los siguientes artículos del Reglamento Orgánico Funcional de la Policía Nacional del Paraguay:

DEL CONSEJO ASESOR SUPERIOR (C. A. S.)

(Art. 162 Ley 222/93 y ver Anexo 3)

Definición y Competencia

Art. 16. El Consejo Asesor Superior (C.A.S.) es el organismo de carácter permanente, profesional, técnico y de alta especialización en materias Policiales, administrativas y jurídicas. Como principal órgano de asesoramiento del Comando de la Policía Nacional orienta y coordina las actividades institucionales, para la adecuada toma de decisiones del Comando y vela por la unidad de doctrina y de acción.

CONSIDERACIONES GENERALES

Art. 17. Las acciones del Comando y el C.A.S. se enmarcarán dentro de los siguientes lineamientos conceptuales:

1. El Comando y el C.A.S., constituyen una entidad que tendrá como propósito el cumplimiento de la misión establecida en la Constitución Nacional y las leyes;
2. Debe existir una complementación permanente entre el Comando y el C.A.S., basados en la confianza del Comandante en su Consejo, y la disciplina y franqueza de éste hacia aquél;
3. El grado de autoridad del C.A.S. varía de acuerdo al que le haya sido delegado por el Comandante;
4. Cada miembro del C.A.S., que actúa dentro de la autoridad que le ha sido delegada para el cumplimiento de la misma, será responsable de la orden que imparta en nombre del Comandante;
5. En el ejercicio de sus funciones, el C.A.S. obtendrá información para procesarla y convertirla en inteligencia, realizando sus apreciaciones y asesoramiento que ordene el Comandante;
6. Prepara en detalles sus planes y los transforman, junto con las resoluciones del Comandante, en órdenes las que deben ser transmitidas en tiempo y forma a los responsables del cumplimiento de la misión;
7. Es requisito para integrar el Consejo, la experiencia previa en un cargo de responsabilidad similar o inferior, al que será promocionado y ser egresado de la Escuela de Jefe y Asesoramiento Policial.

## FUNCIONES DEL CONSEJO ASESOR SUPERIOR

Art. 18. Son funciones del C.A.S.

1. Asesorar permanentemente al Comando, en todos los aspectos relacionados a la función institucional;
2. Elaborar la política institucional, en consonancia a los objetivos fijados como metas a corto, mediano y largo plazo;
3. Realizar los análisis adecuados de los distintos aspectos;
4. Analizar sistemáticamente todos aquellos aspectos que tengan relación con la función de la Institución;
5. Orientar y coordinar las actividades de planeamiento, programación y ejecución, complementándolas con acciones de supervisión y medidas de control;
6. Determinar los diferentes cursos de acción a ser presentados al Comando para la toma de decisiones;
7. Organizar y llevar el cuadro estadístico de sus diferentes actuaciones a fin de ser tenidos en cuenta como fuente de consulta y doctrina;
8. Realizar el seguimiento necesario de la decisión tomada por el Comandante, conforme al grado de autoridad delegada, para fiscalizar su buen cumplimiento;
9. Coordinar sus actividades con todos los órganos afectados, para unificar criterios;
10. Mantener relaciones con organismos similares, nacionales o extranjeros.

## COMPOSICIÓN

Art. 19. La Jefatura del C.A.S. será ejercida por el Subcomandante, lo integran:

- |   |     |
|---|-----|
| - Departamento de Personal                    | D-1 |
| - Departamento de Inteligencia                | D-2 |
| - Departamento de Planificación y Operaciones | D-3 |
| - Departamento de Logística                   | D-4 |
| - Departamento Jurídico                       | D-5 |

Además el C.A.S. estará complementado por otros órganos responsables de funciones primarias, como las Direcciones Generales y los de carácter técnico, que se constituirán cada vez que el Comando los convoque para tratar temas específicos que les compete.

La Jefatura de cada Departamento será ejercida por un Comisario Principal.

Art. 20. Al Jefe del Consejo Asesor Superior le corresponde:

1. Dirigir y administrar el Consejo;
2. Mantener la doctrina del C.A.S. y fiscalizar su cumplimiento;
3. Coordinar y orientar las actividades en los distintos niveles y órganos competentes;
4. Proporcionar periódicamente al Comandante, síntesis sobre la marcha de la Institución;
5. Solicitar el nombramiento y remoción de los Jefes de Departamentos a su cargo;
6. Convocar a sesiones las veces que sean necesarias para el tratamiento de temas específicos;
7. Disponer las medidas necesarias a fin de contar con los recursos necesarios para su funcionamiento;
8. Presentar al Comandante las sugerencias y cursos de acción convenientes.

Art. 21. El Departamento de Personal (D-1), es el órgano encargado de asesorar al Comando en lo referente a la administración racional, planificación, coordinación y supervisión de los recursos humanos, asignados a la Institución. Son sus funciones:

1. Organizar la División Recursos Humanos encargado de establecer los lineamientos para una correcta selección del personal;
2. Organizar y mantener actualizado el legajo del personal, a fin de proporcionar antecedentes, datos y otros elementos de juicio de quienes se encuentren en situación de ascenso;
3. Registrar las credenciales y otros documentos expedidos al personal;
4. Mantener la lista actualizada de los becarios con su respectiva especialización y destino;
5. Coordinar con el Departamento de Asistencia Jurídica la tramitación de los expedientes del personal que pasa a retiro, hasta su inclusión en la planilla respectiva;
6. Convocar al personal para realizar cursos y dar exámenes de ascensos;
7. Llevar la calificación, anotaciones positivas o negativas del personal a fin de poder responder sobre méritos, para citaciones, menciones, ascensos o distinciones;
8. Coordinar con las Direcciones Generales de Logística y de Bienestar Policial las cuestiones relativas a viáticos, traslados, becas, comisiones, gastos funerarios y otros;
9. Programar la incorporación, distribución, traslados, permisos, vacaciones y licencias del personal;
10. Planificar y ejecutar programas destinados a fortalecer y elevar la moral del personal; y

11. Proveer al personal la carpeta individual de procedimientos, en el cual serán consignados actuaciones profesionales del mismo, en base al cual será calificado por el Jefe de la dependencia de destino.

Art. 22. El Departamento de Inteligencia (D-2), es el órgano encargado de asesorar al Comando en la planificación, coordinación y supervisión, de todo lo relacionado con la obtención de informaciones, el procesamiento, difusión y empleo de inteligencia para preparación de planes y órdenes de operaciones de la Policía Nacional. Son sus funciones:

1. Organizar el servicio de inteligencia y contrainteligencia;
2. Reunir, procesar y difundir las informaciones que permitan conocer la situación de las organizaciones delictivas y otros;
3. Coordinar e intercambiar informaciones con organismos nacionales e internacionales relativas a sus funciones;
4. Tener a su cargo el centro de mensaje e información;
5. Colaborar con las dependencias policiales en la técnica de obtención de informes, interrogatorios, traducción de documentos, fotografías secuestradas u obtenidas y otros datos técnicos científicos;
6. Dirigir las actividades para obtener informaciones y su procesamiento para transformarla en inteligencia;
7. Proporcionar la inteligencia e información a las dependencias afectadas a fin de apoyarlas en su oportunidad;
8. Coordinar y supervisar lo referente a recolección de datos meteorológicos y otros de interés para el servicio;
9. Planear en coordinación con los miembros del C.A.S. y otras dependencias, los métodos y procedimientos a utilizar para la obtención de informaciones y/o desarrollar la contrainteligencia; y
10. Planear y supervisar la instrucción de inteligencia y contrainteligencia para el personal de la Institución.

Art. 23. El Departamento de Planificación y Operaciones (D-3), es el órgano encargado de asesorar al Comando sobre aspectos relacionados con la organización, instrucción y operaciones de la Policía Nacional.

Son sus funciones:

1. Mantener actualizada la nómina de recursos técnicos y tácticos para elaborar diversos planes de operaciones policiales, y evaluar la capacidad operativa de las dependencias;

2. Proponer la organización y equipamiento de las dependencias policiales;
3. Preparar y distribuir la directiva general de instrucción en coordinación con las dependencias, ajustando sus orientaciones según las necesidades del servicio e índice delictual, dentro de un área de responsabilidad;
4. Preparar y supervisar la instrucción policial del personal;
5. Elaborar planes de operaciones en coordinación con los demás miembros del C.A.S. para los distintos servicios y proponer cursos de acción;
6. Supervisar la correcta ejecución de los planes elaborados, las demás resoluciones y órdenes del Comando;
7. Confeccionar y actualizar cartas topográficas y memorias geográficas;
8. Realizar y supervisar permanentemente apreciaciones de seguridad de las dependencias de la Institución u organismos bajo custodia policial;
9. Seleccionar y establecer áreas de instrucción;
10. Supervisar periódicamente planes de seguridad para casos de emergencia;
11. Publicar materiales de instrucción para el personal;
12. Difundir modelos y métodos de planificación acorde con los nuevos sistemas modernos de organización policial, para el fortalecimiento técnico profesional del personal;
13. Establecer las prioridades en materia de operaciones y servicios policiales, presentando sugerencias de cambios de organización y refuerzo de personal; y
14. Planear las operaciones policiales no convencionales como ser guerrillas, fuga de detenidos, ocupaciones de tierra, abigeatos y otros delitos, para todo el territorio nacional.

Tras esta breve enumeración de tendencias observables en materia de conocimiento en el campo de la Seguridad, se puede concluir cuanto sigue:

- En el ámbito internacional, la investigación en la materia tiene un predominio de carácter técnico policial, en el cual puede distinguirse el policiamiento orientado a resultados, orientado a la comunidad, y la aplicación de modelos de predictibilidad matemática a la anticipación del delito y la violencia;
- En todos los casos, la línea de base es un esquema de planeamiento basado en Inteligencia, entendida no como técnicas de espionaje, sino como estructura analítica;
- En el Paraguay, en cambio, las principales publicaciones en años recientes han estado divididas entre un enfoque de derechos que busca correlaciones criminológicas y explicaciones causales del entorno social, y un enfoque técnico policial que sin embargo, no incluye a la Policía Nacional como actor fundamental sino como receptor y ejecutor de políticas;

- El análisis de inteligencia en el Paraguay se basa en premisas falsas o manipuladas, según consultores extranjeros;
- El abordaje nacional ha sido también dominado por un foco político cuya preocupación principal, es controlar y gobernar una fuerza policial voluminosa que puede resultar una fuente de inestabilidad;

## 3. CONCLUSIONES

- En menor medida, la producción literaria paraguaya en materia de seguridad ha consistido en el abordaje criminológico, que procura explicaciones causales del fenómeno delictivo, sin proponer una visión comprehensiva que incluya a la fuerza policial y otras instituciones del Estado cuya acción tiene incidencia sobre el desempeño de la seguridad pública;
- Finalmente, y por sobre todo lo anterior, las ideas sobre seguridad en el Paraguay parecen estar profundamente marcadas por los medios masivos de comunicación, cuyo abordaje casuístico presenta un impacto sostenido y exponencialmente superior a cualquier producción científica en la materia.

### Estructura para una investigación ampliada

A partir del marco teórico, conceptual y referencial establecido hasta este punto, es plausible proponer una investigación ampliada y sistemática estructurada inicialmente bajo los siguientes criterios.

#### 3.1.1 Preguntas de la Investigación

##### 3.1.1.1 Pregunta Genérica

¿Qué instituciones del Estado y organizaciones ciudadanas inciden sobre el devenir de la Seguridad Ciudadana en el Paraguay?

##### 3.1.1.2 Preguntas Específicas

- ¿Qué instituciones públicas y/o instancias sociales juegan un rol en la detección temprana de fenómenos potencialmente delictivos o criminales y cómo funcionan en la actualidad?
- ¿Qué instituciones públicas y/o privadas se encuentran habilitadas para disuadir o re-

primir eventos delictivos y criminales en el Paraguay y cómo funcionan en la actualidad?

- ¿Qué instituciones públicas y/o privadas tienen a cargo la realización de investigaciones penales en el Paraguay y cómo funcionan en la actualidad?
- ¿Qué instituciones públicas y/o privadas coadyuvan en el juzgamiento de eventos delictivos y criminales en el Paraguay y cómo funcionan en la actualidad?
- ¿Qué instituciones públicas y/o privadas coadyuvan en el castigo de hechos juzgados como punibles en el Paraguay y cómo funcionan en la actualidad?
- ¿Qué instituciones públicas y/o privadas intervienen en el proceso de reeducación y resocialización de personas privadas de su libertad en el Paraguay y cómo funcionan en la actualidad?
- ¿Qué instituciones públicas y/o privadas llevan a cabo planes de reinserción social para los infractores de la ley que hayan cumplido con su pena?

## 3.2 Objetivos de la investigación

### 3.2.1 Objetivo General

Formular una base de razonamiento útil, para comprender qué eslabones institucionales, paraestatales y ciudadanos inciden en la Seguridad Ciudadana en el Paraguay, con el fin de contar con una plataforma lógica que permita generar políticas públicas sistémicas, proactivas y eficientes en materia de Seguridad Pública.

### 3.2.2 Objetivos específicos

- Definir un perfil de la arquitectura de la Seguridad Ciudadana con base en conocimiento científico para el Paraguay;
- Identificar y tipificar los roles institucionales, paraestatales y ciudadanos en el funcionamiento de los esquemas de Seguridad Ciudadana en el Paraguay;
- Identificar y tipificar derechos, atribuciones y principales falencias que inciden sobre la Seguridad Ciudadana en el Paraguay;
- Proponer análisis que permitan interconectar amenazas, capacidades y falencias, y consecuentemente posibiliten la existencia de una base funcional para la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

AMARILLA, José. Reportes varios de la Dirección de Inteligencia, Dirección de Planeamiento y Control e informes de Gestión. Ministerio del Interior. 2009 – 2014. Asunción, Paraguay.

ÁLVAREZ, Alejandro E.: El estado de la seguridad en América Latina, en *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Buenos Aires, Argentina. 2008

BEAUFRE, André. Introducción a la Estrategia. Neuilly. Impreso por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

BÉLIZ, Gustavo. Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Estados Unidos. 2012

BERGER, Peter L. y Luckmann, Thomas. La construcción social de la realidad. Doubleday. Única edición en castellano autorizada por Doubleday & Company Inc. (Garden City, Nueva York, Estados Unidos). Buenos Aires, Argentina. 1968

BOBBIO, Norberto. NICOLA, Matteucci y GIANFRANCO Pasquino: Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México. 1983

BRANTINGHAM, Paul: Crime Pattern Theory. Institute for Canadian Urban Research Studies. Santiago, Chile, 2014

CAVALLARO, James L. et al. La Seguridad en el Paraguay: análisis y respuestas en perspectivas comparadas - Harvard University Press. Cambridge, 2008

Constitución Nacional del Paraguay (1992). Asunción. Editorial El Foro

DAMMERT, L. – Zúñiga, L. Seguridad y Violencia, desafíos para la Ciudadanía. FLACSO. Santiago, Chile. 2007.

DI TELLA, T. y otros: Diccionario de ciencias sociales y políticas. Buenos Aires, Emecé Editores. 2001

ESCOBAR, Santiago: Seguridad Ciudadana, concepciones y políticas. Fundación Ebert México. 2005

FLACSO/AECID: (In) seguridad y violencia en América Latina. Francisco Rojas Aravena y Manuela Mesa, coordinadores. Varios autores. Santiago, Chile. 2008.

GABALDÓN, Luis Gerardo. Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela. Caracas, Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales- Ildis. Caracas, Venezuela. 2008

HERNÁNDEZ Sampieri, R./ Fernández R./ Baptista, P.: Metodología de la investigación. McGraw Hill Interamericana. México. 2006

KELLING, George L. – Coles, Catherine. *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone Editions, New York, New York. 1997 – 2008.

Ley 222/93. Orgánica de la Policía Nacional del Paraguay. Publicación policial

HEUER, R. – Pherson, R.: Técnicas de análisis estructurado para analistas de Inteligencia. CQ Press. Washington, Estados Unidos. 2012

LUPIAÑEZ, Hugo A. Diferencias en el Control Impulsivo en Delitos de Robo y Robo Asociado a Homicidio. Tesis de Maestría. Facultad de Psicología. Universidad de Aconcagua. Santiago, Colombia. 2008

MILLER, R. Enfrentando la violencia. New Hampshire. YMAA Publication Center. Estados Unidos. 2011.

OCAMPOS, Milciades: Tesis “Operacionalización de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana”. Escuela de Estrategia Policial. Luque, Paraguay. 2014

Organización de Naciones Unidas (2004). Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Grupo de Alto Nivel. Viena. UNODC

Organización de Naciones Unidas (2006). Seguridad Humana Ya. Viena. UNODC

SCHULMEISTER, G. (2013). Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior y fue realizado con apoyo del “Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la Cohesión Social y la Competitividad” BID. Asunción, Paraguay. 2013

SEPÚLVEDA Scarpa, Martha y VERA, Marcela. Informe final para la implantación del Sistema de Información Unificado de Estadísticas Consultoría para Policía Nacional. Centro de Análisis Estratégico del Delito (CEAD –Chile). Consultoría para el Diseño y Propuesta de Implementación del Sistema de Información Unificado de Estadística. Policía Nacional. Diciembre, 2014. Asunción, Paraguay.

SERSALE, J./ SAÍN, M. (2008). Seguridad ciudadana en el Paraguay. Una mirada desde el desarrollo humano. PNUD. Asunción, Paraguay. 2008.

SOLÍS, Luis Guillermo/ ROJAS Aravena, Francisco: Crimen organizado en América Latina. FLACSO. Editorial Catalonia. Santiago, Chile. 2008

SUÁREZ, A.: Gestión y economía. Editorial Pirámide, Buenos Aires, Buenos Aires. 2010

TUDELA Poblete, Patricio. Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina. Revista de Estudios Policiales nº 3. Santiago, Chile, 2008.

TYSKA, L. – Fenelly, L.: Seguridad física, 150 aspectos. BH Editorial. Boston, Estados Unidos. 2010

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Georgetown University, Washington, Estados Unidos. 2008

VON CLAUSEWITZ, Karl. Sobre la Guerra. Prusia, 1816. Reimpresión Anteo, 2010

YÉPEZ, E.: Seguridad Ciudadana, 14 lecciones. Instituto de Defensa Legal. Lima, Perú. 2006

Mientras en el Continente Americano, en la producción académica en materia de seguridad pública predominan corrientes técnico – policiales centradas en la obtención de resultados, enfocadas en problemas, orientadas a la comunidad y guiadas por Inteligencia; en el Paraguay la producción de conocimiento en seguridad pública se divide entre dos corrientes de escasa incidencia y un tercer actor no científico fuertemente dominante.

Por un lado, predomina un enfoque analítico centrado en la preservación de derechos, en una suerte de contraposición al abordaje técnico político que sin embargo no se ocupa de aspectos policiales, salvo como elemento de gobernabilidad y estabilidad.

Mientras tanto, el actor que aparece como dominante en la conformación de una realidad social de la seguridad, es el fuerte sector de los medios masivos de comunicación, cuyo abordaje se centra principalmente en la casuística y el morbo.

En la escasa producción académica, sin embargo, es notoria la ausencia de un enfoque sistémico centrado en la funcionalidad de las instituciones cuyo accionar tiene incidencia sobre la seguridad pública.

*While in the American Continent Security Scientists focus on technical aspects of policing, and research highlights Problem – Oriented, results measuring, Community – Oriented, or Intelligence – Led Policing issues, knowledge in Paraguay has been largely coopted by two peripheral approaches and a non – scientific but dominant third party. In one hand, analysis has centered attention on preserving fundamental rights.*

*On the other, a technical and political approach privileges governance aspects of a large Police Force, paradoxically excluding it as an active factor.*

*In the meantime, the media appears as a dominant actor on socially built reality on Public Security matters, based on large, massive, daily impact based upon exploding blood – based morbidity.*

*In rather scarce local academic production, nevertheless, persists a notorious absence of systematic approach to understanding multi – institutional role and impact on Public Security.*