

La Seguridad en el Paraguay:

**Análisis y respuestas en perspectivas
comparadas.**

**Clínica de Derechos Humanos
Programa de Derechos Humanos
Facultad de Derecho de la
Universidad de Harvard**

**Publicado con el apoyo de la Universidad Columbia del
Paraguay, Asunción, Paraguay**

Mayo 2007

Cambridge, MA, Estados Unidos y Asunción, Paraguay

Coordinadores del proyecto y editores de contenido

James Louis Cavallaro

Soledad Villagra de Biedermann

Autores

Jacob Kopas

Yukyan Lam

Timothy Mayhle

Correctora de estilo y traductora principal

Jane Hopwood-Reidel

Traductores

Sebastián Albuja

Verónica Pallarés

Correctores de estilo asistentes

María Luisa Romero

Nelson Camilo Sánchez

Investigadores

Jane Hopwood-Reidel

Jacqueline Kinghan

Jacob Kopas

Yukyan Lam

Stephen McGuinness

Lourdes Peroni

Ron Snipeliski

Investigadores asistentes y editores técnicos

Stephen Darrow

Alexia De Vincentis

Sonia Marquez

Matthew Wells

José Klein

Índice

ACRÓNIMOS Y TERMINOLOGÍA	iv
PREFACIO	v
AGRADECIMIENTOS	viii
RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES.....	x
1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 METODOLOGÍA	1
1.2 PROPÓSITOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	2
2 EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	5
2.1 INTRODUCCIÓN	5
2.2 HISTORIA RECIENTE	6
2.3 PERCEPCIÓN DEL AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD.....	16
2.4 LA REACCIÓN PÚBLICA Y EL CONTRAGOLPE A LAS REFORMAS.....	17
2.5 RECIENTES INICIATIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA	25
2.6 LA SITUACIÓN PENITENCIARIA	32
3 EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY	45
3.1 LA INSEGURIDAD PERCIBIDA VERSUS LA INSEGURIDAD REAL	46
3.2 LA EXPLOTACIÓN DEL MIEDO.....	64
3.3 CULPAR A LA REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL PENAL.....	82
3.4 AVANCES DE LA REFORMA	86
3.5 LA MALA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS Y LAS CONTINUAS DEFICIENCIAS INSTITUCIONALES	91
3.6 LOS FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS QUE CONTRIBUYEN AL AUMENTO DE LA DELINCUENCIA.....	103
4 POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR.....	118
4.1 PRÁCTICAS POLICIALES	119
4.2 MEDIDAS LEGALES Y OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES	148
4.3 ESTRATEGIAS QUE RESPONDEN A LAS CAUSAS PRÓXIMAS DE LA DELINCUENCIA.....	169
5 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	179
5.1 RECOMENDACIONES	181

Acrónimos y Terminología

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Caballos Locos	Se refiere a grupos de asaltantes que corren rápidamente a través multitudes y roban cosas de valor
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Coefficiente Gini	Medida de la desigualdad de la distribución de recursos; 0,0 equivale a igualdad absoluta; 1,0 significa desigualdad absoluta
DESEPAZ	Programa Desarrollo Seguridad y Paz una iniciativa para la prevención de la delincuencia en Cali, Colombia
DGEEyC	Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos
<i>Favelas</i>	Comunidades pobres en Río de Janeiro y los alrededores, Brasil
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAJOP	<i>Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares</i> , una organización en Brasil.
IHRC	<i>International Human Rights Clinic of Harvard Law School</i> (Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Harvard)
INECIP	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
OEA	Organización de Estados Americanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PBI	Producto Bruto Interno
Peajeros	Aquellos que exigen pagos ilegales a los que viven en los barrios más pobres para que puedan pasar ilesos por un barrio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROVITA	<i>Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas da Violência</i> , un programa de protección de testigos en Brasil
PUE	Policía Urbana Especializada
WOLA	<i>Washington Office on Latin America</i> (Oficina de Washington para América Latina)

Prefacio

¿Cómo nos ven desde fuera? Es una pregunta que en Paraguay siempre hacemos, con curiosidad, y con algo de secreta vanidad, a quienes nos visitan, esperando una respuesta positiva, que alabe nuestros valores, o al menos una respuesta franca, aunque nunca indiferente, que nos muestre en algún récord negativo.

El Paraguay no ha sido en esta ocasión especialmente seleccionado para ser investigado por sus índices altísimos en delincuencia e inseguridad, o por alguna otra encuesta que seudo orgullosamente mostraremos por ser los peores en algo, porque nos hace salir del anonimato. Este informe no se caracteriza por mostrarnos como el país con mayor o menor seguridad, en algún extremo. Refleja, en cambio, la realidad de un país pequeño, cuya población puede ser igual a la de una ciudad de un país vecino, y cuyos problemas, que se comparten en la región, y por tanto no son ni más ni menos graves comparados a los de los otros, no deberían dejar de preocuparnos y ser desatendidos por esa razón.

Al comenzarse la investigación sobre Paraguay de este equipo de la Universidad de Harvard, cuyo Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho trabaja a la vez en distintos proyectos en varios otros países de la región, se buscaba un tema de derechos humanos que fuera importante para el país, en lo que fui consultada. El tema de la seguridad resaltaba, por todo lo que implica para nuestra sociedad y por la percepción de que la inseguridad es uno de los peores, si no el peor, de los problemas que tenemos.

El involucramiento de la Universidad de Harvard—habiendo estudiado ahí lo sabía—implicaría no solamente un trabajo con recursos, serio y exhaustivo de exploración de la realidad, que incluyera varios viajes desde Cambridge de un equipo considerable al país, sino una investigación de niveles de excelencia y calidad que buscaría aportar y lo haría, a todo lo que ya se hubiera escrito y analizado en el país hasta el momento.

La participación académica local con la publicación conjunta del documento por la Universidad Columbia del Paraguay, implicó sumar un compromiso suyo ya tradicional con los derechos humanos. Además, para la universidad paraguaya en

PREFACIO

general, el intervenir en el debate nacional de las políticas públicas del país, implica una necesidad y una responsabilidad que ya no debieran ser postergadas.

En este debate nacional, el combate contra la inseguridad se ha visto frecuentemente confrontado con la protección de los derechos humanos, como si resguardándose los derechos fundamentales sólo se protegiera a los delincuentes. La confrontación no es real, puesto que cuando los derechos humanos se preservan para todos por igual, se está defendiendo el derecho a la seguridad, incluido el de las víctimas, que sólo pueden ser amparadas verdaderamente si existe un estado de derecho.

La desprotección de las víctimas de la delincuencia y un sentimiento generalizado de impunidad ante un Estado muchas veces ausente, especialmente la inaccesibilidad por parte de la gente con pocos recursos a la justicia, es lo que ayuda a crear un clima de impotencia ante el delito y el crimen, en el que numerosas denuncias, o no se hacen, o no obtienen los resultados esperados. Para muchos, la dificultad de acceso a la protección judicial se suma a la falta de acceso a muchos otros derechos básicos.

La seguridad es un derecho humano en sí, que se ha garantizado en el orden constitucional de todos los Estados y en la gran variedad de instrumentos internacionales de derechos humanos que los Estados han ratificado, como en el caso de Paraguay. Entendiéndolo como tal, el derecho a la seguridad debe ser ejercido por la ciudadanía, que puede perderlo incluso por percepción. Si se pierde la convicción de que la calle es de la ciudadanía, también se pierden los espacios públicos.

Cuando se dice que la percepción de inseguridad está reñida con la inseguridad real, pareciera que se apoyara a las autoridades que minimizan el problema. Esa no es la intención de un informe que busca conocer las causas reales, y no las ficticias, para ayudar a combatir la falta de seguridad. Por el contrario, se señalan todos los problemas subyacentes y visibles de la inseguridad. Entre otros, las dificultades de no poder seguir una política de Estado, cuando todo cambia cada vez que hay relevo de autoridades. En cada nuevo gobierno se procede como si éste surgiera de una revolución, y no de cambios de personas del mismo partido, a veces del mismo gobierno, donde sin concebir una línea sostenida de trabajo, se comienza de nuevo, sin importar lo bueno que se haya hecho. El

Estado, de esta manera, permanece peligrosamente lejano a los problemas de la gente, y no se afianzan las instituciones.

En este contexto, se encuentra la reforma legislativa a largo plazo, como la reforma penal y procesal penal, con la necesidad de instituciones fuertes y una implementación acabada de la legislación, que respete los derechos humanos: una tarea difícil. Adicionalmente, se cuenta con un ambiente hostil donde se prefieren recursos precipitados y mediáticos en el combate a la delincuencia, lo que ha hecho retroceder a las reformas.

El rol de la prensa en la presentación del fenómeno de la inseguridad, por ende, también se debate en el informe, desde los mismos actores de la prensa, en un enfoque original, ya que no siempre son entrevistados de esta manera, analizando con sus propias voces su poder, su nivel de credibilidad y su labor en reemplazo a instituciones.

Finalmente, toda investigación, incluida la presente, es necesariamente un corte a la realidad. Se hace un corte en el tiempo, por la duración de la investigación, que principia en octubre de 2005 y termina en marzo de 2007, y en el espacio, cuando se trabaja en especial sobre los problemas de la inseguridad urbana. Es por esto que algunos hechos llamativos sobre la inseguridad, pueden haber quedado sin tratarse, como varios hechos subsecuentes de secuestros ocurridos este año, aunque no sean determinantes para cambiar las conclusiones. De todas maneras, los problemas heredados se analizaron desde una perspectiva histórica, para luchar contra el olvido, y contra todo lo que nos hace olvidar que el tiempo pasado fue peor.

Así es entonces cómo nos ven, imaginemos que es mejor tiempo el que nos queda que el que ya pasó, que las percepciones no nos hagan retroceder, mirémonos cómo somos en realidad para recuperar esperanzas y autoestima, para trabajar en lo que nos queda por hacer y para avanzar en lo bueno que comenzamos.

Soledad Villagra de Biedermann

Experta independiente en Derechos Humanos de la ONU

Asunción, mayo de 2007

Agradecimientos

Este informe está basado en diecinueve meses de investigación, que incluyó tres períodos de investigación de campo en Paraguay. La investigación y la redacción de este informe fueron hechos por estudiantes matriculados en la Clínica Internacional de Derechos Humanos (IHRC por sus siglas en inglés) [International Human Rights Clinic] del Programa de Derechos Humanos de Harvard Law School, bajo la dirección del Profesor Clínico y Director Ejecutivo del Programa de Derechos Humanos, James Cavallaro y de la experta independiente en Derechos Humanos de la ONU y Profesora de la Universidad Columbia, Soledad Villagra de Biedermann. Jacob Kopas, Yukyan Lam, y Timothy Mayhle hicieron la redacción inicial y desarrollaron e incorporaron modificaciones a lo largo del proceso de edición.

Los autores desean expresar su agradecimiento a varias personas en Paraguay que nos brindaron gran ayuda durante esta investigación. Debemos agradecimientos especiales a Soledad Villagra de Biedermann por su rol central en la conceptualización e investigación de este informe. Estamos especialmente agradecidos con Verónica Pallarés, Lourdes Peroni, Verónica Peroni, y Soledad Villagra de Biedermann, quienes coordinaron la investigación durante las tres visitas a Paraguay.

También quisiéramos agradecer a los varios miembros del sistema de justicia penal de Paraguay y a la sociedad civil por facilitarnos información valiosa para esta investigación. Apreciamos enormemente la ayuda de Benjamín Fernández Bogado, Marcos Köhn Gallardo, Roque Orrego, la Senadora Ana María Mendoza de Acha, del Ministro Víctor Manuel Núñez, la Fiscalía Teresa Martínez Acosta y Hugo Valiente. También estamos profundamente agradecidos con los internos y con los funcionarios de los centros de detención de Tacumbú, Casa del Buen Pastor, Penitenciaría Industrial “La Esperanza” y Centro Integral Educativo de Itauguá por su franqueza y por la valiosa información que nos facilitaron.

La IHRC agradece especialmente a Raquel Dodge, cuya generosidad con su tiempo y perspectivas permitieron mejorar enormemente este texto. También quisiéramos agradecer al Profesor Christopher Stone por su valiosa ayuda guiando la investigación.

Agradecemos asimismo a las y los estudiantes del Postgrado de Derechos Humanos de la Universidad Columbia del Paraguay, que hicieron comentarios a la edición en español, así como también al Ceniju, el Centro de Estudios de la Universidad Columbia, en la persona de Lourdes Barboza, por el apoyo en este proyecto.

Finalmente, la Clínica Internacional de Derechos Humanos está particularmente agradecida con la Universidad Columbia del Paraguay por su asistencia en la publicación y emisión de este informe.

Resumen ejecutivo y recomendaciones

Los dieciocho años desde la caída de Stroessner en Paraguay han estado marcados por un aumento en la sensación de inseguridad pública, impulsado por la cobertura mediática de delitos de alto perfil y por la explotación política de la preocupación por la delincuencia. Con el aumento de esta sensación de inseguridad pública, también ha surgido una creencia popular que atribuye este incremento de la delincuencia a las reformas penales recientemente implementadas. Este estudio sostiene que esta creencia popular es equivocada por varias razones. En primer lugar, los niveles de delincuencia en los centros urbanos de Paraguay, si bien son altos, son más bajos o comparables con los niveles en la región, lo cual sugiere que la percepción de inseguridad es exagerada. En segundo lugar, las reformas en sí mismas difícilmente son la causa del incremento de la delincuencia. Los datos disponibles demuestran que la eficiencia del sistema de justicia penal, de hecho, ha *aumentado* desde la reestructuración de los códigos penal y procesal penal, aún cuando todavía no han sido implementados completamente. Asimismo, una serie de otros factores; que incluyen el estancamiento económico, los cambios demográficos y el aumento del uso de Paraguay como un punto de tránsito del tráfico de contrabando internacional resultan explicaciones más probables del aumento en la delincuencia. Si Paraguay va a responder al sentimiento generalizado de los ciudadanos de inseguridad, debe enfrentar y abordar las causas reales del aumento de la delincuencia y de la ineficacia del sistema de justicia penal. Este estudio—basado en investigaciones hechas en Paraguay y en un análisis comparativo de las experiencias principalmente en América Latina—busca examinar la inseguridad y las respuestas estatales en el país de una forma extensiva y matizada. Si bien las recomendaciones que hacemos en este informe no son exhaustivas, esperamos que este estudio le sirva de apoyo a profesionales, académicos y analistas en el país en sus esfuerzos por mejorar la seguridad y fortalecer el estado de derecho.

Un legado de inseguridad

Las décadas de régimen autoritario y la transición problemática a la democracia dificultaron el establecimiento de un sistema de justicia penal eficiente y efectivo en Paraguay. La policía, que anteriormente simplemente seguía las órdenes del Poder Ejecutivo, rara vez llevaba a cabo investigaciones penales técnicas. Las prisiones superpobladas, utilizadas por largos períodos como depósitos de retención donde pocos detenidos alguna vez llegaban a juicio, crearon un ambiente caldeado que llevó a altos niveles de reincidencia. La corrupción, la arbitrariedad y los privilegios persistentes continuaron plagando las instituciones en todo el sistema de justicia penal.

Los nuevos Código Penal y Código Procesal Penal, promulgados en 1997 y 1998 respectivamente, constituyen un paso significativo para desarrollar un sistema de justicia penal moderno y eficiente. La reforma buscó reemplazar el antiguo sistema inquisitivo con un sistema acusatorio, con la promesa de audiencias públicas y orales, garantías de derechos, juicios rápidos y eficiencia procesal. Sin embargo, los problemas en la coordinación, la resistencia institucional al cambio, y el aumento en la percepción de inseguridad luego de la transición a la democracia, han causado una disminución en el apoyo a estas reformas.

Desde entonces el debate público sobre la seguridad ha estado dominado por reclamos de volver a prácticas y políticas más severas y autoritarias contra la delincuencia, lo cual ha llevado a cambios a las reformas de 1997 y 1998. Estas contrarreformas, que incluyen la reducción de la disponibilidad de medidas alternativas a la prisión y el aumento de las condenas a prisión para algunos hechos punibles, en gran medida han sido respuestas precipitadas a eventos magnificados por el sensacionalismo en los medios de comunicación que han capturado la atención pública. En los últimos años, las decisiones de política de justicia penal no han sido hechas de forma unificada o metódica. Los funcionarios gubernamentales han implementado políticas sin analizar las tendencias de la delincuencia, mediante un apoyo rápido a los programas existentes en favor de hacer cambios visibles que ellos consideran que el público puede notar. En efecto, nuestro análisis de los datos disponibles ha mostrado que las estadísticas oficiales no son confiables y que las fuentes alternativas de información son escasas. En este contexto, innovaciones

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

prometedoras como el sistema de emergencia 911 pierden disponibilidad de fondos frente a políticas más controvertidas como la nueva Policía Urbana Especializada.

Entretanto, otros temas preocupantes, tales como el sistema de penitenciarías superpobladas y contraproducentes, la corrupción institucional persistente y la inquietante tendencia sin límites hacia la privatización de la seguridad, continúan estando fuera de la agenda del gobierno.

Percepción y realidad

La gran mayoría de los paraguayos cree que la delincuencia está aumentando rápidamente. En una encuesta de Latinobarómetro de 2003, el 89% de los encuestados sentía que Paraguay se estaba tornando cada día más inseguro. Sin embargo, datos precisos sobre los índices reales de la delincuencia rara vez están disponibles. Los datos de la policía no son confiables y la mayoría de las instituciones de justicia penal no dispone de métodos sistemáticos de recolección y análisis de estadísticas. Las más confiables son probablemente los índices de denuncia de homicidios, que si bien aumentaron levemente durante la última década, se han mantenido por debajo del promedio en América Latina. Las encuestas de victimización, otro indicador relativamente confiable, también han mostrado un aumento en la criminalidad que todavía está por debajo de las tendencias regionales.

Esta discrepancia entre la percepción y la realidad es probablemente el resultado de la explotación de los temores públicos por parte de los medios de comunicación y de los políticos. El sensacionalismo mediático, que se enfoca en hechos punibles violentos y sangrientos, ha distorsionado la percepción pública de la violencia y la seguridad. Muchos políticos han aprovechado este temor para obtener apoyo político al abogar por políticas duras contra la delincuencia. Esto, a su vez, ha distorsionado la percepción pública más aún, y ha llevado al desarrollo de políticas inefectivas y a una continua erosión del apoyo a las garantías procesales que están contenidas en los nuevos códigos penales.

En gran parte, los ataques y las críticas a las nuevas reformas en el debate público han estado fuera de lugar. Si bien el examen detenido del sistema de justicia penal ha sido incompleto, muchos críticos sostienen que los nuevos

derechos y las garantías procesales de los nuevos códigos favorecen los derechos de los delincuentes por sobre los derechos de los demás ciudadanos. Este argumento pasa por alto los importantes beneficios que las reformas ya han producido, que incluyen el aumento en la eficiencia judicial y la reducción en los índices de detención previa al juicio —índices que consistentemente excedían el 90% de la población carcelaria antes de las reformas. Desafortunadamente, a pesar de estos avances, los problemas de corrupción persistentes, las influencias indebidas y la falta de implementación adecuada—todo lo cual es ignorado por aquellos que buscan reformas de línea dura—continúan impidiendo la efectividad de las reformas.

Nuestra investigación indica que, más que los derechos garantizados por las nuevas reformas, los factores socioeconómicos tales como el aumento de la desigualdad, el crecimiento de la población, las tendencias de migración de áreas rurales a centros urbanos y la presencia de asociaciones delictivas internacionales, podrían haber contribuido al aumento de los índices de delincuencia. Este análisis sugiere que, para ser efectiva, la política de justicia penal debe incorporar un entendimiento más amplio de las causas de la delincuencia.

Perspectivas comparadas

Las experiencias de otras democracias en transición en América Latina revelan que ciertas prácticas policiales que Paraguay puede considerar implementar, son en realidad inefectivas. Por ejemplo, simplemente la contratación de más oficiales de policía, la promoción del uso excesivo de la fuerza o la dependencia en las fuerzas de seguridad privada, no han tenido el efecto deseado de bajar los índices de delincuencia. Es aún peor, estas medidas pueden *aumentar* la inseguridad en forma contraproducente.

Las políticas legales y estructurales actuales están mal dirigidas, dado que están basadas en percepciones equivocadas de la eficacia de las cárceles. Estudios casuísticos de otros países han demostrado que el aumento de las condenas a prisión y el uso de la detención previa al juicio con la intención de mantener a quienes son percibidos como delincuentes fuera de las calles, en realidad, tienen

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

poco efecto en los índices de delincuencia mientras que a su vez imponen costos significativos a los gobiernos ya sobrecargados.

Otras medidas han demostrado ser capaces de producir resultados positivos en contextos socioeconómicos similares a los de Paraguay. Prácticas policiales que fomentan la cooperación con la comunidad, que despliegan personal de policía en forma cuidadosa y con objetivos claros, que establecen mecanismos institucionales para combatir la corrupción y el abuso policial y que promueven la coordinación con fiscales y otras instituciones de justicia penal han mostrado tener el potencial de reducir la delincuencia.

Las prácticas policiales efectivas son necesarias pero no son suficientes por sí solas para lograr la seguridad ciudadana. El empleo de medidas alternativas a la prisión, de hecho, tiene un mayor potencial de disminuir la delincuencia mediante la reducción de la superpoblación carcelaria, lo cual logra que sean ambientes que generan menos violencia y que fomentan menos reincidencia. Invertir en programas de rehabilitación y reintegración también resulta prometedor, dado que estos programas reducen la reincidencia al ayudar a los individuos en la transición a estilos de vida productivos y no delictivos. Mejorar la eficiencia judicial mediante la reducción de la corrupción y el desarrollo de programas de protección de testigos también ha obtenido resultados positivos en otros países. Estas reformas institucionales más amplias son esenciales, ya que apreciar cómo operan conjuntamente las diferentes instituciones de justicia penal—tales como el Poder Judicial, la fiscalía y la policía—para combatir la delincuencia, permite al gobierno promover políticas más integradas y efectivas.

Finalmente, las políticas de justicia penal probablemente sean más efectivas si abordan las causas próximas de la delincuencia: las condiciones y los ambientes que permiten directamente que la delincuencia subsista y prolifere. Tales políticas podrían incluir programas dirigidos a ayudar a la juventud en alto riesgo, a mejorar el control de armas de fuego y a desarrollar medidas secundarias de prevención, tales como mejorar la iluminación de las calles y establecer programas de vigilancia de los barrios.

La naturaleza del actual discurso sobre delincuencia en Paraguay no ha facilitado el dialogo sobre soluciones efectivas y viables para tales problemas existentes. Más que sobre un análisis objetivo y empírico de los datos, la política

ha sido desarrollada sobre el miedo a la inseguridad que es fácilmente distorsionable y manipulable. Esta situación debe cambiar si Paraguay quiere desarrollar un sistema judicial penal moderno, competente y eficaz.

1.1 Recomendaciones

Al gobierno de Paraguay en general:

- Desarrollar métodos confiables de recolección de estadísticas dentro de la Policía Nacional, del Ministerio Público, del Sistema Penitenciario y del Poder Judicial;
- Coordinar el análisis estadístico entre las varias instituciones del sistema de justicia penal para entender como se “alinean” las políticas en las distintas instituciones para afectar los índices de delincuencia;
- Complementar los datos de delitos denunciados recolectados por la Policía Nacional con encuestas anuales de victimización;
- Asegurar el acceso a los datos sobre delincuencia en un modo abierto y transparente para facilitar el análisis por parte de instituciones no gubernamentales y grupos de investigación;
- Seguir políticas de justicia penal basadas en análisis de observaciones empíricas de niveles reales de delincuencia, así como también las formas en que las distintas instituciones del sistema de justicia penal interactúan para afectar los índices de delincuencia;
- Analizar cómo influyen los distintos factores socioeconómicos en los índices de delincuencia y abordar estos temas más amplios en conjunto con la política de justicia penal;
- Continuar apoyando las reformas de justicia penal y buscar su implementación total;
- Desarrollar y financiar programas que aseguren el uso efectivo de las medidas alternativas a la prisión;
- Asegurar una supervisión adecuada de las actividades de la seguridad privada.

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Sobre políticas en relación a la Policía Nacional:

- Mejorar la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público, que incluya el desarrollo de programas conjuntos de entrenamiento y clarificar el ámbito de sus responsabilidades para evitar confusiones y conflictos;
- Crear incentivos que promuevan la cooperación con los fiscales de derechos humanos en la investigación de la corrupción y del abuso policial;
- Apoyar más fuertemente el sistema de emergencia 911, que ha hecho avances importantes en mejorar la forma en que la policía interactúa con la comunidad;
- Exigir horas razonables de trabajo y asegurar una compensación adecuada para reducir los incentivos a la corrupción;
- Implementar sanciones más efectivas contra el abuso y la corrupción policial;
- Crear controles en el proceso de reclutamiento para asegurar que la selección de nuevos oficiales no esté basada en conexiones personales o políticas;
- Encarar las causas subyacentes de la delincuencia antes de seguir políticas basadas en remover a los delincuentes de las calles;
- Requerir que la policía recoja datos estadísticos más detallados sobre las personas arrestadas, que incluyan edad, antecedentes, antecedentes policiales, e índices de reincidencia entre otras características;
- Considerar la implementación de programas de policía comunitaria para involucrar la cooperación y coordinación entre la policía y varios sectores de la sociedad;
- Establecer en la carrera policial el respeto a la profesionalidad y la especificidad de funciones, potenciando al mismo tiempo su capacitación.

Sobre políticas en relación al Ministerio Público:

- Modificar el proceso de reclutamiento de nuevos fiscales para asegurar que estos profesionales sean seleccionados en base a sus méritos y no a sus conexiones políticas;
- Crear incentivos para que los fiscales se queden dentro del Ministerio Público mediante el establecimiento de oportunidades de progreso en la carrera y de desarrollo profesional.

Sobre políticas en relación al sistema penitenciario:

- Abordar el tema de la superpoblación en los centros de detención mediante la promoción del uso de sanciones alternativas a la prisión y mediante la reestructuración de los centros existentes;
- Enfocar una mayor atención en la rehabilitación y la reintegración de los ex internos a la sociedad;
- Buscar alternativas a la prisión, cuando sea posible, con mejor control, que le permitan tanto a la persona en espera de juicio, como a la persona condenada, eventualmente reinsertarse en la sociedad;
- Mejorar la calidad y los detalles de los datos recolectados de la población carcelaria.

A la comunidad de ONGs:

- Dar apoyo en la recolección de estadísticas y llevar a cabo análisis independientes de los datos sobre tendencias de la delincuencia;
- Desarrollar políticas de prácticas policiales en forma conjunta con el gobierno y trabajar en forma cercana con la Policía Nacional para asegurar la implementación efectiva de las reformas y del entrenamiento de los oficiales;
- Promover proyectos que ayuden a jóvenes en alto riesgo y proveer alternativas efectivas al delito y a la violencia.

A los medios de comunicación:

- Proveer una descripción más equilibrada y precisa del acontecimiento de hechos punibles violentos en Paraguay y resistir la tentación de vender más debido a una cobertura de noticias exagerada y sensacionalista.

A la comunidad internacional y de donantes:

- Alentar las iniciativas de justicia penal que refuercen el proceso de reforma y el estado de derecho;

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

- Apoyar los programas que le permitan a las autoridades paraguayas recolectar, mantener y distribuir datos sobre todos los aspectos del sistema de justicia penal;
- Patrocinar programas que buscan profesionalizar a la policía y al sistema penitenciario, que enfatizan la responsabilidad y el compromiso con el estado de derecho.

Introducción

La percepción del aumento de la delincuencia ha ensombrecido a Paraguay en los años recientes. En este contexto, los pedidos de políticas de mano dura para combatir una criminalidad desenfrenada aparente predominan en el debate sobre la seguridad pública. Por consiguiente, medidas altamente visibles y políticamente expeditivas tales como el aumento de las condenas penales, el fomento de tácticas policiales represivas, y la revisión de artículos de los códigos penales recientemente implementados han sido adoptadas apresuradamente sin poner atención a su eficiencia para responder a la delincuencia, o a sus consecuencias para los derechos fundamentales. Este informe, investigado y escrito por la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Harvard, y publicado en conjunto con la Universidad Columbia, intenta recoger datos disponibles y añadir una investigación comparativa al debate sobre la delincuencia y las políticas públicas en Paraguay. El informe evalúa la naturaleza y las causas de estos problemas como también las implicancias de varias respuestas estratégicas actuales y posibles desde una perspectiva internacional.

1.1 Metodología

Este informe incorpora la investigación de sitio y secundaria llevada a cabo en Asunción, Paraguay y Cambridge, Massachusetts durante más de dieciocho meses. Nuestros equipos de investigación de la Clínica Internacional de Derechos Humanos realizaron tres viajes de investigación a Asunción en octubre de 2005, marzo de 2006 y octubre de 2006. Durante estas misiones, nuestro equipo llevó a cabo más de sesenta entrevistas individuales con personas interesadas y aquellos encargados de desarrollar políticas, que incluyeron: a varias figuras del gobierno—

INTRODUCCIÓN

representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de la Corte Suprema de Justicia, de la Policía Nacional y del Ministerio Público—miembros de los medios impresos, radiales, y televisivos; expertos legales y criminológicos de organizaciones no gubernamentales y de la academia, como también representantes de entidades privadas preocupadas por asuntos de seguridad ciudadana. Cuando estuvimos en Paraguay, también visitamos varios centros de detención y estaciones de policía para documentar de primera mano las condiciones y preocupaciones de la policía, y de los administradores de las cárceles, guardias, e internos. Las instalaciones que estudiamos entre 2005 y 2006 incluyen la Comisaría Séptima de Asunción, la Central de Emergencia Policial del Sistema 911, la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el Centro Integral Educativo de Itauguá, la Penitenciaría Industrial La Esperanza y la Casa del Buen Pastor. Adicionalmente, nuestro informe incorpora el análisis de extensos materiales documentales, que incluye legislación y jurisprudencia paraguaya; estudios criminológicos y de políticas locales e internacionales; estudios de casos de diferentes jurisdicciones, con énfasis en América Latina; informes de derechos humanos; publicaciones gubernamentales, de medios de comunicación, y de organizaciones no gubernamentales, como también estadísticas acerca de tasas de delincuencia y victimización y opinión pública.

1.2 Propósitos de la investigación

Este informe tiene varios propósitos. Primero, documentar, evaluar y comparar las percepciones y la realidad del aumento del delito y la criminalidad en Paraguay. Comenzando con una evaluación de la situación actual en el país, a la luz de su historia reciente, el informe aborda la relación entre un aparente aumento de la delincuencia y la significativa y todavía reciente transición del país de la dictadura a la democracia. La reestructuración a gran escala del sistema de justicia penal, la revisión completa del código penal y procesal penal, el cambio de un sistema cerrado e inquisitorio a audiencias acusatorias abiertas y públicas, como también una nueva constitución, constituyen en conjunto un contexto importante para el debate actual sobre las políticas de seguridad pública. El legado de corrupción de la dictadura de Stroessner también ha sido claramente influyente, así como su distorsión del rol de los medios de comunicación y del sistema de justicia

penal. En este contexto histórico y en vista de las percepciones sobre el aumento de la delincuencia, iniciativas reaccionarias—que incluyen la así llamada *contrarreforma* que ha implicado la retirada de varios aspectos de las reformas post-*stronistas*—han sido ampliamente ineficientes en combatir la delincuencia.

Mientras tanto, ha sido necesaria una evaluación crítica explícita de la percepción de inseguridad frente a la inseguridad real y la prevalencia de la delincuencia. En este sentido, este informe busca reunir y analizar encuestas de opinión pública que evalúan las percepciones de inseguridad, y las mejores estadísticas disponibles sobre los índices de delincuencia. Nuestro examen se enfoca en la delincuencia urbana. Desde esta base, estudiamos el rol que tienen el sensacionalismo mediático y las presiones políticas en influenciar la opinión pública y las políticas paraguayas, y señalamos particularmente la necesidad de una mejor recopilación de información estadística del delito. Luego, el informe busca discernir las causas reales del problema aparente de la delincuencia de Paraguay, y critica y refuta algunas falsas causas sugeridas popularmente. Por ejemplo, algunos actores culpan el aumento de la delincuencia en la legislación prevista en la nueva constitución y los nuevos códigos penales, vistos como muy indulgentes, como también en la supuesta falta de coordinación entre el régimen legal reformado, visto como una imposición importada, y su contexto doméstico. En cambio nosotros hemos encontrado que son mucho más relevantes los desafíos relacionados a la mala implementación de reformas sistémicas, a las deficiencias institucionales continuas, y a los factores socioeconómicos relacionados al aumento de la delincuencia.

Finalmente, el informe aborda políticas alternativas desde una perspectiva comparativa, buscando ejemplos de técnicas de cumplimiento de la ley que han sido efectivas para reducir la delincuencia y respetuosas de los derechos humanos fundamentales. Al proponer esta estrategia, el informe se basa en la experiencia colectiva de otras sociedades en transición, especialmente las de América Latina. Estrategias tales como la policía comunitaria, así como también la atención a la rendición de cuentas policial y a la recopilación de datos e investigaciones dirigidas por los fiscales, han sido considerablemente exitosas en otros países. También han sido beneficiosas las políticas legales-estructurales, que incluyen el mayor uso de medidas alternativas a la prisión, y el enfoque en programas

INTRODUCCIÓN

efectivos para la reintegración de presos. También discutimos la necesidad de lograr un sistema judicial más transparente y eficiente. Asimismo, el informe sugiere que Paraguay debe satisfacer varias necesidades si va a solucionar de modo significativo las causas que originan la delincuencia. Estas incluyen la necesidad de mayor control de las armas de fuego y de mayor atención a menores en riesgo.

Finalmente, la evaluación de prácticas *ineficientes* y frecuentemente *contraproducentes* ensayadas por otros países que enfrentan retos similares a los de Paraguay, sirve como marco para el análisis que el informe realiza de estrategias aconsejables. Medidas tales como consentir el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y recurrir en forma irrestricta a las fuerzas armadas o a la seguridad privada para que desempeñen tareas policiales básicas han probado ser desacertadas. Estas políticas también tienen severos impactos negativos en los derechos fundamentales de los ciudadanos. En términos legales-estructurales, supuestas estrategias en contra de la delincuencia como aumentar el uso del encarcelamiento, limitar la disponibilidad de alternativas, y tolerar demasiadas detenciones preventivas tienen más probabilidades de *aumentar* las tasas de delincuencia. La superpoblación en las prisiones que resulta de tales políticas puede exacerbar las influencias criminales en aquellas personas acusadas de delitos, y llevar a que personas en riesgo se conviertan en reincidentes. Paraguay probablemente será más efectivo en su lucha contra la criminalidad, y en el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, si políticas como estas son rechazadas, y, cuando sea pertinente, discontinuadas.

2

El contexto actual en perspectiva histórica

2.1 Introducción

Si usted aún no ha sido víctima de algún delito, sepa que es una persona con suerte.

—Artículo de periódico paraguayo, 2 de octubre de 2005¹.

Un fuerte sentimiento de inseguridad ciudadana se ha apoderado del Paraguay. Domina la creencia de que la violencia ha aumentado y que el crimen presenta nuevas amenazas a la seguridad de los paraguayos. Pero este fenómeno, junto con sus posibles causas y factores conexos, no puede ser comprendido de manera aislada. El fracaso de las instituciones públicas en dar respuesta a la creciente inseguridad se vincula a las deficiencias históricas de estos órganos. Las fallas estructurales del sistema de justicia penal abordadas en este informe son en gran parte el resultado de décadas de sometimiento a un régimen autoritario, así como también de la falta de inversión en la transparencia y profesionalidad de jueces, policías y fiscales. Estos defectos a su vez se encuentran vinculados al régimen dictatorial del General Alfredo Stroessner, y a los episodios de crisis institucionales que han afectado el período de transición posterior a su expulsión en 1989². El legado de autoritarismo continúa avivando las percepciones de

¹ *La delincuencia ya golpeó a 7 de cada 10 personas*, LA NACIÓN (Asunción), 2 de octubre de 2005.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 1998*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 6 de abril de 1999, vol. II, párr. 51, [en adelante *CIDH Informe 1999*] (donde se describen algunas de estas situaciones en donde la seguridad jurídica resultó perjudicada por estas crisis institucionales, que frenaron los avances hacia un estado de derecho).

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

seguridad de los paraguayos, afectando no sólo sus opiniones y actitudes sociales, sino también la legitimidad y el funcionamiento de las instituciones públicas claves.

2.2 *Historia reciente*

2.2.1 El Stronismo

El General Alfredo Stroessner asume por un golpe de estado el poder en el Paraguay en 1954³. La naturaleza del gobierno de los próximos treinta y cinco años—conocido como el *stronismo*—fue definida por un régimen opresivo cubierto tras una fachada legalista⁴. En 1967, Stroessner promulgó una nueva Constitución Paraguaya, ostensiblemente validando así su reelección⁵. Diez años más tarde, volvió a convocar a una convención para reformar dicho documento con el mismo propósito, esta vez indefinidamente⁶. Stroessner nunca permitió la participación de una oposición política real, pero se ocupó de que hubiera candidatos títeres para validar elecciones no competitivas en las cuales él era el candidato perpetuo. La campaña era hecha bajo un férreo estado de sitio—que duró durante casi todo su mandato—y sólo se permitía la propaganda oficial⁷. En las elecciones celebradas cada cinco años, controladas sólo por su propio gobierno y partido, invariablemente recibía el 90% de los votos⁸.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser.L/V/II.110, doc. 52, capítulo. II, párr. 12 (2001) [en adelante “CIDH Tercer Informe”].

⁴ *Ver en general*, ROBERTO PAREDES, STROESSNER Y EL STRONISMO, Asunción: Servilibro, 2004, pág. 9.

⁵ *Ibid.* pág. 132; CARLOS R. MIRANDA, THE STROESSNER ERA: AUTHORITARIAN RULE IN PARAGUAY, Boulder, Colorado: Westview Press, 1990, pág. 77.

⁶ JOSÉ M. BLANCH, EL PRECIO DE LA PAZ, Asunción: CEPAG, 1991, pág. 336.

⁷ *Ibid.* págs. 158-159; Liga Internacional de los Derechos del Hombre, Comunicación al Secretario General de las Naciones Unidas del 22 de mayo de 1980, Los partidos políticos y la discriminación por motivos de filiación política, pág. 88 [en adelante Comunicación al Secretario General], *publicado en* Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Documentación confidencial relativa al Paraguay examinada por la Comisión de Derechos Humanos desde su treinta y cuatro a cuarenta y seis período de sesiones (1978-1990) bajo el procedimiento establecido con arreglo a la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, U.N. Doc E/CN.4/PARAGUAY, 14 de diciembre de 2004 [en adelante Documentación confidencial relativa al Paraguay].

⁸ Comunicación al Secretario General, cit. nota 7, pág. 88 (“El pretexto de que el titular del Poder Ejecutivo durante veinticinco años había sido elegido en elecciones libres desde 1954 caía por su base ante engaños tan refinados como el que les había llevado a afirmar que el 90% del electorado les

Este período trajo una aparente estabilidad política y económica al Paraguay⁹. Sin embargo, mientras tanto, el estado de derecho fue manipulado. Instituciones estatales que debían ser independientes, tales como el Poder Judicial y Poder Legislativo se subyugaron al régimen unilateral de Stroessner¹⁰. La libertad de prensa, de expresión y la libertad individual fueron cercenadas. Tal como concluyó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “A todo quien le hacía una oposición [al General] basada sobre principios e ideales, era perseguido, apresado, torturado e incluso desterrado y exiliado”¹¹. La corrupción era desenfadada y “el aparato estatal [se convirtió] en un elemento más de poder del dictador”¹². Se cometían sistemáticamente graves abusos contra los derechos humanos. El *stronismo* se caracterizó por el exilio forzoso y prolongado, hasta de por vida, la detención arbitraria, el uso de fuerzas paramilitares, las purgas políticas, y la captura de prisioneros políticos¹³. El gobierno maltrató y persiguió a miles de personas bajo el pretexto de defender la seguridad nacional y combatir el comunismo¹⁴. El régimen de Stroessner cometió sistemáticamente varios actos de violencia, que incluyeron la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, y las masacres. “[L]a persecución, la tortura, la prisión, las desapariciones, los asesinatos desembozados y el exilio se tornaron hechos cotidianos, incorporados a la sociedad como normalidad”¹⁵. El gobierno documentó estos actos oficiales de una manera

pertenecía”.); Confederación Paraguaya de Trabajadores en el Exilio, Comunicación No. 85/3/649 a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 27 de agosto de 1984, págs. 6 y 7, *publicado en* Documentación confidencial relativa al Paraguay, cit. nota 7 (donde recuenta los resultados desproporcionados de “Una ‘elección’ y siete ‘reelecciones’ fraudulentas”); MIRANDA, ob. cit. nota 5, pág. 142 (“[L]as elecciones durante los años de la dictadura de Stroessner siempre habían sido afirmaciones pro forma del limitado espacio dado a la oposición y a otros grupos”.); BLANCH, ob. cit. nota 6, págs. 158-159; ROBERTO PAREDES, LOS PRESIDENTES DEL PARAGUAY, vol. 2, Asunción: Servilibro, 2005, pág. 83-84.

⁹ Ver PAREDES, ob. cit. nota 8, pág. 288; MIRANDA, ob. cit., nota 5, pág. 94-95 y 102-03.

¹⁰ Ver MIRANDA, ob. cit. nota 5, pág. 65.

¹¹ CIDH *Tercer Informe*, ob. cit. nota 3, capítulo II párr. 12.

¹² *Ibid.* capítulo II párr. 42.

¹³ Ver BERNARDO NERI FARINA, EL ÚLTIMO SUPREMO, Paraguay, El Lector, 2003, pág. 157-88 (donde detalla en forma extensa tales violaciones).

¹⁴ Ver MIRANDA, ob. cit. nota 5, pág. 79 (donde hace referencia a la promulgación por parte de Stroessner de las Leyes 294 y 209 apodadas perversamente “Defensa de la democracia”, y “Defensa de la paz pública y de la libertad de las personas”, respectivamente).

¹⁵ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE SENADORES, EL ANDAR A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY: INFORME 2005-2006, Asunción, Paraguay, Congreso de la Nación, Comisión de Derechos Humanos, Cámara de Senadores, 2006, pág. 210 [en adelante EL ANDAR A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY]; ver también NERI FARINA, ob. cit. nota 13, pág. 157-88.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

asombrosamente extensa y detallada en archivos descubiertos años más tarde y nombrados “archivos del terror” o archivos del “horror”¹⁶.

Durante los años de dictadura el sistema penal paraguayo otorgó a la policía un poder excesivo, lo cual condujo a una grave pérdida de libertades individuales. En la práctica, la determinación de la policía de arrestar a una persona tenía el equivalente funcional de una orden judicial, una condena o una sentencia judicial. Miles permanecían meses o años en prisión preventiva, muchos sin nunca llegar a ver a una autoridad judicial. Durante los últimos años de la dictadura de Stroessner, más del 90% de aquellos en prisión se encontraban recluidos preventivamente¹⁷. Estas condiciones aparentaban eficiencia y efectividad en el cumplimiento de la ley, pero a un tremendo costo para los derechos de los ciudadanos y la integridad gubernamental. Se instauró, al decir del escritor paraguayo Augusto Roa Bastos, el miedo social como conciencia pública:

El miedo era la conciencia pública invisible que se comunicaba en secreto entre toda la población no adicta al régimen totalitario. La callada violencia represiva que éste ejerció no suele ser computada por las estadísticas de la política en nuestra América Latina, pero el sufrimiento del pueblo paraguayo bajo la dictadura militar fue muy grande¹⁸.

¹⁶ VÍCTOR JACINTO FLECHA Y CARLOS MARTINI, HISTORIA DE LA TRANSICIÓN, Asunción: Última Hora, 1994, pág. 254-256; Comunicado de prensa, Amnistía Internacional, Búsqueda de verdad y justicia sigue vigente, AI Index AMR 45/002/2006, 17 de agosto de 2006. Estos archivos, junto con su historia, han sido puestos a disposición del público a través de la base de datos del Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos de Paraguay: <http://www.pj.gov.py/cdya/> (visitado el 27 de diciembre de 2006).

¹⁷ INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES [INECIP], LEY NO 1.286 CÓDIGO PROCESAL PENAL CON LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO Y FUNDAMENTOS DEL PROYECTO, 2001, pág. 12 [en adelante INECIP CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL] (en el cual cita cifras de 1981 de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú de un 94,25% prevenidos contra un 5,75% condenados, y una distribución similar de un 92,12% de individuos sin condena contra un 7,88% de condenados en todo el país en 1990, justo después de la caída de la dictadura).

¹⁸ Augusto Roa Bastos, *La Libertad responsable*, En: GLORIA GIMENEZ GUANES, LOS DUENDES DE LA REBELDÍA: CRÓNICA DE LAS JORNADAS POR LA DEMOCRACIA EN PARAGUAY, Asunción: Ediciones Ñandutí Vive, 1987. En esta compilación de artículos se habla extensivamente del miedo en la sociedad, que abarcaba también a quienes temían perder favores del dictador.

Durante la era de Stroessner las mayores amenazas a la seguridad pública no provenían del crimen común de las calles, sino de las fuerzas policiales y de un gobierno autoritario y represivo.

2.2.2 El Paraguay post-Stroessner

El Stronismo tuvo un abrupto final el 3 de Febrero de 1989, cuando otro general, Andrés Rodríguez, derrocó a Stroessner en un golpe militar. Inmediatamente después, tras unas elecciones preparadas de manera precipitada, consideradas por muchos “libres, pero no limpias”¹⁹, Rodríguez se convirtió en el siguiente presidente del Paraguay, comprometiéndose al reestablecimiento del estado de derecho, “restaura[ndo] las libertades públicas, desmantela[ndo] el aparato represivo del Estado y procesa[ndo] a varios violadores de derechos humanos”²⁰. Un gran logro de este período fue la redacción de una nueva constitución en 1992, un documento que estableció un gobierno democrático con separación de poderes, y que fortalecía la protección de los derechos individuales²¹.

Aun así, el país todavía enfrentaría una serie de luchas políticas durante los próximos años posteriores a la adopción de la Constitución de 1992. En 1993, luego de ganar las elecciones en medio de acusaciones por fraude por parte de miembros de su propio partido²², Juan Carlos Wasmosy se convirtió en el primer presidente civil del Paraguay en casi cuatro décadas. Tres años más tarde, Wasmosy repelió un intento de golpe de estado liderado por el entonces Comandante del Ejército, el General Lino César Oviedo. En 1998, inmediatamente después de haber sido electo presidente, Raúl Cubas, (ex compañero de fórmula de Oviedo), en una medida controversial procedió a liberar a Oviedo—quien luego del fracasado golpe fuera inhabilitado para competir y condenado a diez años de

¹⁹ FLECHA Y MARTINI, ob. cit. nota 16, pág. 72; ver también MIRANDA, ob. cit. nota 5, pág. 144.

²⁰ CIDH Tercer Informe, ob. cit. nota 3, capítulo II párr. 13.

²¹ Ver FLECHA Y MARTINI, ob. cit. nota 16, pág. 216-217; Jorge Seall Sasiain, *El garantismo en la constitución 'formal' y 'material' del Paraguay: conquistas, déficit y efectos no queridos*, En: VÍCTOR BAZÁN Y GERMÁN JOSÉ BIDART CAMPOS, DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN, GARANTISMO Y CONTROLES, 2003, pág. 511-14.

²² Ver FLECHA Y MARTINI, ob. cit. nota 16, pág. 258-88; PAREDES, ob. cit. nota 8 pág. 147 (Wasmosy fue descrito por su opositor del Partido Colorado Luís María Argaña como un “candidato fraudulento”).

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

prisión por rebelión e insubordinación²³. Este tema desembocó en un conflicto entre el presidente y el Poder Judicial, generando también tensión dentro del propio Poder Ejecutivo. Cubas y su vicepresidente, Luís María Argaña, disientían totalmente en lo referente a cómo debía ser tratado Oviedo. En 1999, Argaña fue asesinado—su muerte aparentemente fue obra del ex General²⁴. Esto “desencadenó la crisis que se venía desarrollando en Paraguay” con relación a la situación de Oviedo, causando una “gran conmoción pública a nivel nacional e internacional”²⁵. Manifestantes salieron a las calles en masa para ejercer presión pública sobre Cubas, a la vez que el Senado inició los procedimientos de juicio político contra el presidente por abuso de poder²⁶. En el transcurso de unos cuantos días dramáticos en marzo de 1999, hubo primero represión policial y luego francotiradores—protegidos por la policía, en su mayoría simpatizantes de Oviedo²⁷—quienes dispararon contra los manifestantes reunidos frente al edificio del Congreso. El 28 de marzo, Cubas prefirió renunciar antes que esperar los resultados del juicio político del Senado.

El Presidente del Senado, Luís González Macchi, asumió en lugar de Cubas, e intentó sin éxito, crear un gobierno de coalición que incluyera a los tres principales partidos políticos. El propio González Macchi enfrentó a lo largo de su breve período, en el que resistió a un intento de golpe en el 2000, múltiples cargos de corrupción y mala administración, así como también un juicio político en el Senado²⁸. Crisis políticas también han afectado el período del actual presidente del Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, electo en abril de 2003. En su primer año en el cargo, Duarte promovió en el Senado la destitución de seis ministros de la Corte Suprema de Justicia debido a varias razones, incluyendo la sospecha de corrupción²⁹. Con la afirmación de que había venido para “cambiar la historia”³⁰, Duarte emprendió este esfuerzo declarando osadamente: “Voy a pulverizar la

²³ *CIDH Informe 1998*, ob. cit. nota 2, párr. 15 y 16.

²⁴ Comunicado de Prensa, Amnistía Internacional, Paraguay: The New Government Must End Impunity, AI Index No. AMR 45/02/99, 31 de marzo de 1999.

²⁵ *CIDH Tercer Informe*, ob. cit. nota 3, capítulo II párr. 16.

²⁶ Comunicado de Prensa, Amnistía Internacional, Paraguay: The New Government Must End Impunity, ob. cit. nota 24.

²⁷ *CIDH Informe 1998*, ob. cit. nota 2, párr. 38-40.

²⁸ *CIDH Tercer Informe*, ob. cit. nota 3, párr. 28; PAREDES, ob. cit. nota 8, pág. 142.

²⁹ PAREDES, ob. cit. nota 8, pág. 156-58.

³⁰ *Ibid.* pág.155.

Corte”³¹. Grupos de derechos humanos cuestionaron su procedimiento inmediatamente después de la renuncia de tres ministros de la Corte y la remoción de otros tres, y citaron estos eventos como evidencia de que el Poder Judicial del Paraguay aún carece de independencia³². Un estudio que documenta los períodos promedio de las Cortes Supremas de Justicia en todo Latinoamérica entre los años 1960 y 1995, encontró que Paraguay tenía el promedio más bajo—por debajo de los dos años—entre los doce países estudiados³³. El Ministro Víctor Manuel Núñez, expuso a los investigadores la continua susceptibilidad de la institución a las presiones políticas. Nos relató que: “Hasta cierto alcance estamos en las manos de los políticos”³⁴. A pesar de su supuesto período vitalicio, Núñez enfatizó que “aquí los jueces son nombrados y juzgados por políticos”³⁵. El escritor Helio Vera, quien es columnista y además asesor del Ministerio Público, describió a la Corte Suprema de Justicia de manera similar, como “basada en una selección política”³⁶. Otra posible amenaza a la independencia judicial es el esfuerzo por parte del actual Presidente Duarte de reformar la Constitución para permitir la reelección del presidente—prohibida en el texto de 1992³⁷.

La historia reciente del Paraguay es por ende una historia de progreso legislativo, limitado por la continua lucha contra un amargo legado de persistente inestabilidad y desaciertos gubernamentales. La intrincada sistematización del

³¹ Hugo Ruiz Olázar, *Renuncian dos ministros de la Corte Suprema en Paraguay*, CLARÍN, 28 de octubre de 2003 [en línea], <http://www.clarin.com/diario/2003/10/28/i-02201.htm>.

³² *Ver por ejemplo* Juan Martens y Roque Orrego, *Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficacia de operadores de justicia en el sistema penal*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2005, Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay [CODEHUPY], 2005, pág. 121 (en donde detalla los procedimientos a través de los cuales tres ministros de la Corte fueron removidos del cargo: “Hubo cuestionamientos al proceso realizado”).

³³ Banco Interamericano de Desarrollo [BID], *THE POLITICS OF POLICIES: ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS IN LATIN AMERICA*, 2006, pág 86 [en línea], <http://www.iadb.org/res/ipes/2006>.

³⁴ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, Ministro, Corte Suprema de Paraguay, Asunción, 23 de octubre de 2006 (donde describió también una situación en la cual un senador condicionó el tratamiento del presupuesto judicial a que un compañero cuyo caso se encontraba frente a la Corte fuera puesto en libertad); Constitución de la República del Paraguay arts. 252 y 261, 20 de junio de 1992; Ley No. 609/95, 23 de junio de 1995, Ley que Organiza la Corte Suprema de Justicia art. 19; Código de Organización Judicial art. 190, Ley No. 879/81, 2 de diciembre de 1981.

³⁵ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34.

³⁶ ENTREVISTA con Helio Vera, Asunción, 24 de octubre de 2006; ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, Fiscal, Asunción, 27 de octubre de 2006. (donde describió al ente encargado de nombrar jueces, el Consejo de Magistratura, como “absolutamente político”).

³⁷ *Ver* Robert Santander, *El presidente recibe un duro golpe con la dilación del proyecto*, DIARIO ÚLTIMA HORA (Asunción), 14 de diciembre de 2006.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

autoritarismo, el amiguismo y la corrupción³⁸ continúa teniendo un profundo impacto en el país hoy día. Una afirmación en el 2002 del entonces presidente del Partido Colorado ilustra la continua prevalencia de la corrupción en la política paraguaya. Dicho funcionario dijo que “su partido quedaría vacío si sus dirigentes deb[ía]n renunciar por sospechas de corrupción. ‘Nuestro estatuto no contempla eso. Nosotros respetamos eso o de lo contrario vamos a salir todos. Nadie se va a quedar en las instituciones’”³⁹. En esta declaración hay además implícita una aseveración del total dominio del Partido Colorado, el cual fuera el partido de Stroessner y Rodríguez y ha conservado la presidencia paraguaya en cada elección desde el inicio de la transición⁴⁰. Estas complicadas circunstancias políticas conforman el escenario sobre el que se lleva a cabo el debate sobre la reforma y la contrarreforma del sistema judicial penal.

2.2.3 Reforma de los códigos penales

En 1997 y 1998, Paraguay adoptó los nuevos códigos penal y procesal penal, disponiendo procesos dinámicos, y aumentando las protecciones para aquellos acusados de hechos punibles⁴¹. Entre estas nuevas salvaguardas se encontraban la “reducción de los marcos penales, la incorporación de sanciones alternativas a la prisión, la prescindencia de la pena en algunos hechos punibles (atendiendo al daño producido o a las condiciones personales del autor) y nuevos criterios para la medición de la pena”⁴². Mientras tanto, la Ley N°1.286/98, definía “como principales contenidos procesales”:

³⁸ Esta corrupción se origina durante la dictadura de Stroessner. *Ver* Liga Internacional de Derechos del Hombre, Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos, U.N. Doc E/CN.4/R.44/Add.6, septiembre de 2006, pág. 20, [en adelante Informe de la Liga Internacional], *citado en* Documentación confidencial relativa al Paraguay, cit. nota 7 (donde se describe que el régimen de Stroessner estaba involucrado en varias formas de tráfico de contrabando, en particular de narcóticos, y observó que, “[l]a corrupción y el contrabando son partes fundamentales de la estructura de la dictadura de Stroessner. Impregnan al régimen de arriba abajo”.); *ver también* sección 3.5.4 *infra*.

³⁹ COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIA, SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2003, Asunción: El Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia, 2003, pág. 29-30.

⁴⁰ *Ver* PAREDES, ob. cit. nota 8.

⁴¹ Código Penal, Ley No. 1.160/97, 26 de noviembre de 1997; Código Penal Procesal, Ley No. 1.286/98, 8 de julio de 1998.

⁴² Elizabeth Flores Negri, Hernán Mayor y Jorge Rolón Luna, *La crisis del sistema penitenciario paraguayo no es nueva*, *En*: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2003, Asunción: CODEHUPY, 2003, pág. 50.

- El otorgamiento al Ministerio Público de facultades investigativas y de dirección de la policía en materia de investigación, así como también la responsabilidad de la acusación y la carga probatoria;
- la introducción de mecanismos que aseguren el ejercicio pleno del derecho a la defensa material y técnica;
- la incorporación del Juicio Oral como acto central del procedimiento;
- la introducción de mecanismos de control de la duración del proceso estableciendo un sistema de control en el cumplimiento de los plazos, con sanciones de carácter personal y procesal ante el incumplimiento de los plazos;
- la introducción de mecanismos de resolución alternativa al procedimiento ordinario, tales como el criterio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, conciliación, procedimiento abreviado;
- la excepcionalidad, proporcionalidad y límites temporales de duración de las medidas cautelares;
- el establecimiento de procedimientos especiales atendiendo a la naturaleza del conflicto penal (Juicio para delitos de acción penal privada), a la naturaleza de la sanción (Juicio para la aplicación de medidas) y a las características de la población implicada en el conflicto (Procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas)⁴³.

En las palabras de un académico:

El espíritu de la nueva legislación [era]: proceso penal oral y público regido por los principios de inmediación, centralización, celeridad y economía procesal. Todo ello significa el paso del viejo sistema inquisitivo, predominante escrito, a un régimen procesal acusatorio, de corte oral y público, que pretende cumplir con todas las exigencias . . . del derecho internacional de los derechos humanos⁴⁴.

En un sentido se trataba de cambios radicales. Pero en otro, las reformas esencialmente representaban una continuación de “la corriente de modernización y renovación de todo el orden jurídico de la República[,] acorde con los principios

⁴³ MARÍA VICTORIA RIVAS, PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA, INFORME DE PARAGUAY, Centro de Estudios de Justicia de las Américas [CEJA], 2001, pág 3 [en línea], http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/informe_paraguay.pdf.

⁴⁴ PABLO BAREIRO PORTILLO, CÓDIGO PROCESAL PENAL COMENTADO, vol. 1, Asunción: GrafiMac, 2002, pág. v.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

democráticos de la Constitución de 1992 que ha dotado . . . un programa decidido a favor de la profundización de la Democracia y del Estado constitucional y social de derecho”⁴⁵. Dentro de un contexto más amplio, este cambio en el sistema y el proceso de reforma de código repitió los esfuerzos de países a lo largo de América Latina como Honduras, Guatemala, El Salvador, Perú, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Venezuela, Costa Rica, y Chile, quienes implementaron cambios legales similares⁴⁶. El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) fue en particular un líder del proyecto de reforma en el Paraguay, publicando una extensa explicación del razonamiento y motivaciones detrás del mismo⁴⁷. “Contábamos con un proyecto”; explicó María Victoria Rivas del INECIP a nuestros investigadores, “la liberación es la regla, y la prisión la excepción”⁴⁸. En los últimos años, sin embargo, el fenómeno de la percepción del aumento de la criminalidad, acompañado de la inseguridad ciudadana, han llevado a los paraguayos a cuestionarse—y realmente a exigir una substancial vuelta atrás—de estas reformas.

2.2.4 Reestructuración de la Policía Nacional y de la Fiscalía

Las reformas a los códigos penales incluyeron la sustancial reestructuración de los respectivos roles institucionales ejercidos por la Policía Nacional y el Ministerio Público. Bajo esta nueva estructura, los fiscales asumieron la responsabilidad de las investigaciones penales, mientras que la policía pasó a ser su brazo investigativo auxiliar⁴⁹. Esta dinámica ha creado tensión entre estas

⁴⁵ *Ibid.* pág. I.

⁴⁶ U.S. Agency for International Dev., Latin America and the Caribbean, Criminal Justice and Legal Reform, [en línea] http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/rule/dg_rule4.html (visitado el 2 abril de 2007); INECIP CÓDIGO PROCESAL PENAL, ob. cit. nota 17, pág. 6.

⁴⁷ INECIP CÓDIGO PROCESAL PENAL, ob. cit. nota 17, pág. 4; ENTREVISTA con Marcos Köhn, Presidente, INECIP, Asunción, 23 de octubre de 2006) (donde cita también la asistencia de la organización alemana no gubernamental, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), y la de USAID, en el proceso de reforma).

⁴⁸ ENTREVISTA con María Victoria Rivas, INECIP, Asunción, 20 de octubre de 2006.

⁴⁹ *Ver* Código Procesal Penal art. 52, Ley No. 1.286/98, 8 de julio de 1998 (“Corresponde al Ministerio Público, por medio de los agentes fiscales, funcionarios designados y de sus órganos auxiliares, dirigir la investigación de los hechos punibles y promover la acción penal pública. . . . Tendrá a su cargo la dirección funcional y el control de los funcionarios y de las reparticiones de la Policía Nacional, en tanto se los asigne a la investigación de determinados hechos punibles”). La cooperación con las

instituciones cuya cooperación cercana es fundamental para una efectiva administración de justicia a lo largo del país. La policía, que de otra forma es funcionalmente autónoma a pesar de encontrarse subordinada estructuralmente al Ministerio del Interior⁵⁰ se resiste a la dirección de fiscales generalmente muy jóvenes—y con frecuencia designados políticamente. Un policía veterano, el Comisario Vera Planás, Director del Departamento de Identificaciones, lo explicó así a nuestros investigadores: “Hay ocasiones en las que existe cierta tensión. El fiscal ha sido nombrado recientemente, y yo tengo veintiocho años de experiencia. Se crea un conflicto cuando él trata de dirigir mi investigación. Los fiscales dan órdenes y la policía no quiere acatarlas”⁵¹.

A pesar de la existencia formal de una competencia pública para ingresar al Ministerio Público⁵², los individuos que conocen bien el proceso de selección lo han descrito a nuestros investigadores como altamente político, insinuando que éste genera corrupción y falta de profesionalismo en la institución. Roque Orrego, del INECIP cree que “es peligroso” otorgar mayor control a los fiscales, porque estos “fácilmente pueden ser manipulados por los poderes corruptos”⁵³. Helio Vera, asesor del Ministerio Público, comparte la misma preocupación, señalando que los fiscales—al igual que los jueces—son designados por el Consejo de la Magistratura. Los miembros del Colegio de Abogados, que conforman la mayoría del Consejo, “venden sus votos a caudillos locales a cambio de favores....Méritos y habilidades nunca han sido la base” para elegir a los fiscales⁵⁴.

Un miembro de la Fiscalía, en cambio, relató a nuestros investigadores las dificultades de trabajar con la policía: “La policía nunca realmente ha estado preparada o entrenada para llevar a cabo una investigación . . . [y] no quiere

investigaciones del Ministerio Público es obligatoria para la policía. *Ibid.* art. 59 (“Los funcionarios y agentes de la Policía Nacional asignados a una investigación deberán cumplir las directivas e instrucciones del Ministerio Público . . .”).

⁵⁰ Ver Decreto No. 21.917, 11 de agosto de 2003, por el cual se establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio del Interior; ENTREVISTA con Félix Silva Monges, Vice Ministro del Interior, Asunción, 20 de octubre de 2006.

⁵¹ ENTREVISTA con Vera Planás, Director, Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Asunción, 20 de octubre de 2006.

⁵² Ley No. 1.562/00, 11 de julio de 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público, art. 90.

⁵³ ENTREVISTA con Roque Orrego, INECIP, Asunción, 25 de octubre de 2006.

⁵⁴ ENTREVISTA con Helio Vera, cit. nota 36, ver también ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, Senadora, Asunción, 27 de octubre de 2006 (“La politización de los fiscales es lo que lleva a la corrupción”).

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

someterse, en una posición absolutamente vertical, bajo la dirección de una institución civil. Ha habido mucha resistencia, y ha sido difícil adaptarse . . . [y realizar] conexiones institucionales”⁵⁵. En cuanto a las debilidades de su cargo, ella insinuó que muchos de sus colegas fiscales son sin duda politizados e inexpertos⁵⁶, pero, apuntó rápidamente también que el entrenamiento que ahora se provee a los que ingresan a la institución ha mejorado dramáticamente. El trabajo inicial en el Ministerio Público es “en esencia . . . otra facultad de derecho”, con clases en ciertos tipos especializados de investigación y casos⁵⁷. “Aún queda mucho por hacer . . . [pero] la gente siente que [el Ministerio] es ahora una autoridad que los escuchará y apoyará”⁵⁸.

2.3 *Percepción del aumento de la criminalidad*

Cuestionarios de opinión pública, y las entrevistas que realizamos, nos indican que muchos paraguayos creen que la delincuencia en el país está aumentando hasta el punto de convertirse en una crisis. Ignacio Martínez, Director Periodístico del *Diario Última Hora*, nos relató que “[l]a percepción es que puedes encontrarte a dos cuadras del Palacio Legislativo y aun así ser asaltado. Esto demuestra que estamos realmente mal”⁵⁹. Igualmente, el Sub-Jefe de Redacción del *Diario ABC Color*, Armando Rivarola, compartió con nuestros investigadores que, “La percepción es siempre peor que la realidad, pero hay cierta verdad en la percepción. El aumento de la criminalidad es fácilmente observable. No hay seguridad en este momento. Mis padres nunca tuvieron que acompañarme a todas partes, pero ahora yo tengo que acompañar a mi hijo”⁶⁰. La promotora de los derechos del niño, Heve Otero, se lamentó por igual, “ya no podemos dormir con

⁵⁵ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

⁵⁶ *Ibid.* (donde observó que: “La selección [realizada por el Consejo] se basa en consideraciones políticas y no en las habilidades del postulante . . . los fiscales en general tienden a ser muy jóvenes, y con poca o sin experiencia”).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ ENTREVISTA con Ignacio Martínez, Director Periodístico, *Diario Última Hora*, Asunción, 13 de marzo de 2006.

⁶⁰ ENTREVISTA con Armando Rivarola, sub jefe de edición, *Diario ABC Color*, Asunción, 14 de marzo de 2006.

nuestras puertas abiertas”⁶¹. Una reciente encuesta de *La Nación* referente a las experiencias de los ciudadanos con la criminalidad revela el alcance de la victimización. De acuerdo con este estudio, 66,82% de los entrevistados dijeron haber sido víctimas de un crimen; 37,07% en los últimos doce meses⁶². Un 31,05% ha sufrido un robo o asalto, y otro 11,85% un intento de asalto⁶³. La coincidencia de dichos sentimientos y cifras tan inquietantes unidas a algunos recientes casos de alto perfil, han servido de material para los medios de comunicación así como también para los simpatizantes del sistema anterior, entre otros. El resultado es un llamado público y contragolpe político que ya ha visto algunas reformas ser desmanteladas, y otras amenazadas.

2.4 *La reacción pública y el contragolpe a las reformas*

2.4.1 Resistencia al cambio

Una fuente de gran resistencia y reacción a los nuevos códigos han sido algunos individuos interesados con mucha influencia política y con profundos vínculos con el sistema anterior—la mayoría mantuvo su posición aún después de la caída de Stroessner⁶⁴. Marcos Köhn del INECIP nos sugiere que, aún cuando puedan mantener su poder con estas posiciones, estos oficiales de alto rango encuentran los nuevos códigos preocupantes porque por primera vez se encuentran susceptibles a ser procesados⁶⁵. Teresa Martínez de la Fiscalía concuerda: “El Ministerio tiene suficiente independencia para poder llevar a cabo investigaciones a políticos hasta el punto de procesarlos... Como respuesta, muchos políticos ahora quieren quitar a [nuestra institución] el poder de investigación”⁶⁶. A muchos

⁶¹ ENTREVISTA con Heve Otero, Secretaria General, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Asunción, 24 de octubre de 2006; *ver también* ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51 (donde comentó que: “Hay mucha gente que lamenta el aumento de la inseguridad, diciendo como antes podían dormir con las ventanas y la puerta abierta”).

⁶² *La delincuencia ya golpeó a 7 de cada 10 personas*, ob. cit. nota 1.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Humberto Rubín, director de Radio Ñandutí le dijo a nuestros investigadores que “cuando cayó Stroessner, fue el único que se fue. Todo el resto del régimen se quedó”. ENTREVISTA con Humberto Rubín, Director, Radio Ñandutí, Asunción, 13 de marzo de 2006

⁶⁵ ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

⁶⁶ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

críticos del nuevo sistema tampoco les gusta la pérdida de ventaja estratégica inherente a dicho cambio. Tal como un defensor público de Asunción nos explicó:

Es difícil, para personas que han trabajado durante años con el sistema anterior, abrir sus mentes. Estos nuevos códigos rompen con los viejos expertos y líderes, la aristocracia del viejo orden. En otras palabras, los anteriormente expertos ya no son más expertos... La vieja guardia se resiste al cambio. Comienzan a desmerecer y criticar [a los] nuevo[s] código[s]. Sus intereses económicos están en riesgo. Pierden campo con los nuevos códigos. Se dan cuenta de que tienen que contratar a abogados jóvenes que se han educado con [los] nuevo[s] código[s]⁶⁷.

El fenómeno de flamantes abogados asumiendo nuevas posiciones con poder, ha causado fricción con la policía⁶⁸. Pero la nueva dinámica también ha sido encarada con vacilación y escepticismo por otros actores. Como la Defensora Pública Cecilia Pérez nos explicó, “algunos profesores [de derecho] han tenido que cambiar su mentalidad. Enseñan una cosa, pero los alumnos que trabajan saben que lo que enseñan no es aplicable”⁶⁹. El tema también ha probado ser motivo de críticas para los medios. Uno de los periodistas más prominentes de Paraguay, por ejemplo, comentó a nuestros investigadores que “existe un problema porque los fiscales son estos niños y niñas de veintitrés años que tienen todo este poder sobre uno. Todos los fiscales, en su mayoría, son mujeres y hombres jóvenes”⁷⁰.

2.4.2 Casos de alto perfil y de impacto popular

Varios casos de alto perfil han recibido significativa atención política y mediática en los últimos años, contribuyendo así a extender aún más la oleada de inseguridad pública e indignación en cuanto a la criminalidad. La notoriedad de las víctimas y/o la espantosa naturaleza de los crímenes, han servido de por sí para convertir estas noticias en poderosos vehículos para aquellos ansiosos por resaltar la aparente criminalidad desenfrenada y cuestionar los códigos penales

⁶⁷ ENTREVISTA con Cecilia Pérez, Defensora Pública, Asunción, 12 de marzo de 2006.

⁶⁸ Ver “Reestructuración de la Policía Nacional y la Fiscalía,” sección 2.2.4 *supra*.

⁶⁹ ENTREVISTA con Cecilia Pérez, cit. nota 67.

⁷⁰ ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64.

supuestamente impotentes. Algunos de estos casos, los cuales han alimentado un mayor impacto popular, dentro del período investigado, fueron:

- Un individuo con arresto domiciliario que desafió el toque de queda y mató a un oficial de la policía a tempranas horas de la mañana⁷¹;
- El otorgamiento de medidas alternativas por un juez de San Lorenzo a un sospechoso de robo con más de una docena de incidentes delictivos previos en su expediente⁷²;
- El brutal asesinato de una familia coreana⁷³;
- Una “seguidilla de hechos violentos en la vía pública” que involucró los asesinatos de varios jóvenes⁷⁴;
- Secuestros, que incluyeron aquellos de individuos muy conocidos, empresarios, figuras públicas y sus familiares—así como también rumores de que el gobierno estuvo involucrado en la tortura de sospechosos en un caso en particular⁷⁵.

Los secuestros como una forma de crimen han recibido especial atención. El más fuerte ejemplo de los secuestros de alto perfil fue el secuestro y eventual muerte de Cecilia Cubas, hija del ex presidente Raúl Cubas, en el 2005⁷⁶. Fue tal la reacción a este caso en particular, que aumentó los llamados por la vuelta a la pena de muerte—prohibida en la Constitución de 1992, removida de los códigos penales reformados, y en conflicto directo con la ratificación del Paraguay de los protocolos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos en contra de la sanción⁷⁷. El Congreso Paraguayo aprobó la ley que reformó las

⁷¹ ENTREVISTA con Jorge Seall Sasiain, Profesor de derecho constitucional, Asunción, 28 de octubre de 2005.

⁷² ENTREVISTA con Cecilia Pérez, cit. nota 67.

⁷³ ENTREVISTA con Armando Rivarola, cit. nota 60 (donde describió este incidente como especialmente “llamativo”).

⁷⁴ COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIA, SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2001, Asunción: El Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, 2001, pág. 56.

⁷⁵ COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIA, SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2002, Asunción: El Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, 2002, pág. 65; ENTREVISTA con Ignacio Martínez, cit. nota 59.

⁷⁶ *Ver infra* recuadro, “El caso Cecilia Cubas”.

⁷⁷ Comunicado de prensa, Amnistía Internacional, Paraguay: Human rights should not be disregarded in the name of security, AI Index No. AMR 45/001/2005, 23 de febrero de 2005; Ley No. 2.131/03, 22 de julio de 2003, que codifica el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la Pena de Muerte; Ley No. 1.557/00, 6 de junio de 2000, que codifica el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

disposiciones del código referentes al secuestro intensificando las condenas relativas al mismo, el cual puede ser sancionado ahora hasta con treinta años de prisión⁷⁸—cinco años más que el periodo más largo anteriormente permitido bajo el nuevo Código Procesal Penal⁷⁹. Muchos paraguayos han exigido dichos aumentos en el endurecimiento de las sentencias como una respuesta a la criminalidad⁸⁰. Otros han exteriorizado un sentimiento aún más extremo: que las condiciones en el país eran mejores bajo el régimen autoritario, al cual deberían volver.

2.4.3 Llamamiento para retornar al régimen autoritario

La inseguridad y la criminalidad han sido por mucho tiempo los temas más destacados en el Paraguay, tanto a nivel político como en los medios de comunicación. La delincuencia aparentemente afecta cada vez más a todos los estratos de la sociedad paraguaya, rica o pobre. Aunque recibe poca atención en comparación a los casos de mayor perfil como los detallados más arriba, varios de aquellos a quienes entrevistamos citaron el fenómeno de los *peajeros*, quienes cobran entradas a aquellos que viven en los barrios más pobres bajo amenaza de herirlos físicamente. Se cree que estos nuevos hechos punibles y disturbios⁸¹, así como también los crímenes más violentos, han surgido en los años posteriores a la caída del dictador Stroessner. Humberto Rubín relató a nuestro equipo investigador, “hablamos de violencia en un modo integral...Hay más crímenes violentos. . . . Ahora tenemos a niños asaltando a las personas en las calles”⁸². Dentro de este contexto, muchos han comenzado a cuestionarse los beneficios de la democracia. Una encuesta reciente de *Latinobarómetro* revela que sólo un 41% de los paraguayos entrevistados creían que el gobierno democrático era preferible a cualquier otro tipo—el porcentaje fue el más bajo entre los dieciocho países

⁷⁸ Ley No. 2.849/05, 26 de diciembre de 2005, Ley Especial Antisecuestro.

⁷⁹ Código Penal art. 38, Ley 1.160/97, 26 de noviembre de 1997.

⁸⁰ *Ver infra* sec. 3.2.2.

⁸¹ ENTREVISTA con Fidel Isasa, Comandante de la Policía Nacional, Asunción, 14 de marzo de 2006 (donde cita delitos relacionados con el fraude, protestas callejeras, y el incremento de robos de automóviles)

⁸² ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64.

estudiados⁸³. La misma encuesta revela que 30% de aquellos entrevistados creían que un gobierno autoritario puede, en algunas circunstancias, ser preferible a uno democrático⁸⁴. Estas estadísticas en parte parecen indicar confianza en la habilidad de regimenes autoritarios de mantener más seguro al público frente a los crímenes comunes⁸⁵. El Viceministro Félix Silva Monges, en una entrevista concedida en octubre de 2006 a nuestro equipo investigador, explicó la media-verdad de esta creencia. “Durante el gobierno de mano dura”, nos contaba, “había un poco de miedo hacía el gobierno, no sólo entre aquellos en la oposición, pero también entre los delincuentes”⁸⁶. El siguiente intercambio, relatado a nuestros investigadores por un estudioso de la ley paraguaya, es una anécdota, ejemplificativa de las perspectivas de algunos paraguayos acerca del autoritarismo y la seguridad: “Muchas veces, [la modista] me dice que quiere que vuelva la era de Stroessner. Que podía caminar por las calles. Le pregunto a la señora: ‘¿Quieres el tipo de inseguridad asociada a un estado opresor?’ Ella dice: ‘¡Claro!’ -Sus percepciones son en blanco y negro”⁸⁷.

Académicos y fuentes mediáticas explicaron a nuestros investigadores que el sistema de justicia penal en general, y los datos referentes a la criminalidad en particular, eran gravemente distorsionados bajo el *stronismo*⁸⁸. Por medio de poderosas presiones e intimidaciones, durante la era de Stroessner el gobierno interfería directamente en el manejo de temas delicados, que incluía la criminalidad. Tal como Aldo Zuccolillo, director del *Diario ABC Color*, nos describió vívidamente: “Durante la dictadura, cada día, vivíamos con temor. Los reporteros de *ABC* llevaban consigo un bolso con sus pertenencias personales,

⁸³ *The Democracy Dividend; The Latinobarómetro Poll*, ECONOMIST, 7 de diciembre de 2006, cuadro 1.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64; ENTREVISTA con Marcos Köhn y Roque Orrego, INECIP, Asunción, 24 de octubre de 2005.

⁸⁶ ENTREVISTA con Félix Silva Monges, Asunción, 20 de octubre de 2006.

⁸⁷ ENTREVISTA con Wolfgang Schöne, Presidente, Centro de Ciencias Penales y Política Criminal, Asunción, 14 de marzo de 2006.

⁸⁸ ENTREVISTA con Ignacio Martínez, cit. nota 59 (donde tocó el tema de la censura al informar sobre la delincuencia durante el *stronismo*, que incluyó limitar la información y cerrar medios de información); ENTREVISTA con Benjamín Fernández Bogado, Director General, Radio Libre, 15 de marzo de 2006 (“La gente siempre compara como están las cosas con como eran durante la dictadura, diciendo que el nivel de criminalidad de entonces era seguro. No sabemos el nivel real de criminalidad durante la dictadura”); ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64 (en relación a estadísticas penales de la era Stroessner: “No van a encontrar estas cifras en ningún lado. . . . No existen tales hechos en el mundo de la dictadura”).

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

porque en cualquier momento la policía podía venir y llevarlos a la cárcel. . . . En 1984, Stroessner clausuró el diario. Estuvo clausurado durante cinco años”⁸⁹.

Irónicamente, la apertura que acompañó la democratización hasta cierto punto alimentó el fervor por la vuelta al régimen autoritario. Humberto Rubín, director de Radio Ñandutí, explica esta paradoja: “Ahora se habla sobre cada acontecimiento de un crimen. . . . Todo es público. Se conoce exactamente la información sobre el crimen. Ahora se sabe que la inseguridad es absoluta”⁹⁰. En el Paraguay, de esta manera, así como en otras recientes sociedades democráticas de Latinoamérica, la ex Unión Soviética y otras partes, el crimen se ha movido “[d]e ser un tema tabú, apenas comunicado bajo la luz favorable a las autoridades, y siempre bajo la atenta mirada de oficiales censuradores, . . . a estar en la página principal”⁹¹. Ante las noticias sobre la desenfrenada criminalidad, muchos sienten que la situación bajo la dictadura era al menos más calmada⁹². Llevados por estos sentimientos populares, el Poder Legislativo ha introducido una serie de contrarreformas que efectivamente reducen varias de las protecciones dispuestas en los nuevos códigos penales.

2.4.4 La acordada y las modificaciones del Código Procesal Penal

Promulgada en octubre de 2004, la Ley N° 2493/04 modifica el artículo 245 del Código Procesal Penal de 1998 y dispone en parte que: “Durante el proceso penal no se podrán otorgar medidas alternativas, ni la prisión preventiva decretada podrá ser modificada por una medida sustitutiva cuando el hecho sea tipificado como crimen que lleve aparejado la vulneración de la vida o la integridad de la persona como resultado de una conducta dolosa”⁹³. Esta disposición ha contribuido a niveles más altos de encarcelación al reducir el acceso a las medidas alternativas,

⁸⁹ ENTREVISTA con Aldo Zuccolillo, Director, Diario ABC Color, Asunción, 14 de marzo de 2006.

⁹⁰ ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64. Rubín asimismo agregó que: “Los gobiernos populistas en América Latina están convirtiendo a la población en este tipo de sociedad”.

⁹¹ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, CRIME, PUBLIC ORDER AND HUMAN RIGHTS, Versoix, Suiza: International Council on Human Rights Policy, 2003, pág. 49-50.

⁹² Ver ENTREVISTAS cit. nota 85; ENTREVISTA con Armando Rivarola, cit. nota 60.

⁹³ Ley No. 2.493/04, 20 de octubre de 2004, Que Modifica el Artículo 245 de la Ley No. 1.286/98 “Código Procesal Penal” art. 1.

aumentando así la presión sobre los centros de detención que ya sufren de superpoblación⁹⁴.

Esta restricción legislativa a los jueces en el otorgamiento de medidas alternativas a imputados siguió a una Acordada dictada ese mismo año por la Corte Suprema de Justicia Paraguaya⁹⁵. En ella la Corte dispuso que “todos los Jueces Penales de la República deberán contar con los antecedentes penales, como parte de los datos personales del imputado, para la disposición o revocación de la medida cautelar”⁹⁶. Aquellos que conocen el sistema judicial paraguayo relataron a nuestros investigadores que en la práctica raramente se encuentra disponible dicha información fuera de Asunción, conformando un verdadero obstáculo para acceder a medidas alternativas para aquellos que se encuentran más allá de la capital. La acción judicial buscó dar respuesta a la indignación pública. Durante dos entrevistas con nuestro equipo de investigadores, el por entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, Ministro Víctor Manuel Núñez, refirió que la Acordada fue una reacción a lo que parecía una “emergencia para la ley penal” generada por unos cuantos casos de alto perfil ante los cuales “sentimos que la Corte debía dar una respuesta”⁹⁷. También nos contó que un estudio realizado en el 2002 por la Corte demostró que el porcentaje de aquellos que cometieron crímenes mientras se encontraban bajo fianza eran muy bajos—menos de uno por ciento⁹⁸. Núñez les explicó a nuestros investigadores que la Acordada era por ende, en su opinión, innecesaria, y la Corte no la hubiera dictado sino hubiera sido por la presión social⁹⁹. Enfatizó también que la posterior reforma al artículo 245 fue el resultado de una campaña encabezada por el Ministerio del Interior contra las medidas alternativas, y basada en “información equivocada”¹⁰⁰. Otros observadores nos relataron que, aún antes de la Acordada, miembros del Poder Judicial generalmente

⁹⁴ *Ver infra* “La situación penitenciaria”, sec. 2.6.

⁹⁵ Acordada No. 319, 16 de julio de 2004, Que Reglamenta la Concesión o Revocación de Medidas Cautelares.

⁹⁶ *Ibid.* art. 1.

⁹⁷ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, Ministro, Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Asunción, 15 de marzo de 2006.

⁹⁸ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34.

⁹⁹ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97.

¹⁰⁰ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

vacilaban en aplicar medidas alternativas¹⁰¹. La constitucionalidad de la modificación del artículo 245 ha sido cuestionada en casos recientes, enfocados en las tensiones entre las restricciones al uso de las medidas alternativas dispuestas en este artículo, y la presunción de la inocencia y la excepcionalidad expresa de la detención preventiva¹⁰².

Otra contrarreforma reciente ha sido la modificación del artículo 136 del Código Procesal Penal. Principalmente, la ley extiende el límite de duración de los procesos de tres a cuatro años, luego del cual el Estado ya no puede demandar¹⁰³. Uno de los objetivos de este cambio legislativo fue el de otorgar al Estado mayor tiempo para imputar. El resultado, sin embargo puede haber sido que, a pesar de asegurar que los procesos terminen en un tiempo determinado, los principales beneficiarios de la ley sean individuos adinerados y con buenas conexiones que han sido procesados por delitos económicos¹⁰⁴. Como observó un diario en un editorial, “ningún presunto delincuente que posee capacidad económica como para asegurarse una buena defensa, más aun si también cuenta con algún peso político, llega a ser condenado. Simplemente apunta a la extinción del proceso”¹⁰⁵. En efecto, como concluyó una agrupación de derechos humanos en Paraguay, “ni los jueces ni la Corte [aplican] sanciones a los abogados que ‘chicanean’ para evitar que sus casos lleguen a juicio, y logran así que se produzca la extinción”¹⁰⁶. La ley

¹⁰¹ ENTREVISTA con María de la Paz Martínez y Raquel Sosa, Defensoras Públicas, Asunción, 24 de octubre de 2005 (donde atribuye la falta de flexibilidad judicial a las presiones de la sociedad, de los medios de comunicación y de “arriba”, así como también al miedo al “jurado de enjuiciamiento”); ENTREVISTA con Hugo Valiente, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, 16 de marzo de 2006.

¹⁰² Constitución de la República del Paraguay, art. 19, 20 de junio de 1992; ENTREVISTA con Cecilia Pérez, cit. nota 67 (donde observa que un caso que cuestiona la constitucionalidad de la Acordada se encuentra pendiente frente a la Suprema Corte); ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97 (donde distingue la Acordada de la modificación del artículo 245, porque el primero sirve solamente para guiar a los jueces en relación a estándares existentes, más que establecer “prohibiciones explícitas”).

¹⁰³ Ley No. 2.341/03, 31 de diciembre de 2003, Que Modifica el Artículo 136 de la Ley No. 1.286/98 “Código Procesal Penal” art. 1.

¹⁰⁴ Editorial, *Código Procesal Penal es ley para la impunidad de los poderosos*, ABC COLOR (Asunción), 10 de noviembre de 2006 (“Este mecanismo se ha convertido en una cuestión de vivezas y de incumplimiento de sus funciones por parte de los magistrados judiciales, generalmente para beneficiar—se sospecha que muchas veces no es gratis—a un procesado con poder político y económico”).

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIA, SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2005, Asunción: El Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, 2005, pág. 27 [en adelante SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2005]; ver también Martens y Orrego, ob. cit. nota 32, pág. 119; (“El gobierno prefirió esta medida populista antes que exigir rendición

por ende distrae la atención de otras debilidades sistémicas que incluyen la corrupción, la influencia impropia, y el potencial de impunidad resultante¹⁰⁷. Una mejor forma de abordar las inquietudes referentes a la extensión de los procesos, sin fomentar la impunidad, sería el establecimiento de límites a la detención preventiva mientras que se preserva la habilidad punitiva del Estado. La actual disposición de la ley beneficia sólo a una estrecha categoría de imputados, mientras que la mayoría de aquellos acusados por delitos continúan soportando extensos procesos, y el subsiguiente confinamiento de la detención preventiva¹⁰⁸.

Entre las reformas de los artículos 245 y 136, relata el abogado Hugo Valiente, “[s]e pierden los principios de excepcionalidad de la prisión y de duración razonable de los procesos”¹⁰⁹. Considerando las condiciones de las penitenciarías del país, analizadas a continuación, esta pérdida representa un alto costo para la sociedad, y especialmente para los imputados menos poderosos.

2.5 Recientes iniciativas de seguridad pública: el Sistema de Emergencia 911, Plan Paraguay Seguro, Policía Urbana Especializada y Esfuerzos de Seguridad Privada

Además de las modificaciones legislativas abordadas anteriormente, el gobierno paraguayo ha introducido varias iniciativas relativas a la seguridad, todas dirigidas a lidiar con la frustración y zozobra imperante entre los residentes del país. Estos esfuerzos incluyen el establecimiento de un sistema 911 y una fuerza

de cuentas a los servidores de justicia, encargados de la ágil y correcta tramitación de las causas o, en su caso, la sanción de los abogados litigantes de mala fe”).

¹⁰⁷ Ver Martens y Orrego, ob. cit. nota 32, pág. 119-20. En una entrevista con nuestros investigadores Roque Orrego del INECIP explicó como: “Es más fácil cambiar la legislación y hacer la ley más severa que ir y procesar a los funcionarios. ¿Donde está la política criminal? Una falsa forma en la que los políticos culpan la ley y sólo cambian la ley. Cambian la ley, pero no ocurre nada”. ENTREVISTA con Roque Orrego, cit. nota 53.

¹⁰⁸ Ver VIOLETA LILIANA GONZÁLEZ VALDEZ, LA JUSTICIA PENAL JUVENIL EN EL PARAGUAY: REVISIÓN CRÍTICA DE SU SITUACIÓN ACTUAL, 2006, pág. 4 (donde discute como la modificación del artículo 136 resulta una amenaza especialmente difícil para los jóvenes, en determinar los períodos de cárcel que “significa para un adolescente casi la totalidad del período escolar, durante el cual el estigma de su ininterrumpido contacto con el sistema penal puede acarrearle consecuencias perniciosas para su desarrollo”).

¹⁰⁹ ENTREVISTA con Hugo Valiente, cit. nota 101.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

especializada, la PUE. Estas medidas han tenido cierto éxito, aunque han generado considerable resistencia y controversia.

2.5.1 El sistema 911

Lanzado en diciembre de 2003, el sistema de emergencia 911 es un sistema de operadores y patrullas cuyo principal objetivo es el de mejorar los medios de comunicación de los delitos en progreso y otras situaciones urgentes. Como el Comisario Viviano Machado, quien se encuentra a cargo del sistema 911, les explicó a nuestros investigadores, la habilidad de los ciudadanos paraguayos para comunicarse con la policía se ve típicamente obstaculizada por serias limitaciones logísticas. “Una comisaría puede llegar a contar con más de 60.000 personas en su jurisdicción”, nos comentó, “sin embargo cuentan con sólo dos líneas de teléfono. Sería imposible lograr comunicarse”¹¹⁰. Machado mencionó una gran mejora en las conexiones en la primera llamada, del 85%, aunque el nuevo sistema, al momento de nuestra conversación, no estaba funcionando a la perfección. Una auditoria interna de la operación del sistema subrayó la deficiencia en el ingreso de datos, la falta de conocimiento geográfico y la dificultad en el manejo de los volúmenes durante períodos picos, como áreas que debían ser mejoradas¹¹¹. Además, varios desafíos externos han surgido en el trabajo del sistema. Machado resalta el éxito que las patrullas del 911 han tenido en eliminar ciertos tipos de delitos—que incluye a los llamados *caballos locos*, quienes ágilmente roban carteras, joyas y otros objetos de valor en las calles¹¹². Sin embargo, se ha creado cierta fricción con la policía en lo referente a situaciones de violencia doméstica—las cuales frecuentemente prefieren no abordar. Como una fuente anónima de dentro de la policía nos informó, “las patrullas del 911 capturan a un individuo[,] lo llevan a la comisaría, y estos últimos preguntan, ‘¿Porqué lo traen aquí?’”¹¹³. Sin embargo, en una entrevista en octubre de 2006 con un representante de la Comisaría Séptima

¹¹⁰ ENTREVISTA con Viviano Machado, Comisario, Emergencia 911, Asunción, 23 de octubre de 2006.

¹¹¹ Presentación de PowerPoint, Emergencia 911 Policial: Seguridad en Acción, 22 de agosto de 2003 (en archivo con la IHRC).

¹¹² ENTREVISTA con Viviano Machado, cit. nota 110.

¹¹³ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

éste apuntó que el sistema generalmente ha sido bien recibido por la policía, que lo encuentra manejable y provechoso para su trabajo¹¹⁴.

Los desafíos citados arriba han sido por lejos el mayor obstáculo para la efectividad del sistema 911. Varias personas nos han dicho que con la llegada al cargo del nuevo Ministro del Interior, el programa ha perdido apoyo, tanto en materia de financiación como en la atención gubernamental. Fuentes que quisieron no revelar su identidad nos explicaron que el sistema 911 no tiene un presupuesto aparte del que generalmente se asigna a la policía, y debe en cambio intentar conseguir los recursos que necesita desesperadamente para poder afrontar la demanda cada vez mayor de los ciudadanos, por canales altamente politizados y burocráticos¹¹⁵. En cambio, la voluntad política para apoyar las necesidades del programa ha disminuido desde que el ministro ha orientado sus energías hacia nuevos esfuerzos de seguridad como la Policía Urbana Especializada. Al poner énfasis en nuevas políticas sobre las cuales los nuevos funcionarios pueden afirmar su autoría, han dejado de soslayo un servicio en el que el público paraguayo se apoya cada vez más. “En esta administración del ministerio del interior se prefirieron otros proyectos y se dejó de lado uno que servía y en el cual la gente ya confiaba”¹¹⁶.

2.5.2 La Policía Urbana Especializada y el Plan Paraguay Seguro

El 15 de febrero de 2007 el presidente de Paraguay oficialmente autorizó que 295 oficiales recientemente graduados de la Policía Urbana Especializada (PUE) comenzaran a patrullar. Inicialmente, la PUE operará en un área limitada de 231 cuadras en el centro de la ciudad de Asunción, y con un ámbito limitado de tareas, restringidas a la intervención y prevención de hechos delictivos in fraganti¹¹⁷. Pero esta patrulla especializada de cumplimiento de la ley, favorecida

¹¹⁴ ENTREVISTA con Comisario General Virgilio Barboza Brítez, Director General de Orden y Seguridad de la Policía Nacional, y Pablo Torres González, Comisario del Séptimo Distrito, Asunción, 27 de octubre de 2006.

¹¹⁵ ENTREVISTA, Asunción, febrero de 2007.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Según el Comisario Federico Acuña Araújo, jefe del Departamento Centro de Análisis, Comando y Control de la Policía Nacional, la PUE no va a dedicarse a proteger las instituciones o eventos, públicos o privados, a la custodia de sospechosos, a las funciones administrativas ni a las investigaciones penales.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

sobre el sistema 911, y establecida como parte del reciente Plan Paraguay Seguro, al momento de redacción de este informe, había fracasado en colmar las expectativas iniciales¹¹⁸. En una entrevista en 2005 con *La Nación*, el Ministro del Interior Rogelio Benítez expresó gran confianza en que la nueva fuerza tendría un impacto notable en el combate del delito urbano. “La gente va a percibir la diferencia con la Policía Urbana”, aseveró Benítez. El amplio papel de la policía tradicional “por definición y metodología no va a suceder con la Policía Urbana”¹¹⁹. Agregó que dada la poca confianza de los ciudadanos en la policía, esta nueva fuerza podría ser el cambio más importante en el país en décadas¹²⁰. El Viceministro Félix Silva Monges fue igualmente optimista sobre este proyecto al hablar con nuestros investigadores, describió el proceso de selección de la PUE como más riguroso, y su entrenamiento como más extenso y especializado que el de la Policía Nacional¹²¹. Muchos otros con los que hablamos, sin embargo, expresaron escepticismo en lo que se refiere concretamente a la PUE, y en general al Plan Paraguay Seguro.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estuvo involucrado casi desde el inicio en las primeras fases de desarrollo de la PUE y el plan de seguridad de Paraguay. Los representantes del PNUD, sin embargo, nos dijeron que ambos proyectos son muy distintos a lo que ellos originalmente habían propuesto. El Plan, aseveró Carmen Echauri del PNUD, “no es realmente un plan. Es un montón de cosas . . . como una lista de compras. No hay un objetivo claro”¹²². Ella atribuye esto al deseo del gobierno paraguayo de implementarlo rápidamente, sin realizar un análisis previo que permita ajustar las propuestas del Plan. La Senadora Ana María Mendoza de Acha, por su parte, explicó a nuestro equipo de investigadores que este apuro fue, en gran parte, a causa de la muerte de

Policía Urbana custodia el centro de la ciudad de Asunción desde ayer, LA NACIÓN (Asunción), 16 de febrero de 2007.

¹¹⁸ Exactamente dos días después de la inauguración de la PUE, la nueva institución tuvo su primera vergüenza pública: dos delincuentes le robaron a personas que estaban dentro de un automóvil dentro de la zona de patrulla de la PUE, llevándose G. 21 millones (aproximadamente US\$4.200). *Primer revés de la Policía Urbana*, ABC COLOR (Asunción), 18 de febrero de 2007; *Roban G. 21 millones y una camioneta al asaltar en la calle a dos ingenieros*, ABC COLOR (Asunción), 18 de febrero de 2007.

¹¹⁹ *Necesitamos más presencia en las calles*, LA NACIÓN (Asunción), 2 de octubre de 2005.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ ENTREVISTA con Félix Silva Monges, cit. nota 50.

¹²² ENTREVISTA con Carmen Echauri, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Asunción, 26 de octubre de 2006.

Cecilia Cubas. “[E]n aquel momento no había un plan. . . . No tenían uno, así que lo lanzaron [,] conscientes de que [éste] no respondía a un análisis previo. Ese es el Plan Paraguay Seguro”¹²³. El PNUD preparó un paquete inicial de políticas por petición del gobierno, pero cambios realizados por autoridades paraguayas resultaron en una versión bastante distinta, y no resultó como el Programa lo había recomendado¹²⁴. Una diferencia importante fue, que bajo la idea original, la Policía Urbana eventualmente debía desplazar a la policía tradicional¹²⁵. Hoy en cambio existen en el Paraguay dos órganos policiales, que no sólo carecen de coordinación, sino que se hallan en constante tensión y compiten uno con otro.

No es de sorprender que la policía tradicional paraguaya haya sido la más escéptica en cuanto a la PUE. La Senadora Mendoza de Acha describe la resistencia policial al Plan Paraguay Seguro como firme e inmediata. “El día siguiente al lanzamiento del plan, la policía dijo que no podrían llevarlo a cabo”¹²⁶. El actual presidente del INECIP, Marcos Köhn, observa “mucho descontento entre la policía. Las nuevas fuerzas cuentan con nuevos vehículos, mucha inversión, mientras que muchos de ellos continúan teniendo salarios muy bajos. Con esto les están diciendo simplemente que salgan a ganarse sus salarios”¹²⁷. Representantes policiales que prefieren no ser identificados nos dijeron que consideraban a la PUE un error, y cuestionaban el entrenamiento de la nueva fuerza. Lo que aún no les quedaba claro es si habría dos directores policiales separados¹²⁸, pero es evidente que persiste la confusión en cuanto a muchos detalles referentes a la organización de la nueva fuerza, y a su coordinación con la policía tradicional.

2.5.3 Seguridad privada

Hoy, el fenómeno de la privatización de la seguridad es muy complejo en el Paraguay. Han surgido temas relacionados y controversias, como por ejemplo, en el contexto de la administración de las penitenciarías y programas de seguridad barriales.

¹²³ ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, cit. nota 54.

¹²⁴ ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, cit. nota 54.

¹²⁷ ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

¹²⁸ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Nuestros investigadores notaron la presencia de empresas de seguridad privada durante la visita realizada a la Penitenciaría Industrial La Esperanza, y hablaron al respecto con un miembro del gobierno en lo referente a una iniciativa de mayor entidad que experimentaría con la administración privatizada en varios centros de detención penal a lo largo del país. En colaboración con expertos brasileños, los oficiales mantendrían el control general de las penitenciarías, pero dejarían la operación diaria a cargo de empresas privadas¹²⁹. Nos presentaron otra aplicación de la seguridad privada en una reunión con Luis Fretes, gerente de PROTEK, empresa privada de seguridad, la cual desarrolla programas de patrullaje barrial en Asunción y en el interior del Paraguay¹³⁰. La empresa ha llevado a cabo un programa social contra la inseguridad, que contribuye con la mayoría de sus esfuerzos de responsabilidad social a la Fundación País Seguro, creada sin fines de lucro¹³¹. El trabajo de PROTEK se encuentra más enfocado en sistemas técnicos de alarma que en personal de seguridad privada, a diferencia de otras compañías de seguridad privada. Los guardias privados a quienes emplea reciben alrededor de US\$200 por mes para patrullar turnos de doce horas al día¹³². Los guardias de PROTEK tienen permisos para portar armas¹³³, pero Fretes expresa alivio porque, “gracias a Dios no ha sucedido ninguna desgracia. El ladrón siempre huye . . . por lo que nunca han habido enfrentamientos”¹³⁴.

Fretes considera que las empresas privadas como PROTEK satisfacen un déficit de seguridad que las fuerzas públicas no pueden llenar. Con una población de 6.000.000 en Paraguay y 15.000 oficiales¹³⁵ (4.000 de los cuales Fretes resta porque simplemente cumplen roles administrativos), la presencia policial en el país y el porcentaje de oficiales por ciudadanos “es absolutamente insuficiente”¹³⁶. La privatización de la seguridad es parte de un gran movimiento a lo largo de América

¹²⁹ ENTREVISTA con Derlis Alcides Céspedes Aguilera, Ministro de Justicia y Trabajo, Asunción, 20 de octubre de 2006.

¹³⁰ ENTREVISTA con Luis Fretes, PROTEK S.A., Asunción, 20 de octubre de 2006.

¹³¹ Presentación de PowerPoint, PROTEK, Seguridad Vecinal: Recuperemos nuestras calles y plazas (en archivo con la IHRC). Este trabajo será mejor explicado *infra* sec.4.1.2.1, referente a prácticas policiales más efectivas.

¹³² ENTREVISTA con Luis Fretes, cit. nota 130.

¹³³ Decreto 3.625/04, 28 de octubre de 2004, Por el Cual se Reglamenta la Ley No. 1.910 del 19 de junio de 2002, “De Armas de Fuego, Municiones y Explosivos” arts. 112-115.

¹³⁴ ENTREVISTA con Luis Fretes, cit. nota 130.

¹³⁵ ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51.

¹³⁶ ENTREVISTA con Luis Fretes, cit. nota 130.

Latina. Una encuesta del 2003 sobre la industria de seguridad en la región ha encontrado que el crecimiento del sector de la seguridad privada ha sido significativo y consistente a lo largo de varios años, coincidiendo con el aumento del crimen en relación a las fuerzas de seguridad pública¹³⁷. El estudio encontró que existen más de 1,5 millones de guardias privados registrados oficialmente en América Latina, pero proyectó que considerando también a aquellos empleados informalmente se podría hablar de “cuatro millones de personas trabajando en el sector de la seguridad privada—un número que aumenta del seis al ocho por ciento por año. Para dimensionar este mercado, téngase en cuenta que en este momento hay unos 690.000 guardias registrados en toda Europa”¹³⁸. En gran parte se puede atribuir el éxito de la industria al fracaso de los programas públicos en atender la demanda. Y como resalta el autor, “no caben dudas de que este cambio en la demanda social de seguridad persistirá y se profundizará”¹³⁹. Marcos Köhn del INECIP compartió con nuestros investigadores su preocupación por la enorme predominancia de fuerzas de seguridad privada que existen hoy en Paraguay—el triple del número de policías públicos—lo cual indica un severo problema de responsabilidad¹⁴⁰. “Está perfectamente bien que una empresa privada provea de guardias privados, pero cuando las personas normales comienzan a recurrir a la seguridad privada para suplir una función pública, entonces hay un problema. . . . El Estado posee el monopolio de la seguridad pública, el cual está siendo trasladado a las empresas privadas. Esto es peligroso”¹⁴¹.

¹³⁷ Edgardo Frigo, Hacia un modelo latinoamericano de Seguridad Privada: Los nuevos desafíos en la región, Presentación en el Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad en Bogotá (24 al 26 de septiembre de 2003), [en línea] <http://www.monografias.com/trabajos15/segur-privada/segur-privada.shtml#LATINOAM>. Comentadores fuera de la industria de seguridad también han observado esta tendencia. Ver, por ejemplo, Beatriz M. Ramacciotti, Democracy and Multidimensional Security: The rising need for citizen security in Latin America, Presentación en Georgetown University, 15 de marzo de 2005, [en línea] http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials_ramacciotti.pdf (“[L]a falla del Estado, el orden público, y el sistema de justicia en responder de forma adecuada y en proveer alguna protección para las necesidades de seguridad básicas está creando un negocio pujante de seguridad privada para aquellos que pueden comprar seguridad”).

¹³⁸ Frigo, ob. cit. nota 137.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

¹⁴¹ *Ibid.*; ver también ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122 (donde describe la seguridad privada como una fuente de *inseguridad*, porque no está regulada).

2.6 *La situación penitenciaria*

2.6.1 Condiciones generales de las penitenciarías

Desde los días del *stronismo* el sistema penitenciario paraguayo ha cambiado para mejor. Notablemente, se ha reducido el índice de prisión preventiva del índice del 90% que se registró durante la dictadura¹⁴². Nuevas construcciones han aumentado la capacidad y mejorado la infraestructura de varios centros de detención¹⁴³. Granjas penitenciarias y otros centros de rehabilitación que permiten a los internos tener oportunidades de trabajo han sido introducidos con evidente éxito¹⁴⁴. Sin embargo, las condiciones en muchas de las penitenciarías del país continúan siendo calamitosas. Estadísticas oficiales e informes, y la visita de nuestro equipo a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, al Centro Integral Educativo de Itauguá, a la Penitenciaría Industrial La Esperanza y a la Casa del Buen Pastor, así como también charlas con aquellos relacionados con el sistema—presos, guardias, administradores, jueces—revelan tanto éxitos como tareas pendientes en el sistema penal paraguayo.

La superpoblación en particular es una de las condiciones existentes más serias, extensas y agravantes en las penitenciarías paraguayas. El ejemplo que resalta más es el de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, una institución con una capacidad de aproximadamente 1.200 prisioneros, pero que alberga típicamente a casi 3.000 internos¹⁴⁵. Arnildo Caballero, director de la penitenciaría, explicó el reto matemático que su institución debe encarar en una entrevista con *La Nación*

¹⁴² Ver *ob. cit.* nota 17. Desde las reformas al sistema de justicia penal, la proporción de prisioneros a la espera de juicio ha disminuido aproximadamente de 73% a 75%. Ver Cuadro 7 *infra*.

¹⁴³ ENTREVISTA con Derlis Alcides Céspedes Aguilera, cit. nota 129; COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE VISITAS PENITENCIARIAS, EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO ABRIL/MAYO DE 2006, 2006, pág. 38 [en adelante EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO], [en línea] <http://www.senado.gov.py/archivos/varios/EVALUACION%20ultima%2022.08.06.pdf>; ver también COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES, INFORME DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE VISITAS PENITENCIARIAS.

¹⁴⁴ Ver EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, *ob. cit.* nota 143, pág. 38.

¹⁴⁵ Según el *Informe de la Comisión Interinstitucional*, Tacumbú tiene capacidad para albergar casi 1.200 internos, y albergaba 3.068 internos durante su visita en el 2005. INFORME DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE VISITAS, *ob. cit.* nota 143, pág. 5. Durante nuestra visita en marzo de 2006, la cantidad de internos era de 3.154. Según las estadísticas del Ministerio de Justicia y Trabajo actualmente la ocupación de la prisión es de 2.927. Ministerio de Justicia y Trabajo, Parte Diario de las Penitenciarías del País, 30 de marzo de 2007 (en archivo con la IHRC).

en octubre de 2005: “Por cada 10 o 15 reclusos que son liberados por mes”, dijo Caballero, “ingresan 20 o más, lo que da una idea de cómo está aumentando la cantidad de presos, en total contradicción con la endeble capacidad de la infraestructura del penal para albergar a todos”¹⁴⁶. El Relator Especial contra la Tortura de las Naciones Unidas recientemente ha expresado preocupación por la superpoblación de muchas penitenciarías a lo largo del Paraguay¹⁴⁷. La población penitenciaria generalmente en aumento en los últimos años se ha convertido en un problema nacional creciente¹⁴⁸.

Otro problema preocupante es la ausencia de separación entre reclusos con prisión preventiva y aquellos que ya han sido condenados¹⁴⁹. Aquellos que conocen las penitenciarías paraguayas nos contaron que este tipo de integración fomenta la delincuencia, ya que expone a aquellos que han sido acusados de cometer delitos, a la influencia directa de reincidentes¹⁵⁰. En suma, el propio hacinamiento originado por el recurso excesivo a la prisión, tiene implicancias negativas para la seguridad mediata y las condiciones de vida de todos dentro de las instituciones penitenciarias. Las cárceles, particularmente las más superpobladas, son

¹⁴⁶ *Por cada 10 que salen de Tacumbú entran 20*, LA NACIÓN (Asunción), 7 de octubre de 2005. Esta evaluación coincide con la cifra que un asistente legal compartió con nuestros investigadores durante una visita a Tacumbú el 15 de marzo de 2006 que el actual incremento de la cantidad de prisioneros es de 250 por semestre.

¹⁴⁷ Comunicado de prensa, U.N. Special Rapporteur on Torture Ends Mission to Paraguay, 29 de noviembre de 2006 [en adelante Comunicado de prensa del Relator de la ONU].

¹⁴⁸ Ver EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 40 (donde cita las penitenciarías de Tacumbú, de Pedro Juan Caballero, y de Ciudad del Este como ejemplos “acuciantes” de superpoblación); ENTREVISTA con Senador Bader Rachid Lichi, Senador Marcelo Duarte y Diputado Edmundo Rolón, Comisión nacional para el estudio de la reforma del sistema penal, Asunción, 15 de marzo de 2006; Presentación de PowerPoint, Defensoría del Pueblo, Proyecto Observatorio del Sistema de Justicia Penal, diciembre de 2006 [en adelante Proyecto Observatorio] (siete de doce penales adultos estudiados llenos por sobre su capacidad máxima; en total un exceso de 2.619 prisioneros), [en línea] http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/ultimas_noticias/dp-as/fotos/Proyecto.pps; ver también Flores Negri, Mayor y Rolón Luna, ob. cit. nota 42, pág. 53 (donde observan que la población carcelaria en Paraguay casi se duplicó entre 1995 y 2003, de 2.756 a 5.063). Como se cita *infra* en el Cuadro 7, esta cifra global ha crecido a más de 6.500 internos en 2005.

¹⁴⁹ Ver Comunicado de prensa del Relator de las NN.UU., ob. cit. nota 147; EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 41; Yeny Villalba, *Situación penitenciaria: los avances son todavía imperceptibles*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2005, ob. cit. nota 32, pág. 81, 86-88; SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 75, pág. 50.

¹⁵⁰ ENTREVISTA con Roberto Carlos Franco, Director, Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana [CONASEG], Asunción, 25 de octubre de 2005 (“Los delincuentes todavía pueden llevar a cabo delitos mientras están en prisión, en efecto, la prisión puede educar a la gente en actividades delictivas adicionales”).

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

“depósito[s] humano[s] donde los internos viven como animales hacinados en una situación que multiplica el malestar o nerviosismo, elementos propios para la generación de violencia”¹⁵¹. Los choques entre reclusos, y de éstos contra los guardias son frecuentes y muchas veces fatales¹⁵². Dado el predominio de estos peligros, los prisioneros tratan de mantenerse en grupos por protección¹⁵³, algunos inclusive buscando la seguridad inherente al confinamiento solitario¹⁵⁴.

Más allá de estos riesgos asociados con los incidentes de conflicto, nuestro grupo de investigación pudo observar de primera mano en su visita a Tacumbú en marzo de 2006 que normalmente se carece de necesidades básicas, desde celdas hasta utensilios para comer y asistencia médica. Centenares de personas, por ejemplo, no tienen espacios en las celdas, y deben dormir en los corredores o afuera, expuestos a las fuerzas de la naturaleza. Otros no tienen camas y comparten un solo cuarto de baño con otros 200 o más. Los reclusos deben utilizar platos de cartón, utensilios rotos y sucios para consumir agua o comida¹⁵⁵. Aquellos que han visitado otras penitenciarías han notado deficiencias similares. El Relator Especial contra la Tortura de las Naciones Unidas, luego de completar una misión al Paraguay a finales de 2006, concluyó que las “[v]iejeras cárceles se encuentran en estados deplorables en lo que se refiere a las comodidades, higiene, y provisión de ropa, comida, colchones, y otros elementos esenciales”¹⁵⁶. Preocupaba particularmente “un ala de Ciudad del Este conocida como el ‘*agujero negro*’. Reclusos pobres se encuentran confinados en condiciones extremas de

¹⁵¹ COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIA, SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2004, Asunción: El Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, 2004, pág. 183 [en adelante SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2004] (donde describe la Penitenciaría Nacional de Tacumbú).

¹⁵² Ver Jorge Rolón Luna, *Situación carcelaria: crítica e insostenible*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2004, Asunción: CODEHUPY, 2004, pág. 68 (donde documenta la muerte violenta de 36 presos y 156 casos de lesión entre agosto de 2003 y septiembre de 2004); ver también ENTREVISTA con Bader Rachid Lichi, Marcelo Duarte y Edmundo Rolón, cit. nota 148 (“Existen graves problemas con la seguridad de las prisiones . . . debido a que hay tanta gente en prisión”).

¹⁵³ Ver ENTREVISTA con Michael Oloingsigh, Centro Integral Educativo de Itauguá, Asunción, 21 de octubre de 2006 (donde relata la anécdota de que los reclusos re-acomodan sus camas para estar en la misma habitación—por seguridad—y se hace la pregunta retórica, “¿Cómo rehabilitamos gente cuando están preocupados simplemente por sobrevivir?”).

¹⁵⁴ Ver EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 7-8 y 26 (donde se explica que tal era el caso en Emboscada—cuando estaba abierta—y la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este, donde “hay reclusos que prefieren estar en los calabozos antes que ser ultimados por sus compañeros”).

¹⁵⁵ Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

¹⁵⁶ Comunicado de prensa del Relator de las NN.UU., ob. cit. nota 147.

hacinamiento sin luz, ventilación [o] higiene básica. . .”¹⁵⁷. La Comisión Interinstitucional de Visitas Penitenciarias que se encuentra compilando su Evaluación del Sistema Penitenciario 2006 encontró que en la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero, los presos duermen “sin camas, algunos con colchones”, y que “no cuentan con comedores ni baños”¹⁵⁸. La Defensoría del Pueblo de Asunción concluyó de un estudio propio realizado a varias penitenciarías paraguayas, que su infraestructura es “insuficiente[,] obsoleta y no adecuada para el alojamiento de seres humanos”¹⁵⁹.

La Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero y otras instituciones en el sistema penitenciario no sólo sufren de falta de infraestructura básica sino también de falta de personal médico competente¹⁶⁰. “No hay médicos”, relató la Comisión Interinstitucional luego de su visita a la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este¹⁶¹. La investigación de la Comisión sobre el Centro Correccional de Emboscada reveló por igual que dicha penitenciaría—cerrada posteriormente por el gobierno—“no contaba con *ningún* médico”¹⁶². La Penitenciaría Regional de San Pedro sufre una “falta total de insumos médicos [y] de medicamentos”¹⁶³. Un extenso mercado negro se ha instaurado a lo largo de todas las penitenciarías del Paraguay, centrándose en la provisión de este tipo de insumos y servicios básicos, que en parte debido al hacinamiento, han devenido en lujos raros y costosos.

La corrupción es notoriamente invasiva en el Paraguay en general, y “endémica en el sistema penitenciario”¹⁶⁴. Varios reclusos revelaron a nuestros investigadores, en detalle, que han debido pagar a los guardias para poder tener acceso a visitas de familiares¹⁶⁵, atención médica¹⁶⁶, medicinas¹⁶⁷, comida¹⁶⁸, y

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 31-32.

¹⁵⁹ Proyecto Observatorio, ob. cit. nota 148 (donde se observa que también el presupuesto asignado “no cubre las necesidades básicas de salud, higiene y alimentación”).

¹⁶⁰ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 32 (“El correccional no cuenta con un médico a la fecha de la evaluación”).

¹⁶¹ *Ibid.* pág. 27.

¹⁶² *Ibid.* pág. 8 (énfasis en el original).

¹⁶³ *Ibid.* pág. 36.

¹⁶⁴ Comunicado de prensa del Relator de las NN.UU., cit. nota 147.

¹⁶⁵ Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006. El mismo precio de Gs.20.000—alrededor de US\$4—fue citado durante entrevistas separadas con varios reclusos.

¹⁶⁶ Uno debe pagar para subir en la larga lista de los que esperan asistencia. Varios reclusos han muerto de enfermedades. *Ibid.*

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

camas¹⁶⁹. La Defensoría del Pueblo confirma que los funcionarios “son responsables directos del tráfico de drogas, alcohol y la prostitución dentro de los recintos carcelarios”¹⁷⁰. Otra forma aparentemente común de corrupción y extorsión que involucra a los guardias es la agresión física y el confinamiento en los calabozos salvo por el pago de un monto determinado de dinero¹⁷¹. Estos calabozos son oscuros, miden aproximadamente 4 por 2 metros, con un tubo, una canilla y un inodoro como las únicas instalaciones. Como observamos en nuestra visita a Tacumbú, en cada calabozo se encontraban hasta ocho personas. Muchos de aquellos reclusos en estas condiciones insistieron que no habían cometido ninguna infracción disciplinaria, y sin embargo eran mantenidos ahí hasta treinta días (o hasta pagar la suma de 30.000 Guaraníes como soborno—aproximadamente unos US\$5,00-6,00—por su liberación), a menudo sin poder acceder a otras áreas de la cárcel¹⁷².

Otro serio problema afín es el relativo a las pobres condiciones de los guardias asignados a los centros de retención. “No tienen ningún beneficio relevante que haga atractivo el cargo, excepto los ‘extras’ en los penales”¹⁷³. Los salarios son muy bajos—aproximadamente US\$230 por mes¹⁷⁴. Además, los guardias con los que hablamos nos relataron que muchas veces el gobierno les debe sus haberes durante meses. Los niveles de los salarios son aparentemente bajos dada la naturaleza exigente y peligrosa de su profesión¹⁷⁵. En términos

¹⁶⁷ Los reclusos aseveran que las medicinas que los guardias les venden han sido interceptadas en las entregas a la penitenciaría. *Ibid.*

¹⁶⁸ Liz Varela, *Cárceles inhumanas, aptas para delinquir*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2002, Asunción: CODEHUPY, 2002, pág. 102 y 105 (“Los productos son vendidos a precios bastante altos, y los internos se ven en la obligación de adquirirlos para preparar sus alimentos diarios, pues la comida que se sirve en el penal no es apetecible y tampoco alcanza para todos. . . . Hay unas 400 personas [en Tacumbú] que no comen a diario las raciones de la cárcel. Todo lo que se sirve es insuficiente . . .”).

¹⁶⁹ Los reclusos citan un precio de hasta Gs.300.000, o aproximadamente US\$60. Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

¹⁷⁰ Proyecto Observatorio, ob. cit. nota 148.

¹⁷¹ Durante la visita de nuestro equipo a Tacumbú, los reclusos comúnmente citaron Gs.2.000 (US\$0,40) como el costo de tal “control diario”, con una o dos semanas en el calabozo como castigo por falta de pago. Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Proyecto Observatorio, ob. cit. nota 148.

¹⁷⁴ Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

¹⁷⁵ El esquema de personal de seguridad en Tacumbú funciona de la siguiente forma: Grupos de guardias trabajan turnos de veinticuatro horas seguidos por dos días de descanso. Durante las primeras doce horas de cada turno (que comienza a las 7 a.m.), hay hasta cuarenta guardias en servicio. A las 19 hs. los

crudos, la proporción de aproximadamente ochenta reclusos por cada guardia se encuentra lejos de la proporción de 15 a 1 que es considerado el nivel máximo aceptable por la Comisión Interinstitucional de Visitas Penitenciarias¹⁷⁶. El Relator Especial contra la Tortura de las Naciones Unidas notó en 2006 que la situación en Tacumbú es asimismo preocupante: “[L]os detenidos son protegidos por no más de cuarenta guardias, aún cuando el director de seguridad destacó que se necesitan al menos 120 guardias”¹⁷⁷. El director de la cárcel de Ciudad del Este expresó durante la misma misión en particular una preocupación “que la falta de guardias pueda resultar en una fuga masiva”¹⁷⁸. Con escasez de equipos y del apoyo de colegas, estos trabajadores también carecen del entrenamiento adecuado¹⁷⁹. Muchos son mayores, militares retirados, que han trabajado en estas penitenciarías desde los días en que eran dirigidas por los militares¹⁸⁰. Otros alegan que llegaron a sus cargos a través de contactos o influencias políticas¹⁸¹. Aun así, durante nuestra visita a Tacumbú, los guardias—al igual que los reclusos—se encontraban muy impacientes por compartir sus experiencias y exteriorizar sus preocupaciones—otro síntoma de un sistema que en su conjunto parece estar al borde del colapso, pero que aun así, en gran parte, sigue siendo ignorado por el resto de la sociedad.

Como en muchos países que enfrentan crímenes violentos e inseguridad ciudadana, prevalece en el sistema penal del Paraguay el sentimiento de que aquellos que se encuentran en los centros de detención han sido abandonados por la sociedad. Un recluso en Tacumbú se lamentó de que “no hay diferencia entre un zoológico y este lugar, pero los animales tienen a sus madres y yo estoy sólo”¹⁸².

guardias se dividen en dos grupos, uno que sigue de guardia. Ese grupo tiene un máximo de veinte personas, que se quedan de guardia hasta un poco pasada la media noche. La otra mitad del grupo durante ese lapso tiene aproximadamente cinco horas de descanso. Este segundo grupo vuelve entre las 12.30 a.m. hasta las 5.30 a.m., momento en el cual ambos grupos trabajan juntos hasta que llega un grupo totalmente nuevo a las 7 am. Los guardias asimismo se quejaron de las condiciones de superpoblación, que crean el peligro de que los reclusos amenacen su seguridad también. *Ibid.*

¹⁷⁶ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 43 (“Existen en toda la República 600 Guardia Cárceles, 180 Contratados y 420 nombrados. Por tanto tenemos, 1 por cada 80 personas, siendo lo indicado 1 por cada 15 internos como máximo”).

¹⁷⁷ Comunicado de prensa del Relator de las NN.UU., cit. nota 147.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Proyecto Observatorio, cit. nota 148 (“No existe un sistema de selección, capacitación y evaluación del personal penitenciario”).

¹⁸⁰ Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

¹⁸¹ ENTREVISTA con Hugo Valiente, cit. nota 101.

¹⁸² Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Representantes de ONGs que trabajan en los centros penitenciarios nos comentan que “a la sociedad paraguaya sólo le interesa que el sospechoso se encuentre en la cárcel, sin importar las condiciones de detención”¹⁸³. La incapacidad de las instituciones penales de cumplir sus roles como centros de educación y readaptación fueron similarmente expresadas por todos aquellos que entrevistamos en el tema, desde defensores públicos a representantes de ONGs, desde senadores hasta los propios reclusos¹⁸⁴. “[S]e puede concluir que las cárceles más bien fomentan el delito antes que readaptar a los reclusos”¹⁸⁵. Los programas privados de rehabilitación dirigidos por organizaciones religiosas son una excepción a la regla, así como también los pocos centros de rehabilitación para jóvenes delincuentes¹⁸⁶.

Un ejemplo positivo en lo referente a instituciones para adultos, es la Penitenciaría Industrial La Esperanza, donde nuestros investigadores se entrevistaron con directores y varios de los internos durante la visita en octubre de 2006. La Esperanza alberga solamente a condenados, a quienes se les ofrece una variedad de posibilidades de trabajo durante el cumplimiento de sus condenas. Estos incluyen trabajos en la lavandería, la panadería y la cocina de la penitenciaría, así como también en fábricas de pelotas, confecciones y libros. Las visitas familiares son admitidas todos los días, y los reclusos constantemente

¹⁸³ ENTREVISTA con Bader Rachid Lichi, Marcelo Duarte y Edmundo Rolón, cit. nota 148; *ver también* Proyecto Observatorio, ob. cit. nota 148 (“La comunidad no ofrece posibilidad real de reinserción a un ex-convicto”).

¹⁸⁴ *Por ejemplo*, ENTREVISTA con María de la Paz Martínez y Raquel Sosa, cit. nota 101 (“En las prisiones no hay una posibilidad real de rehabilitación para reinsertarse en la sociedad. No hay programas de rehabilitación en prisión.”); ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, Senadora, Asunción, 25 de octubre de 2005 (“No se puede rehabilitar y reintegrar en la sociedad a los prisioneros.”); Elizabeth Flores, *Situación carcelaria*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2001, Asunción: CODEHUPY, 2001, pág. 111, 113 (“[Tacumbú] no goza de los requisitos necesarios para constituirse en un establecimiento que pretenda cumplir con lo establecido en la Ley de Organización Penitenciaria, y mucho menos servir a los propósitos de reeducación y reinserción social que señala la Constitución Nacional.”); SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 75, pág. 51 (“Los trabajos de rehabilitación de presos . . . se dan en escasa proporción”). Nuestro equipo de investigación también presencié esta situación de primera mano, hablando con uno de los reclusos en Tacumbú quien observó que algunos dicen que hay una escuela en algún lado en la prisión, pero él no ha conocido a nadie que asista. Visita a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 15 de marzo de 2006.

¹⁸⁵ SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 75, pág. 52.

¹⁸⁶ ENTREVISTA con Defensoras Públicas María de la Paz Martínez y Raquel Sosa, cit. nota 101 (donde observaron que tales programas administrados por pastores evangélicos alcanzan solamente a aproximadamente 500-600 prisioneros en total); *ver también infra* “Situación de jóvenes en detención”, sec. 2.6.3.

comparaban la falta de violencia de la cárcel, así como también la falta de abuso y corrupción por parte de funcionarios, con las condiciones imperantes en otras instituciones. La capacidad de La Esperanza es sin embargo relativamente pequeña¹⁸⁷, y su población predominantemente Cristiana Evangélica—aunque aquellos con los que conversamos niegan que la afiliación religiosa sea un criterio preponderante a la hora de ser admitidas en ella¹⁸⁸.

Con un porcentaje de reincidencia que un juez con quien nos entrevistamos estimó del 40 por ciento¹⁸⁹, Paraguay debe buscar reproducir los programas de detención que han tenido éxito, tales como el de La Esperanza, en vez de continuar ignorando la falta de oportunidades para la readaptación de los condenados. Bajo el Código Penal de 1997, la promoción de la readaptación de los condenados es citada junto con la protección de la sociedad como los objetivos principales de la detención¹⁹⁰. Pero como Miguel Gómez Torres, quien fuera funcionario de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia relató a nuestros investigadores, “[el sistema penal] no ayuda a los reclusos a conseguir trabajo una vez liberados. No les dan nada. En ninguna penitenciaría existe un sistema efectivo de reinserción en la sociedad”¹⁹¹. La Senadora Ana María Mendoza de Acha, quien encabeza la Comisión Interinstitucional de Visitas Penitenciarias, concuerda: “No tenemos la voluntad mínima de reinsertar a la persona [en la sociedad]”¹⁹². Hasta

¹⁸⁷ La institución está cerca de su capacidad máxima de 288 reclusos. ENTREVISTA con Félix Dupont, Pastor, Penitenciaría Industrial La Esperanza, Asunción, 24 de octubre de 2006. La población actual en Esperanza es de 262 reclusos. Ministerio de Justicia y Trabajo, Parte Diario de las Penitenciarías del País, 30 de marzo de 2007 (en archivo con la IHRC).

¹⁸⁸ Varios prisioneros dijeron que el porcentaje de evangélicos de esta institución alcanzaba de un 70 a un 90 por ciento, pero aseguraron consistentemente que no se requiere conversión. Esto fue confirmado en nuestra ENTREVISTA con el Ministro de Justicia y Trabajo, Derlis Alcides Céspedes Aguilera, cit. nota 129, donde observa como los internos “entran [a Esperanza] sin requisitos de tener que entrar en la iglesia o nada por el estilo”.

¹⁸⁹ ENTREVISTA con Carlos Escobar, Juez, Asunción, 27 de octubre de 2005. Pastor Félix Dupont, en una entrevista con nuestro equipo citó la estadística de 1.105 reincidentes en Tacumbú, y dijo en relación al típico ex-convicto paraguayo: “Cuando un prisionero se va, nunca se va igual. Es un muerto en vida”. cit. nota 187; ver también *El 69% de los ciudadanos piensa que la inseguridad irá creciendo*, LA NACIÓN (Asunción), 7 de octubre de 2005 (citando al Director de Institutos Penales, Artemio Vera, quien dijo que “el 70% de los que hoy día guardan prisión en Tacumbú son reincidentes”).

¹⁹⁰ Código Penal art. 39(1), Ley 1.160/97, 26 de noviembre de 1997 (“El objeto de la ejecución de la pena privativa de libertad es promover la readaptación del condenado y la protección de la sociedad”).

¹⁹¹ ENTREVISTA con Miguel Gómez Torres, Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema, Asunción, 25 de octubre de 2006; ver también Proyecto Observatorio, ob. cit. nota 148 (“El apoyo estatal al liberado es inexistente”).

¹⁹² ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, cit. nota 54.

que esto cambie, “[e]l recluso seguirá representando una amenaza a la comunidad ya que los centros de detención, . . . lejos de reeducar al individuo, van multiplicando delincuentes”¹⁹³.

2.6.2 Situación de la mujer en detención

Las mujeres en los centros de detención del Paraguay sufren muchos de los mismos problemas que afectan a sus contrapartes masculinas. Las detenidas en la Casa del Buen Pastor—lugar que visitaron nuestros investigadores en octubre de 2006—se quejaron de celdas sucias, infestación, y de haber recibido en el pasado alimentos podridos¹⁹⁴. También relataron los esquemas corruptos liderados por los guardias, parecidos a los narrados en las prisiones para hombres, le avisaron a nuestro equipo de la presencia de drogas dentro de los centros de detención. Estas condiciones continúan aún después de que la Directora Marta Báez Viola haya asegurado a la Comisión Interinstitucional de Visitas Penitenciarias que “estaba realizando cambios que esperaba sean provechosos para el buen desenvolvimiento del correccional”¹⁹⁵. La Comisión había notado en aquel momento algunas de las condiciones apremiantes, en especial las denuncias de que los funcionarios de la cárcel estaban a cargo de una red de prostitución con las reclusas que iban a visitar a sus parejas a Tacumbú. “[S]on obligadas [las internas] a prostituirse por los funcionarios del penal y no hay control de ello”¹⁹⁶. Otros problemas significativos incluyen el continuo uso de guardias masculinos dentro del correccional—a pesar de que esta práctica se encuentra prohibida por la ley¹⁹⁷—y la falta de financiación para alimentar a los casi treinta hijos de reclusas que viven dentro del correccional junto a sus madres¹⁹⁸. Estas familias deben entonces apoyarse en benefactores privados, individuales u organizaciones, para ayudarlas a hacer frente a sus

¹⁹³ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 44.

¹⁹⁴ Visita a la Casa del Buen Pastor, 27 de octubre de 2006.

¹⁹⁵ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 3.

¹⁹⁶ EL ANDAR A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY, ob. cit. nota 15, pág. 90 (donde relata una descripción realizada por la abogada Celia Beckelmann, Agente Fiscal de la Unidad de Ejecución Penal N° 1, del operativo).

¹⁹⁷ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 5. También observamos guardias masculinos operando dentro de la prisión en nuestra visita a Casa del Buen Pastor, 27 de octubre de 2006.

¹⁹⁸ EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 3.

necesidades básicas. También se quejan de la falta de provisión de servicios legales efectiva, dado que cuentan con varios abogados que ni siquiera conocen a sus clientes y vice-versa¹⁹⁹.

Por el contrario, el Correccional de Mujeres Juana María de Lara, una cárcel más pequeña que la Comisión Interinstitucional de Visitas Penitenciarias también visitó en 2006, proporciona condiciones más positivas para las reclusas mujeres. La Comisión encontró que las celdas, los baños y la cocina se encontraban en buenas condiciones²⁰⁰. Al momento de la visita, el correccional ofrecía servicios médicos, así como también educación, recreación y trabajo con salario para las reclusas²⁰¹. La relación prisionera-guardia era menor a 2 a 1²⁰². Estas prácticas y condiciones deberían ciertamente ser replicadas en otros lugares.

2.6.3 Situación de jóvenes en detención

Las condiciones de los jóvenes en los correccionales paraguayos aparentan ser menos violentas y abusivas que en los de los adultos²⁰³. La visita de nuestro equipo de investigación el pasado octubre de 2006 al Centro Integral Educativo de Itauguá, fue alentadora en este sentido. Allí nos encontramos con un plan de rehabilitación pedagógico, labores productivas y formación individual de los reclusos. El director del centro con quien conversamos describió este enfoque como guiado en gran parte por principios internacionales en cuanto al tratamiento de jóvenes²⁰⁴. Al momento de nuestra visita un programa de panadería y de huerta proveían las oportunidades para que los internos realizaran una actividad constructiva. También se promovían programas educativos, con altas tasas de asistencia. La participación de los internos era casi total, habiendo aumentado del menos del 25% que había en el 2002. El personal del centro también ha sido el

¹⁹⁹ *Ibid.* pág. 4.

²⁰⁰ *Ibid.* pág. 29.

²⁰¹ *Ibid.* pág. 29-30.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ ENTREVISTA con Fátima Britos Ricciardi, Fiscalía especializada en Derechos Humanos, Ministerio Público, Asunción, 28 de octubre de 2005 (donde contrastó la falta de informes de tortura en penitenciarias de menores con las quejas de abuso en Tacumbú).

²⁰⁴ ENTREVISTA con Mercedes Isidoro Ruíz Díaz, Director de Proyectos de Capacidad, Centro Integral Educativo de Itauguá, Asunción, 21 de octubre de 2006.

EL CONTEXTO ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

centro de los esfuerzos educativos—ya que todos deben completar con éxito el programa de la Escuela Penitenciaria. Los guardias no llevaban armas, y su trato generalmente era humano con los internos—en contraste con lo que se experimentaba allí en el pasado²⁰⁵, y hasta hoy en otros correccionales—se hizo palpable durante la serie de entrevistas con los propios jóvenes. Tal como un joven nos contaba, “Itauguá es un paraíso comparado con Tacumbú”²⁰⁶. Aunque ciertamente no es perfecto, el centro aparenta ser—en un sentido positivo—muy diferente a los demás a lo largo del país²⁰⁷.

Dos mejoras legales claves pueden ayudar a explicar esta disparidad. Un acontecimiento notable fue el caso, ante la Comisión Interamericana, de la clausura del centro de detención Panchito López, y la posterior sentencia de la Corte Interamericana, luego de que nueve jóvenes murieran en un incendio ocasionado durante una protesta por sus condiciones de vida deplorables²⁰⁸. Este caso generó una poderosa presión internacional para poner fin a estos abusos²⁰⁹. El litigio internacional también fomentó críticas con respecto a la detención penal de los jóvenes en general²¹⁰. La idea de que los niños, en particular, no deben ser

²⁰⁵ Un interno en el centro explicó a nuestros investigadores:

Las condiciones han mejorado mucho. Hay un mejor tratamiento. La comida es mejor, te dan tres comidas. Antes, era un desastre. La gente dormía en el suelo. Había mucho maltrato, físico y psicológico. Antes, cuando había una pelea, los educadores ponían a todos los que estaban involucrados en el suelo y les pegaban. Los dejaban desnudos en el frío también. [IHR: Ahora si hay una pelea, ¿qué pasa?] Un castigo como suspensión de visitas o comida. Antes era una golpiza.

ENTREVISTA con un Interno en el Centro Integral Educativo de Itauguá, Asunción, 21 de octubre de 2006.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Durante la visita de nuestro equipo al centro, muchos internos hicieron referencia consistente a ocasiones de abuso físico, uso de drogas, y a la corrupción de los guardias. *Ibid.*; ver también la reseña positiva de la institución por la Comisión Interinstitucional de Visitas Penitenciarias, en EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143, pág. 13-14.

²⁰⁸ Instituto de Reeducción del Menor v. Paraguay, Corte I.D.H., (Ser. C) No. 112, 2 de septiembre de 2004.

²⁰⁹ ENTREVISTA con Mercedes Isidoro Ruíz Díaz, cit. nota 204 (donde dio crédito al caso por alentar un mayor compromiso de recursos gubernamentales al sistema de detención de menores); ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34 (citando el mismo efecto); ENTREVISTA con Heve Otero, cit. nota 61 (“Itauguá [fue] una respuesta a Panchito López”).

²¹⁰ Ver por ejemplo, Heve Otero, *A un año de vigencia del nuevo código*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 168, pág. 399 (donde cita los problemas en los centros en aquel momento parecidos a los que se veían en las instituciones de adultos: falta de recursos, falta de modelos educativos, tortura, celdas de aislamiento, malos tratos); ENTREVISTA con Michael Oloingsigh, cit. nota 153 (“El mejor lugar para la rehabilitación es en la comunidad, no en la cárcel, ni siquiera *aquí* dentro”).

enviados a prisión sino como la absoluta última alternativa está integrada en el código especial de la niñez y la adolescencia, el cual dispone que para que los menores sean privados de su libertad, deben haberse agotado todas las medidas menos severas²¹¹. Sin embargo, promotores de los derechos de los niños relataron a nuestros investigadores que varias fallas críticas continúan en la aplicación de este nuevo código. Existen pocos Juzgados especiales para delincuentes juveniles. La figura de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, creada por el código, aún no funciona bien debido a limitaciones presupuestarias²¹². Además, hay falta de entrenamiento en materia de los derechos de los niños de la policía, los fiscales y los defensores públicos²¹³. El principio de tratamiento especial de menores también continúa siendo algo que la sociedad paraguaya en su conjunto aún no ha asimilado. “Muchas personas creen”, nos cuenta el Profesor Wolfgang Schöne, “que si los jóvenes se encuentran en los centros de detención, debe ser porque han hecho algo. ‘¿A mí qué me importa? No es mi problema’”²¹⁴. Miguel Gómez Torres, quien fuera funcionario de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema lo relató de manera más escueta durante la entrevista con nuestros investigadores: “[Nos preguntamos que] debíamos hacer con [nuestros internos jóvenes] si no eran aceptados dentro de la comunidad. La respuesta: ‘Llevarlos a algún lugar como el Chaco, donde no hayan personas, sólo desierto’. ¿[Pero] cómo los cuidaremos? La respuesta: ‘No hay nada que cuidar; son delincuentes’”²¹⁵.

²¹¹ Código de la Niñez y la Adolescencia art. 169, Ley No. 1.680/01, 30 de mayo de 2001 (“El hecho punible realizado por un adolescente será castigado con medidas correccionales o con una medida privativa de libertad, sólo cuando la aplicación de medidas socioeducativas no sea suficiente”); *ver también* Ley No. 57/90, 20 de septiembre de 1990, Que Aprueba y Ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño art. 37(b) (“La detención, encarcelamiento o prisión de un niño se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”).

²¹² ENTREVISTA con Heve Otero, cit. nota 61.

²¹³ ENTREVISTA con Heve Otero, cit. nota 61; *ver también* Luis Claudio Celma, *Otro año lleno de promesas, postergaciones y amenazas*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2005, ob. cit. nota 32, pág. 463.

²¹⁴ ENTREVISTA con Wolfgang Schöne, cit. nota 87.

²¹⁵ ENTREVISTA con Miguel Gómez Torres, cit. nota 191.

3

Evaluación crítica de la seguridad ciudadana en Paraguay

La delincuencia y la seguridad pública son problemas frecuentes en sociedades en transición a sistemas de gobierno más democráticos; este fenómeno ha sido característico en América Latina²¹⁶. El mismo ha sido explicado de la siguiente manera, “[a]l poco andar en América Latina pudimos descubrir que la ‘transición a la democracia’ no era una simple vuelta a la elección popular y al sistema de partidos sino que se trataba de una profunda modificación de las reglas más básicas del juego político”²¹⁷. Estos cambios fundamentales en la estructura del Estado pueden derivar fácilmente en contextos de mayor inseguridad y de aumento de la delincuencia. Sin embargo, resulta primordial reconocer que estos problemas frecuentemente encierran una gran cantidad de factores que son difíciles de desagregar, lo cual hace que el análisis de los índices de criminalidad y del éxito de las políticas de justicia sea complejo.

Esta dificultad inherente puede resultar aún más compleja en los casos en los cuales la percepción de la intensidad de inseguridad sea mayor que la real, en niveles medibles. Esta percepción, por supuesto, es vulnerable a la manipulación y a la exageración por parte de un rango de actores sociales, que incluyen los medios de comunicación y los políticos oportunistas. Los pedidos populares de reforma pueden llegar a ignorar temas complejos como la pobreza, los cambios demográficos y la corrupción. En este contexto, las medidas de reforma pueden

²¹⁶ Ver John Bailey y Lucía Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, En: John Bailey y Lucía Dammert, PUBLIC SECURITY AND POLICE REFORM IN THE AMERICAS, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2006, pág. 1.

²¹⁷ Alberto M. Binder, *La justicia penal en la transición a la democracia en América Latina*, En: ANUARIO DE DERECHO PENAL, 1994, pág. 80.

llegar a ser adoptadas de forma apresurada sin un análisis riguroso de su eficacia global y mucho menos de las posibles consecuencias negativas que puedan tener sobre los derechos humanos.

En este capítulo, consideramos el crecimiento de la percepción pública de inseguridad en Paraguay durante la última década. Comenzamos analizando la posible diferencia entre la noción general de inseguridad y los índices de delincuencia reales. Si bien la seguridad pública es una preocupación significativa en Paraguay, la percepción de inseguridad puede sobrepasar al riesgo real. Dentro de este marco general, destacamos el rol que los medios de comunicación y los políticos pueden jugar en la exageración de esta percepción.

A continuación pasamos a evaluar más de cerca una posible causa a la cual muchos dentro de la comunidad de justicia penal le atribuyen este incremento en el nivel de inseguridad—la creencia de que el nuevo Código Penal y el Código de Procedimiento Penal son blandos con la delincuencia y no son adecuados para Paraguay. Nuestra investigación considera el alcance de la implementación de estas reformas penales, demostrando la existencia de importantes vacíos en el proceso de implementación. Sugerimos que estos problemas de implementación, más que las reformas en sí mismas, pueden ser los responsables de las fallas en el sistema actual. Finalmente, este capítulo contempla las posibles causas alternativas al incremento de la delincuencia con el fin de descubrir los factores sociales y económicos subyacentes que probablemente causan esta inquietante tendencia.

3.1 La inseguridad percibida versus la inseguridad real

En cualquier sociedad moderna, la percepción pública, la atención de los medios de comunicación y el discurso político son temas tan centrales a la implementación y al movimiento de políticas públicas como lo son los rígidos análisis estadísticos y los estudios académicos. La percepción del aumento en los niveles de inseguridad puede tener aún mayor influencia en la formación del discurso público que los índices reales de delito y de seguridad, especialmente cuando no hay disponibilidad de información estadística confiable. Como los académicos John Bailey y Lucía Dammert han observado “[c]uando los gobiernos no pueden producir datos creíbles, oportunos y accesibles sobre las tendencias de

la delincuencia y de las prácticas policiales, el público responde a la retórica política o a la cobertura masiva de los medios—que con frecuencia son imprecisos, cuando no inflamatorios”²¹⁸. Esta es una tendencia peligrosa dado que estas distorsiones en la percepción pública pueden disminuir el respeto por los derechos humanos básicos así como también promover reformas de políticas públicas y reformas legislativas que no resuelven los factores causales subyacentes.

3.1.1 La percepción de la inseguridad en Paraguay

Hoy, en Paraguay, la seguridad pública es uno de los temas más importantes de la agenda nacional tanto en la política como en los medios de comunicación. Los datos proporcionados por una encuesta reciente revelan que en el 2006, la delincuencia y la seguridad pública ocupaban el segundo lugar entre los temas más importantes para los paraguayos²¹⁹. Esta preocupación está muy relacionada al miedo de que la inseguridad general en el país haya estado aumentando. Una encuesta del 2003 descubrió, por ejemplo, que el 89% de los encuestados sentía que Paraguay se estaba tornando más inseguro cada día²²⁰.

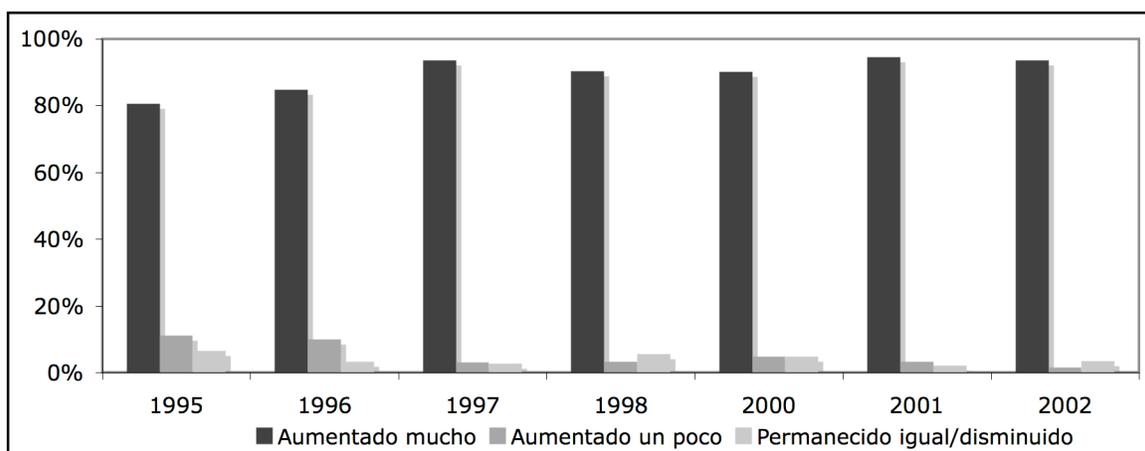
Esta percepción de creciente inseguridad que sienten los paraguayos probablemente tiene una relación directa con su percepción del incremento del crimen en el país. Según datos proporcionados por Latinobarómetro, la percepción abrumadora del público en la última década en Paraguay es que la delincuencia ha incrementado constantemente, como se ve en el Gráfico 1:

²¹⁸ John Bailey y Lucía Dammert, *Assessing Responses to Public Insecurity in the Americas*, En: PUBLIC SECURITY AND POLICE REFORM IN THE AMERICAS, ob. cit. nota 216, pág. 249.

²¹⁹ El 14% de los encuestados informaron que la delincuencia y la seguridad pública eran su preocupación número uno. CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, INFORME LATINOBARÓMETRO 2006, pág. 41. La preocupación número uno de la mayoría de los encuestados fue el desempleo (32%). *Ibid.*

²²⁰ Corporación Latinobarómetro, Encuesta Latinobarómetro, 2007, [en línea] <http://www.latinobarometro.org>. La pregunta fue expresada de este modo: “En general, ¿puede Ud. decir que vivir en Paraguay es cada día más seguro o inseguro? ¿Diría Ud. que es muy seguro, seguro, inseguro o muy inseguro?”.

Gráfico 1 – ¿La delincuencia, ha aumentado o disminuido?²²¹



Para todos los años estudiados, más del 80% de los encuestados sintió que la delincuencia había aumentado significativamente en los últimos cinco años. Más del 90% sintió que había incrementado por lo menos un poco. Los resultados de la encuesta resultan inequívocos—la percepción dominante entre los paraguayos por muchos años ha sido que los niveles de criminalidad han aumentado rápidamente. Los datos también demuestran un incremento leve en la percepción del rápido deterioro de los índices de criminalidad en los años 1997 (un aumento del 84,9% al 93,7%) y en el 2001 (un aumento del 90,3% al 94,6%).

El público en general tampoco es optimista en relación al manejo del gobierno de las preocupaciones de seguridad pública ni de la posibilidad de que la situación mejore en un futuro cercano. De acuerdo con un estudio del Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento, apenas un 2% de los paraguayos que vive en la zona de Gran Asunción tiene una opinión positiva sobre las actuaciones presidenciales en temas de seguridad²²². La gente expresó puntos de vista similares en relación a la eficacia policial. En otra encuesta, más del 69% de los encuestados estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que los policías son eficientes en la lucha contra la delincuencia²²³.

²²¹ *Ibid.* La pregunta fue expresada de este modo: “¿Cree Ud. que la delincuencia ha aumentado mucho o poco, ha disminuido mucho o poco o ha permanecido igual en los últimos cinco años?”.

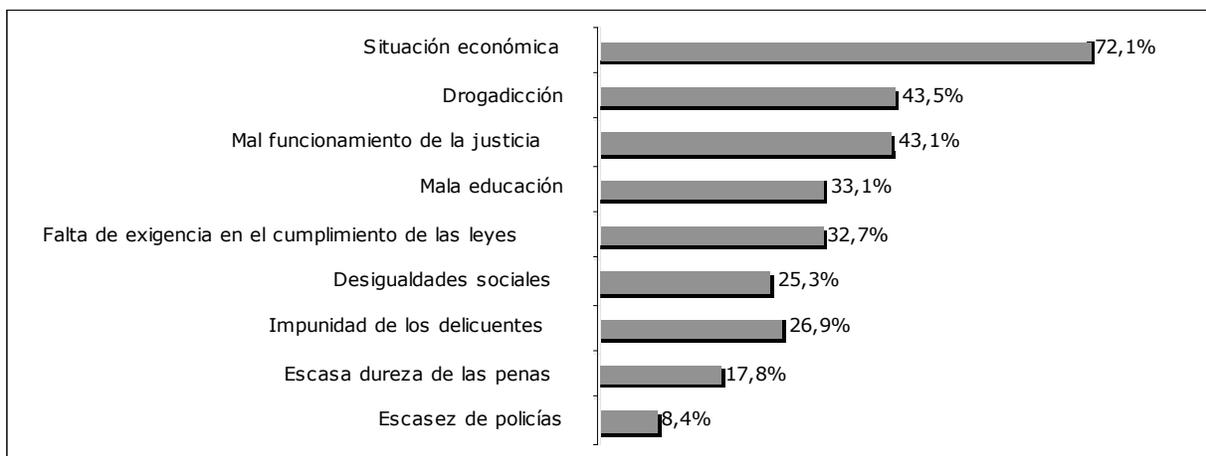
²²² CONSORCIO IBEROAMERICANO DE INVESTIGACIONES DE MERCADOS Y ASESORAMIENTO [CIMA], BARÓMETRO IBEROAMERICANO DE GOBERNABILIDAD, CIMA, 2005, pág. 9.

²²³ Encuesta Latinobarómetro, ob. cit. nota 220. Datos de la encuesta de 2000. La pregunta fue expresada de este modo: “Siguiendo con el problema de la delincuencia ¿Ud. cree que los policías en Paraguay son

Datos más recientes también sugieren que la mayoría de los paraguayos no cree que la situación vaya a mejorar en un futuro cercano. Al ser encuestados sobre si Paraguay estaba ganando la batalla contra la delincuencia, más del 77% de los encuestados sintió que no lo estaba²²⁴.

También resulta importante observar cuales son los factores causales a los cuales el público les atribuye el incremento de la inseguridad. En una encuesta del 2004, Latinobarómetro les presentó a los participantes una lista de posibilidades, y les pidió que seleccionaran la principal causa o causas del delito en Paraguay. Los resultados se presentan a continuación:

Gráfico 2 – Principales causas de la delincuencia en Paraguay (Latinobarómetro)²²⁵.



El diario *La Nación*, realizó una encuesta similar en el 2005. Los resultados de esta encuesta también demuestran que la mayor parte de la gente todavía considera al desempleo y a la pobreza como las causas más fundamentales de la delincuencia. Aproximadamente el 60% de los encuestados en este estudio citó la falta de empleo y la pobreza como el motivo número uno causante del incremento en los índices de delincuencia²²⁶. Resulta interesante que cuando los encuestadores

eficientes en la lucha contra la delincuencia? ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo?”.

²²⁴ *Ibid.* Datos de las encuestas de 2003 y de 2004. La pregunta fue la siguiente: “La gente tiene diferentes opiniones. ¿Ud. diría que está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con: Se está ganando la batalla contra la delincuencia?”.

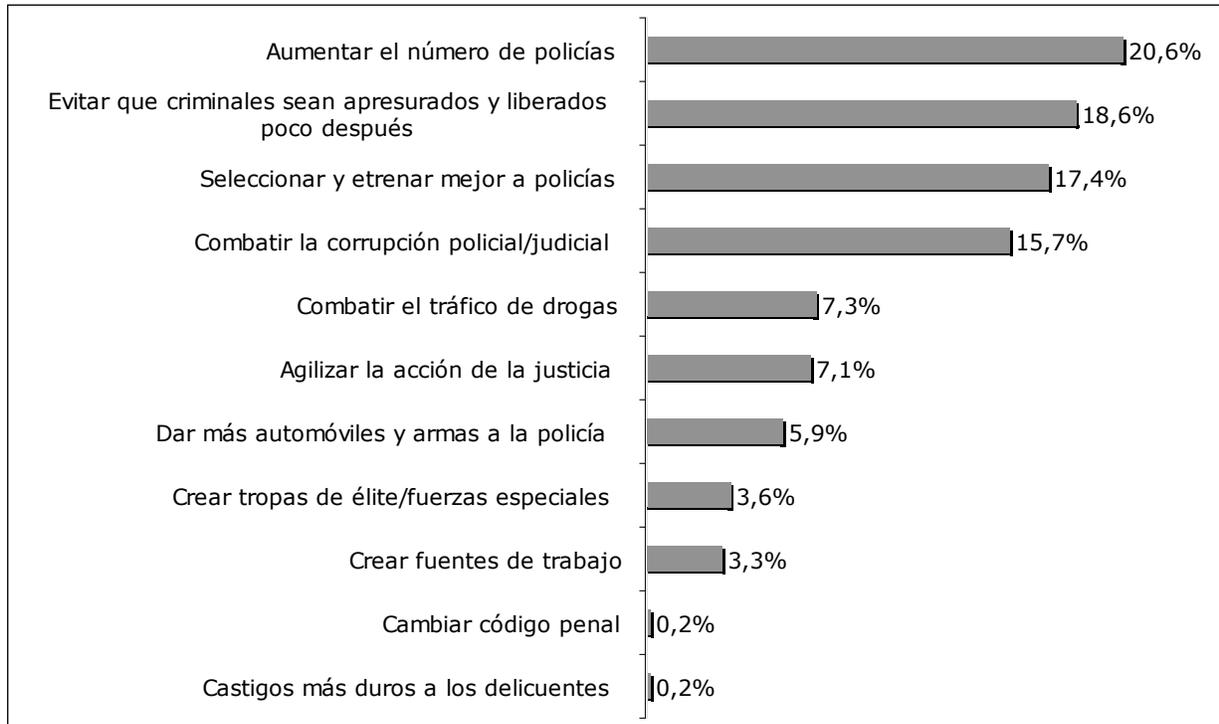
²²⁵ *Ibid.* La pregunta se presentó de este modo: “¿Cuáles cree Ud. que son las principales causas de la delincuencia en Paraguay hoy?”.

²²⁶ *El 60% de la gente piensa que el desempleo genera delincuencia*, LA NACIÓN (Asunción), 7 de octubre de 2005, pág. 2. La encuesta expresó la pregunta de esta forma: “¿A qué cree ud. que se debe la

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

les preguntaron a los encuestados que considerarían necesario para abordar el problema del aumento de la inseguridad, sus respuestas fueron variadas:

Gráfico 3 – ¿Qué medidas deberían tomarse para disminuir la delincuencia?²²⁷



La comparación de los resultados de ambas encuestas sugiere que la gente probablemente atribuye problemas de inseguridad a legislación considerada débil o a políticas de justicia penal consideradas demasiado indulgentes. En principio, ambas encuestas parecen demostrar un interés relativamente bajo por reformar el derecho penal. Menos de 1% de los participantes en la encuesta de *La Nación* mencionó la reforma del Código Penal o la creación de penas más severas para los delincuentes. En la encuesta de Latinobarómetro, la duración de las penas fue la penúltima de las razones. Sin embargo, estos resultados igual demuestran una gran preocupación por el funcionamiento del sistema judicial. Esto resulta evidente en las respuestas de los encuestados sobre los miedos a la impunidad y a la rápida liberación de los sospechosos—donde ambos probablemente deriven de preocupaciones del uso de medidas alternativas y de la mejora de las garantías en

cantidad de delitos que ocurren?”. Los encuestados citaron la ineficiencia policial (16,7%) en segundo lugar, seguido de cerca por la adicción a las drogas en tercer lugar (15,4%). *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.* Esta pregunta se expresó así: “¿Qué medidas deberían tomarse para disminuir la delincuencia?”.

los nuevos códigos penales. La rápida liberación de detenidos (18,6%) fue considerada una gran preocupación en los resultados de *La Nación*. Así también, las preocupaciones del mal funcionamiento del sistema judicial (43,1%) y la mala aplicación de la ley (32,7%) obtuvieron resultados bastante elevados en los datos de Latinobarómetro. Esto podría indicar que el discurso político que rodea la contrarreforma de los nuevos códigos penales ha afectado la percepción pública de la inseguridad²²⁸.

3.1.2 Los indicadores que demuestran los niveles reales de delincuencia

La obtención de mediciones precisas de los índices de delincuencia puede resultar problemática en cualquier país. En el contexto de sociedades en transición, en las cuales existen pocos sistemas establecidos para la recolección y el procesamiento de información, este proceso puede resultar especialmente difícil²²⁹. Durante la era de Stroessner en Paraguay, la policía no mantuvo datos estadísticos comprensivos²³⁰. Desafortunadamente, hasta hoy día, muchas de las agencias de justicia penal paraguayas no tienen una forma coordinada y confiable estadísticamente de procesar información²³¹. Muchos de los expertos y profesionales a quienes entrevistamos criticaron la disponibilidad de información de la Policía Nacional, del Ministerio Público y del Poder Judicial por ser limitada,

²²⁸ Otro resultado notable es el enfoque en las políticas de las prácticas policiales cuando se encuestó sobre medidas específicas que el gobierno debiera tomar. Casi la mitad de los encuestados por *La Nación* sugirieron incrementar la cantidad de oficiales, mejorar el entrenamiento, o el equipamiento de la policía. Esto sugiere que, de las instituciones de justicia penal, la policía es la institución con la cual la mayoría de la gente tiene un mayor contacto. *Ibid.*

²²⁹ Este es un problema común compartido por muchos países de América Latina. Ver IRMA ARRIAGADA Y LORENA GODOY, *SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA: DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS EN LOS AÑOS NOVENTA*, SERIE POLÍTICAS SOCIALES NO. 32, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999, pág. 15. (“En la mayoría de los países no existe una institución nacional que recopile, sistematice y consolide este tipo de estadísticas”).

²³⁰ ENTREVISTA con Félix Silva Monges, cit. nota 50.

²³¹ La oficina del fiscal ha implementado recientemente un nuevo sistema de recolección de estadísticas que promete resolver en gran medida los problemas de la institución en esta área. ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36. Otras instituciones tales como el recientemente formado Sistema de Emergencia 911 y los Asuntos Internos de la Policía Nacional todavía no han formalizado una forma para recolectar datos. ENTREVISTA con Néstor Báez Sosa, Comisario de Asuntos Internos, Policía Nacional, Asunción, 24 de octubre de 2006.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

inexacta y poco confiable²³². Un estudio del 2004 sobre datos de delincuencia en Asunción ha observado que simplemente “no existe en el país un sistema de información sobre delincuencia”²³³. Esta sección presenta la mejor información disponible de estas fuentes, que incluyen índices nacionales de homicidios y de delitos denunciados. Sin embargo, para obtener una visión completa de la (in)seguridad en Paraguay, comparamos estos datos con algunas estadísticas de victimización que se encuentran disponibles.

Frecuentemente, los índices de homicidio se utilizan como una aproximación para poder establecer los niveles de violencia cuando se analizan las tendencias de la delincuencia. Esto puede constituir un indicador conveniente, dado que los informes de homicidios tienden a no padecer el problema de la falta de denuncia al mismo nivel que otros hechos punibles serios²³⁴. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), los índices de homicidios dolosos han incrementado gradualmente durante la última década en Paraguay:

Cuadro 1 – OPS índice de homicidios en Paraguay (por cada 100.000 hab.)²³⁵.

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Índice de Homicidios	15,6	16,4	17,3	17,5	17,7	17,9	18,1	18,4

Si bien este incremento se encuentra muy por debajo del índice de toda América Latina, que promedió los 25,3 homicidios por año por cada 100.000 habitantes de 2000 al 2004²³⁶, el índice sigue siendo considerablemente alto. Aunque el incremento no es tan dramático como la percepción pública pareciera indicar, el aumento observado por la OPS tiende a demostrar que el crimen ha aumentado.

²³² Por ejemplo, ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122; ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47; ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36; ENTREVISTA con Helio Vera, cit. nota 36.

²³³ María Cecilia Gortari, *Estadísticas sobre criminalidad y violencia en Asunción*, Proyecto Piloto de Coordinación Institucional para la elaboración de un Plan de Acción de Prevención de la Violencia y Seguridad Ciudadana en Asunción, 1 de noviembre de 2004, pág. 1 (informe sin publicarse, en archivo de la IHRC).

²³⁴ Ver Mark Shaw, Jan van Dijk y Wolfgang Rhomberg, *Determining Trends in Global Crime and Justice: An Overview of Results from the United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, En: FORUM ON CRIME & SOCIETY, vol. 3, 2003, pág. 43-44, (observan que a pesar de la menor calidad de datos sobre delincuencia en países de ingresos medios o bajos, los delitos más serios y violentos tienen un mayor nivel de denuncia).

²³⁵ Organización Panamericana de la Salud [OPS], *Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud*, 2005, [en línea] <http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm>.

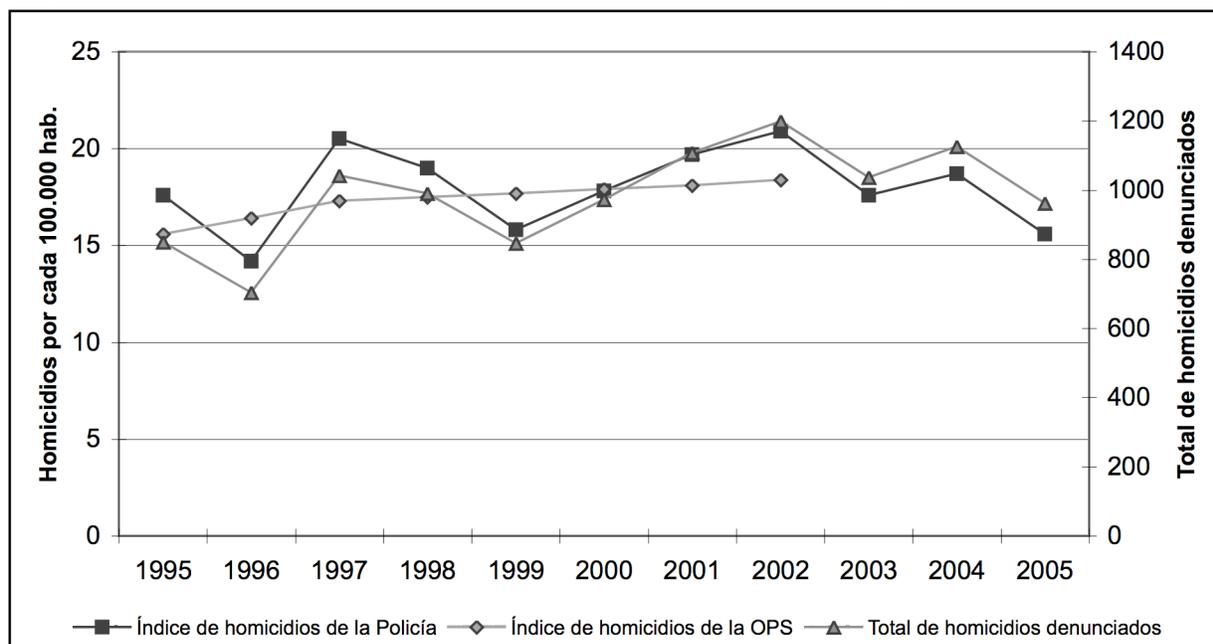
²³⁶ *Ibid.*

Una comparación con el índice de homicidios derivados de estadísticas de denuncia de la Policía Nacional (que incluye intento de homicidio) proporciona cifras similares, aunque con una disminución significativa en años recientes:

Cuadro 2 – Índices comparados de homicidios en Paraguay (por cada 100.000 hab.)²³⁷.

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Índice de la OPS	15,6	16,4	17,3	17,5	17,7	17,9	18,1	18,4	S/N	S/N	S/N
Índice de la Policía ²³⁸	17,6	14,2	20,5	19,0	15,8	17,8	19,7	20,9	17,6	18,7	15,6
Total de denunciados ²³⁹	849	703	1042	991	846	973	1107	1198	1036	1125	961

Gráfico 4 – Índices de homicidios dolosos comparados en Paraguay.



Basarse solamente en los índices de homicidios, sin embargo, puede generar una imagen distorsionada de la delincuencia. Un análisis de estas características excluye del análisis los tipos de violencia y de hechos punibles no fatales, lo cual podría resultar problemático dado que: 1) la mayor parte de los hechos punibles en América Latina tienden a ser hechos punibles contra la propiedad y 2) que puede

²³⁷ Datos de los años 1995 a 1999 del DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS, POLICÍA NACIONAL DE PARAGUAY, ANUARIO ESTADÍSTICO 1999, pág. 93 [en adelante ANUARIO ESTADÍSTICO 1999]; datos del 2000 DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS, POLICÍA NACIONAL DE PARAGUAY, ANUARIO ESTADÍSTICO 2000 [en adelante ANUARIO ESTADÍSTICO 2000], pág. 23; datos del 2001 al 2005 obtenidos del Departamento de Estadísticas, Policía Nacional de Paraguay (en archivo con la IHRC).

²³⁸ Datos de la población obtenidos de la OPS, Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud, cit. nota 235.

²³⁹ Incluye intento de homicidio.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

haber una divergencia considerable entre los índices de homicidio y los de otros hechos punibles. En un análisis de datos de victimización de varias fuentes, Juan Luís Lodoño y Rodrigo Guerrero estimaron que aproximadamente una de cada tres familias en América Latina ha sido víctima de robo o asalto²⁴⁰. Esta observación general resulta consistente con la interpretación del Ministerio Público de las estadísticas de delincuencia de la policía, que clasifica a la mayoría de los hechos punibles en los años 90 como “delitos callejeros o predatorios”, principalmente hechos punibles contra la propiedad (hurto y robo) y hechos punibles contra la integridad física (lesiones)²⁴¹. La comparación de estos datos con los datos de la policía acerca de las denuncias de otros hechos punibles podría revelar si esta tendencia de denuncias de homicidios es indicativa de los índices de delincuencia en general.

Sin embargo, esta tendencia a bajos niveles de denuncia de hechos punibles no fatales en general y los serios problemas existentes en las estadísticas de la policía paraguaya en particular, impide un análisis riguroso de los datos de hechos punibles de estas características. En primer lugar, en países en desarrollo, como observó un académico, “[e]s bien sabido que muchos delitos no son descubiertos por la policía, ni denunciados por los ciudadanos”²⁴². A estas estadísticas se les llama generalmente “cifras negras”, y muchos de los profesionales de la justicia penal que entrevistamos criticaron los datos de la policía por no incluir estas cifras. Las cifras negras pueden constituir un porcentaje considerable de los hechos punibles—hasta un 30% o un 40% según algunas estimaciones²⁴³. Un estudio de

²⁴⁰ Juan Luís Lodoño y Rodrigo Guerrero, *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*, En: ASALTO AL DESARROLLO, Washington D.C.: BID, 2000, pág. 24; ver también Alessandra Heinemann y Dorte Verner, *Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4041, 2006, pág. 4 (donde llega a la conclusión en una encuesta sobre literatura del crimen en América Latina que la mayoría de los hechos punibles son hechos punibles contra la propiedad).

²⁴¹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD CIUDADANA, 2002, pág 5; ver también Gortari, ob. cit. nota 233, pág. 19 (donde observa que “[t]anto a nivel nacional como en Asunción, la mayoría de los hechos punibles registrados corresponden a hurto y robo”).

²⁴² ANNA ALVAZZI DEL FRATE, VICTIMS OF CRIME IN THE DEVELOPING WORLD, Roma: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 1998, pág. 6.

²⁴³ *Ibid.* pág. 6-7. Muchos de los que entrevistamos confirmaron que la existencia de cifras negras en la información de estadísticas en la policía en Paraguay. ENTREVISTA con Helio Vera, cit. nota 36 (donde sugiere que hay una falta de denuncia importante de los hechos punibles contra el patrimonio); ENTREVISTA con Luis Fretes, cit. nota 130 (donde sospecha que los asaltos, en particular los que

los datos tomados de la Encuesta de Victimización de las Naciones Unidas de 1996 nos enseña que en Asunción, las víctimas denunciaban solamente un 41,9% de los robos a la policía, y solamente un 39,6% de los asaltos²⁴⁴. La encuesta de *La Nación* sobre victimización de delitos del 2005 produjo un índice levemente mayor: no se denunciaron el 64,1% de los hechos punibles estudiados²⁴⁵. Esta tendencia de escasas denuncias podría estar relacionada a la severidad del hecho punible, y a otros factores externos como la existencia de seguro contra robos. Por ejemplo, el estudio de las NN.UU. mostró un índice de denuncia del 97,5% para el robo de autos²⁴⁶. Otra explicación para los niveles tan altos de falta de denuncia podría radicar en la falta general de confianza en la policía y en el sistema de justicia penal. En la encuesta del 2005 de *La Nación*, más del 65% de los encuestados indicaron que no denunciaron el delito en cuestión porque creían que denunciar a la policía era una “pérdida de tiempo”²⁴⁷. Otro 23% indicó que no confiaba en la policía o en el sistema judicial²⁴⁸. Los datos de Latinobarómetro apoyan estas afirmaciones. En un estudio del 2004, más del 67% de los paraguayos encuestados respondió que tenía poca o ninguna confianza en la policía²⁴⁹.

Otro factor que probablemente contribuye a la falta de denuncia es la caracterización de algunos hechos punibles como acciones penales privadas²⁵⁰. Para estos hechos punibles, la víctima debe iniciar la denuncia para que la policía investigue, y sólo abogados privados—no los fiscales públicos—pueden llevar el

ocurren en autobuses, representan una cifra negra); ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36 (donde culpa la existencia de tales estadísticas escondidas, específicamente casos de causas innominadas, por la discrepancia entre los registros de la Fiscalía y los del Poder Judicial).

²⁴⁴ ALVAZZI DEL FRATE, ob. cit. nota 242, pág. 90.

²⁴⁵ *El 66% de las víctimas cree que la denuncia es una pérdida de tiempo*, LA NACIÓN (Asunción), 4 de octubre de 2005, pág. 2.

²⁴⁶ ALVAZZI DEL FRATE, ob. cit. nota 242. Aun así, estas cifras oscuras de robos siguen siendo muy significativas dado que igualmente aumentan el sentido de inseguridad que se siente en forma generalizada. *Ibid.* pág. 8.

²⁴⁷ *El 66% de las víctimas cree que la denuncia es una pérdida de tiempo*, ob. cit. nota 245.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Encuesta Latinobarómetro, ob. cit. nota 220. La pregunta se expresó del siguiente modo: “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en . . . la Policía? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en . . . la Policía?”.

²⁵⁰ Código Procesal Penal art. 17, Ley No. 1.286/98, 8 de julio de 1998 (enumera a tales delitos como maltrato físico, lesión, lesión culposa, amenaza).

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

caso²⁵¹. Las estadísticas de denuncia de la policía no incluyen las acciones penales privadas²⁵². Aún si lo hicieran, las estadísticas no representarían fehacientemente los índices de delincuencia, dado que el costo de contratar un abogado privado crea un fuerte desincentivo para muchos paraguayos con recursos limitados²⁵³.

Además de las dificultades causadas por la falta de denuncia de los delitos a la policía, hay fuertes razones que nos hacen creer que los datos sobre hechos punibles no fatales de la Policía Nacional de Paraguay son poco confiables. Casi todas las personas que entrevistamos con conocimiento de estos temas compartían ese sentimiento, que incluyen oficiales de la Policía Nacional²⁵⁴, del Ministerio Público²⁵⁵, y especialistas que trabajan con temas de justicia penal en Paraguay. Les fue difícil completar un estudio a empleados de Amnistía Internacional sobre la violencia de armas de fuego porque simplemente no podían conseguir los datos que necesitaban. Como les explicaron a nuestros investigadores: “No hay números. Hay una gran falencia aquí en Paraguay”²⁵⁶. Carmen Echaury del PNUD describió los esfuerzos de su organización de agregar datos recolectados en forma separada del Ministerio Público, de la policía, y del sistema de emergencias médicas porque los sistemas de información y los registros públicos están “fragmentados, dispersos, o incompletos. No están armonizados”²⁵⁷. Otro riesgo que los investigadores enfrentan son preocupaciones por la manipulación de datos, una preocupación subrayada por la falta de rigor en guardar registros. El Profesor Helio Vera, quien formó parte del Grupo de Trabajo del Ministerio Público para la

²⁵¹ *Ibid.* (“En estos casos se procederá únicamente por querrela de la víctima o de su representante legal, conforme al procedimiento especial regulado en este código”).

²⁵² ENTREVISTA con Félix Silva Monges, cit. nota 50.

²⁵³ Esto es preocupante, dado que efectivamente deniega justicia para ciertos hechos punibles debido a la inhabilidad de la víctima de poder acceder a representación legal. Como explica la Dra. Myrna Arrúa de Sosa: “A la víctima de hechos de acción penal privada, mujer o varón, que no tiene medios económicos para solventar los honorarios de un abogado particular *se le niega de hecho* su participación como sujeto del proceso y por tanto se le niega el acceso a la justicia penal”. MYRNA ARRÚA DE SOSA, OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA MUJER VÍCTIMA DE VIOLENCIA EN EL PARAGUAY, 2005, pág. 86 (énfasis en el original).

²⁵⁴ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

²⁵⁵ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

²⁵⁶ ENTREVISTA con María José Garcete y Andrés Vázquez, Amnistía Internacional, Asunción, 27 de octubre de 2006.

²⁵⁷ ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122; *ver también* Gortari, ob. cit. nota 233, pág. 1 (donde observa como cada institución del sistema de justicia penal “recoge y elabora su propia información, aplicando cada una sus propios criterios”).

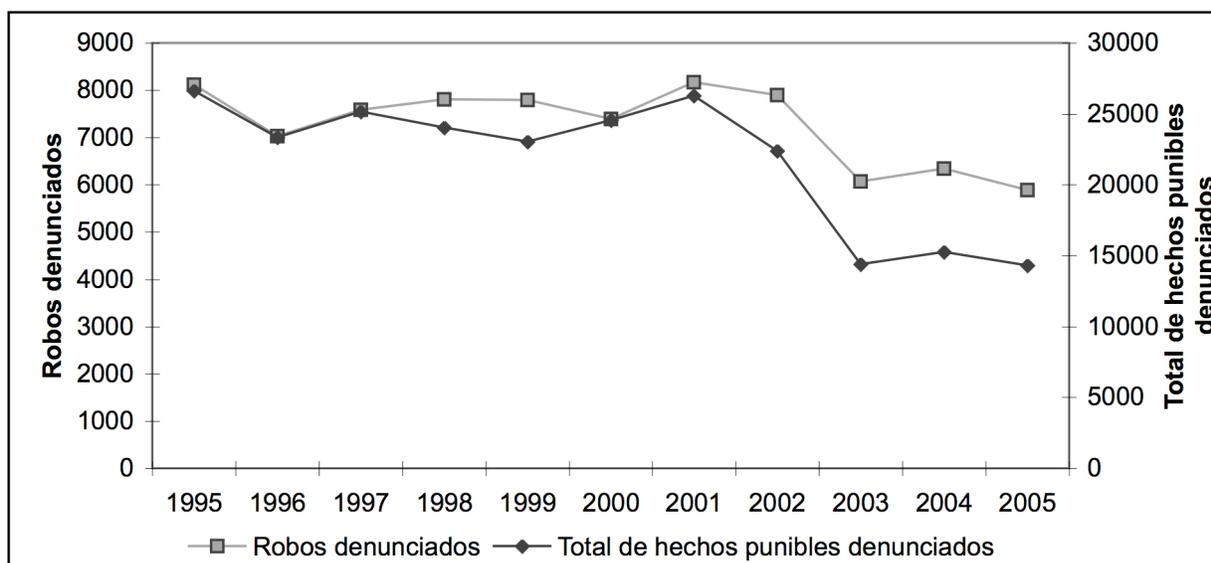
Reforma del Código Penal, también sugirió en conversación con nuestro grupo de estudio la posibilidad de una consciente manipulación de los datos referentes a la delincuencia por motivos políticos²⁵⁸.

Una rápida evaluación de las estadísticas policiales sobre denuncias de hechos punibles muestra una repentina e inexplicable disminución del 23% en las denuncias de robos y una disminución del 35% del total de hechos punibles denunciados entre 2002 y 2003, como se muestra en el Cuadro 3 que figura a continuación:

Cuadro 3 – Robo y total de hechos punibles denunciados a la Policía Nacional²⁵⁹.

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Robos ²⁶⁰	8.123	7.023	7.582	7.813	7.791	7.395	8.173	7.898	6.064	6.336	5.889
Total de hechos punibles	26.631	23.342	25.168	24.042	23.061	24.565	26.264	22.406	14.390	15.238	14.326

Gráfico 5 – Robo y total de hechos punibles denunciados a la Policía Nacional.



²⁵⁸ ENTREVISTA con Helio Vera, cit. nota 36.

²⁵⁹ Datos de los años 1995 a 1999 del ANUARIO ESTADÍSTICO 1999, ob. cit. nota 237, pág. 93; datos del año 2000 del ANUARIO ESTADÍSTICO 2000, ob. cit. nota 237, pág. 23; datos del 2001 al 2005 obtenidos del Departamento de Estadísticas, Policía Nacional de Paraguay (en archivo con la IHRC).

²⁶⁰ Robo aquí incluye informes de robo, asalto, y robo de vehículos, que incluye intento de cometer dichos hechos punibles, de los años 1995-2002. Ver ANUARIO ESTADÍSTICO 1999, ob. cit. nota 237, pág. 93; ANUARIO ESTADÍSTICO 2000, ob. cit. nota 237, pág. 23. Desde 2003-2005, la clasificación cambió y esta estadística incluye las nuevas definiciones de hurto y hurto calificado, que antes del 2003 estaban subsumidas bajo robo en las estadísticas policiales. Departamento de Estadísticas, Policía Nacional de Paraguay (en archivo con la IHRC).

Como demuestra el gráfico anterior, las estadísticas de la Policía Nacional muestran un cambio brusco y radical en la cantidad de robos después del 2002. Sin embargo, en base a otras fuentes, tales como cifras relativamente confiables de la cantidad de homicidios que muestran un *incremento* durante el mismo período, estas cifras de la policía son probablemente inexactas. El error probablemente se deba al cambio de tipología de los hechos punibles en el nuevo Código Penal. El año en el cual el Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional adecuó sus definiciones a las del nuevo código—el 2003—es el mismo año en que el número de denuncias de hechos punibles disminuyó de forma dramática²⁶¹. Por lo tanto, la disminución registrada probablemente se deba al cambio en el alcance de los hechos punibles incluidos dentro de la definición relevante más que a una disminución en el índice de robos totales.

3.1.3 Las encuestas sobre victimización del delito

Una fuente alternativa de datos sobre los niveles de delincuencia son las encuestas sobre victimización del delito. El *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics* de las NN.UU. nos hace notar ciertas ventajas que este tipo de encuestas puede proporcionarle a las agencias de justicia penal:

[1] [L]os resultados de las estadísticas de victimización pueden manifestar delitos que no han sido denunciados a la policía porque dichas estadísticas obtienen información directamente de las víctimas del delito acerca de delitos denunciados y no denunciados.

...

[2] [L]os índices de delincuencia derivados de las encuestas de victimización no son susceptibles a los cambios en las definiciones legales o en las políticas operativas y en los procedimientos como puede ocurrir con las estadísticas policiales.

...

²⁶¹ La policía se quedó atrás del Ministerio Público en poner al día sus métodos de mantener registros para concordar con los hechos punibles definidos en el nuevo código, y esto ha causado un problema notable en coordinar las estadísticas entre las instituciones. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, INFORME TÉCNICO CRIMINOLÓGICO DEL MINISTERIO PÚBLICO, 2005, pág 107.

[3] [E]n las encuestas de victimización se toman muestras de la población en general y los datos se recolectan tanto de víctimas como de personas que no han sido víctimas durante un período determinado.

...

[4] [L]as encuestas de victimización permiten una investigación acerca de las consecuencias de victimización y cómo las víctimas superan estas consecuencias.

...

[5] [L]as encuestas de victimización resultan particularmente útiles para ayudar a la administración de justicia penal y a quienes desarrollan políticas públicas a monitorear las percepciones de la población, sus preocupaciones y sus miedos en relación a los delitos y a la justicia penal²⁶².

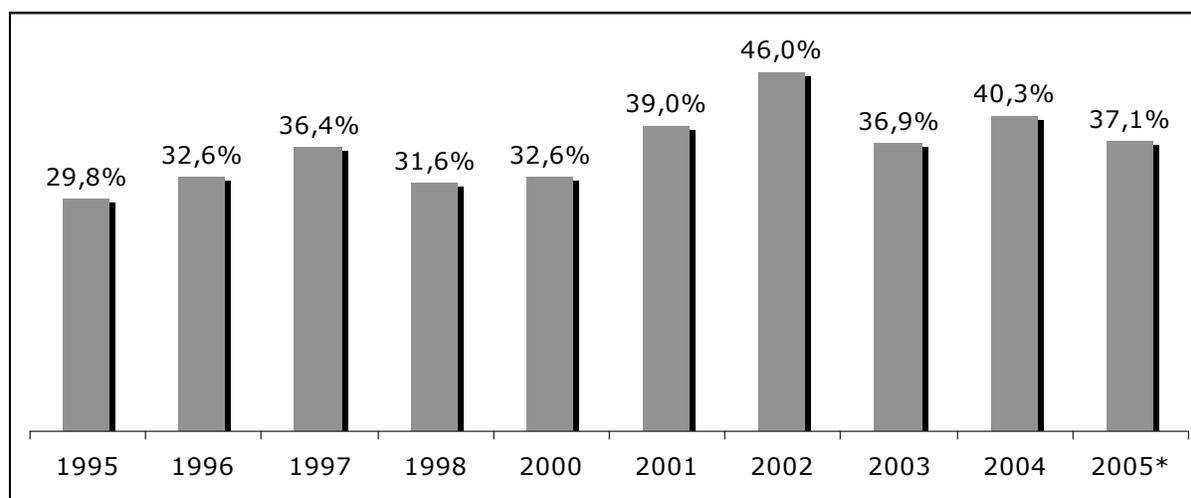
Un estudio reciente que observa la escasez de estadísticas confiables sobre delincuencia en Paraguay también concluyó que las encuestas de victimización son necesarias “para generar un panorama más completo de la situación”²⁶³.

Latinobarómetro ha realizado una encuesta de victimización de delitos durante la última década, que muestra una tendencia general de aumento gradual en el índice de delincuencia en Paraguay, como lo demuestra el gráfico a continuación:

²⁶² NN.UU. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, MANUAL FOR THE DEVELOPMENT OF A SYSTEM OF CRIMINAL JUSTICE STATISTICS, U.N. Doc ST/ESA/STAT/SER.F/89, Nueva York: Naciones Unidas, 2003, pág 37.

²⁶³ Gortari, ob. cit. nota 233, pág. 32.

Gráfico 6 – Índice de victimización de delitos en hogares²⁶⁴.

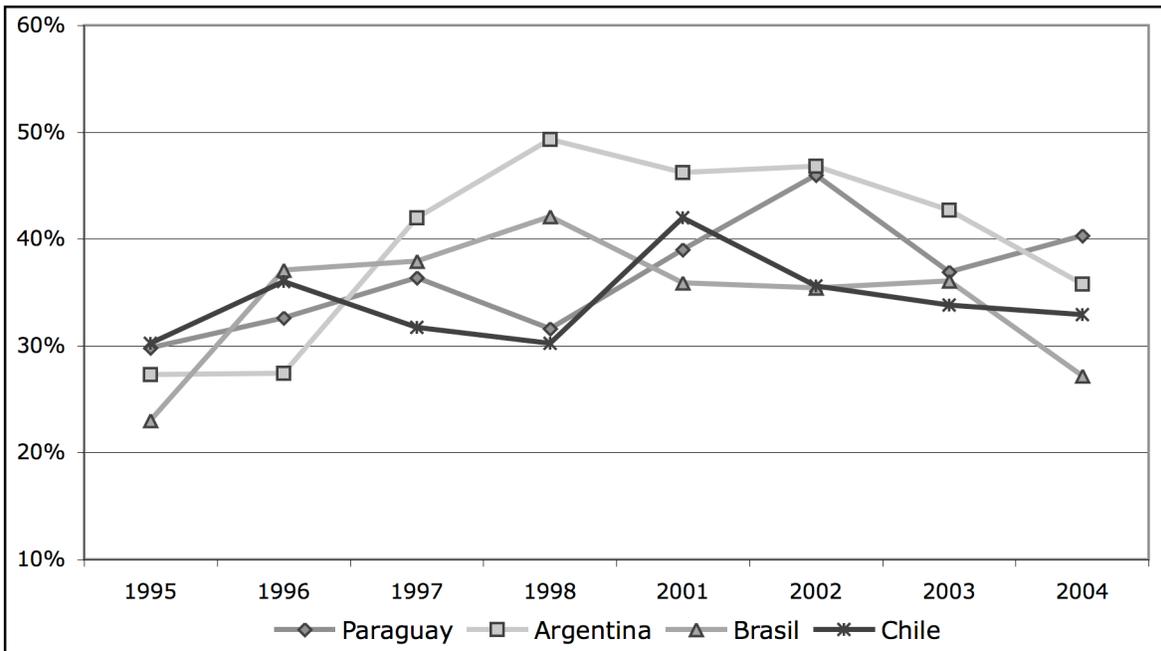


Estos datos muestran el porcentaje de encuestados que indicaron que ellos o algún miembro de su hogar había sido víctima de algún delito durante los doce meses previos a la encuesta. Estos datos muestran una tendencia similar al patrón de los índices de homicidios de las estadísticas policiales del Gráfico 4. Mientras demuestran una tendencia a aumentar durante el período, los datos de la encuesta muestran un incremento brusco en 1997 y en 2002, en concordancia con los índices de homicidios de la policía. Esta correlación con los datos estadísticos de homicidios de la Policía Nacional le da credibilidad a las cifras de homicidios y viceversa.

Una comparación con los resultados de encuestas de países vecinos en Sudamérica muestra que este incremento gradual de los índices de victimización a través del tiempo sigue a los incrementos similares ocurridos en la experiencia de otros países:

²⁶⁴ Encuesta Latinobarómetro, ob. cit. nota 220. La pregunta se formuló de la siguiente manera: “¿Ha sido Ud. o alguien en su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?”. El último año en el cuadro correspondiendo a 2005 no es de la Encuesta de Latinobarómetro, sino de la encuesta de victimización del diario *La Nación*. *La delincuencia ya golpeó a 7 de cada 10 personas*, ob. cit. nota 1.

Gráfico 7 – Índices comparativos de victimización de delito de hogares²⁶⁵.



Estos datos sugieren que cualquier incremento que Paraguay pueda estar sufriendo puede ser parte de una más amplia tendencia regional. También demuestran que durante la última década, los índices de victimización de delitos en Paraguay se han mantenido por debajo de los de algunos de sus vecinos más prósperos.

En relación a hechos punibles específicos, no hay una sola encuesta que haya medido de forma exhaustiva los índices de victimización de antes y después de la reforma de los códigos penales. Sin embargo, se pueden comparar los datos tomados de estudios individuales realizados en distintos momentos. La Encuesta Internacional de Victimización de 1996 de las Naciones Unidas (ICVS, por sus siglas en inglés), los datos del 2000 de Latinobarómetro, y la encuesta del 2005 de *La Nación* nos proporcionan los datos más confiables para realizar un análisis comparativo:

²⁶⁵ Encuesta de Latinobarómetro, ob. cit. nota 220. Los años 1999 y 2000 no estaban representados en la base de datos para todos los países.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

Gráfico 8 – Índices de victimización (ICVS, 1996)²⁶⁶.

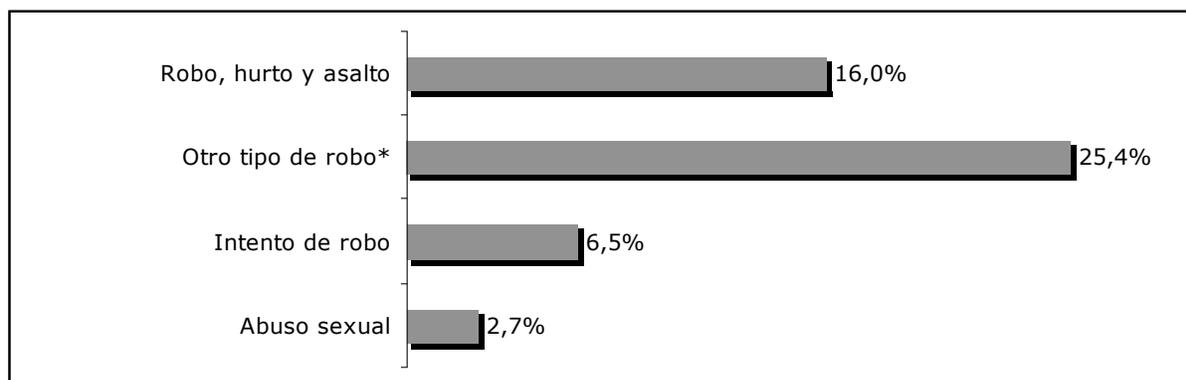


Gráfico 9 – Índices de victimización (Latinobarómetro, 2000)²⁶⁷.

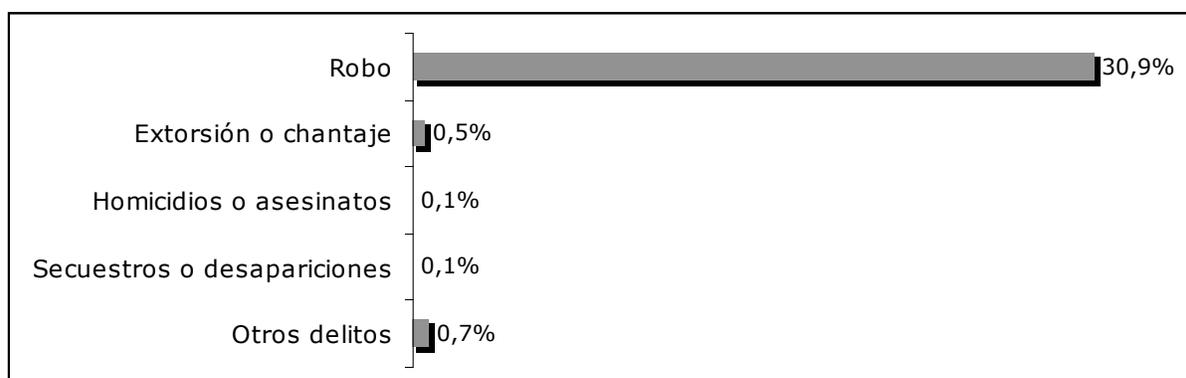
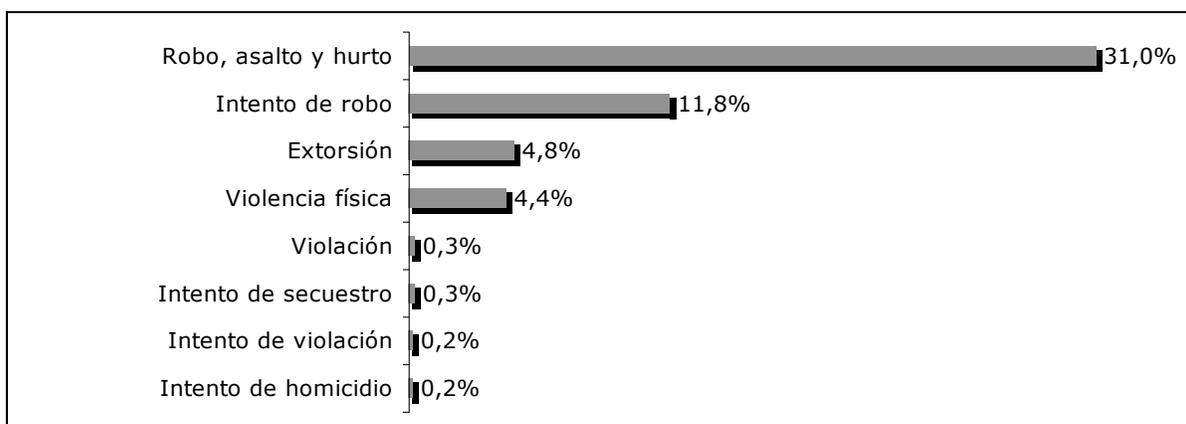


Gráfico 10 – Índices de victimización (La Nación, 2005)²⁶⁸.



²⁶⁶ ALVAZZI DEL FRATE, ob. cit. nota 242. La categoría de “otro tipo de robo” comprende robo de automóvil, robo de motocicleta, robo de bicicleta, y robo de pertenencias personales.

²⁶⁷ Encuesta Latinobarómetro, ob. cit. nota 220.

²⁶⁸ *La delincuencia ya golpeó a 7 de cada 10 personas*, ob. cit. nota 1.

Las encuestas del 2000 y del 2005 tienden a mostrar que los hechos punibles contra la propiedad, los más comunes en las tres encuestas, no han sufrido un incremento significativo desde la época inmediatamente anterior a la revisión de los códigos penales. Combinando los índices de robo del estudio de ICVS para conformar un sólo índice (16,0% para robo, hurto y asalto más 15,4% para otro tipo de robo, o aproximadamente 41,4%), podemos hacer una comparación aproximada con las encuestas de Latinobarómetro del 2000 y de *La Nación* del 2005 para analizar el cambio en los índices de robo durante la última década. Si esta comparación es relativamente precisa, de hecho puede haber habido una *disminución* en los índices de hurto desde 1996. Sin embargo, estos datos, en el mejor de los casos, muestran una evolución aproximada de los índices de victimización con el transcurso del tiempo, y no deben sustituir un análisis más preciso. En primer lugar, las categorías de ICVS no corresponden exactamente a las categorías de las otras encuestas. Además, la encuesta de *La Nación* indagó acerca de los índices de victimización de los hechos punibles sufridos por el encuestado durante toda su vida, mientras que las otras encuestas se enfocaron solamente en los últimos doce meses.

A pesar de las imperfecciones de este análisis, una conclusión resulta inmediatamente evidente: las encuestas de victimización no corresponden con la percepción de que los índices de delincuencia están en rápido aumento. Si bien pareciera que ha habido algún incremento en los índices de delincuencia de los últimos años, las pruebas no son definitivas. Los datos que existen tienden a mostrar un aumento lento y estable coherente con los patrones más amplios que afectan al resto de América Latina. Esto probablemente quiere decir que la percepción de inseguridad en Paraguay ha sido exagerada durante la última década. Para entender cómo ha aumentado esta percepción hasta llegar a los niveles actuales, examinaremos el rol de los medios de comunicación y de las fuerzas políticas en la exageración y explotación de los miedos públicos de inseguridad.

3.2 La explotación del miedo: el rol de los medios de comunicación y de los políticos en la creación de la sensación de inseguridad pública

La exageración quiere decir que cada mañana, alrededor de 3 millones de personas miran los informes gráficos de delitos en la televisión y dicen: “Mirá que inseguro que está el país. La democracia no está cumpliendo nuestros sueños.”

—Benjamín Fernández Bogado, Director General de Radio Libre²⁶⁹.

Para analizar cómo afecta la percepción pública de inseguridad el desarrollo de las políticas de gobierno, resulta importante identificar qué actores contribuyen a la distorsión de esta percepción. Dos grupos con considerable impacto en esto son los medios de comunicación y los políticos. Las próximas secciones de este informe analizan el rol que juegan el periodismo sensacionalista en los medios de comunicación y la explotación política de los miedos públicos en la formación de la percepción de inseguridad.

3.2.1 El rol de los medios de comunicación

Los medios de comunicación no sólo informan la opinión pública sino que a menudo la crean y la moldean²⁷⁰. A pesar de que, como observó un académico, “[r]esulta indudablemente difícil probar los efectos de los medios, a pesar del enorme esfuerzo realizado. . . . [,] al presentar las noticias, los periodistas arbitran, enmarcan y amplifican los eventos y los temas”²⁷¹. Los medios de comunicación tienden a tener un impacto especialmente desproporcionado sobre la percepción

²⁶⁹ ENTREVISTA con Benjamín Fernández Bogado, cit. nota 88 (en referencia al rol que tiene la cobertura televisiva matinal de los hechos punibles violentos en la percepción pública de inseguridad). Fernández Bogado les informó a nuestros investigadores que “los medios de comunicación tienden a aumentar la sensación de inseguridad en Paraguay”. Señaló que “[s]i prendes la televisión de las 5:30 a las 7:30 de la mañana, vas a ver como el conductor se encuentra en la sala de emergencias, describiendo todos los peores casos de violencia. Esto lleva a niveles exagerados [percibidos] de la delincuencia”. *Ibid.*

²⁷⁰ Ver CARLOS ÁLVAREZ TEJEIRO, MARCELA FARRÉ Y DAMIÁN FERNÁNDEZ PEDEMONTTE, *MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROTESTA SOCIAL*, Buenos Aires: Konrad-Adenaur-Stiftung, 2001, pág. 18-24 (donde exploran el poderoso efecto de los medios de comunicación en la representación de la protesta en movimientos sociales).

²⁷¹ KAREN SANDERS, *ETHICS AND JOURNALISM*, Londres: SAGE Publications, 2003, pág. 9.

pública cuando cubren temas relacionados a la seguridad en sociedades que se encuentran en post-transición²⁷². En las transiciones democráticas en América Latina durante los años 80 y 90 específicamente dos académicos han observado “[l]as percepciones de inseguridad se vieron agrandadas por los medios masivos, que pasaron tanto a disfrutar de mayor libertad del control gubernamental como a enfrentarse a las presiones de la competencia del mercado”²⁷³.

El impacto que los medios de comunicación han tenido hasta ahora en moldear la percepción de inseguridad en Paraguay evidencia este poder. Cuando “normalmente, la prensa se encuentra en la escena el delito antes de que llegue la policía”²⁷⁴ como nos comentó un periodista paraguayo, los medios probablemente tendrán una gran influencia en cómo la sociedad percibe a la delincuencia. Si bien la prensa no creó la preocupación pública por la inseguridad, esta preocupación ha capturado la atención de los medios y continúa sirviendo como la base de muchos titulares de tapa en los diarios locales²⁷⁵.

Una característica peculiar de la opinión pública dentro de Paraguay, que hace que el impacto de los medios masivos sea más importante, es el nivel de confianza que el público tiene en los medios. Una encuesta del 2005 mostró que en el área metropolitana de Asunción, el 78% de los encuestados confiaba en la televisión y un porcentaje un poco menor (71%) confiaba en los medios escritos²⁷⁶. Esta estadística es considerablemente mayor que en otros países latinoamericanos encuestados, en los cuales la confianza en los medios fluctuaba entre el 54% y el 58% durante el mismo año. Esta cifra también es significativamente mayor—casi diez veces mayor—que el grado de confianza expresado por los paraguayos en el Poder Judicial (10%), en la policía (8%), o en el Congreso (7%)²⁷⁷. El elevado nivel de confianza que los paraguayos tienen en los medios de comunicación ha llevado probablemente a una tendencia, frecuentemente aludida por aquellos que trabajan dentro de los medios, de los ciudadanos de acudir a los medios masivos

²⁷² INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 23.

²⁷³ Bailey y Dammert, ob. cit. nota 216, pág. 6.

²⁷⁴ ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64.

²⁷⁵ *Ver, por ejemplo, Los operativos policiales no logran detener la violencia*, ÚLTIMA HORA (Asunción), 20 de octubre de 2006.

²⁷⁶ CIMA, BARÓMETRO IBEROAMERICANO DE GOBERNABILIDAD, ob. cit. nota 222.

²⁷⁷ *Ibid.*

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

como la institución preferida para realizar denuncias de delitos o corrupción, más que otras instituciones estatales diseñadas para tal fin.

Esta influencia llamativa y sin paralelo en la opinión pública en Paraguay resulta preocupante a raíz de la predominancia del periodismo sensacionalista en algunos medios del país. El periodismo sensacionalista puede definirse como: “El periodismo que se fundamenta en explotar el morbo público para ganar dinero....1) énfasis en los personajes y en lo personal; 2) preferencia de las noticias triviales frente a las importantes o significativas y 3) uso preferente de un lenguaje coloquial”²⁷⁸. El objetivo del periodismo sensacionalista, más que informar al público, es invocar una reacción intensa que mejora las ventas²⁷⁹.

El periodismo sensacionalista puede resultar especialmente problemático en el debate acerca de la seguridad pública, dado que la representación del delito y de la violencia por los medios puede distorsionar la percepción pública de inseguridad de varios modos. Primero, las historias sensacionalistas se enfocan en casos violentos que atraen mayores ventas, distorsionando la percepción de la frecuencia con la que ocurren los crímenes violentos e incrementando la sensación de inseguridad. Segundo, a través de la presentación sensacionalista de los delitos, los medios simplifican situaciones complejas de modo tal que desvirtúan las causas subyacentes de la criminalidad y de la inseguridad. Finalmente, existe el riesgo de que los hechos punibles que afectan a los sectores más carenciados de la sociedad puedan resultar ignorados al hacer que la atención se desvíe de las causas más urgentes de la delincuencia.

La abundancia de periodismo sensacionalista es una crítica común a los medios de comunicación en Paraguay. Muchas de las personas que entrevistamos

²⁷⁸ CARLOS ELÍAS PÉREZ, *TELEBASURA Y PERIODISMO*, Madrid: Ediciones Libertarias, 2004, pág. 84.

²⁷⁹ Sin embargo, no todas las noticias sensacionalistas son periodismo irresponsable. Como reconoce Juan Gargurevich en su análisis de los medios sensacionalistas en Perú: “[A]lgo sensacional es, en términos generales, una información imprevisible, que provoca impacto emocional en el público y que merece sin duda un tratamiento periodístico especial En sucesos de esta envergadura no hay problema de tratamiento”. JUAN GARGUREVICH, *LA PRENSA SENSACIONALISTA EN EL PERÚ*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, pág. 35. (donde cita ejemplos del asesinato de J.F.K., la muerte de la Princesa Diana, y los intentos de asesinato contra Reagan y el Papa Juan Pablo II como noticias sensacionalistas que no promueven sensacionalismo). Es más la exageración de eventos, o el hecho de informar sobre incidentes excesivamente escalofriantes o violentos, lo que caracteriza al sensacionalismo. *Ibid.*

***¡Boa constrictor gigante devoró un hombre entero!*—Periodismo irresponsable en los medios del Paraguay**

Un ejemplo reciente de lo generalizado que es el fenómeno del periodismo sensacionalista e irresponsable en los medios de comunicación en Paraguay es la historia de un campesino en el Chaco que supuestamente fue comido por una boa constrictor de diez metros de largo en febrero de 2007. Casi todos los mayores proveedores de noticias, que incluyeron los canales de televisión, las radios y los diarios, corrieron para cubrir esta historia exótica, sensacionalista—y finalmente inverosímil—en un fiasco que defraudó la responsabilidad y del cuidado que los medios debieran utilizar al brindar información.

La historia apareció el 15 de febrero de 2007, cuando una mujer angustiada del Departamento de Presidente Hayes informó que su esposo había sido devorado por una serpiente gigante frente a ella²⁸⁰. Poco después de que informó de este incidente, la historia apareció en las portadas de casi todos los diarios más importantes y en los programas informativos matinales y en las radios. Los medios se apresuraron a cubrir la historia. Sin embargo, a pesar de la extensa cobertura de esta historia increíble y peculiar, muy pocos periodistas condujeron investigaciones serias. Si lo hubieran hecho, podrían haber descubierto lo que el fiscal descubrió aquella noche durante una emotiva confesión de la mujer “desconsolada”; que el marido estaba vivo y trabajando en una estancia local²⁸¹. La gravedad de la irresponsabilidad colectiva de los medios masivos se ve agravada por la relativa facilidad con la cual un único periodista pudiese haber verificado que la historia de la mujer era dudosa. Una simple llamada a la fiscalía local hubiera revelado que el cuerpo del marido nunca había llegado como la mujer había sostenido²⁸². Este ejemplo vergonzante demuestra como los medios en Paraguay han permitido que la competencia y las presiones del mercado inhiban la cobertura objetiva y responsable de noticias.

²⁸⁰ *Gigantesca kuriju devoró a ribereño*, ABC COLOR (Asunción), 15 de febrero de 2007; Justiniano Riveros, *Serpiente tragó y mató a un hombre en Puerto Pinasco*, ÚLTIMA HORA (Asunción), 15 de febrero de 2007.

²⁸¹ *Apareció el peón que supuestamente había sido devorado por una kuriju*, ABC COLOR (Asunción), 16 de febrero de 2007.

²⁸² Andrés Colmán Gutiérrez, *Una kuriju devoró la credibilidad de los periodistas*, ÚLTIMA HORA (Asunción), 16 de febrero de 2007.

se quejaron de que los medios masivos—la televisión, la radio y la prensa popular—se enfocaban excesivamente en historias escalofriantes y violentas y que la cobertura era a veces extraordinariamente gráfica. Muchos diarios populares normalmente decoran su tapa con historias de crímenes escandalosos²⁸³ y tienen secciones enteras—Policiales—en las cuales publican los crímenes más sensacionalistas del día. Un ejemplo específico que aquellos con los que hablamos mencionaron repetidas veces fue la tragedia del incendio del supermercado Ycuá Bolaños en 2004, que la televisión aprovechó con un constante bombardeo de videos morbosos y de fotos de las personas moribundas. Críticos hasta dentro de los medios masivos han reconocido esta tendencia a exagerar aspectos sensacionalistas de historias de delitos. “Es cierto que los medios a veces exageran”, Benjamín Fernández Bogado, Director General de Radio Libre, le informó a nuestro grupo de investigadores²⁸⁴. Fernández Bogado le atribuyó esta tendencia a la necesidad de atraer mayor atención para a su vez atraer mayor cantidad de videntes o lectores.

Este enfoque sobre información poco común y a menudo sensacionalista puede desvirtuar fácilmente la frecuencia con la cual un cierto tipo de delito ocurre. Un estudio sobre la intersección de la delincuencia y los medios de comunicación concluye que “[m]ientras una sola historia en un solo medio puede tener un impacto moderado sobre la opinión pública, una cobertura masiva, repetitiva de incidentes que de otra manera solamente serían incidentes aislados . . . ayuda a crear una impresión de un patrón, más que de un evento aislado”²⁸⁵.

Nuestro equipo de investigación tomó muestras al azar de informativos matutinos de varios de los principales canales de televisión de Gran Asunción. Condujimos una breve encuesta de los tres canales de televisión más importantes que tienen noticieros matinales: Canal 9, La Mañana de Cada Día; Canal 13, Café y Noticias; y Telefuturo, Día a Día. Por un período de siete días, desde el 26 de febrero hasta el 4 de marzo del 2007, un porcentaje un poco mayor al 31% de las

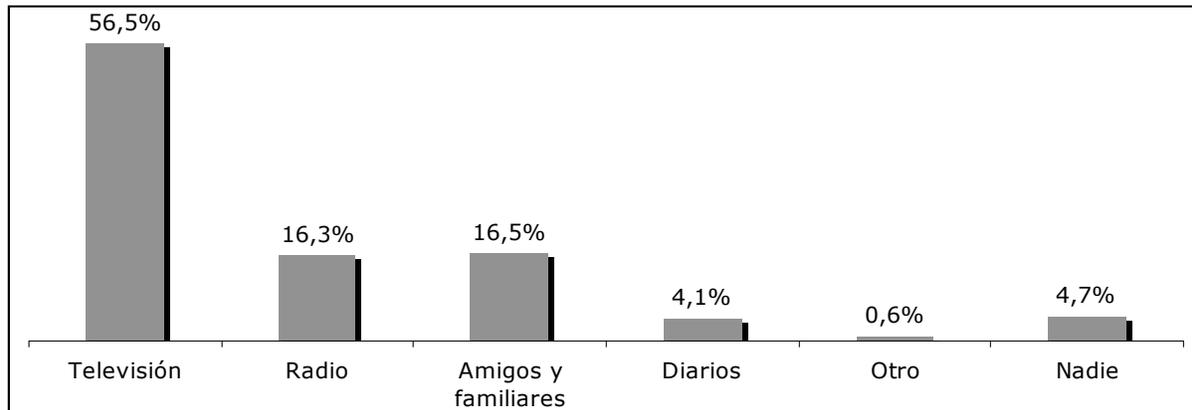
²⁸³ Ver, por ejemplo, la reciente historia de tapa, *Papá violó a su hija de 12 años mientras viajaba esposa a España*, EL DIARIO POPULAR (Asunción), 4 de enero de 2007.

²⁸⁴ ENTREVISTA con Benjamín Fernández Bogado, cit. nota 88.

²⁸⁵ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 48.

historias transmitidas mostraron un crimen violento²⁸⁶. Asimismo, varias historias más mostraban accidentes e incidentes sangrientos y cada programa incluía un segmento en el cual un reportero estaba parado fuera de una habitación de emergencia de un hospital esperando que apareciera una víctima de un delito o personas heridas. Esta imagen distorsionada del crimen que las historias televisadas presentan, probablemente tenga un impacto desproporcionado sobre la opinión pública, dado que la mayor parte de la gente en Paraguay se informa a través de la televisión. En una encuesta del 2003, más del 56% de los participantes respondieron que la televisión era su fuente más confiable de información de noticias políticas:

Gráfico 11 — Fuentes más confiables de información política²⁸⁷.



Asimismo, la mayor parte de los encuestados no criticaron la presentación de noticias por televisión, dado que el 83% de ellos sintió que la televisión hacía un trabajo excelente o bueno en el cumplimiento de su responsabilidad social²⁸⁸.

El segundo peligro de tomar un enfoque excesivo sobre historias de alto perfil o sensacionalistas es la tendencia de simplificar excesivamente los temas complejos y por lo tanto llegar a reducir historias a una simple consideración binaria entre el bien y el mal:

²⁸⁶ En el fin de semana, el programa *Día a Día* de Telefuturo fue el único de los tres programas en salir al aire y mayormente repitió las historias más importantes de la semana.

²⁸⁷ Encuesta Latinobarómetro, ob. cit. nota 220. Se formuló la pregunta del siguiente modo: “¿Y cuál es la fuente de información en la que Ud. más confía cuando se informa de política?”.

²⁸⁸ *Ibid.* Se formuló la pregunta del siguiente modo: “¿Diría Ud. que ¿la Televisión cumple excelentemente, cumplen bien, cumplen pobremente, o muy pobremente con su responsabilidad social de informar libre y objetivamente?”.

En el contexto de seguridad pública, este tipo de reduccionismo a menudo lleva a una presentación simplista del delito—los sospechosos y las víctimas—que elimina las áreas grises incómodas y fomenta un análisis altamente polarizado. Por consiguiente, los delincuentes son “malos” —a menudo horrendamente “perversos”, mientras que las víctimas son “buenas”, decentes, e inocentes. Los medios, si bien a menudo están comprometidos a mostrar en forma justa la complejidad de la realidad, tienden a hallar casos que encuadran de forma ordenada en estos paradigmas simples, porque resultan más atractivos y más fáciles de explicar y mejoran las ventas o los ratings²⁸⁹.

Varios periodistas y editores con quienes se encontraron nuestros investigadores confirmaron como los medios masivos en Paraguay simplifican excesivamente el análisis complejo del delito. “Los medios en general le brindan mucha atención al delito, pero no tratan sus causas reales”, dijo un reportero que pidió no ser identificado²⁹⁰. El director del diario *Última Hora*, Ignacio Martínez, criticó a los diarios que toman lo que llamó un enfoque “folklórico” —aquellos que usan terminología popular y simplifican las historias para obtener más lectores. “[Estos diarios] no profundizan. No hay valor agregado a los hechos, no hay análisis. No van al ‘porqué’ del delito. No informan sobre las causas”²⁹¹. Al ignorar temas vitales, si bien más complejos de seguridad pública, los medios de comunicación distorsionan la concepción pública de la inseguridad al representarla como un simple problema que requiere una solución igualmente simple—generalmente mediante la utilización de la “mano dura” contra el delito.

Otro problema inherente a la irresponsabilidad de las prácticas periodísticas es la tendencia de ignorar las preocupaciones válidas de seguridad pública que no tienen un perfil alto o un ángulo atractivo. Esto significa que los medios de comunicación simplemente no cubren los delitos más comunes que configuran la mayoría de los casos penales en Paraguay. En cambio, la atención de los medios

²⁸⁹ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 48.

²⁹⁰ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2005.

²⁹¹ ENTREVISTA con Ignacio Martínez, cit. nota 59.

está focalizada en los crímenes más excepcionales tales como los secuestros, que afectan solamente a la minoría de la población²⁹².

Esta falta de representación de ciertos hechos punibles puede alterar la percepción del público en forma perjudicial. Primero, esta alteración puede ocultar preocupaciones de seguridad urgentes que tienen un mayor impacto sobre las comunidades más carenciadas. Dado que los hechos punibles más mundanos tales como un simple asalto o un robo afectan mayormente a los sectores más pobres de la sociedad, la representación de las preocupaciones de seguridad por parte de las familias de clases trabajadoras o bajas puede ser desproporcionadamente baja. Si bien algunas noticias representan hechos punibles sensacionalistas que afectan a los sectores más pobres, tales como los homicidios, los hechos punibles que generan mucha publicidad como los secuestros son una preocupación grave de seguridad personal sólo para los sectores más acomodados.

Varios de los diarios más importantes específicamente se comercializan a las clases altas. Los directores de ambos diarios, *ABC Color* y de *Última Hora*, apuntan a llegar a los sectores educados y más acomodados de la sociedad paraguaya, lo cual se ve reflejado en distintos aspectos de su comercialización; desde el precio del diario hasta los tópicos y temas que tratan. Como el director de *ABC Color* le dijo a nuestro grupo de investigadores, “[nuestro diario] está dirigido a gente que tiene mayor poder adquisitivo—gente que puede pagarlo”²⁹³. Consecuentemente, la información de noticias se focaliza en los hechos punibles que afectan más a las clases altas de la sociedad, tales como los secuestros. El Comandante de la Policía Nacional, Fidel Isasa, le informó a nuestro equipo acerca de esta tendencia en la información de noticias en relación a los secuestros, observando que la cobertura de los medios de comunicación es más probable “cuando se trata de una persona importante—que tiene gran impacto. . . . La clase social de la víctima es importante”²⁹⁴. Sin embargo, como nos informó una fuente anónima de la policía, los hechos punibles que afectan al segmento de la sociedad más afligido por problemas de inseguridad, la clase pobre y trabajadora, en su mayoría no son informados²⁹⁵.

²⁹² *Ver infra* Recuadro, “El caso Cecilia Cubas”.

²⁹³ ENTREVISTA con Aldo Zuccolillo, cit. nota 89.

²⁹⁴ ENTREVISTA con Fidel Isasa, cit. nota 81.

²⁹⁵ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2005.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

Finalmente, si bien no está directamente relacionado con el periodismo sensacionalista, existe el riesgo de que los periodistas irresponsables no informen acerca de delitos u abusos que comete la policía o las autoridades gubernamentales. Este problema se debe a la relación cercana que los periodistas tienen con las fuentes de información y porque “[l]os periodistas que se benefician de relaciones privilegiadas con las fuentes policiales a menudo son reacias a informar sobre hechos que son perjudiciales para la policía”²⁹⁶. Esto también parece ser cierto en cuanto a las relaciones desarrolladas con otros funcionarios gubernamentales. Cuando la IHRC le preguntó a Humberto Rubín, Director de Radio Ñandutí, sobre la imparcialidad de los medios de comunicación que cubren abusos de algunos funcionarios gubernamentales, admitió que en algunos medios, “[s]i el delincuente es un amigo del gobierno, entonces puede haber algún tipo de distorsión”²⁹⁷. Una fuente confidencial también le informó al equipo de investigación que las relaciones cercanas con la policía también pueden crear desincentivos en relación a la cobertura de violencia policial: “Existe una relación muy cercana entre los periodistas, la policía y el Ministerio Público, que lleva a un nivel de corrupción entre los periodistas que cubren los temas policiales”²⁹⁸.

Las consideraciones presentadas más arriba son aún más preocupantes a la luz de las pruebas de que muchos medios de comunicación en Paraguay no sólo informan de manera irresponsable, sino que también participan activamente en desvirtuar la información. En el informe de país del 2001 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre Libertad de Expresión observó en varios informes que “algunos medios son utilizados como herramientas para defender intereses personales y/o económicos, sin comprometerse con la verdad, en perjuicio del derecho a la información que tiene la sociedad paraguaya”²⁹⁹. El Relator Especial encontró evidencia de que varios medios de comunicación eran utilizados como instrumentos para recibir beneficios económicos, o para favorecer intereses políticos³⁰⁰. Una encuesta realizada en 2003

²⁹⁶ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 47.

²⁹⁷ ENTREVISTA con Humberto Rubín, cit. nota 64.

²⁹⁸ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2005.

²⁹⁹ CIDH *Tercer Informe*, ob. cit. nota 3, capítulo. VI, párr. 67 (2001).

³⁰⁰ *Ibid.* capítulo IV, párr. 68.

por INECIP acerca de los periodistas también confirmó este comportamiento dentro de los medios masivos en Paraguay³⁰¹.

3.2.2 La presión política

La contra-reforma se trata de que ciertos políticos quieren volver al poder y su misión parece ser volver a los controles sociales del pasado.

—Juez Pedro Mayor Martínez³⁰².

Los políticos, las campañas políticas y el discurso político han buscado tomar control del debate público sobre la justicia penal y la seguridad pública para asegurarse la autoridad política. “El sistema de justicia penal no es parte de la agenda de los medios”, dijo Marcos Köhn, Presidente del Capítulo paraguayo del INECIP, “son los políticos los que tienen una agenda”³⁰³. Los actores políticos pueden exacerbar las distorsiones de la opinión pública en asuntos de seguridad, ya que a menudo resulta más fácil conseguir apoyo político mediante la simplificación de temas complejos y mediante el apoyo de políticas duras aunque potencialmente contraproducentes frente al delito. Las campañas políticas que explotan los miedos de inseguridad pública a fin de obtener ganancias políticas a menudo promocionan una retórica agresiva a expensas de ocuparse de los problemas más complejos que subyacen al delito y a la inseguridad. Esta manera de manipular la reforma de las políticas de seguridad puede crear un ambiente apto para la proliferación de percepciones equivocadas sobre la delincuencia y la seguridad. Esta explotación exagera el sentimiento de vulnerabilidad y “en este contexto, un discurso

³⁰¹ La encuesta encontró que un 63% de los encuestados informaron que el medio de comunicación para el que trabajaban tenía una ‘lista negra’ de personas o temas que los periodistas no podían tocar en sus noticias, a menudo debido a afiliaciones económicas o políticas del dueño. INECIP, LOS PERIODISTAS DE PARAGUAY, UNA EVALUACIÓN DE SU FORMACIÓN, CAPACITACIÓN, PERCEPCIONES Y PREOCUPACIONES, 2004, pág. 6 [en línea] <http://www.inecip.org.py/archivos/biblioteca/investigaciones/LOS%20PERIODISTAS%20DE%20PARAGUAY.pdf>.

³⁰² ENTREVISTA con Pedro Mayor Martínez, Juez, Asunción, 27 de octubre de 2005.

³⁰³ ENTREVISTA con Marcos Köhn y Roque Orrego, cit. nota 85.

inteligente y razonado sobre seguridad pública puede verse sofocado por una retórica inflamatoria de ‘la ley y el orden’ o de ‘la mano dura con el delito’³⁰⁴.

En el contexto actual, es probable que los funcionarios electos en Paraguay sientan una considerable presión por promover enfoques punitivos a la justicia penal. El Profesor Wolfgang Schöne les comentó a nuestros investigadores que políticos lo han consultado pidiendo políticas que sigan una tendencia de punitivismo para el sistema judicial penal paraguayo. “[E]llos me dicen: ‘Tiene que entender que no puede venir con un argumento científico porque yo necesito votos. Si Ud. no tiene una ley que aumente la sentencia máxima, me van a echar’³⁰⁵.

Esta tendencia hacia un enfoque punitivo puede ser vista como una manipulación de la opinión pública en casos muy visibles, tales como los siguientes ejemplos:

- La ley No. 2.493/04, que restringe el uso de medidas alternativas conforme al artículo 245 del Código Penal³⁰⁶. La promulgación de esta ley ocurrió en medio del reclamo público por casos en los cuales jueces aplicaron medidas alternativas en forma equivocada³⁰⁷, tales como la liberación de José María Egüez, un uruguayo sospechado de robar autos en 2004. El juez que llevaba el caso liberó a Egüez bajo el sistema de medidas alternativas. Dos días más tarde, la policía arrestó a Egüez por otro robo de autos³⁰⁸.
- En respuesta al aumento de la preocupación por los casos de secuestro en los medios de comunicación, los legisladores y el

³⁰⁴ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 32.

³⁰⁵ ENTREVISTA con Wolfgang Schöne, cit. nota 87.

³⁰⁶ Ley No. 2.493/04, 20 de octubre de 2004, Ley que Modifica el Artículo 245 de la Ley No. 1.286/98 “Código Procesal Penal”. La ley modifica el artículo 245 del Código Procesal Penal al prohibir el uso de las medidas alternativas cuando el acusado está acusado de cometer o participar en hechos punibles dolosos contra la vida o la integridad física del individuo.

³⁰⁷ El Ministro Víctor Manuel Núñez mencionó varios casos que incluían la libertad de un sospechoso de violación. ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34. Las medidas se promulgaron específicamente con la intención de restringir el uso de medidas alternativas por parte de los jueces. *Ver Restringen medidas sustitutivas*, ABC COLOR (Asunción), 22 de octubre de 2004.

³⁰⁸ *Soldado de Insfrán operaba con una libertad condicional*, ABC COLOR (Asunción), 16 de febrero de 2004; *Debe reverse con urgencia, dice Schupp*, ABC COLOR (Asunción), 25 de abril de 2004.

Poder Ejecutivo presentaron leyes que proponen el aumento de las condenas por secuestro. En apoyo a una de estas propuestas los legisladores citaron las preocupaciones específicamente acerca de la “situación bastante peligrosa en el país con el aumento de los casos de secuestro con fines extorsivos”³⁰⁹.

La Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo del Senado, encargada del proyecto de las nuevas reformas, también ha sentido la presión de la demanda política por condenas más duras. Un asesor de la Comisión nos dijo que, luego del caso altamente publicitado del uruguayo sospechado de robar autos, mencionado anteriormente, “la sociedad recurrió a los políticos pidiendo condenas más severas”³¹⁰. Si bien en principio los miembros de la Comisión estaban reacios a tomar esa dirección con las reformas, y admitieron que: “Los secuestros de alto perfil realmente nos afectaron y nos obligaron a realizar dos reformas—incrementar la condena por secuestros y a poner límites a la disponibilidad de las medidas alternativas”³¹¹. Otros segmentos de la sociedad civil empujaron a la comisión a adoptar condenas más severas en las reformas³¹². La mayoría de las propuestas que la comisión recibió pedían incrementos en las sanciones penales: “[A]lgunas hasta pedían por una condena máxima de cincuenta o sesenta años por secuestro . . . eventualmente decidimos incrementar el máximo a treinta años”³¹³.

Además de contribuir a la sensación de inseguridad, la explotación política de los miedos de inseguridad puede debilitar el apoyo a los derechos humanos y a marginalizar a las comunidades pobres. Existe una tendencia en los discursos políticos populistas que juega con las preocupaciones de seguridad, calificando a los planes alternativos de reforma como promotores de los intereses de los

³⁰⁹ *Penas más severas para secuestradores*, ABC COLOR (Asunción), 9 de octubre de 2002; *ver también Proponen endurecer penas para secuestro y otros delitos*, ABC COLOR (Asunción), 26 de septiembre de 2003. El secuestro, a pesar de la atención desproporcionada que recibió en la prensa, *ver infra* recuadro, “El caso Cecilio Cubas”, si bien es preocupante, no es el tema más apremiante de justicia penal de Paraguay, dado que solamente en tres de los últimos diez años han habido más de diez secuestros informados a la policía. *Ver infra*, Cuadro 4.

³¹⁰ ENTREVISTA con Lucas Samuel Barrios, Consultor, Comisión de Legislación, Codificación y Trabajo de la Honorable Cámara de Senadores, Asunción, 15 de marzo de 2006.

³¹¹ ENTREVISTA con Bader Rachid Lichi, Marcelo Duarte y Edmundo Rolón, cit. nota 148.

³¹² Estas incluyeron propuestas de la Secretaría de Asuntos de la Mujer. ENTREVISTA con Lucas Samuel Barrios, cit. nota 310.

³¹³ *Ibid.*

delincuentes y de los infractores. En sociedades en transición, “donde los derechos son frágiles tanto en la conciencia pública como en el discurso político, esta apelación a una línea dura amenaza con hacer perder el apoyo público hacia los derechos ganados con mucho esfuerzo”³¹⁴. El juez Mayor Martínez les dijo a nuestros investigadores que “los políticos paraguayos que son autoritarios son mejor vistos desde la perspectiva de la sociedad, mientras que los que tienen ideas más progresivas son sinónimo de terrorismo y son estigmatizados como enemigos de la sociedad”³¹⁵.

Este discurso político frecuentemente tiene por objetivo a los sectores de la sociedad que son percibidos como más propensos a cometer delitos. Así como la mayor atención de los medios de comunicación sobre la delincuencia paradójicamente saca del enfoque público los delitos que afectan a las comunidades más carenciadas, la presión política puede llegar a marginalizar a estas comunidades del debate político. El juez Mayor Martínez subrayó esta tendencia alarmante: “Los pobres son delincuentes potenciales, así que los políticos piensan que deben neutralizarlos—es muy difícil impartir justicia cuando la sociedad es injusta”³¹⁶. En última instancia, esto puede dejar a grandes segmentos de la sociedad paraguaya—aquellos que sufren más de la falta de seguridad personal—fuera de los debates políticos sobre políticas de control de la delincuencia.

3.2.3 Las consecuencias negativas en el desarrollo de políticas

La sensación de inseguridad exagerada y distorsionada puede producir resultados funestos si es utilizada como la base para desarrollar políticas públicas. La reforma de la justicia penal es un proyecto complejo que requiere un análisis y una planificación cuidadosa para que sea un éxito y debe estar basada en soluciones que no siempre son intuitivas o populares. Esto resulta especialmente complejo dado que el apoyo político vacilante a las reformas de justicia penal es un

³¹⁴ Rachel Neild, *The New Face of Impunity*, En: HUMAN RIGHTS DIALOGUE, otoño 2002, pág. 7 *citado en* INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 32.

³¹⁵ ENTREVISTA con Pedro Mayor Martínez, cit. nota 302.

³¹⁶ *Ibid.*

problema común en las sociedades en transición en América Latina, como lo reconoce un estudio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA):

Aquí los desafíos tienen que ver a veces con un bajo apoyo político al proceso de reforma, el que se agota en la tramitación legislativa y que durante el proceso de implementación se diluye e incluso se revierte en contra, frente a problemas o errores de alta visibilidad pública que transforman al nuevo sistema en un blanco predilecto de la crítica, lo que a su vez contribuye a deteriorar aún más el proceso de implementación³¹⁷.

En un ambiente político hostil que requiere respuestas rápidas y decisivas a la delincuencia, una reforma de largo plazo y constructiva, que respete los derechos humanos, puede llegar a ser una tarea imposible³¹⁸. Este ambiente puede menoscabar los esfuerzos de reforma legislativa o aun evitar la correcta implementación de la legislación existente. Un ambiente como el descrito puede también alterar el discurso público fundamentalmente en este tema al erosionar el apoyo a las protecciones de los derechos humanos y mediante la marginalización de comunidades carenciadas, que frecuentemente viven más de cerca los efectos de la inseguridad.

En primer lugar, este sentimiento público de inseguridad exagerado puede llevar a evaluaciones prematuras de los programas de la policía y de las reformas legislativas que no reflejan el efecto real—beneficioso o negativo—que tienen sobre los índices de delincuencia y de seguridad pública. En Paraguay, las críticas a las reformas del 2001 del Código Procesal Penal comenzaron apenas las reformas

³¹⁷ CRISTIÁN RIEGO RAMÍREZ, INFORME COMPARATIVO PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA, CEJA, 2004, pág. 13 [en línea] <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-comparativo-seguimiento-oct04.pdf>.

³¹⁸ Este clima político desfavorable puede parcialmente ser a consecuencia de la falta de debate público amplio en relación al primer proyecto de reforma. Algunos expertos con quienes hablamos notaron que esta falta de discusión facilitó la habilidad de los políticos de exacerbar los miedos públicos en relación a la seguridad y en oposición al nuevo Código Procesal Penal. Por ejemplo, el Profesor Wolfgang Schöne, miembro de la comisión encargada del proyecto de reforma, les dijo a nuestros investigadores que casi no existía un esfuerzo para crear apoyo entre la población en general. “No creo que hayamos logrado revisar el sistema legal penal debido a cualquier apoyo de fondo, no había un debate científico o legal. Teníamos un pequeño grupo de miembros del Congreso y del Senado que trabajaron sin descanso”. ENTREVISTA con Wolfgang Schöne, cit. nota 87.

El Caso Cecilia Cubas

El trágico secuestro de Cecilia Cubas, hija del ex presidente Raúl Cubas Grau, ocurrió la noche de 21 de septiembre de 2004, en medio de un feroz tiroteo³¹⁹. Este caso que fue muy publicitado, junto con el de varios otros secuestros, tomó control de la atención colectiva de los medios de comunicación, los políticos y del público en general. Juntos presentan un estudio casuístico de cómo un caso de alto perfil, con una cobertura sensacionalista puede llevar a distorsionar la percepción pública y a la adopción de malas políticas públicas de seguridad.

Los medios masivos reaccionaron rápido para capitalizar en lo que se convirtió en una de las historias nacionales más importantes de los últimos años. La cobertura de la prensa fue desde extensiva a excesiva. Desde que el incidente ocurrió, hace más de dos años, la página Web del *Diario ABC Color* amasó una colección de más de 1000 historias relacionadas al incidente³²⁰. La atención pública masiva que tuvieron el caso Cecilia Cubas y otros secuestros similares, ha contribuido y formado la información pública sobre prioridades de seguridad³²¹.

Directamente relacionado con la publicidad que rodeó el caso de Cecilia Cubas, el Congreso sancionó legislación que incrementó la condena máxima por secuestro de diez a treinta años³²². Esto ocurrió a pesar de que el Código Penal tenía una disposición que limitaba la sentencia máxima por cualquier hecho punible a veinticinco años de prisión³²³.

(continúa en la página 79)

³¹⁹ *Secuestran a Cecilia Cubas tras acribillar su camioneta*, ABC COLOR (Asunción), 22 de septiembre de 2004.

³²⁰ Temas Relacionados, Secuestro de Cecilia Cubas Gusinky, [en línea] <http://www.abc.com.py/temasartic.php?tid=97&previous=no>, (visitado el 1 de enero de 2007).

³²¹ Por ejemplo, una encuesta acerca de la corrupción realizada por Transparencia Internacional, en noviembre y diciembre del 2004, dos meses después del primer secuestro, mostró que el 88% de los encuestados consideraba que los secuestros eran uno de los principales problemas del país TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, ENCUESTA SOBRE CORRUPCIÓN: PARAGUAY 2004, Asunción: Transparencia Paraguay, 2004, pág. 18.

³²² *Ley Antisecuestro se trataría en breve*, ABC COLOR (Asunción), 22 de febrero de 2005; *Diputados ratifican 30 años de prisión para secuestradores*, ABC COLOR (Asunción), 18 de noviembre de 2005. La ley eventualmente se promulgó como la Ley No. 2.849/05, 26 de diciembre de 2005, Ley Especial Antisecuestro. La anterior pena máxima de diez años estaba establecida en el artículo 126 del Código Penal.

³²³ Código Penal art. 38, Ley 1.160/97, 26 de noviembre de 1997.

(viene de la página 78)

Esta percepción pública de inseguridad y preocupación por los secuestros probablemente esté divorciada de la realidad de la situación. En una entrevista, Roberto Carlos Franco, el Director de la Comisión Nacional para la Seguridad, comentó que “los secuestros tienen una gran impresión en los medios a pesar del hecho de que en comparación con otros países de América Latina no es un tema tan urgente”³²⁴. En efecto, las denuncias policiales por secuestro, a pesar de haber sufrido un incremento repentino en 2001 y en 2002, han demostrado pocos casos en los últimos diez años. Una comparación aproximada con la cantidad de secuestros denunciados en Río de Janeiro, una ciudad con aproximadamente la misma cantidad de habitantes que Paraguay³²⁵, muestra que las cifras son relativamente bajas:

Cuadro 4 – Secuestros en Paraguay y en Río de Janeiro³²⁶.

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Paraguay	5	0	7	14	24	7	3	1	S/N
Río de Janeiro	12	18	4	3	6	4	16	79	58

entraron en vigor, que “no permite aún evaluar de manera seria la supuesta influencia de este nuevo orden normativo en el fenómeno delictivo”³²⁷. Nuestras entrevistas confirmaron la posición que sostiene que la condena pública de las

³²⁴ ENTREVISTA con Roberto Carlos Franco, cit. nota 150.

³²⁵ Según las estadísticas de la OPS, la población de Paraguay era de aproximadamente 5,470 millones en 2000 y 6,158 millones en 2005. OPS, Technical Health Information System, ob. cit. nota 235. La población de la ciudad de Río de Janeiro según las estadísticas del gobierno brasilero era de 5,858 millones en 2000 y 6,137 millones en 2006. Cidades@, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, [en línea] <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Es cierto que puede resultar un poco injusta la comparación entre un país con ambientes urbanos y rurales diversos (Paraguay) y un gran centro urbano (Río de Janeiro).

³²⁶ Los índices de secuestros en Paraguay fueron tomados del Departamento de Estadísticas, Policía Nacional de Paraguay, ob. cit. nota 237. Los datos sobre Río de Janeiro de 1998 a 2005 se obtuvieron del Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Município do Rio de Janeiro: crimes violentos não-letais intencionais contra a pessoa e crimes contra o patrimônio registrados pela polícia 1991-2005, [en línea] http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/estatisticas/evol2005_p07.xls. Estadísticas del 2004 al 2005 incluyen estadísticas de “secuestros relámpago” (*seqüestro-relâmpago*); los datos del 2006 se obtuvieron de la Secretaria de Segurança Pública, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Boletim Mensal de Monitoramento e Análise No 30-42.

³²⁷ Jorge Rolón Luna, *Medidas alternativas y sustitutivas de la privación de libertad*, Presentación en la Semana de la Reforma Judicial en el Paraguay, febrero de 2001, pág. 4 (en archivo con la IHRC).

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

reformas puede haber sido prematura. El Juez Pedro Mayor Martínez temió que “la manipulación de la información alrededor de ciertos casos de alto perfil causa conmoción e impide que los políticos acepten las medidas alternativas [en la reforma] y no permite que la sociedad analice de forma adecuada la razonabilidad de su uso”³²⁸.

En segundo lugar, la presión ejercida por los medios de comunicación y los políticos también puede impedir que los jueces y los funcionarios gubernamentales implementen las reformas existentes o la legislación existente de forma adecuada. El Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Manuel Núñez, expresó particular preocupación a nuestro equipo de investigación acerca de la independencia del Poder Judicial. “Por supuesto hay presión [sobre el Poder Judicial]”³²⁹. El Ministro Núñez estaba específicamente preocupado por la presión pública ejercida para que los jueces condenen e impongan condenas más severas y para lograr la modificación del artículo 245 restringiendo la utilización de las mediadas alternativas. Atribuyó ambos cambios a la presión popular y política.

Además, la imagen simplista de los temas de justicia penal que los medios de comunicación y los políticos a veces presentan pueden complicar los esfuerzos de reforma. Como observan Christopher Stone y Heather Ward:

Tal vez la queja más común entre los que proponen la reforma, tanto dentro y fuera de las organizaciones policiales, es que los medios frustran los esfuerzos serios de reforma al enfocarse solamente en los delitos más sensacionalistas del día. Cada comandante de policía que está en ese puesto por más de un par de días entiende que se encuentra bajo la mirada atenta de la prensa, y que necesita de la cooperación de la prensa, pero frecuentemente se informan mal las noticias y rara vez van más allá que los hechos de un delito violento³³⁰.

Hay varias maneras en que esta forma de desvirtuar la realidad puede resultar contraproducente. Una consecuencia es el gran riesgo que existe de que esta percepción lleve al público a clamar en oposición al respeto de los derechos humanos básicos. Esto resulta especialmente perturbador dado que, como el Juez

³²⁸ ENTREVISTA con Pedro Mayor Martínez, cit. nota 302.

³²⁹ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34.

³³⁰ Christopher Stone y Heather Ward, *Democratic Policing: A Framework for Action*, En: POLICING & SOCIETY, vol. 10, 2000, pág. 36.

Mayor Martínez les dijo a nuestros investigadores, “[l]as garantías básicas son necesarias para que funcione el orden judicial, y hay poco análisis de esto en la discusión sobre la contrarreforma [aquí en Paraguay]. El poder de manipular los medios tiene una gran influencia en cómo el público percibe la importancia de estas garantías”³³¹. María Victoria Rivas del INECIP, nos informó que ella considera que “[h]ay una distorsión en la percepción pública de las reformas [a través de los medios]. Las garantías se percibieron eventualmente como beneficios para los delincuentes y no como beneficios para la sociedad en general”³³². La interferencia con la protección de los derechos humanos puede sentirse considerablemente en el área de abuso policial, como lo observa Hugo Valiente:

La tortura y las otras formas “menores” de maltrato y brutalidad policial van perdiendo progresivamente capacidad de indignar a una ciudadanía que vive acosada por la sensación de inseguridad, que se alimenta por el destaque sobredimensionado que los medios de comunicación dan a la delincuencia. Cuando la imagen que los medios proyectan es la de un país acosado por el descontrol de los grupos delictivos que operan ante la impotencia de sus organismos de seguridad, sobrepasados por “falta de recursos” y condicionados por leyes que privilegian los “derechos del delincuente” y que entorpecen al accionar policial, es más que previsible que la gente termine desconfiando de las promesas de mayores libertades civiles y mayor bienestar que trajo la democracia, y añore los tiempos pasados de mano dura³³³.

3.2.4 La necesidad de realizar una mejor y más focalizada recolección de información

El punto principal que queremos subrayar con el análisis anterior es la necesidad de obtener información precisa y confiable sobre los índices de delincuencia y sobre la efectividad del sistema judicial. Con esta información, quienes desarrollan políticas podrían encontrar respuestas que puedan mejorar la

³³¹ ENTREVISTA con Pedro Mayor Martínez, cit. nota 302.

³³² ENTREVISTA con María Victoria Rivas, cit. nota 48.

³³³ Hugo Valiente, *Tortura: fuera de la agenda pública*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2004, ob. cit. nota 152, pág. 57.

seguridad general. Sin datos precisos, sin embargo, los miedos públicos distorsionados acerca de la inseguridad y la procuración política de estos miedos se convierten en la base para la toma de decisiones políticas.

Muchas de las políticas penales desarrolladas recientemente por el gobierno fueron realizadas sin el análisis que decisiones como éstas requieren³³⁴. Al comentar sobre el desarrollo del Plan Paraguay Seguro, Carmen Echaury del PNUD les informó a nuestros investigadores que el plan y que la propuesta del PNUD desarrollada con el gobierno, no se basaban en un análisis estadístico de la delincuencia. “Teníamos un estudio diagnóstico [sobre la estructura organizativa de varias agencias], pero no era muy en profundidad. En este momento, el gobierno dijo que no querían diagnósticos, que querían comenzar directamente”³³⁵. La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) también criticó públicamente medidas para cambiar los códigos en 2004 como “apresuradas y parciales”, aseverando que tales cambios, “sin suficiente tiempo para una reflexión activa, no [son] la mejor manera de resolver los problemas de inseguridad en el país, sino que una medida ostentosa que de hecho agrava los problemas existentes”³³⁶. Este tipo de planificación, combinado con las respuestas reaccionarias guiadas por los casos de secuestros de alto perfil³³⁷, ha llevado a la formación de políticas dudosas.

3.3 Culpar a la reforma del Sistema Judicial Penal

3.3.1 Leyes “blandas”

Una reacción común de los medios de comunicación, de los políticos y de los funcionarios del sistema judicial penal ha sido la de atribuir el incremento de la inseguridad a la “legislación blanda”. Esta reacción ataca las políticas que son

³³⁴ Obviamente, debido a la limitación de recursos con los cuales el gobierno paraguayo debe lidiar y las situaciones de emergencia que pueden surgir en cualquier momento, no siempre es posible promulgar políticas criminales que estén firmemente basadas en datos estadísticos, especialmente cuando tales datos continúan sin estar disponibles. Sin embargo, debiera ser una prioridad del gobierno desarrollar la capacidad institucional de comenzar a llevar a cabo tales investigaciones técnicas.

³³⁵ ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122.

³³⁶ CODEHUPY critica modificación a las apuradas del Código Penal, ABC COLOR (Asunción), 10 de junio de 2004.

³³⁷ Ver recuadro, “El caso Cecilia Cubas”.

percibidas como demasiado suaves con los delincuentes y por lo tanto contrarias a los propósitos del sistema de justicia penal. El impacto de esta crítica está dirigido a los nuevos códigos penales. El nuevo código representó un cambio en la investigación y en el procesamiento penal, creó la presunción de inocencia y la presunción de excepcionalidad de las penas privativas de libertad³³⁸. Dado que las modificaciones incluían alternativas a la detención previa al juicio³³⁹, muchos interpretaron que ellas facilitaban la oportunidad de los delincuentes de explotar el sistema y de volver inmediatamente a las calles. El Ministro Víctor Manuel Núñez de la Corte Suprema de Justicia, opinó que esta reacción resulta de la creencia que “aquí en Paraguay, la única forma de hacer justicia es la prisión. Aquí todo el mundo piensa que los sospechosos deben ir inmediatamente a la cárcel”³⁴⁰.

Muchos otros países de América Latina que han realizado reformas similares han experimentado reacciones igualmente adversas a las reformas de la legislación penal que son contrarias a la creencia popular de que “mayor tiempo en la cárcel significa menor delincuencia”. En la reforma del Código Penal chileno, hubo una reacción general que “la ‘blandura’ de la [ley] habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en donde ésta se ha puesto en marcha”³⁴¹. Un estudio similar en Ecuador observó que existe “la percepción generalizada de que cuando no se toman medidas privativas de libertad muy difícilmente el sistema funciona”, y que “los delitos que no admiten prisión preventiva—penas menores a un año—generalmente quedan en la impunidad”³⁴².

En Paraguay, miembros de la fuerza policial también compartieron esta percepción existente en el público en general. Según Fidel Isasa, Comandante de la Policía Nacional Paraguaya, la moral de la policía, que siente que el antiguo código era más fácil y más cómodo, sufre cuando los sospechosos que detienen un día “están nuevamente en las calles cometiendo el mismo delito días más tarde”³⁴³. El Comisario Néstor Báez Sosa les dijo a nuestros investigadores que siente que el

³³⁸ Para una visión general de los cambios al nuevo Código Procesal Penal, *ver supra* acápite 2.2.3.

³³⁹ Código Procesal Penal art. 242, Ley No. 1.286/98, 8 de julio de 1998.

³⁴⁰ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97.

³⁴¹ Cristián Riego Ramírez, CEJA, *Segundo Informe Comparativo: Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina* En: REVISTA SISTEMAS JUDICIALES, vol. 5, 2003, pág. 74-75 [en línea] <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-comparativo6.pdf>.

³⁴² CEJA, EVALUACIÓN DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN ECUADOR, 2001, pág. 75 [en línea] <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-cpp-ecuador.pdf>.

³⁴³ ENTREVISTA con Fidel Isasa, cit. nota 81.

público culpa a la policía cuando ven a los delincuentes nuevamente en las calles. “Dicen que la policía sabe quien lo hizo pero no hace nada. Nos culpan a nosotros”³⁴⁴. Por otro lado, el Poder Judicial ha reaccionado en forma adversa a las restricciones a las medidas alternativas. El Ministro Núñez observó que esto se debe en gran parte a “que los jueces quieren el poder de decidir sobre la condena y no quieren que su poder esté limitado”³⁴⁵.

3.3.2 Desajuste legal—legislación del primer mundo, contexto del tercer mundo

Otra explicación común de por qué el Código Procesal Penal llevó a un supuesto incremento en los delitos propone que el código fue una implantación artificial, no apta para la estructura y el contexto cultural de Paraguay. Como ocurre con otras reformas de la justicia penal en América Latina, los redactores del nuevo código tomaron su inspiración del modelo alemán³⁴⁶. Una variante del argumento del desajuste sugiere que Paraguay no está preparado culturalmente para un sistema de justicia que respeta los derechos humanos básicos. Una segunda versión sostiene que el sistema implantado ha sido mal adaptado a la estructura y a las necesidades de Paraguay—esencialmente una estructura legal desajustada, forzada sobre una realidad social y económica distinta de la cual para que fuera diseñada.

La primera crítica típicamente postula que la cultura paraguaya es inherentemente deficiente, de forma tal que se encuentra fundamentalmente en conflicto con los principios de derechos humanos y de un gobierno moderno y democrático. Nuestras entrevistas con varios actores institucionales del sistema judicial paraguayo revelaron sentimientos desde lamentarse que el código era “para una sociedad más civilizada” hasta “todos nosotros [los paraguayos] somos dictadores (en alguna medida)”. Otros han observado que “no es fácil tratar con derechos humanos y con nuestra sociedad paraguaya”. El Fiscal General, Rubén

³⁴⁴ ENTREVISTA con Nestor Báez Sosa, cit. nota 231.

³⁴⁵ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97.

³⁴⁶ ENTREVISTA con Wolfgang Schöne, cit. nota 87.

Candia, utilizó la siguiente metáfora al describir los problemas de desajuste cultural:

La presunción de inocencia ha sido importada a Paraguay, como unos zapatos pequeños chinos que han sido puestos en nuestros pies grandes, que obviamente no entran—este modelo fue importado y “forzado” sobre nosotros. La presunción de inocencia no encaja con nuestra conducta y cultura³⁴⁷.

La segunda crítica sostiene que el nuevo código es “una copia demasiado estricta del sistema alemán” y que no ha sido adaptado suficientemente a la estructura institucional y social de Paraguay³⁴⁸. Esta perspectiva se ve reforzada por las críticas que sostienen que la reforma original fue impulsada con muy poco debate, y que hubo una “falta general de educación del público y de la prensa al momento en que estas medidas se adoptaron”³⁴⁹. Si bien el código actual puede no ser deficiente *per se*, dice este argumento, tomó muy poco tiempo y esfuerzo adaptar su estructura básica a las condiciones sociales y económicas del Paraguay. El profesor de derecho constitucional Jorge Seall les dijo a nuestros investigadores: “La ineficacia del enfoque alemán no tiene nada que ver con la etnia o la raza, es simplemente una cuestión de las condiciones sociales en las cuales opera”³⁵⁰.

Existe una cantidad considerable de evidencia de que las reformas que simplemente imponen una estructura institucional o legal sobre otra, sin ajustarse a las características o necesidades particulares de la sociedad, probablemente fracasen³⁵¹. El Secretario General de las Naciones Unidas ha sostenido que para que una reforma legal e institucional en sociedades en transición funcione: “Enfoques efectivos y sustentables comienzan con un análisis profundo de las

³⁴⁷ ENTREVISTA con Rubén Candia Amarilla, Fiscal General del Estado, Asunción, 14 de marzo de 2006.

³⁴⁸ ENTREVISTA con Carlos Escobar, cit. nota 189.

³⁴⁹ ENTREVISTA con María de la Paz Martínez y Raquel Sosa, cit. nota 101.

³⁵⁰ ENTREVISTA con Jorge Seall, cit. nota 71.

³⁵¹ *Ver, por ejemplo*, Daniel Berkowitz, Katharina Pistor y Jean-Francois Richard, *The Transplant Effect*, En: AMERICAN JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, vol. 51, 2003, pág. 163; Inga Markovits, *Exporting Law Reform, But Will it Travel?*, En: CORNELL INTERNATIONAL LAW JOURNAL, vol. 37, 2004, pág. 95; Pierre Legrand, *What Legal Transplants?*, En: David Nelken y Johannes Feest, ADAPTING LEGAL CULTURES, Portland, Oregon: Hart Publications, 2001, pág. 55.

necesidades y capacidades nacionales, movilizándolo en lo posible la experiencia residente en el país”³⁵².

A pesar de las críticas, existen fuertes indicadores que las reformas *han* tenido un impacto positivo en el funcionamiento del sistema de justicia penal. Todavía existen ciertos problemas en la implementación de la reforma y la operación general del sistema de justicia penal, tal como la permanencia de la corrupción. Sin embargo, estos avances disipan los argumentos que sostienen que los principios y la estructura de la reforma no son compatibles con las condiciones económicas, sociales y culturales en Paraguay.

3.4 *Avances de la reforma*

Aun después del fin de la dictadura, el sistema penal continuó siendo un sistema autoritario, con poco énfasis en la defensa de los derechos humanos. El Código de Procedimiento Penal era obsoleto . . . en la mayor parte de los casos el juez firmaba sentencias sin jamás ver a la persona condenada, y aún más frecuentemente, el expediente no reflejaba lo que había sido declarado en los testimonios.

—Ministro de la Corte Suprema, Víctor Manuel Núñez³⁵³.

Considerando las críticas válidas y los problemas que presenta el nuevo Código Procesal Penal, ha habido relativamente poco esfuerzo en realizar una evaluación adecuada del efecto real de las reformas. Un estudio de esta naturaleza es vital para desarrollar una política de justicia penal efectiva, especialmente frente a la sensación generalizada de inseguridad en Paraguay y su influencia sobre la contra-reforma y sobre las decisiones de políticas públicas. Si bien las limitaciones de esta investigación no nos permiten hacer un análisis institucional detallado, presentamos alguna evidencia de que las reformas pueden haber producido un

³⁵² Informe del Secretario General de las NN.UU. al Consejo de Seguridad, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*, párr. 15, U.N. Doc. S/2004/616, 23 de agosto de 2004.

³⁵³ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34.

impacto benéfico neto en la seguridad pública, y que todavía hay una gran necesidad de garantizar los derechos humanos que protegen.

3.4.1 Aumentar la eficiencia

Aun poco después de la implementación de los nuevos códigos, hubieron pruebas de la mejora drástica en la eficiencia del sistema de justicia penal³⁵⁴. Pueden ser observados avances en el tiempo en que se redujo el procesamiento de los casos penales en el sistema. Los datos siguientes muestran la reducción del tiempo que va del 71% al 79%, que significa que el sistema ahora procesa los casos más rápidamente, lo cual equivale a la reducción del tiempo que una persona acusada espera el juicio en prisión:

Cuadro 5 – Porcentaje de demora en días antes de llegar a la resolución en un caso³⁵⁵.

Hecho punible	1996 (viejo proceso)	2000-01 (nuevo proceso)
Contra la autonomía sexual	1151	247
Contra la propiedad	930	227
Homicidio	948	250
Hechos punibles relacionados a las drogas	823	244

Un estudio de seguimiento hecho por el CEJA demostró que en el 2001, los casos tardaban un promedio de solamente 190 días para llegar a la fase de juicio oral luego de la acusación formal y un promedio de 368 días desde la comisión del hecho punible³⁵⁶.

Otra evidencia sugiere que a raíz del nuevo sistema hubo un incremento paralelo en la cantidad de condenas y en la disminución de la cantidad de sobreseimientos. De los casos que llegan a juicio, la cantidad total de condenas se ha duplicado desde la adopción de las reformas y los sobreseimientos han disminuido significativamente:

³⁵⁴ Si bien las siguientes estadísticas son indicativas de que ha habido una mejora en la operación del sistema, no son dispositivas, dado que se basan fuertemente sobre los datos estadísticos disponibles, que como se mencionó anteriormente, no son totalmente confiables. Por lo tanto, presentamos esta información como la mejor aproximación posible por el momento.

³⁵⁵ María Victoria Rivas, *La reforma del sistema penal en proceso*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 168, pág. 119.

³⁵⁶ Riego Ramírez, ob. cit. nota 341, pág. 48-49.

Cuadro 6 – Cantidad total de personas condenadas y absueltas³⁵⁷.

Año	Condenadas	Absueltas
1996 (viejo proceso)	264	90
2000 (nuevo proceso)	715	61
2001 (4 meses)	843	86

Otros datos también dan apoyo a la conclusión de que los delincuentes culpables *no están* haciendo uso de las disposiciones de sentencias alternativas para evitar el castigo. Durante el transcurso de diez meses en el 2000, cuando las nuevas reformas tomaron efecto, la cantidad real de casos que utilizaron medidas alternativas fue muy baja. Un análisis de los datos relevantes disponibles al momento de realizar esta investigación mostró que solamente un 3,8% de todos los casos que se presentaron frente al Ministerio Público (440 casos de un total de 11.587), y solamente 11,56% de los casos que llegaron a primera instancia (431 casos de un total de 3.728) terminaron con la adopción de medidas alternativas³⁵⁸.

Otro indicador de los avances en la eficiencia del sistema es la cantidad de personas detenidas que llegaron a juicio. Durante la última década de la dictadura de Stroessner, estimaciones de la cantidad de prisioneros que no habían llegado a juicio superaban el 90%³⁵⁹. Después del comienzo de la transición a la democracia, el nivel de detenidos previo al comienzo del juicio aún no había mejorado y se mantenía a niveles escalofriantemente altos. Las encuestas más recientes de la población carcelaria han mostrado una mejora llamativa, con una reducción en el total de detenidos a la espera de juicio del 92% en 1991 y casi del 96% en 1996 a por debajo del 78% en 2005 y un poco menor al 73% en el 2006:

³⁵⁷ Rivas, ob. cit. nota 355, pág. 121.

³⁵⁸ RIVAS, ob. cit. nota 43, pág. 48.

³⁵⁹ INECIP CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, ob. cit. nota 17, pág. 12.

Cuadro 7 – Detenidos aún a la espera de juicio³⁶⁰.

Año	1991	1996	1998	1999	2002	2003	2005	2006
Total de Detenidos	2.234	3.510	3.900	4.179	4.705	4.965	6.513	6.510
A la espera de juicio	2.058	3.360	3.635	3.882	3.531	3.756	5.059	4.745
% A la espera de juicio	92,12%	95,73%	93,20%	92,89%	75,05%	75,65%	77,68%	72,89%

Si bien los cambios significativos en la cantidad de personas en prisión preventiva puede ser el resultado de cambios en otras partes del sistema de justicia penal, la consistencia en esta reducción por un período de varios años sugiere que estos datos representan una mejora en la eficiencia judicial³⁶¹. La reducción de la cantidad de detenidos sin sentencia, como le informó María Victoria Rivas del INECIP a nuestros investigadores, es una indicación clara de la mejora en la eficiencia. “El sistema de justicia penal presenta un momento de interacción violenta entre el Estado y el individuo. Cuando una persona comete un delito, si el orden público se restaura rápidamente por [enjuiciar, condenar y] sentenciar a la persona [culpable], entonces eso es eficiente”³⁶². Esta mejoría también es un indicador importante del éxito de las reformas considerando las consecuencias negativas que las políticas carcelarias paraguayas tienen sobre los índices delictivos, como discutiremos en el próximo capítulo.

³⁶⁰ Los datos del 1991 del CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE DERECHO SOCIAL Y ECONOMÍA POLÍTICA, SISTEMA PENITENCIARIO PARAGUAYO Y REACCIÓN ESTATAL CONTRA LA CRIMINALIDAD, Asunción: Universidad Católica, 1991, pág. 102. Los datos de 1996 de Hugo Valiente y Soledad Villagra de Biedermann, *Situación carcelaria en Paraguay*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 1996, Asunción: CODEHUPY, 1996, pág. 120. Los datos de 1998 de Jorge Rolón Luna y José Caballero Quiñónez, *Situación carcelaria*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 1998, Asunción: CODEHUPY, 1998, pág. 55-56. Los datos de 1999 de Ramón Corvalán, *Situación carcelaria*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 1999, Asunción: CODEHUPY, 1999, pág. 66. Los datos de 2002 de SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 75, pág. 52. Los datos de 2003 de Negri, Mayor y Luna, ob. cit. nota 42, pág. 53. Los datos de 2005 de INFORME DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE VISITAS PENITENCIARIAS, ob. cit. nota 143, pág. 26. Los datos de 2006 de EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143.

³⁶¹ Todd Foglesong and Christopher Stone sugieren que la reducción en el número de prisioneros sin sentencia es ambigua si no está acompañada de otros datos, pues podría reflejar cambios en las tasas de arrestos y juzgamientos. Todd Foglesong y Chris Stone, *Measuring the Contribution of Criminal Justice Systems to the Control of Crime and Violence: Lessons from Jamaica and the Dominican Republic*, Center for International Development de la Universidad de Harvard, Documento de Trabajo No 144, 2007, pág. 9-10, [en línea] <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/144.htm>. Sin embargo, la regularidad de los datos a través de los años desde las nuevas leyes y la evidencia que demuestra mayores tasas de condenas, *supra* Cuadro 6, apoyan la afirmación de que la eficiencia ha mejorado.

³⁶² ENTREVISTA con María Victoria Rivas, cit. nota 48.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

Existen otros indicadores de mejoría dentro del sistema que aún no son fácilmente cuantificables. Una de dichas mejoras ha sido el mayor acceso de los ciudadanos al sistema. La fiscalía Teresa Martínez Acosta les comentó a nuestros investigadores que el público, por lo menos en Asunción, comenzaba a ver la oficina de la fiscalía como una agencia que escucha sus pedidos. “La gente está comenzando a venir a la oficina de la fiscalía más y más a hacer denuncias. Y no sólo de delitos. Todo le llega al fiscal. Todo tipo de cosas”³⁶³. Roque Orrego del INECIP también les dijo a nuestros investigadores que las reformas han hecho que los roles dentro del sistema de justicia penal estén más claros, facilitando la posibilidad de que los ciudadanos presenten sus quejas y pedidos ante las autoridades³⁶⁴. El incremento en la confianza y el acceso al sistema de justicia penal es vital dado que mejora la participación ciudadana, requisito fundamental para la reducción del delito³⁶⁵.

Además, varios expertos y profesionales que entrevistamos identificaron el potencial de los nuevos códigos en la reducción de la corrupción. El Profesor Marcos Köhn, Presidente del INECIP, comentó durante una entrevista que “[a]ntes [de la reforma] nunca acusarían al presidente o al vicepresidente o a un alto funcionario del Estado”³⁶⁶. La fiscalía Teresa Martínez Acosta también nos comentó cómo ellos ya han llevado a cabo algunas investigaciones que llevaron al procesamiento de tres Senadores y de un Diputado del Congreso³⁶⁷. Las personas que entrevistamos también nos informaron que la transferencia de los poderes de investigación de la policía al Ministerio Público era parcialmente responsable de esto. Como nos comentó Köhn, “anteriormente la policía manejaba todo desde el cajón, y podía hacer que los casos aparecieran o desaparecieran del cajón”³⁶⁸. Un fiscal ha llamado la atención a los recientes llamados de ciertos políticos de volver los poderes de investigación a la policía, y le atribuyó esto al miedo de los políticos del incremento en la probabilidad de investigaciones de corrupción³⁶⁹.

³⁶³ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

³⁶⁴ ENTREVISTA con Roque Orrego, cit. nota 53.

³⁶⁵ *Ver Infra* acápite 4.1.2.1.

³⁶⁶ ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

³⁶⁷ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

³⁶⁸ ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

³⁶⁹ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

Igualmente, los ejemplos descritos más arriba son sólo pequeños avances que mayormente representan espacios para realizar potenciales mejoras. Si bien estos espacios no estaban disponibles antes de la reforma, la mayoría de las personas que entrevistamos estaban de acuerdo en que todavía hay mucho trabajo por desarrollar. Esto resulta especialmente cierto en el caso de la corrupción, dado que muchos todavía consideran al Ministerio Público como una de las instituciones con mayor nivel de corrupción³⁷⁰.

3.5 La mala implementación de las reformas y las continuas deficiencias institucionales

En lugar de que el problema se deba a deficiencias estructurales y culturales de las reformas, el problema puede radicar en la falta de voluntad política de garantizar la implementación plena de la agenda de reforma y de combatir la corrupción existente. Muchas personas con las que hablamos mostraron un consenso en que las reformas fueron o mal implementadas, o aplicadas incorrectamente. Esto es un problema recurrente en reformas similares a los sistemas de justicia penal en otros países de América Latina. Como se observa en un estudio del CEJA:

En general, el gran distanciamiento entre lo conseguido y las expectativas creadas tiene que ver con la incapacidad de los promotores de la reforma o de las instituciones involucradas para identificar los nuevos desafíos a partir de los logros alcanzados, o con la falta de manejo de los instrumentos necesarios para enfrentar esos nuevos desafíos. Existen también situaciones en las que el problema reside en la carencia de respaldo político para el proceso de implementación o en las inconsistencias de ese respaldo, o la incapacidad de las instituciones del sistema para mantener o reconstruir apoyos externos³⁷¹.

Asimismo, la mala actuación de los funcionarios de la justicia penal, la falta de coordinación entre las agencias y la corrupción, dificultan la eficiencia del

³⁷⁰ ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, cit. nota 54.

³⁷¹ RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 317, pág. 3-4.

sistema así como también menoscaban la confianza del público. La sola falta de confianza puede incrementar notablemente las percepciones de inseguridad y obstruir el control del delito³⁷². En esta sección del capítulo consideramos algunas explicaciones de porqué la mala implementación de una reforma legislativa adecuada, pudo haber sido parcialmente responsable del incremento de la inseguridad en Paraguay. Específicamente evaluamos cómo la falta de fondos, la coordinación interinstitucional limitada, el entrenamiento inadecuado y la falta de voluntad política para adoptar la nueva legislación, combinados con la presencia continua de corrupción, pudieron haber causado que una reforma legislativa potencialmente efectiva fracasara en solucionar la creciente inseguridad del país.

3.5.1 La falta de financiamiento adecuado

Uno de los factores que lleva al fracaso de la implementación de las reformas ha sido la falta de financiamiento y recursos destinados a las instituciones responsables de llevarlas a cabo. Otros países latinoamericanos que atravesaron reformas similares también se han enfrentado a este problema³⁷³. La asignación de recursos es particularmente importante en las primeras etapas de la reforma, dado que el éxito inicial tiene “una vinculación importante con la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar adelante las nuevas tareas que supone el proceso acusatorio”³⁷⁴.

³⁷² Ver Heinemann y Verner, ob. cit. nota 240, pág. 14-15.

³⁷³ RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 317, pág. 12. Este estudio especialmente señaló cómo la falta de voluntad política para implementar reformas en plenitud puede crear problemas para proveer buenos abogados defensores, los cuales son esenciales para la operación de un sistema penal acusatorio. “[L]a nueva legislación procesal ha funcionado con enormes carencias de defensores producto de la falta de recursos, generando graves problemas de coordinación de las audiencias, demoras y una muy baja calidad del servicio en general.” *Ibid.* pág. 19; ver también Comisión de Derechos Humanos de las NN.UU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, párr. 52, U.N. Doc. E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002 (donde señala la falta de recursos para defensores públicos en México).

³⁷⁴ RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 317, pág. 12; ver también Comisión de Derechos Humanos de las NN.UU, Declaración del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias después de la Visita de País al Ecuador, 24 de febrero de 2006, [en adelante, Declaración del Grupo de Trabajo], [en línea] <http://www.ohchr.org/english/issues/detention/visits.htm> (donde señala que la falta de implementación de sistemas de defensa penal y de un presupuesto para la reforma penitenciaria afecta la capacidad del sistema de justicia penal para funcionar adecuadamente.).

El sistema de justicia penal en general no cuenta con recursos suficientes. En el 2002, el entonces recientemente nombrado Ministro de Justicia y Trabajo, Ángel José Burró, sostuvo que no había recursos en el presupuesto del Ministerio³⁷⁵. La falta de recursos ha impedido, particularmente, la ejecución de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Estas medidas alternativas no resultan efectivas sin un sistema de monitoreo adecuado, como ocurre en Paraguay³⁷⁶. La falta de un programa de monitoreo no es solamente el resultado de fondos insuficientes, sino que también de la falta de personal y de policías que pueden monitorear a aquellos condenados a tales medidas³⁷⁷, que incluye la falta de jueces de libertad condicional que puedan escuchar y procesar los casos³⁷⁸.

Los defensores públicos también padecen de falta de recursos adecuados y frecuentemente están muy sobrecargados de trabajo y cuentan con pocos recursos humanos, lo cual limita su habilidad de cubrir los casos de forma adecuada³⁷⁹. Este es un déficit importante en el nuevo sistema acusatorio que se basa en el principio de igualdad de representación de ambos lados en el proceso penal³⁸⁰.

Finalmente, si bien es un problema continuo desde antes de las reformas, la Policía Nacional también ha sufrido la escasez de recursos. Además de recibir

³⁷⁵ SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 75, pág. 49.

³⁷⁶ ENTREVISTA con Jorge Seall, cit. nota 71.

³⁷⁷ ENTREVISTA con Liliana Zayas, Fiscal Penal, Asunción, 25 de octubre de 2005.

³⁷⁸ ENTREVISTA con María de la Paz Martínez y Raquel Sosa, cit. nota 101 (donde señala que en ese momento existían sólo uno o dos jueces para llevar los casos de libertad condicional, a pesar de que al momento de la entrevista, tres más habían sido nombrados, pero todavía no habían ocupado sus cargos.)

³⁷⁹ Cecilia Pérez, una defensora pública por muchos años en San Lorenzo, en el área de Asunción, le señaló a nuestro equipo de investigación que los defensores públicos operan sobre una base desigual frente a los fiscales. Pérez observó que en San Lorenzo no habían siquiera la mitad de defensores públicos que de fiscales, y que estos defensores trabajaban con menos de una décima parte del personal de apoyo. Habían siete oficinas de fiscales en San Lorenzo con un personal de apoyo de más de cincuenta, mientras que tres defensores públicos tenían un personal total de sólo cinco. ENTREVISTA con Cecilia Pérez, cit. nota 67. Esta falta de apoyo puede ser especialmente debilitante dadas las dificultades actuales para preparar una defensa adecuada. Un ejemplo dado por Pérez fue la dificultad que hay para contactar a los clientes: muchas veces ella tiene que pagar a otros presos para que localicen a sus clientes en las cárceles; cuando son puestos en libertad, es casi imposible contactarlos sin el apoyo de familiares. *Ibid.*

³⁸⁰ Como ha observado recientemente el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de las Naciones Unidas en su informe sobre la situación en Ecuador:

. . . [U]n sistema acusatorio requiere de los mecanismos y recursos necesarios para funcionar adecuadamente. Lo más importante es garantizar la efectividad de los derechos de los acusados en todas las etapas del proceso. Esto requiere de un sistema fuerte e independiente que garantice una defensa adecuada para todos, especialmente para aquellos que no pueden pagar a un abogado.

Declaración del Grupo de Trabajo, cit. nota 374.

salarios relativamente bajos, los policías no reciben seguro de vida y, diferentes fuentes nos informaron que deben comprar sus propias balas y chalecos antibalas³⁸¹. Esta situación ha sido descrita a nuestros investigadores como la “policía de molotovs”, poniendo énfasis en la naturaleza *ad hoc* e improvisada para el equipamiento de los oficiales de policía³⁸². El Comisario Vera Planás, director del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, nos informó que la falta de recursos seguía siendo un problema en las investigaciones penales de la policía, que frecuentemente deben recaer en técnicas anticuadas³⁸³.

3.5.2 La falta de capacitación y de recursos humanos adecuados

Dado el alcance de los cambios estructurales que introdujeron los nuevos códigos penales en las competencias y las responsabilidades, una capacitación y educación adecuadas de los funcionarios de la justicia penal es esencial para que la reforma sea exitosa. Sin embargo, este tipo de capacitación de personal no ha ocurrido en Paraguay, y muchas veces la aplicación de la ley en la práctica no ha seguido los principios de la reforma. Muchos de los entrevistados en el sistema de justicia penal se quejaron de la falta de entrenamiento adecuado en el Poder Judicial, en el Ministerio Público y en la policía, y nos informaron que las tres instituciones continuaban aplicando el código anterior no sólo en espíritu sino que también en su letra y forma³⁸⁴.

³⁸¹ ENTREVISTA con María José Garcete y Andrés Vázquez, cit. nota 256; *ver también* Comisión de Derechos Humanos de las NN.UU., *Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 40 del Pacto: Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Paraguay*, párr. 11, U.N. Doc. CCPR/C/PRY/CO/2, 24 de abril de 2006, (donde señala que la mayoría de policías deben comprar sus propias armas y balas sin regulación alguna, y no son entrenados adecuadamente.). En lo que tiene que ver con salarios, el Comisario Planás nos informó que el salario para policías nuevos es el salario mínimo (aproximadamente US\$200 al mes), y señaló que su salario, después de veintiocho años de servicio, era sólo un poco más de US\$500 al mes. ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51. Varios de nuestros entrevistados han expresado su asombro por estas prácticas, considerando el nuevo financiamiento y equipo que se suministró para el nuevo departamento de Policía Urbana. Por ejemplo, ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

³⁸² ENTREVISTA con María José Garcete y Andrés Vázquez, cit. nota 256.

³⁸³ El Comisario Planás dio el ejemplo específico del sistema de identificación de huellas digitales que todavía requiere que todos los diez dígitos coincidan. ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51.

³⁸⁴ Ciertamente no es nuestra intención insinuar que no han habido esfuerzos para entrenar a los oficiales de las varias instituciones de justicia penal en Paraguay. Varios de los profesionales de justicia penal que entrevistamos han nombrado varios cursos de entrenamiento que el gobierno ha implementado con

Dentro del Poder Judicial, esta falta de entrenamiento ha sido evidenciada en la aplicación problemática de las medidas alternativas. Algunos han argumentado que hay una “falta de base legal para que las resoluciones judiciales impongan medidas precautorias [detención previa al juicio] y para su ratificación en los tribunales de sentencia”³⁸⁵. Otros han apuntado a casos de alto perfil donde los jueces aplicaron de forma incorrecta las medidas alternativas, tal como el caso del uruguayo sospechado de robar autos, mencionado anteriormente³⁸⁶. La mala implementación de los nuevos códigos implicados en este y otros casos hizo que la Corte Suprema diera instrucciones a los jueces sobre cómo aplicar las medidas alternativas adecuadamente, y produjo críticas crecientes del público, las cuales resultaron en la emisión de la Acordada No. 319/04³⁸⁷.

Nuestra investigación reveló una preocupación amplia por las deficiencias en la capacitación del personal de policía. Muchas de las personas que entrevistamos enfocaron sus críticas en la falta de capacitación de la policía dirigida específicamente a manejar escenarios delictivos y a coordinar investigaciones con los fiscales. Una fuente dentro de la policía nos informó que gran parte del personal de la policía ha sido entrenada bajo un sistema militarizado, que “es insuficiente para los temas que enfrentamos. . . . Lo que la policía realmente necesita aprender es mirar con ojos críticos, manejar una escena de un delito, y a interactuar bien con la gente”³⁸⁸. Otros han argumentado el hecho que la policía todavía no ha sido capacitada correctamente a como llevar adelante una

cooperación internacional. ENTREVISTA con Alicia Pucheta de Correa, Ministra, Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Asunción, 20 de octubre de 2006; ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47 (donde señala el apoyo de *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), una ONG internacional basada en Alemania, pero también lamentó que ésta fue la única organización internacional que participó en la capacitación). Sin embargo, la frecuencia e intensidad de las críticas que observamos con relación a la falta de capacitación demuestran la necesidad de que se hagan nuevos esfuerzos y programas sostenibles para reforzar la capacitación que ya se ha hecho.

³⁸⁵ RIVAS, ob. cit. nota 43, pág. 52.

³⁸⁶ Por ejemplo, ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97; *Soldado de Insfrán operaba bajo libertad condicional*, cit. nota 308; *Debe reverse con urgencia, dice Schupp*, cit. nota 308.

³⁸⁷ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97; ver también, *Preocupa ligereza en la concesión de medidas sustitutivas de prisión*, ABC COLOR (Asunción), 21 de mayo de 2004 (donde informó sobre una conferencia judicial para discutir la preocupación por la incorrecta aplicación de las medidas alternativas por parte de los jueces). La Acordada, en su artículo 1, instruye a los jueces para que “consulten las historias penales, como parte de la información personal del acusado, en la aplicación o revocatoria de medidas cautelares”. Acordada de la Corte Suprema de Justicia, No. 319/04, 16 de junio de 2004.

³⁸⁸ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

investigación adecuada³⁸⁹. Esto es probablemente un legado de la dictadura, donde “la prueba física real no era necesaria. Todo lo que se necesitaba era que alguien dijera que eras culpable y lo eras”³⁹⁰. Veteranos de las fuerzas de policía han sido igualmente críticos de la habilidad del Ministerio Público para conducir investigaciones³⁹¹. De igual forma, expertos expresaron preocupaciones similares en relación al entrenamiento y las capacidades profesionales de los fiscales. La nueva responsabilidad de las investigaciones penales que tomaron los fiscales ha creado nuevos desafíos para el Ministerio Público, y la institución recientemente ha implementado un programa de entrenamiento completo para todos los nuevos fiscales. Sin embargo, el beneficio que puede obtenerse a través de este programa todavía se pierde debido al alto nivel de recambio institucional³⁹². Otras organizaciones han identificado este problema. En un informe del 2002, el CEJA observó que en el Paraguay, “en la práctica, no existe en realidad una carrera funcionaria que permita a los fiscales aspirar a grados superiores a partir de su desempeño en el cargo”³⁹³.

³⁸⁹ Por ejemplo, ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36. Desafortunadamente, la comunidad de ONGs no ha sido activa en la provisión del seguimiento necesario para promover un cambio sostenible en la policía como institución. ENTREVISTA con María José Garcete y Andrés Vázquez, cit. nota 256. A pesar de que es dudoso que cursos sobre concientización en derechos humanos—aquellos enfocados a enseñar las partes fundamentales de las convenciones internacionales—logren cualquier efecto en las prácticas policiales, un entrenamiento práctico focalizado en “mejorar el profesionalismo” puede mejorar el respeto a los derechos humanos al mismo tiempo que “reducir las posibilidades de malentendidos y alienación [entre las fuerzas policiales]”. INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 110 (citando a Fiona MacAuley). Es este segundo estilo de entrenamiento el que hace falta, con énfasis en la adaptación de procedimientos policiales existentes para incorporar los nuevos roles institucionales y el mayor respeto por los derechos individuales previstos en el nuevo código penal.

³⁹⁰ ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51. Desde entonces, las técnicas de investigación han mejorado significativamente, a pesar de constantes problemas de financiamiento. *Ibid.* Sin embargo, otros han señalado que la policía todavía opera con una mentalidad “militarizada.” ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

³⁹¹ ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51.

³⁹² ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

³⁹³ CRISTIÁN RIEGO RAMÍREZ, INFORME COMPARATIVO PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA, CEJA, 2002, pág. 40, [en línea] http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/inf_comp.pdf.

3.5.3 La falta de coordinación y de cooperación interinstitucional

Un problema constante desde la implementación de los nuevos códigos ha sido la falta de coordinación adecuada entre las distintas instituciones paraguayas del sistema de justicia penal. Esto ha llevado a problemas en la comunicación de información, así como también en la coordinación y dirección de las investigaciones. En algunos casos, esto ha llevado a un contexto de desconfianza que, por momentos, linda con animosidad.

En primer lugar, los datos estadísticos no están bien coordinados entre las instituciones. Por ejemplo, cuando el Ministerio Público ha comparado sus datos relacionados al procesamiento de casos con los datos del Poder Judicial, ha habido inconsistencias notables³⁹⁴. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, depende exclusivamente de los datos de la policía. El viceministro del interior les informó a nuestros investigadores que al Ministerio le faltaba la capacidad para realizar estadísticas por sí mismo³⁹⁵.

La coordinación entre el Ministerio del Interior y la policía es complicada además por la falta de control de la policía por parte del Ministerio. A pesar de que el Ministerio del Interior es la institución de coordinación entre la policía y el Poder Ejecutivo, en la práctica, como la Senadora Ana María Mendoza de Acha le informó a nuestro equipo, “el Ministerio no tiene control directo sobre la policía”³⁹⁶. El Vice Ministro del Interior, Félix Silva Monges, lo confirmó: “El Ministerio no tiene la administración de la policía. La policía es una institución autónoma”³⁹⁷. Esta estructura política crea dificultades obvias en la coordinación de la policía con las otras ramas del gobierno.

Otro ejemplo de la falta de coordinación entre la policía y otros órganos del gobierno puede verse en la implementación del nuevo departamento de Policía Urbana. Carmen Echauri de la oficina del PNUD en Paraguay se quejó con nuestros investigadores de los baches de coordinación entre las dos instituciones que han causado resentimiento entre la policía. “Dos cuerpos de policía con dos funciones diferentes no pueden coexistir. La policía cree que la Policía Urbana le

³⁹⁴ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

³⁹⁵ ENTREVISTA con Félix Silva Monges, cit. nota 50.

³⁹⁶ ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, cit. nota 54.

³⁹⁷ ENTREVISTA con Félix Silva Monges, cit. nota 50.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

roba recursos y la ve como una amenaza”³⁹⁸. La policía misma no ha sido preparada de forma adecuada para implementar este nuevo departamento. Cuando fueron entrevistados por nuestro equipo en octubre de 2006, varios funcionarios de alto nivel de la Policía Nacional no habían sido informados todavía de las responsabilidades precisas, de la jerarquía y de las relaciones de trabajo entre la policía común y la nueva PUE³⁹⁹.

La Policía Urbana Especializada no es la única fuente de tensión dentro de las agencias de justicia penal. “La relación entre el Ministerio Público y la policía ha sido problemática, existiendo mutuas desconfianzas en especial al inicio del nuevo sistema”⁴⁰⁰. Como se observó más arriba, esta tensión aparentemente surge de compartir las responsabilidades de investigación y de la falta de comunicación entre las agencias. Los nuevos códigos penales han requerido que la policía y el Ministerio Público coordinen las investigaciones desde hace seis años. A pesar de este requerimiento formal, en la práctica el Ministerio Público y la policía “recién ahora comienzan a crear algunos canales de comunicación”, les comentó la fiscalía Teresa Martínez Acosta a nuestros investigadores⁴⁰¹. Aun con estos pequeños avances, Martínez Acosta admite que, “en general, todavía es muy difícil hacer conexiones institucionales [entre la policía y el Ministerio Público]”⁴⁰². La policía está insegura de la capacidad de los fiscales para llevar a cabo las investigaciones. El Comisario Vera Planás, que anteriormente trabajó a cargo de las investigaciones policiales, reconoce las tensiones, originadas muchas veces en la diferencia de años de experiencia. “Los que terminan perdiendo son los ciudadanos”⁴⁰³.

Además, hay problemas con la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales. María Victoria Rivas del INECIP resaltó la falta de coordinación entre el Ministerio del Interior y los gobiernos municipales. Ella considera que este problema es de especial importancia porque “las municipalidades y las autoridades municipales juegan un mayor rol en la reducción

³⁹⁸ ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122.

³⁹⁹ ENTREVISTA con Virgilio Barboza Brítez y Pablo Torres González, cit. nota 114.

⁴⁰⁰ RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 393, pág. 40.

⁴⁰¹ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51.

de conflictos locales que eventualmente terminan en violencia. De esta manera son una parte vital de la seguridad”⁴⁰⁴.

Finalmente, debe subrayarse la falta de coordinación con tal vez uno de los más importantes y sin embargo más olvidados sectores de la aplicación de la ley— los ciudadanos. En una entrevista con una fuente anónima dentro de la policía, se señaló cómo “la policía necesita trabajar más sobre la comunicación. Ellos no se comunican con los ciudadanos”⁴⁰⁵. El Comisario Viviano Machado del sistema 911, también dijo cuán difícil era para los ciudadanos comunicarse con las comisarías dado que la mayor parte de las estaciones de policía sólo tenía una o dos líneas de teléfono para toda la estación⁴⁰⁶. Esta comunicación es de importancia vital, dado que la cooperación de los ciudadanos con la policía es necesaria para el control efectivo del delito⁴⁰⁷. Examinamos los aspectos positivos de los programas de prácticas policiales de la comunidad en el acápite 4.1.2.1.

3.5.4 La corrupción

El último impedimento institucional para la correcta implementación de las reformas que consideramos, y sobre el que se puso mucho énfasis en nuestras entrevistas, es el problema de la corrupción en el sistema. Esta corrupción ha operado en varios niveles. Se les permite a infractores ricos comprar impunidad, ha llevado a la politización de la policía y del Ministerio Público y ha creado una sensación de desconfianza en todo el sistema. El Banco Interamericano de Desarrollo, en referencia al Poder Judicial, ha expresado su preocupación por la corrupción, diciendo que “[e]l Estado de Derecho en Paraguay permanece bajo la influencia y en ocasiones cooptación por parte de algunas porciones de las élites políticas y económicas”⁴⁰⁸.

Casi todas las personas que entrevistamos sintieron que muchas instituciones de justicia penal están infectadas por corrupción. La senadora Ana María Mendoza

⁴⁰⁴ ENTREVISTA con María Victoria Rivas, cit. nota 48.

⁴⁰⁵ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

⁴⁰⁶ ENTREVISTA con Viviano Machado, cit. nota 110.

⁴⁰⁷ Ver Heinemann y Verner, ob. cit. nota 240, pág. 15.

⁴⁰⁸ BID, ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON PARAGUAY 2004-2008, 2004, pág. 12, [en adelante ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO].

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

de Acha expresó su sentimiento a nuestro equipo que Paraguay “tiene terribles problemas con la corrupción entre los fiscales y la policía”⁴⁰⁹. Si bien dijo que es poco común la corrupción de los jueces, el Ministro Víctor Manuel Núñez, admitió que había corrupción en los niveles administrativos del Poder Judicial⁴¹⁰. En el 2005, Guillermo Delmás Frescura, miembro del Consejo de la Magistratura, denunció a varios jueces y fiscales por corrupción. “Existen magistrados superlativamente corruptos como también fiscales, muchos de los cuales estuvieron incluso investigados y procesados en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y no ha pasado absolutamente nada”⁴¹¹.

Si bien las cifras exactas sobre las investigaciones de corrupción en la policía no estaban disponibles a través del Departamento de Asuntos Internos, un comisario estimó que aproximadamente 200 policías habían sido depuestos por denuncias de corrupción y de abuso de autoridad⁴¹². Una fuente dentro de la policía, que prefirió mantenerse en el anonimato, también le dijo a nuestro equipo que muchos oficiales de policía trabajan como guardias de seguridad privada de tiempo parcial o aceptan sobornos para darle protección adicional a empresas privadas⁴¹³.

En la encuesta reciente del 2006 de Transparencia Internacional, el *Global Corruption Barometer*, los resultados parcialmente confirman varias de estas acusaciones, y sugieren un alto nivel de corrupción dentro del sistema legal. La encuesta sugiere que el 39% de los encuestados indicaron que ellos o algún miembro de su hogar habían pagado un soborno a la policía en los últimos doce meses⁴¹⁴. De todas las respuestas de Paraguay, el sistema legal/judicial y la policía fueron la segunda y tercera institución con más probabilidades de haber aceptado un soborno, apenas por detrás de los servicios de registro y permisos:

⁴⁰⁹ ENTREVISTA con Ana María Mendoza de Acha, cit. nota 54.

⁴¹⁰ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 34.

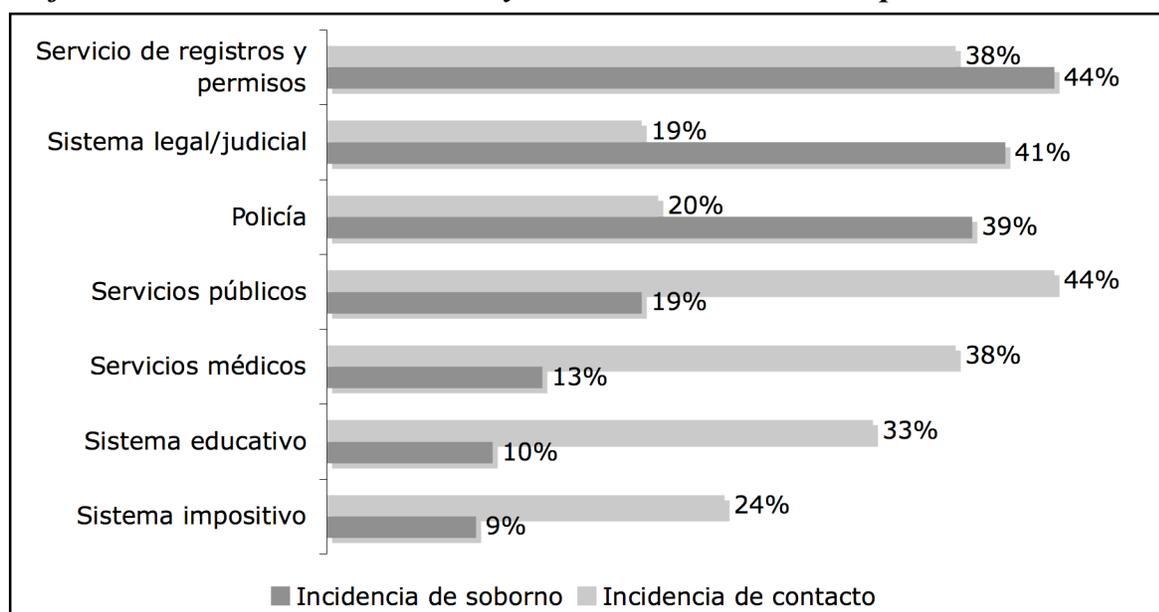
⁴¹¹ SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2005, ob. cit. nota 32, pág. 30.

⁴¹² ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51.

⁴¹³ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

⁴¹⁴ Transparencia Internacional, Global Corruption Barometer 2006 Survey, [en línea] http://www.transparency.org/content/download/12148/115527/version/1/file/GCB_2006_Data.zip. La pregunta fue planteada así: “En los últimos doce meses, ¿tú o alguien viviendo en tu casa ha pagado una coima en cualquier forma a cada una de las siguientes instituciones/organizaciones?”.

Gráfico 12– Incidencia de contacto y soborno en los 12 meses previos⁴¹⁵.



Sin embargo, la prevalencia de los sobornos tanto en la policía y en el sistema judicial es probablemente más alta que en otras instituciones, dado que los entrevistados tuvieron la mitad de las posibilidades de haber tenido contacto tanto con la policía o con el sistema judicial que con otras instituciones que fueron parte de la encuesta⁴¹⁶. Asimismo, los sobornos pagados a funcionarios del sistema legal o a la policía estuvieron entre las cifras más altas, que promediaron US\$59,10 y US\$41,90, respectivamente⁴¹⁷. Esta situación también ha tenido un drástico efecto en la percepción pública y la confianza en las instituciones de gobierno: más del 80% de los encuestados por Transparencia Internacional dijo que el sistema de justicia en Paraguay es corrupto⁴¹⁸. El 90% de los encuestados identificó a la policía como “corrupta” o “extremadamente corrupta”, y un 87% de los encuestados opinaba de forma similar con respecto al Poder Judicial⁴¹⁹. Las

⁴¹⁵ *Ibid.*

⁴¹⁶ No obstante, aunque la encuesta no lo especifica, es probable que el soborno pagado a la policía haya sido hecho a policías municipales de tránsito, con quienes la gente interactúa más que con la policía nacional.

⁴¹⁷ *Ibid.* Los sobornos más costosos después de éstos fueron a la administración tributaria (US\$36,40) y al sistema de educación (US\$35,00). Las otras instituciones promediaron US\$10,00 o menos. *Ibid.*

⁴¹⁸ *Ibid.* La pregunta fue planteada así: “¿Cuál de las siguientes aseveraciones describen sus actitudes hacia el uso del sistema de justicia, como fue descrito más arriba? El sistema de justicia es corrupto.”

⁴¹⁹ *Ibid.* La pregunta planteada fue: “¿Cuál es su percepción sobre el nivel al cual la siguiente categoría en este país está afectada por la corrupción?”.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

estadísticas de otras encuestas reflejaron una percepción de corrupción generalizada en todo el gobierno paraguayo: 55% de los encuestados caracterizaron las acciones del gobierno contra la corrupción como completamente ineficientes o inexistentes, y 40% creyeron que las acciones del gobierno más bien fomentaron la corrupción⁴²⁰.

Otra forma de corrupción que todavía predomina dentro del Ministerio Público y la Policía Nacional es la politización del proceso de contratación. Varias personas entrevistadas por nuestro equipo fueron muy críticas al referirse a las políticas de contratación del Ministerio Público⁴²¹. Otros informes también han expresado su preocupación por este tema⁴²². El proceso de contratación de nuevos fiscales incluye un examen escrito con criterio objetivo. Sin embargo, una entrevista personal, sobre la cual se ejerce poco control externo, pesa fuertemente en los resultados y fuentes nos han comentado, que frecuentemente la elección se basa en la entrevista⁴²³. Si bien la policía tiene un proceso de contratación separado, con una estructura diferente, nuestros investigadores encontraron un consenso amplio en que la politización del proceso de contratación—que, nos comentaron, se basa menos en mérito y mayormente en conexiones políticas o personales—es un problema generalizado dentro de la Policía Nacional⁴²⁴. Muchos entrevistados sostuvieron que esta práctica compromete el funcionamiento de ambas instituciones. No proporciona garantías razonables en relación a las condiciones de los nuevos empleados, promueve el favoritismo y mayor corrupción. Como dijo una fuente anónima de la policía: “[L]a [corrupción en el proceso de admisión] crea una institución corrupta, dado que la gente que entra por

⁴²⁰ *Ibid.* La pregunta planteada fue: “¿Cómo evaluaría las acciones de su gobierno en la lucha contra la corrupción? Muy efectivas, efectivas, no efectivas, no la combaten, la promueven.”

⁴²¹ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36; ENTREVISTA con Helio Vera, cit. nota 36.

⁴²² Ver RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 393, pág. 42-43.

⁴²³ El órgano encargado de la selección de los fiscales es el Consejo de Magistratura, el mismo órgano que elige a los jueces. El Consejo elige una terna de tres candidatos, la cual puede ser aprobada o negada por la Corte Suprema. Dado que no hay criterios externos para la selección más allá del juicio del Consejo y el currículum vitae de los postulantes, muy pocas ternas son negadas. ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

⁴²⁴ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006 (donde señaló que la gran mayoría de reclutas entran gracias a sus conexiones políticas o amistades con oficiales de policía).

la ventana tiende a irse por la ventana también—y trae otra gente por la ventana”⁴²⁵.

3.6 Los factores socio-económicos que contribuyen a la delincuencia y al aumento de la delincuencia

No creo que las leyes sean blandas en Paraguay, sino que la aplicación de la ley es blanda. El gobierno no sigue o no cumple con las leyes que tienen que ver con la educación, la salud, el trabajo, la nutrición infantil, el agua, etc.

—Luis Claudio Celma, Global Infancia⁴²⁶.

Tal como se expuso anteriormente en este capítulo, lo percibido como las causas más comunes de la disminución de la seguridad en Paraguay—leyes penales blandas y la incompatibilidad estructural de la sociedad paraguaya con las nuevas reformas—generalmente tiene poca relación, si es que tiene alguna, con el aumento de la delincuencia que Paraguay puede estar viviendo. Otros factores, que son considerados seguidamente, pueden estar ubicados en la raíz de la percepción de la inseguridad.

La delincuencia y la violencia son fenómenos complejos que impiden un análisis simple. Como han observado las investigadoras Irma Arriagada y Lorena Godoy:

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal—como el enfoque epidemiológico propio de la salud pública, por el cual no se busca establecer la causa de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia y los que habitualmente actúan de manera simultánea, y hacer hincapié en el trabajo de prevención⁴²⁷.

⁴²⁵ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

⁴²⁶ ENTREVISTA con Luis Claudio Celma, Global Infancia, Asunción, 12 de marzo de 2006.

⁴²⁷ Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana*, En: REVISTA DE LA CEPAL, vol. 70, 2000, pág. 109 (citas omitidas).

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

Estas causas incluyen una variedad de factores sociales, culturales, individuales y de situación tales como: dificultades económicas, ausencia de capital social, violencia intrafamiliar, abuso de drogas, desigualdad social y marginalización, planeamiento urbano inadecuado, concentración del delito en algunas áreas, e ineficiencia institucional⁴²⁸.

Estudiando las condiciones específicas de América Latina, Carlos Basombrío del *Carnegie Council* encontró que:

Hay un consenso generalizado entre los sociólogos y los criminólogos en relación a las causas de la delincuencia en [América Latina]. Estos factores incluyen una urbanización rápida y en gran escala que es incapaz de sustentar los servicios básicos; la extrema desigualdad entre los ricos y los pobres; una cultura de violencia tallada en muchos años de guerras internas; pobreza, exclusión social y la falta de oportunidades para la gente joven; abuso policial, corrupción, e ineficacia; y la disponibilidad ininterrumpida de armas, drogas, y alcohol que incluye la presencia generalizada en muchas ciudades de tráfico de drogas en pequeña escala⁴²⁹.

El dramático incremento en la delincuencia que Paraguay ha experimentado en los últimos años puede atribuirse a muchos factores que incluyen: el aumento de la población, la migración rural-urbana, el tráfico internacional de drogas y la drástica desigualdad en la distribución de recursos. Se ha identificado que muchos de estos problemas colaboran potencialmente a crear la situación de inseguridad en Paraguay. El Ministro Víctor Manuel Núñez, nos explicó:

Este incremento [en la inseguridad] se debe a varios factores. Uno de los más importantes es la falta de programas destinados a resolver problemas sociales. Lamentablemente, el país carece de una política social adecuada y ha carecido de tal política por doce a quince años. No hay una política de empleo, y los temas de educación, salud, y vivienda no han sido tratados adecuadamente. . . . Todos estos problemas, al haber sido ignorados, han llevado al incremento en la

⁴²⁸ Ver PNUD, GOBERNABILIDAD LOCAL, CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, 2006.

⁴²⁹ Carlos Basombrío, The Carnegie Council, *Crime: A Latin American Challenge for Human Rights*, 1999, [en línea] <http://206.252.132.104/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/604>.

delincuencia, especialmente de los hechos punibles contra la propiedad⁴³⁰.

Identificar las potenciales causas en las que radica la delincuencia y la inseguridad en el país es esencial para poder evaluar el sistema de justicia penal y desarrollar recomendaciones para mejorar su eficacia. Además, al implementar estas reformas, “es necesario reconocer las necesidades de cada situación para identificar los instrumentos adecuados para su solución”⁴³¹.

3.6.1 La desigualdad

Resulta bastante perjudicial decir que la pobreza es la fuente de la violencia. Es en realidad la desigualdad la que es la fuente de la violencia.

—Roque Orrego, INECIP⁴³².

Es una percepción común entre criminólogos y el público en general que el incremento de la pobreza es directamente responsable del aumento en los índices de delincuencia. En una encuesta sobre percepciones de inseguridad realizada por el diario *La Nación* en el 2005, casi el 60% de los encuestados en Asunción consideró que la falta de empleo generaba altos niveles de delincuencia en Paraguay⁴³³. Algunas investigaciones han identificado una correlación positiva importante entre la pobreza y los índices de criminalidad en otros países, tales como los Estados Unidos⁴³⁴. Sin embargo, como dice la frase que introduce esta sección, la existencia de una conexión causal directa entre la pobreza y el delito está abierta a dudas. Esta visión simplista puede fácilmente ocultar causas de

⁴³⁰ ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97.

⁴³¹ RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 317, pág. 4.

⁴³² ENTREVISTA con Roque Orrego, cit. nota 53.

⁴³³ *El 60% de la gente piensa que el desempleo genera delincuencia*, cit. nota 226.

⁴³⁴ Ver, por ejemplo, Eric Gould y otros, *Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997*, En: REVIEW OF ECONOMICS & STATISTICS, vol. 84, 2002. A pesar de que Gould y otros encontraron en su estudio de los Estados Unidos que existe una correlación significativa entre las tasas de desempleo y las tasas de delincuencia, llegaron a la conclusión que los salarios para trabajadores sin entrenamiento jugaron un rol más importante en las tendencias de la delincuencia en las últimas décadas. *Ibid.* pág. 45.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

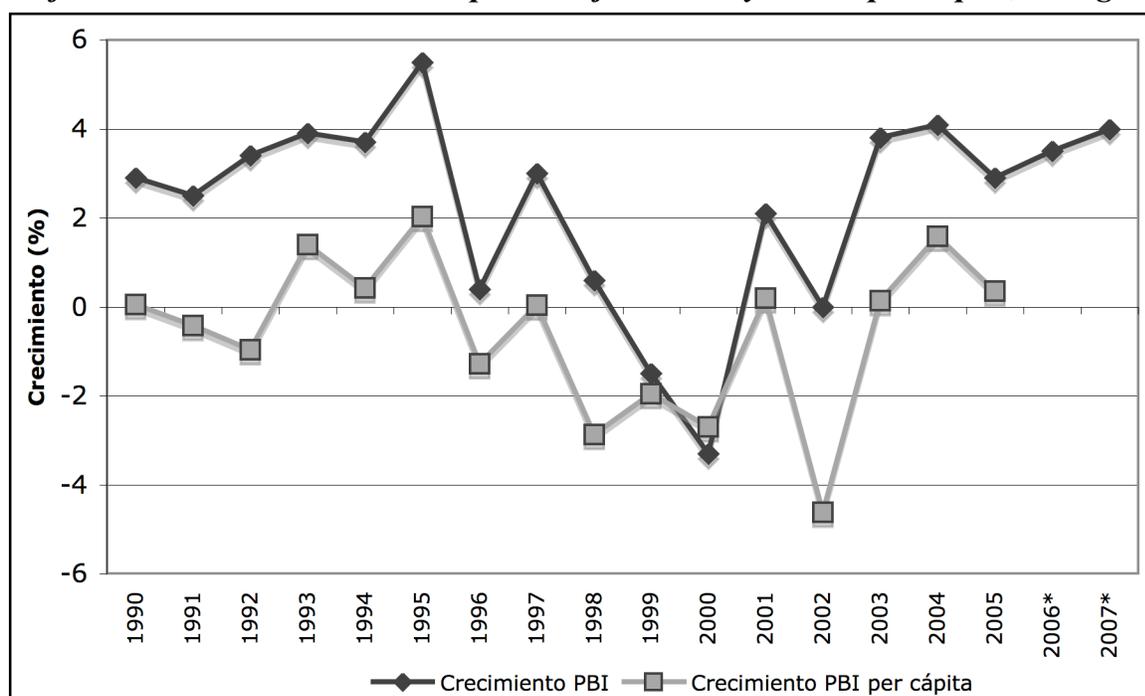
delincuencia más complejas subyacentes, o aun peor, llevar a la criminalización de la pobreza al equiparar a los pobres con delincuentes⁴³⁵. Arriagada y Godoy han observado que:

Habitualmente se asocia el crecimiento de la pobreza urbana en la última década con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza. Se ha comprobado por experiencia que más que la pobreza es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, la que genera mayor violencia. Esto permite entender de una manera más integral el fenómeno de la delincuencia tanto tradicional como emergente⁴³⁶.

Algunos indicadores muestran que los niveles de pobreza en Paraguay han estado aumentando en forma constante desde por lo menos principios de los años 90. En aquel entonces, Paraguay sufrió un declive económico que duró casi una década. Como muestra el siguiente gráfico, el índice de crecimiento económico en los años 90, medido en el incremento del Producto Bruto Interno (PBI) fue muy bajo, y por momentos negativo.

⁴³⁵ Como señaló Roque Orrego a nuestro equipo de investigación: “Deberíamos ver más que sólo la delincuencia común del crimen callejero. Deberíamos ver la delincuencia en las estructuras: crimen de alto nivel, corrupción, etc.” ENTREVISTA con Roque Orego, cit. nota 53.

⁴³⁶ Arriagada y Godoy, ob. cit. nota 427, pág. 109.

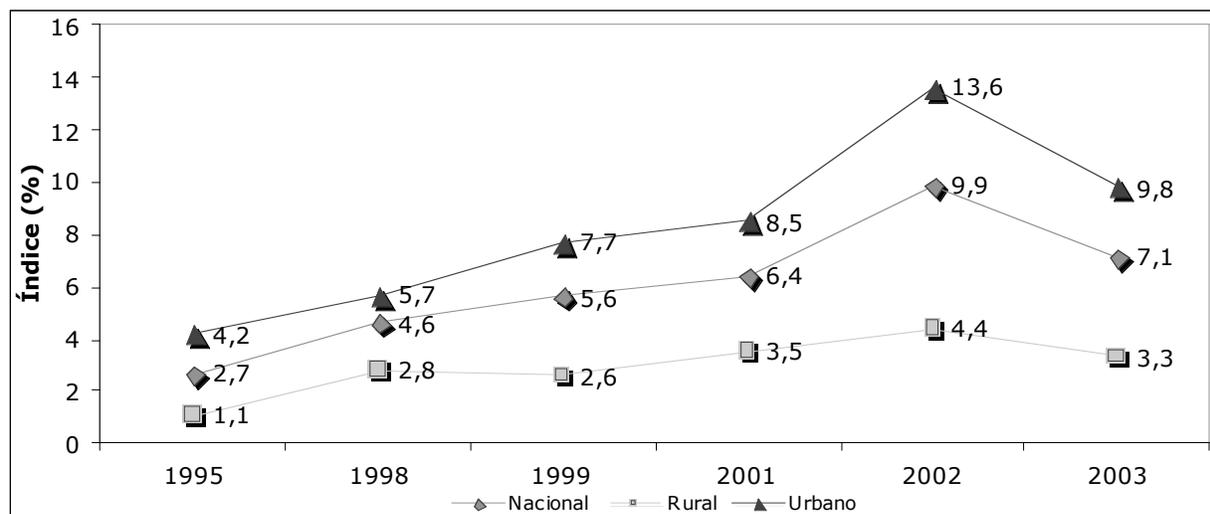
Gráfico 13 – Cambio anual en el porcentaje del PBI y el PBI per cápita, Paraguay⁴³⁷.

Recientemente, la economía del Paraguay ha comenzado a crecer nuevamente, aunque de forma modesta. Mientras que el país estuvo estancado, los niveles de pobreza aumentaron. Junto con estas tendencias macroeconómicas, los niveles de pobreza en Paraguay han estado incrementándose de forma constante. El Banco Mundial informó que en 1990, el 4,9% de los paraguayos vivían con menos de US\$1 por día. En el 2002, dicha cifra se había triplicado al 16,4% del total de la población⁴³⁸. Los índices de desempleo también han seguido esta tendencia y aumentando bruscamente del 2,7% en 1995 al 9,9% en el 2002, con el efecto más notable en las áreas urbanas:

⁴³⁷ Datos de la tasa de crecimiento del PBI del Fondo Monetario Internacional [FMI], Base de Datos Económicos Mundiales, septiembre de 2006, [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx>. Los datos para los años 2006 y 2007 son estimados del FMI. Los datos del crecimiento per cápita del PBI son del Banco Mundial, Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundiales, 2007.

⁴³⁸ Banco Mundial, Metas de Desarrollo del Milenio, Perfil de País de Paraguay, 2004, [en línea] <http://devdata.worldbank.org/idg/IDGProfile.asp?CCODE=PRY&CNAME=Paraguay&SelectedCountry=PRY>.

Gráfico 14 – Índice de desempleo en Paraguay (hab. edades 15-64)⁴³⁹.



Existe una conexión evidente entre el rendimiento económico de la nación y la delincuencia; así como también una correlación discutible entre los índices de desempleo y de delincuencia⁴⁴⁰. Un estudio de 1998 sobre índices de delincuencia en América Latina demuestra que declives económicos pueden producir incrementos en los índices nacionales de delincuencia, y que estos incrementos “pueden sentirse por mucho tiempo más que el impacto inicial”⁴⁴¹. Pablo Fajnzylber y otros han demostrado que cambios en el PBI, que tienen una correlación estadística negativa significativa a los índices de delincuencia, pueden ser una forma precisa de medición de cuándo las economías en crisis acarrean incrementos en la delincuencia⁴⁴². Otros estudios llevados a cabo en ciudades estadounidenses han demostrado una correlación positiva, aunque no muy fuerte, entre los índices de desempleo y de criminalidad⁴⁴³. Los índices de homicidio

⁴³⁹ BID, Sociometro, [en línea] <http://www.iadb.org/sociometro/index.html>.

⁴⁴⁰ Heinemann y Verner, ob. cit. 240, pág. 12-13.

⁴⁴¹ PABLO FAJNZYLBER Y OTROS, DETERMINANTS OF CRIME RATES IN LATIN AMERICA AND THE WORLD, AN EMPIRICAL ASSESSMENT, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998, pág. 31.

⁴⁴² Ver Pablo Fajnzylber y otros, *Inequality and Violent Crime*, JOURNAL OF LAW & ECONOMICS, vol. 45, 2002, pág. 25.

⁴⁴³ Ver Richard Freeman, *Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It?*, JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES, vol. 10, 1996, pág. 33; ver también Douglas Massey, *Concentrating Violence Breeds Poverty*, En: POPULATION TODAY, vol. 24, Red de Población de las NN.UU, 1996 (donde señala que: “El comportamiento criminal está fuertemente asociado con los bajos ingresos, y la concentración geográfica de la pobreza por lo tanto producirá concentración de la violencia criminal en barrios pobres.”), [en línea] <http://www.un.org/popin/popis/journals/poptoday/today0696.html>; Gould y otros, ob. cit. 434, pág. 45.

(Gráfico 4) y las encuestas de victimización de Latinobarómetro (Gráfico 6) parecen seguir las tendencias del crecimiento del PBI y los índices de desempleo. Los años pico de la incidencia del delito, 1997 y 2001-2002, corresponden a los períodos de declive de la economía nacional, siendo el 2002 el año con índices de delincuencia más altos y el período más largo de inestabilidad macroeconómica. Además, los índices de delincuencia altos en el 2002 también corresponden a los índices más altos de desempleo sobre un período de seis años en el Gráfico 14.

Sin embargo, muchos de los mismos estudios muestran que la correlación es más fuerte entre la desigualdad del ingreso y la delincuencia que entre la pobreza y la delincuencia. Como han observado dos académicos, “países con una distribución del ingreso más desigual tienden a tener índices de criminalidad más altos que aquellos con patrones más equitativos de distribución del ingreso. . . . Los datos sugieren que son los cambios en la distribución del ingreso, más que los cambios en los niveles de pobreza absolutos, los que están asociados con los cambios en los índices de crímenes violentos”⁴⁴⁴. Pablo Fajnzylber y otros también han demostrado que, aún más que el crecimiento en el PBI, el coeficiente Gini, que mide la desigualdad del ingreso, es un determinante robusto y estadísticamente importante tanto de los índices de homicidios y de robos⁴⁴⁵. Otro estudio ha mostrado que cambios en el índice Gini puede tener un impacto significativo en los índices de delincuencia: “Un cambio del cinco por ciento en el índice Gini . . . puede producir en promedio un incremento de aproximadamente un quince por ciento en el índice de homicidios y dos o tres veces la misma cifra en robos”⁴⁴⁶.

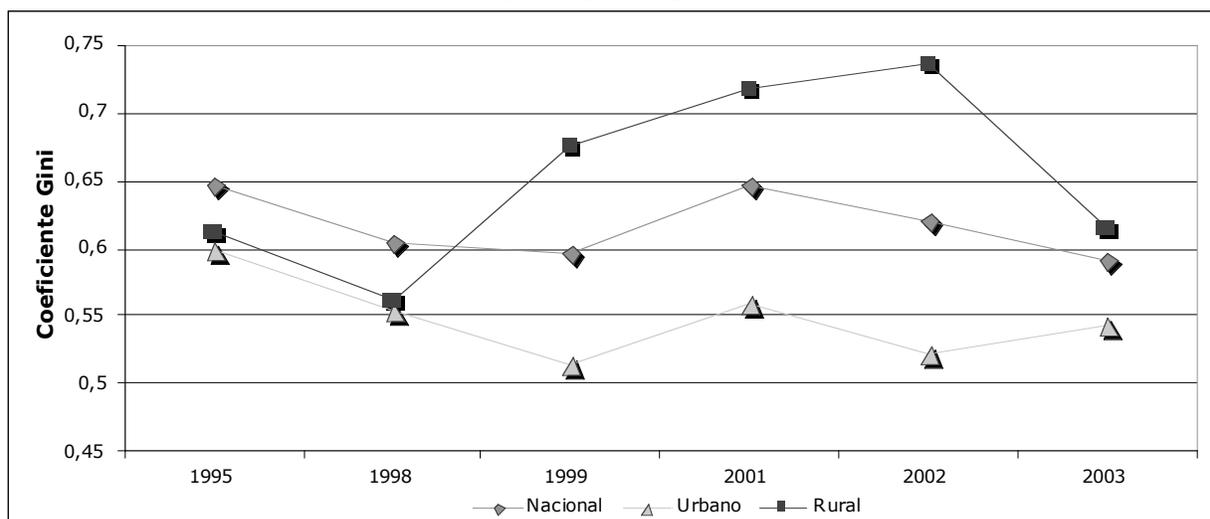
Mientras los niveles de pobreza y de desempleo tienen una tendencia hacia arriba en la última década, el coeficiente Gini se ha mantenido alto, pero ha fluctuado en paralelo a los incrementos de la delincuencia. El siguiente gráfico muestra el cambio en el coeficiente Gini del ingreso per cápita del hogar en Paraguay por seis años entre 1995 y 2003:

⁴⁴⁴ Heinemann y Verner, ob. cit. nota 240, pág. 12, *citando a* Fajnzylber y otros, ob. cit. nota 442; *ver también* Arriagada y Godoy, ob. cit. nota 427, pág. 109-11.

⁴⁴⁵ Fajnzylber y otros, ob. cit. nota 442, pág. 25. El coeficiente de Gini fue desarrollado para medir niveles relativos de desigualdad. Un puntaje de 0,0 representa igualdad perfecta mientras que un puntaje de 1,0 representa desigualdad perfecta.

⁴⁴⁶ François Bourguignon, Crime, Violence and Inequitable Development, Documento preparado para la Conferencia Annual del Banco Muncial sobre Economía del Desarrollo, Washington., D.C., abril de 1999, pág 22.

Gráfico 15 – Coeficiente Gini del ingreso per cápita del hogar.



Según el gráfico anterior, ha habido un aumento de casi un cinco por ciento en el coeficiente Gini del ingreso per cápita entre 1999 y 2001. Correspondiendo a las predicciones de los estudios mencionados más arriba, el incremento en la desigualdad corresponde aproximadamente al mayor incremento en los índices de delincuencia del 2001 y del 2002. Esta tendencia sugiere una posible relación causal entre los niveles crecientes de desigualdad en Paraguay y el incremento en los índices de delincuencia.

Así, se hace más evidente que para solucionar las preocupaciones de seguridad pública en Paraguay se requiere un esfuerzo con un enfoque amplio. Solucionar los altos niveles de desigualdad en el ingreso debe ser una parte central de este enfoque: además de mejorar la seguridad, cumpliría con uno de los principales desafíos del Banco Interamericano de Desarrollo de “Reducir la Pobreza y la Desigualdad: el desafío para promover el desarrollo humano”⁴⁴⁷. Como les dijo Hugo Valiente, abogado del Centro de Documentación y Estudios, a nuestros investigadores, “[u]na sociedad donde más de un tercio de la población vive en la pobreza definitivamente es insegura”⁴⁴⁸. La solución para resolver esta situación es reconocer que la violencia “no es sólo responsabilidad policial, sino el

⁴⁴⁷ ESTRATEGIA DE PAIS DEL BANCO, ob. cit. nota 408, pág. 19.

⁴⁴⁸ ENTREVISTA con Hugo Valiente, cit. nota 101.

resultado de la corrupción, el desempleo y la falta de oportunidades para llevar una vida digna”⁴⁴⁹.

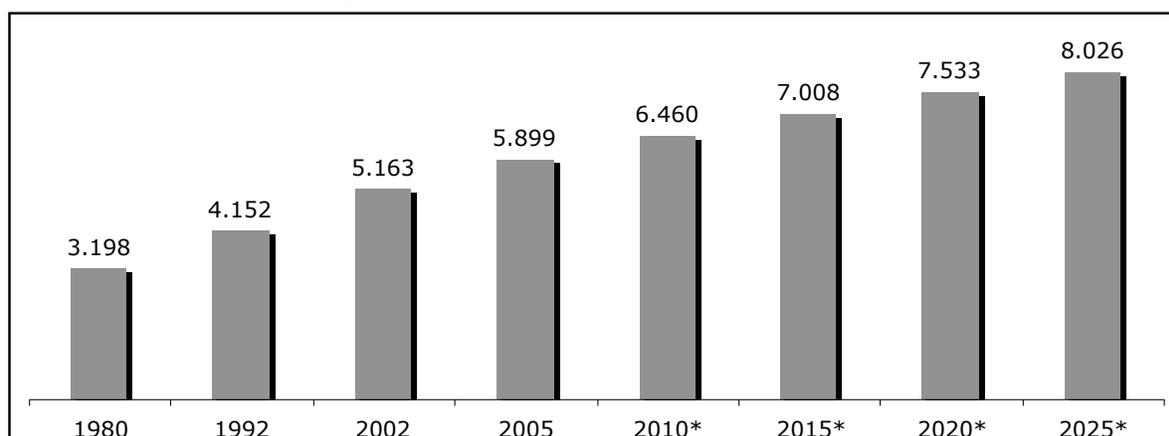
3.6.2 El aumento de la población

La demografía de la población también puede tener un efecto sobre los niveles de delincuencia, dado que una población en rápido aumento y predominantemente joven suele poner una mayor presión sobre una economía que ya se encuentra flaqueando. En primer lugar, para que la economía pueda mantener el paso de una población en crecimiento, debe continuamente aumentar su producción para proporcionar un mismo nivel de vida. De otra forma, no habrá suficientes recursos para mantener a los nuevos miembros de la sociedad, y cada persona tendrá menos que antes. Dado que los sectores más pobres de la sociedad tienden a experimentar los niveles más altos de crecimiento, las familias de bajos ingresos son las que van a sufrir este efecto más intensamente. A su vez, esto probablemente lleve a mayores niveles de desigualdad, y por lo tanto a mayores índices de delincuencia.

La población en Paraguay continúa creciendo. De más de 3,1 millones de residentes en 1980, la población casi se ha duplicado a una cifra justo por debajo de los 5,9 millones en el 2005:

⁴⁴⁹ SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2002, ob. cit. nota 75, pág. 67.

Gráfico 16 – Crecimiento poblacional (miles), (2010-2025 proyectado)⁴⁵⁰.



Con base en los índices actuales de crecimiento de la población, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la NN.UU. estima que la población continuará creciendo, hasta alcanzar los ocho millones en el 2025⁴⁵¹.

Si bien la economía nacional ha mejorado en los últimos años, no ha podido mantener el paso del aumento de la población a fines de los años 90 y al comienzo del 2000. Como se puede ver en el Gráfico 13 más arriba, la economía paraguaya sufrió un período de ocho años de retroceso, comenzando en 1995. El aumento de la población durante el mismo período probablemente aumentó los efectos adversos de este declive económico. En efecto, el crecimiento anual del PBI per cápita promedio de 1995-2005 fue significativamente negativo: un -1,4% por año, indicando un serio deterioro en el nivel de vida promedio⁴⁵². Este crecimiento de la población, junto con sus efectos sobre la economía y el incremento constante del índice de desempleo, probablemente exacerbaron los problemas relacionados con la delincuencia en los años 90.

⁴⁵⁰ Los datos de los años 1992 y 2002 son de la Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos [DGEEyC], Censo Nacional de Viviendas y Poblaciones 1992 y 2002. Estimado de 2005 de DGEEyC, Anuario Estadístico 2005, pág. 43. Figura de 1980 y estimados de 2010-2025 de División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las NN.UU., Prospectos de Población Mundial: La revisión de 2006, [en línea] <http://esa.un.org/unpp> [en adelante Prospectos de Población Mundial].

⁴⁵¹ Prospectos de Población Mundial, ob. cit. nota 450.

⁴⁵² Ver Banco Mundial, Paraguay at a Glance, 13 de agosto de 2006, [en línea] http://devdata.worldbank.org/AAG/pry_aag.pdf.

3.6.3 La migración rural → urbana

Muchos académicos argumentan que la migración rural a los centros urbanos también puede llevar al aumento de la delincuencia y la pobreza⁴⁵³. En su análisis sobre la victimización del crimen en América Latina, Alejandro Gaviria y Carmen Pagés mostraron evidencia de que una “rápida urbanización está asociada con un incremento substancial en la delincuencia”⁴⁵⁴. Atribuyen esta correlación a varios factores:

Un crecimiento urbano rápido puede estar acompañado con un aumento de la pobreza y del desempleo, que a su vez puede dar lugar a un incremento en los índices de delincuencia. Asimismo, el crecimiento urbano puede, por lo menos en algunas circunstancias, desencadenar en un proceso que se auto-refuerza entre el incremento de los índices de delincuencia y las instituciones de aplicación de la ley que son incrementalmente ineficaces. El crecimiento poblacional puede sobrecargar las instituciones de aplicación de la ley, y disminuir su eficacia. Instituciones ineficaces pueden a su vez llevar a mayores índices de delincuencia, dado que los delincuentes perciben que los policías y los fiscales no dan abasto. Finalmente, mayor criminalidad puede a su vez exacerbar la ineficacia institucional, todo lo cual resulta en un espiral negativo de malas instituciones y mayor delincuencia⁴⁵⁵.

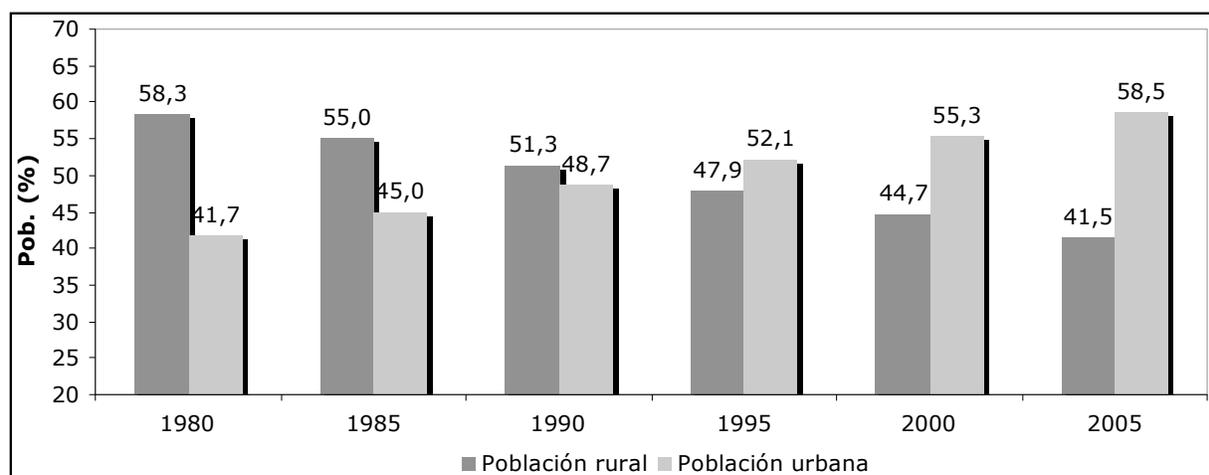
La población urbana en Paraguay ha aumentado de forma dramática a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte. El siguiente gráfico muestra este movimiento del campo a Asunción y a otras ciudades paraguayas:

⁴⁵³ Ver Alejandro Gaviria y Carmen Pagés, *Patterns of Crime Victimization in Latin America*, BID, Documento de Trabajo No. 408, 1999; ver también Peter Gizewski y Thomas Homer-Dixon, *Urban Growth and Violence: Will the Future Resemble the Past?: Part 2, Project on Environment, Population and Security*, Asociación Americana para el Progreso de la Ciencia y Universidad de Toronto, Documento Ocasional, 1995, [en línea], <http://www.library.utoronto.ca/pcs/eps/urban/urban2.htm> (donde observa que “algunas ciudades hoy en día proveen fuerte evidencia *prima facie* para el enunciado de que varias combinaciones interactivas de crecimiento urbano y otros factores incrementarán dramáticamente la violencia urbana en el futuro.”).

⁴⁵⁴ Gaviria y Pagés, ob. cit. nota 453, pág. 19.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

Gráfico 17 – La migración rural → urbana en el Paraguay⁴⁵⁶.



Esta migración probablemente se deba a la falta de desarrollo, infraestructura e inversión en el interior del país, que continúa sufriendo de subdesarrollo en infraestructura sanitaria, acceso a la educación y viviendas adecuadas⁴⁵⁷. Solamente un 33% de las viviendas rurales tienen acceso a agua potable⁴⁵⁸, un 32% a servicios de saneamiento mejorados⁴⁵⁹, y menos del 50% de la gente en áreas rurales han ido a la escuela secundaria⁴⁶⁰. La situación económica precaria de las personas que viven en zonas rurales es evidente en la concentración de familias pobres que viven en estas áreas. Un poco más de la mitad (50,5%) de las familias en las zonas rurales de Paraguay vive en la pobreza, y un 31,1% vive en extrema pobreza⁴⁶¹. Como se ve en el Gráfico 15 más arriba, las áreas rurales también experimentan mayor desigualdad en los ingresos.

⁴⁵⁶ Banco Mundial, Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, 2007.

⁴⁵⁷ PNUD, INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO HUMANO PARAGUAY 2003, pág. 125 [en adelante, INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO HUMANO].

⁴⁵⁸ Datos de 2003. BID, Sociómetro, cit. nota 439.

⁴⁵⁹ BID, Sistema de Información sobre Indicadores Sociales y de Equidad EQxIS [en línea] <http://www.iadb.org/xindicadores>. Estimados basados en datos de DGEEyC, Encuesta Permanente de Hogares, octubre a diciembre de 2004. “Servicios de saneamiento mejorados” son instalaciones correctamente instaladas y adecuadamente mantenidas que separan higiénicamente los excrementos humanos del contacto con humanos, animales, e insectos, tales como alcantarillas, fosas sépticas, letrinas ‘poor-flush,’ y letrinas simples o letrinas con ventilación mejorada. *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ Comparado con la tasa de pobreza del 43,2% y de extrema pobreza del 14,6% en áreas urbanas de Paraguay. DGEEyC, CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN PARAGUAYA 2002, Asunción, 2002, pág. 11-13.

Asimismo, existe un problema crónico de los niveles extremadamente altos de desigualdad en la distribución de tierras en áreas rurales. Paraguay tiene una de las distribuciones de tierras más desiguales del mundo, con un índice Gini de distribución de las tierras de alrededor de 0,90 (un índice de 1,0 significa desigualdad absoluta)⁴⁶². Esta distribución desigual puede hacer que la agricultura de subsistencia en pequeñas parcelas de tierra sea muy difícil, ya que parcelas de menos de 20 hectáreas en el campo no pueden producir suficiente como para mantener una familia promedio y producir ganancias adicionales⁴⁶³. Como resultado, todos los que no tienen acceso a tierras frecuentemente tienen que acudir a buscar empleo en las áreas urbanas.

Si la migración rural a los centros urbanos tiene un efecto adverso sobre la delincuencia, el aumento rápido en la urbanización en Paraguay en años recientes puede explicar parcialmente el dramático aumento de la delincuencia. En efecto, en una entrevista con nuestro equipo de investigadores, miembros de la Comisión Nacional de la Reforma del Sistema Penal señalaron este movimiento y sus posibles consecuencias negativas sobre los índices de la delincuencia en la capital⁴⁶⁴.

3.6.4 La internacionalización de la delincuencia

Durante las últimas décadas, la entrada de Paraguay en la economía global atrajo a asociaciones delictivas internacionales que ven al país como una ubicación segura desde la cual pueden llevar a cabo sus operaciones ilegales. Como resultado, “Paraguay hoy es un centro estratégico sudamericano para el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el lavado y la falsificación de dinero, entre otros delitos”⁴⁶⁵. Si bien existen indicadores que el tráfico ilegal ha aumentado en los últimos años, es importante resaltar que el contrabando y las drogas han sido un

⁴⁶² INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO HUMANO, ob. cit. nota 457, pág. 136.

⁴⁶³ ESTANISLAO GACITÚA MARIÓ Y OTROS, ESSAY ON SOCIAL DEVELOPMENT NO. 63, PARAGUAY: SOCIAL DEVELOPMENT ISSUES FOR POVERTY ALLEVIATION, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004, pág. 45.

⁴⁶⁴ ENTREVISTA con Bader Rachid Lichi, Marcelo Duarte y Edmundo Rolón, cit. nota 148.

⁴⁶⁵ Jack Sweeney, *DEA Boosts its Role in Paraguay*, WASHINGTON TIMES, 21 de agosto de 2001.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN PARAGUAY

problema recurrente y predominante en el Paraguay, originándose ya durante la dictadura de Stroessner⁴⁶⁶.

El tráfico de drogas es uno de los problemas más serios de Paraguay dentro de los delitos transnacionales. La oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha observado que: “[S]e afirma que el Paraguay es la principal fuente del cannabis que se consume en el Cono Sur y el Brasil, y, según estimaciones del gobierno, tal vez sea el mayor productor de hierba de cannabis del mundo”⁴⁶⁷. Dado que Paraguay tiene el consumo de cannabis más bajo de toda América Latina (5% de la población adulta)⁴⁶⁸, la producción de cannabis en Paraguay probablemente sea sólo para exportación⁴⁶⁹. Paraguay es también la ruta por tierra más importante de cocaína entre Bolivia y Brasil y el tráfico supuestamente ha aumentado en los últimos años⁴⁷⁰.

Varias fuentes confirmaron la percepción de que el incremento en el tráfico ilegal ha contribuido al incremento de la delincuencia en Paraguay. Nelson Alcides Mora Rodas, el ex Ministro del Interior, les comentó a nuestros investigadores:

⁴⁶⁶ Ver Informe de la Liga Internacional, ob. cit. nota 38, pág. 20. El informe aseveró que había evidencia de contrabando de cocaína, cigarrillos, whisky, y otras mercaderías, e implicó a varios oficiales militares de alto rango del régimen de Stroessner. *Ibid.* pág. 20-21; FÁTIMA MYRIAM YORE, LA DOMINACIÓN STRONISTA: ORIGENES Y CONSOLIDACIÓN, Asunción: Base Investigaciones Sociales, 1992, pág. 103 (donde cita especialmente el tráfico de drogas y el contrabando hecho por militares en la dictadura: "No ha existido actividad económica rentable, privada o pública, legal o ilegal, en la que los militares no se hayan involucrado. Casos de grandes negociados y corruptelas en los que estaban jefes castrenses fueron conocidos en todas las épocas del stronismo").

⁴⁶⁷ OFICINA DE LAS NN.UU CONTRA LA DROGA Y EL DELITO [ONUDD], INFORME MUNDIAL SOBRE LA DROGA 2006, Oxford: Oxford University Press, 2006, pág. 28, [en adelante INFORME MUNDIAL SOBRE LA DROGA], [en línea] http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf.

⁴⁶⁸ *Ibid.* pág. 164.

⁴⁶⁹ El ex ministro del Interior Nelson Alcides Mora Rodas les dijo a nuestros investigadores que, en su experiencia, Paraguay ha sido un gran importador y exportador de marihuana por varias décadas, una situación de la que él tuvo conocimiento por primera vez hace veinte años cuando era juez en Pedro Juan Caballero. La marihuana es traficada de la parte norte del país a “grandes centros Brasileños como Sao Paulo, y también a Argentina, Buenos Aires, etc.” ENTREVISTA con Nelson Alcides Mora Rodas, El ex Ministro del Interior, Asunción, 15 de marzo de 2006.

⁴⁷⁰ La ruta de tráfico va desde Colombia a Bolivia por aire, y luego procede por Bolivia y Paraguay a Brasil por barco y tierra. Se esperan aumentos próximos en el tráfico de cocaína por esta ruta debido a legislación en Brasil que autoriza a agentes de policía a disparar a aviones sospechosos de traficar drogas. ONUDD, Reporte de la Décimo Quinta Cumbre de Jefes de Agencias Nacionales de Control de Drogas, América Latina y el Caribe, en Santa Marta, Colombia, pág. 6, U.N. Doc. UNODC/HONLAC/2005/5, 1 de noviembre de 2005.

El crimen organizado es transnacional, fue la base de la dictadura, y ahora se ha desarrollado en tráfico de drogas y de mercaderías. En la parte oeste del país, donde hay poca población, de ahí es de donde proviene la mayor parte de las drogas. Entran de Bolivia, Colombia y Perú y desde aquí van a Europa⁴⁷¹.

El gobierno estima que el cultivo de marihuana es de 6.000 hectáreas por año, con una producción aproximada de 15.000 toneladas de cannabis, aunque el ONUDD cree que la cifra debe ser menor a la estimada⁴⁷².

La evidencia que sugiere que ha habido un incremento de actividades delictivas internacionales en Paraguay en los últimos años es extremadamente preocupante. El ONUDD dice que “[l]a delincuencia transnacional organizada impone una amenaza seria al desarrollo, a la paz y la seguridad y a los derechos humanos”⁴⁷³. Los efectos adversos de la delincuencia transnacional son manifiestos, como numerosos estudios han demostrado el impacto negativo del tráfico en lo social y económico⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ ENTREVISTA con Nelson Alcides Mora Rodas, cit. nota 469.

⁴⁷² INFORME MUNDIAL SOBRE LA DROGA, ob. cit. nota 467, pág. 162-63.

⁴⁷³ ONUDD, ANNUAL REPORT 2005, pág. 76, [en línea] http://www.unodc.org/pdf/annual_report_2005/AR2005_complete.pdf.

⁴⁷⁴ Para un sondeo de estudios examinando estos efectos en cuanto al tráfico de drogas, ver ONUDD, ECONOMIC AND SOCIAL CONSEQUENCES OF DRUG ABUSE AND ILLICIT TRAFFICKING, TECHNICAL SERIES NO. 6, 1998.

Políticas eficaces e ineficaces: lecciones del exterior

Para cualquier Estado, combatir el crimen y sus causas sociales es una actividad que requiere de muchos recursos. En vista de los limitados recursos de Paraguay, es especialmente importante que las leyes, políticas y prácticas que éste implemente sean las más eficientes para reducir la delincuencia. Dadas las deficiencias en la disponibilidad de información acerca de la delincuencia y las políticas públicas en Paraguay, y la gran cantidad de investigaciones en contextos similares, es necesario ver lo que ocurre en otros Estados a fin de identificar los mecanismos menos y más apropiados para controlar la delincuencia. En la medida de lo posible, y con el fin de garantizar el más alto grado de relevancia de los ejemplos que utilizamos, nos enfocamos en estudios de América Latina y otras sociedades en transición—Estados que están saliendo o han salido de períodos de gobierno autoritario o totalitario. Estas sociedades muchas veces tienen contextos sociales y económicos similares a los de Paraguay, y enfrentan retos similares en su justicia penal⁴⁷⁵. De hecho como dos investigadores observan, “las sociedades e instituciones policiales de los países post-conflicto parecen tener dificultades muy similares. Por tal razón . . . es posible aprender y compartir lecciones importantes para mejorar los esfuerzos de reforma que se llevan a cabo a lo largo de toda la región”⁴⁷⁶. Es importante señalar que el director de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguay, Roberto Carlos Franco, reconoció la

⁴⁷⁵ La mayoría de nuestros estudios de caso son de América Latina, donde varios países también enfrentan el problema de la creciente inseguridad: Como las investigadoras Melissa Ziegler y Rachel Neild han observado, “[a]ún cuando existen grandes variaciones entre los países de América Latina, en términos regionales, los índices de victimización alcanzaron un alarmante promedio que señalaba que una de cada tres familias había sido afectada por asalto o robo en los doce meses previos.” MELISSA ZIEGLER Y RACHEL NEILD, *DE LA PAZ A LA GOBERNABILIDAD: REFORMA POLICIAL Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL*, Washington, D.C.: Washington Office on Latin America [WOLA], 2002, pág. 32.

⁴⁷⁶ ZIEGLER Y NEILD, ob. cit. nota 475, pág. 56.

importancia de esta metodología comparativa, haciendo hincapié en “la necesidad de trabajar con otros países y de buscar posibilidades y experiencias positivas que otros países han tenido”⁴⁷⁷.

4.1 *Prácticas policiales*

Un problema importante que existe en varios países de América Latina y en Paraguay en particular es la falta de confianza que el público tiene en la policía. La WOLA ha informado que “los niveles de confianza pública en la policía declinaron rápidamente”⁴⁷⁸. Martín Abregú, quien por muchos años fue director de una de las organizaciones de derechos humanos más respetadas en Argentina y ahora Director de Programas para la Fundación Ford para el Cono Sur, observa que:

[L]a mayoría de la gente en la mayoría de los países Latinoamericanos entran en contacto con el Estado solamente como víctimas de la delincuencia o cuando son acusados de algún crimen. Cuando a este contacto se le añade prácticas corruptas e ilegales por parte de la policía, o cuando es combinado con un trato grosero e intimidante, el resultado puede perjudicar la confianza en todo el sistema⁴⁷⁹.

La falta de confianza produce, por su parte, la negativa del público para denunciar crímenes. De hecho, el público puede inclusive tener miedo de la policía. Como la WOLA observa que:

Estudios realizados por organizaciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, y el Latinobarómetro han revelado que los ciudadanos de países del Cono Sur, entre ellos Argentina, Chile, Uruguay, y Perú, no confían en sus fuerzas policiales. La mayoría no sólo siente que la calidad de la actividad policial es pobre, sino que, en realidad, ellos temen a la policía⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ ENTREVISTA con Roberto Carlos Franco, Asunción, 25 de octubre de 2005.

⁴⁷⁸ ZIEGLER Y NEILD, ob. cit. nota 475, pág. 32.

⁴⁷⁹ CECILIA ALES Y OTROS, COMMON GROUND AND CROSSCUTTING THEMES ON FUNDING PUBLIC SECURITY INITIATIVES IN LATIN AMERICA, Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2003, pág. 4, [en línea] www.vera.org/publication_pdf/202_390.pdf.

⁴⁸⁰ ZIEGLER Y NEILD, ob. cit. nota 475, pág. 33.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

Las autoridades en Paraguay deberían, por tanto, evaluar y seleccionar las prácticas policiales con mucho cuidado. En muchas sociedades en transición, que incluyen al Paraguay, la policía y otras fuerzas encargadas de ejercer tareas policiales han utilizado prácticas más fuertes y más represivas para satisfacer la creciente presión pública sobre la inseguridad. Desafortunadamente, las autoridades muchas veces proceden sin un análisis basado en datos empíricos y sin evaluar la eficacia de cada una de las medidas antes y después de su implementación. Como se señaló en el capítulo anterior, la falta de datos estadísticos confiables es un problema generalizado en Paraguay. Por lo tanto, las lecciones y las experiencias de países que están en situaciones similares adquieren particular relevancia.

4.1.1 Estrategias policiales menos efectivas

4.1.1.1 Desplegar más efectivos policiales

Cuando la criminalidad está en aumento, una reacción instintiva es aumentar el número de efectivos policiales desplegados en un área determinada. Sin embargo, solamente aumentar el número de personal policial no es necesariamente una medida efectiva para reducir la delincuencia. En Brasil, por ejemplo,

[q]uedan por responder preguntas sobre sí [el] aumento de inversión en seguridad pública y privada ha sido excesivo, suficiente, o insuficiente para controlar la delincuencia y mantener la ley y el orden. Sin embargo, si se examinan las estadísticas, es evidente que estas inversiones no han resultado en la reducción del crimen violento. En Brasil, a pesar del aumento en el número de agentes de policía y guardias municipales de 339.900 en 1985 a 494.162 en 1995 (+45,4%), la frecuencia de homicidios aumentó de 14,9/100.000 en 1985 a 23,9/100.000 en 1995 (+60,4%). En el estado de São Paulo, a pesar del aumento en el número de agentes de policía de 71.032 en 1982 a 116.564 en 1998 (+64,1%), la frecuencia de homicidios

aumentó de 16/100.000 en 1982 a 36,1/100.000 en 1996 (+125,6%)⁴⁸¹.

El criminólogo David H. Bayley argumenta que “[e]l hecho obvio pero desconcertante es que las diferencias en la frecuencia del crimen no puede ser atribuida a las variaciones en el número de policías. . . . Cambios en el número de policías dentro de cualquier rango práctico no tendrán ningún efecto en la delincuencia”⁴⁸². Más aún, conforme a Bayley, “[e]ste descubrimiento no es nuevo. . . . La falta de conexión entre la delincuencia y el número de policías también puede ser vista a través del análisis de hechos históricos”⁴⁸³. Bayley basa su conclusión en datos provistos por autoridades locales en varios países:

Por ejemplo, entre 1970 y 1990 el número de efectivos policiales de tiempo completo en los Estados Unidos aumentó en un 7,7%, pero los crímenes serios aumentaron en 78,8% y los crímenes violentos 147%. Al ajustar estas cifras por incrementos de la población . . . el número de efectivos aumentó en 70,6%, el número de crímenes serios 46%, y el número de hechos punibles violentos 101%. Una similar desconexión entre cambios en el número de policías y las tasas de delincuencia puede encontrarse en Australia, Gran Bretaña, y Canadá. En Australia, entre 1970 y 1990, el número de policías per cápita aumentó en 25% y los índices de la delincuencia en 115%. En Gran Bretaña, entre 1977 y 1990, el número de policías per cápita aumentó en 12% y los índices de la delincuencia en 67%. En Canadá, entre 1970 y 1990, el número de policías per cápita aumentó en 16% y los índices de la delincuencia en 34%⁴⁸⁴.

De hecho, Bayley asegura que “[e]fectivos policiales adicionales no detienen, ni siquiera temporalmente, las tasas de crecimiento”⁴⁸⁵ de la delincuencia. Este autor también cita estudios que han investigado los resultados de disminuir

⁴⁸¹ Paulo de Mesquita Neto, *Crime, Violence and Political Uncertainty in Brazil*, En: CRIME AND POLICING IN TRANSITIONAL SOCIETIES, Johannesburg: Univerisdad de Witwatersrand, 2002, pág 81, [en línea] http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_4865_2.pdf.

⁴⁸² DAVID H. BAYLEY, *POLICE FOR THE FUTURE*, New York: Oxford University Press, 1994, pág. 4-5.

⁴⁸³ *Ibid.* pág. 4.

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

repentinamente el número de policías: en estas situaciones, los índices de la delincuencia se mantienen iguales⁴⁸⁶.

La presencia policial adicional en las calles puede afectar la psicología de criminales potenciales y la percepción pública sobre la seguridad. Sin embargo, solamente desplegar más policías probablemente hará poco para aumentar la confianza pública en las fuerzas policiales como institución, pues la percepción negativa de la policía que tiene la sociedad está más relacionada con la calidad de la acción policial (la forma en la que la policía recibe e investiga denuncias) que con la cantidad de efectivos desplegados. Adicionalmente, conforme a la “regla 10-por-1”, se requiere un aumento de diez oficiales de policía para que se note un aumento visible en la presencia policial⁴⁸⁷. Por tanto, aumentar el número de policías no es una forma eficiente de mejorar la percepción del público de la seguridad o de disuadir a criminales potenciales.

Es fundamental recordar que aun si aumentar el número de policías en un área determinada pueda dar “seguridad psicológica a la población, tiene un efecto desplazador en lugar de un efecto de larga duración, puesto que la delincuencia simplemente cambia de lugar”⁴⁸⁸. Por ejemplo, en Nigeria, una sociedad en transición a la democracia:

. . . [E]l crimen violento y el desorden civil contin[úan] en aumento. . . . Las autoridades federales y estatales han hecho esfuerzos para reclutar policías, desplegar soldados con el fin de calmar el desorden civil, importar armas sofisticadas para las agencias de seguridad, y reintroducir fuerzas de seguridad *ad hoc*. . . . Sin embargo, hay indicios de que, mientras más armas y personal de policía son desplegados, el crimen y la violencia sectaria se multiplican. Lo máximo que se ha logrado parece ser desplazar el crimen de un estado o región a otra⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, citando a RONALD V. CLARKE Y MIKE HOUGH, CRIME AND POLICE EFFECTIVENESS, Londres: H.M.S.O, 1984; Erdwin Pfuhl Jr., *Police Strikes and Conventional Crime*, En: CRIMINOLOGY, vol. 21, 1983, pág. 489.

⁴⁸⁷ MERCEDES S. HINTON, THE STATE ON THE STREETS: POLICE AND POLITICS IN ARGENTINA AND BRAZIL, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006, pág. 50-51.

⁴⁸⁸ *Ibid.* pág. 50.

⁴⁸⁹ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, ob. cit. nota 91, pág. 73-74.

A pesar de que muchos paraguayos creen que no hay suficientes policías patrullando las calles⁴⁹⁰, el gobierno debería reconocer que cualquier intento para reducir la delincuencia simplemente aumentando el número de policías posiblemente será ineficiente.

4.1.1.2 Motivar/justificar el uso excesivo de la fuerza y otras prácticas policiales abusivas

La aprobación tácita o explícita del uso excesivo de la fuerza por parte de personal policial es una política contraproducente para combatir la delincuencia. El uso excesivo de la fuerza, en particular la fuerza mortal, y las políticas de “tirar a matar” empeoran la (ya pésima) reputación de la policía en sociedades en transición, lo cual lleva a muchos ciudadanos a evitar denunciar actividades ilícitas o a evitar la participación policial por miedo a convertirse ellos mismos en blancos, o en víctimas incidentales de tales agresiones.

Investigaciones en varias áreas urbanas demuestran que no existe correlación entre los métodos de uso excesivo de la fuerza para eliminar sospechosos (tales como ejecuciones sumarias) y la reducción de los índices de delincuencia. El estado de Río de Janeiro presenta un fuerte estudio de caso en este sentido. A mediados de los años 90, el secretario de seguridad del estado de Río de Janeiro implementó políticas que promovieron y otorgaron premios por “valentía”, los cuales en la práctica frecuentemente significaban un enfrentamiento fatal con uno o más sospechosos. En consecuencia, la cantidad de muertes y palizas aumentaron dramáticamente⁴⁹¹.

Además de la gran negligencia que significa para los derechos humanos y los valores democráticos básicos inherentes a la elección de tales políticas, la evidencia demuestra que dicha brutalidad no disminuye la delincuencia.

⁴⁹⁰ En una encuesta hecha por el Diario *La Nación* en la cual a los encuestados se les preguntó qué medidas deberían tomarse para reducir el crimen en Paraguay, la respuesta número uno fue aumentar el número de policías. *Ver supra* Figura 3.

⁴⁹¹ Stone y Ward, ob. cit. nota 330, pág. 21. *Ver también* HUMAN RIGHTS WATCH, POLICE BRUTALITY IN URBAN BRAZIL, New York: Human Rights Watch, 1997, [en línea] <http://www.hrw.org/reports/1997/brazil/>.

Estudio de caso: la práctica de la policía brasilera de redadas masivas y la saturación.

En las comunidades pobres de los cerros en y alrededor de Río de Janeiro conocidas como *favelas*, las autoridades han adoptado una serie de prácticas policiales para responder a la criminalidad. Entre estas prácticas están aquellas que han incluido acción policial masiva en las *favelas*. Una práctica ha sido el uso de redadas masivas, generalmente ejecutadas en virtud de autos de allanamiento. A pesar de que estas redadas masivas son de poca utilidad para reducir la delincuencia, alimentan la creencia errada pero común de que “todos los residentes de las *favelas* se han convertido en sospechosos potenciales”⁴⁹². Las redadas han tenido como resultado altos niveles de muertes, tanto de la policía como de los residentes, que incluyeron varias muertes por balas perdidas. Las redadas masivas también han intensificado el miedo y desprecio de la policía por parte de la ciudadanía. Esta práctica ha sido un mecanismo policial contraproducente porque ha enemistado a los residentes de las comunidades en contra de la policía, la cual requiere de la cooperación de los residentes para combatir la delincuencia de forma

(continúa en la página 125)

Estadísticas del estado de Río de Janeiro en Brasil, por ejemplo, demuestran que el número total de homicidios, el cual se ha mantenido relativamente constante desde 1997 a 2005, no tiene ninguna relación con el número de civiles que fueron asesinados por la policía al “resistir el arresto”⁴⁹³, el cual ha aumentado marcadamente durante el mismo período. (Ver gráfico 18 más abajo).

Foglesong y Stone compararon las tasas de homicidios y homicidios por

⁴⁹² GLOBAL JUSTICE, RIO REPORT: POLICE VIOLENCE AND PUBLIC INSECURITY, 2005, pág. 15, [en adelante RIO REPORT], [en línea] http://www.global.org.br/english/arquivos/rio_report1.pdf.

⁴⁹³ Se cree que las cifras de personas asesinadas mientras se resistían al arresto reflejan si bien no abarcan la totalidad de los civiles asesinados por la policía. Sin embargo, algunos analistas sospechan que las cifras más altas de civiles asesinados mientras supuestamente “resistían el arresto” pueden ser causadas en parte por la creciente preferencia de la policía de registrar la muerte de civiles en esta forma expeditiva, en lugar de registrar las muertes en informes policiales más elaborados. Ver RIO REPORT, ob. cit. nota 492, pág. 27-28.

(viene de la página 124)

eficiente. Los residentes “tiene más razón que nunca para temer ser asesinada por la policía”⁴⁹⁴. De hecho, Amnistía Internacional informó que “los residentes de estas comunidades muchas veces dicen que prefieren a los criminales . . .”⁴⁹⁵.

Una práctica similar, conocida como “saturación”, fue utilizada por las fuerzas policiales en varios estados en Brasil supuestamente para combatir el tráfico de drogas en las *favelas* y para fomentar una relación más cercana con los residentes. Sin embargo, esta práctica, que incluyó la invasión esporádica en contra de toda la comunidad de “arriba abajo y abajo arriba” y muchas veces incluyó prácticas violentas y discriminatorias, exacerbó la situación de inseguridad⁴⁹⁶. Movimientos sociales informaron que las operaciones de saturación incluyeron allanamientos abusivos y violentos en contra de mujeres, invasión de casas sin auto de allanamiento, y confiscación de propiedad⁴⁹⁷. El ex secretario nacional de seguridad pública, Profesor Luís Eduardo Soares, caracterizó este procedimiento como una práctica que no es “efectiva en ninguna forma significativa, más que ser contraproducente y aumentar el nivel de riesgo”⁴⁹⁸.

parte de la policía en Jamaica (de 1998 a 2006) y la República Dominicana (enero de 2005 a diciembre de 2006)⁴⁹⁹. En ambos casos, los datos demostraron que no era probable que existiera relación alguna entre los dos⁵⁰⁰. Concluyeron: “En suma, no hay evidencia de [que] la forma brutal [de remover a los criminales de la sociedad] hace una contribución positiva neta a la seguridad pública”⁵⁰¹.

⁴⁹⁴ Martin Kaste, *All Things Considered: Brazil—Police*, transmission de radio de National Public Radio, 6 de febrero de 2001; ver también Angus Stickler, *Brazilian Police ‘Execute Thousands,’* BBC NEWS, 23 de noviembre 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4463010.stm>.

⁴⁹⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL, “THEY COME IN SHOOTING”: POLICING SOCIALLY EXCLUDED COMMUNITIES, AI Index AMR 19/025/2005, 2005, [en línea] <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190252005>.

⁴⁹⁶ *Ibid.* (cita omitida).

⁴⁹⁷ *Ibid.*

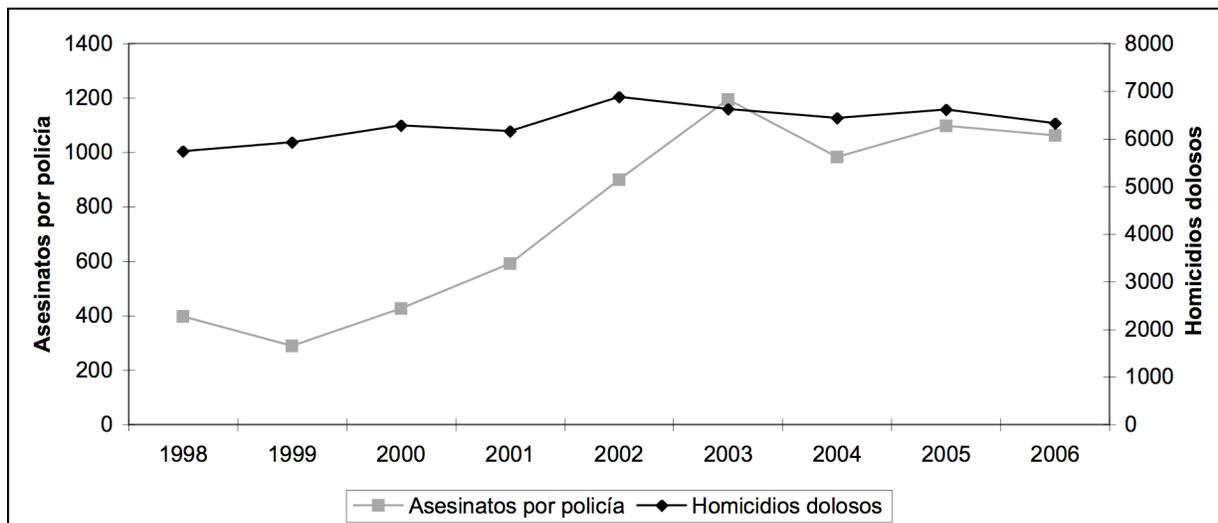
⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ Foglesong y Stone, ob. cit. nota 361, pág. 16-18.

⁵⁰⁰ *Ibid.* pág. 17-18.

⁵⁰¹ *Ibid.* pág. 18 (cita omitida).

Gráfico 18 – Homicidios y asesinatos por policías en el estado de Río de Janeiro⁵⁰².



4.1.1.3 Desplegar otras fuerzas de seguridad para respaldar a una policía civil corrupta y abusiva.

Incluir una fuerza externa para realizar actividades policiales puede ser un mecanismo efectivo en situaciones en las cuales las fuerzas regulares de policía son corruptas, abusivas, e incompetentes. Sin embargo, esta práctica es recomendable solamente si las fuerzas desplegadas no son ellas mismas corruptas o abusivas, y éstas son capaces de trabajar de forma independiente en lugar de simplemente dar apoyo logístico o ayudar activamente a la policía en la comisión de violaciones.

Más aún, el uso de fuerzas *militares* en particular debe ser cuidadosamente considerado debido a su alto costo, la historia y el rol tradicional de las fuerzas militares (como, por ejemplo, el brazo fuerte de regímenes abusivos anteriores), y la percepción negativa que el público puede ya tener de las fuerzas militares. Desplegar fuerzas policiales que 1) o son militarizadas por naturaleza o 2) recurren ocasionalmente a los militares para que intervengan, podría afectar en forma

⁵⁰² Datos de homicidios del Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Estado do Rio de Janeiro: Mortes com tipificação provisória e homicídios dolosos – 1991/2006, [en línea] http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/estatisticas/evol2006_p12.xls [visitado 28 de abril de 2007]. Cifras sobre homicidios por policías del Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Estado e município do Rio de Janeiro: Civis Mortos pela polícia (autos de resistencia)—1997/2005, [en línea] http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/estatisticas/evol2006_p11.xls [visitado 28 de abril de 2007].

adversa la confianza del público y su disposición a cooperar, y, por tanto, la habilidad del gobierno para combatir la delincuencia. El despliegue de fuerzas militares para que colaboren con la policía podría perpetuar los “continuos problemas de ésta para relacionarse con la comunidad”⁵⁰³ y podría alienar más al público.

Desafortunadamente, usualmente no se realiza una consideración cuidadosa previa a desplegar fuerzas militares y, en consecuencia, el uso de fuerzas militares para control policial parece haber causado más daño que bien en varios países. Por ejemplo, la WOLA informa que: “[E]n vista de la ineficacia policial, gobiernos han autorizado a las fuerzas militares a que ejerzan funciones policiales en Brasil, Bolivia, Honduras, El Salvador, y México, entre otros. [Estas] [r]espuestas militares a la seguridad pública . . . [han hecho] poco para prevenir la delincuencia y nada para garantizar los derechos de los ciudadanos”⁵⁰⁴. En Guatemala, cuyo Congreso “aprobó la extensión indefinida de los patrullajes conjuntos militares-policía, a pesar de la falta de evidencia en cuanto a su efectividad”, los “patrullajes conjuntos, socavan de hecho a la policía, ya que todos los costos militares, asociados a estos patrullajes son pagados del presupuesto de la policía. Mientras tanto, muchas estaciones de policía carecen de combustible para sus vehículos y de otros recursos básicos”⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Mark Shaw, *Crime, Police and Public in Transitional Societies*, En: TRANSFORMATION, vol. 49, 2002, pág. 19.

⁵⁰⁴ RACHEL NEILD, FROM NATIONAL SECURITY TO CITIZEN SECURITY: CIVIL SOCIETY AND THE EVOLUTION OF PUBLIC ORDER DEBATES, Washington, D.C.: WOLA, 1999, pág. 15.

⁵⁰⁵ Rachel Neild, *Sosteniendo la reforma: policía democrática en América Central*, ENFOQUE: SEGURIDAD CIUDADANA, Washington, D.C.: WOLA, octubre de 2002, pág. 31.

Estudio de caso: intervención de la Policía Federal para responder al crimen organizado en Brasil

Desplegar una fuerza de seguridad externa para que colabore con las fuerzas regulares de la policía puede ser un mecanismo eficaz en ciertas circunstancias. En Brasil, por ejemplo, la policía federal ha intervenido para responder al problema del crimen organizado y ha logrado cierto éxito, notablemente en dos casos notorios de crimen organizado: el caso del escuadrón de la muerte *Scuderie Detetive Le Coq* (Escudo del Detective Le Coq) en el estado de Espírito Santo, y el caso de Hildebrando Pascoal en el estado de Acre⁵⁰⁶. En ambos casos, la intervención de la policía federal ha sido particularmente apropiada e importante porque los miembros de las fuerzas policiales estatales y otros oficiales, eran ellos mismos miembros de la organización criminal o estaban en una u otra forma implicados en las actividades ilícitas⁵⁰⁷. Por ejemplo, la ONG brasilera *Justiça Global* caracterizó al crimen organizado como muy prevalente en Espírito Santo “*en todos los niveles de la administración estatal. . . . El alcance del crimen organizado no se limita a la comisión de delitos, sino que extiende su alcance también a las tres ramas del gobierno estatal. La organización más temida y más mortal en el estado es la Scuderie Detetive Le Coq . . .*”⁵⁰⁸. Raquel Dodge, una de las fiscales federales que investigó el caso de Hildebrando Pascoal, enfatizó la dificultad que hay al investigar los crímenes de Pascoal porque él mismo era el jefe de la policía para el interior del estado de Acre, y comandaba la policía militar del estado⁵⁰⁹. Más aún, además de su poder sobre la policía local, algunos de sus familiares cercanos eran funcionarios estatales influyentes⁵¹⁰.

(continúa en la página 129)

⁵⁰⁶ Nota de Prensa, Amnistía Internacional, Brazil: The Murder of a Judge Must Not Go Unpunished, AI Index AMR 19/005/2003, 25 de marzo de 2003; ENTREVISTA con Raquel Dodge, Fiscal Federal de Brasilia, en Cambridge, Massachussets, 26 de marzo de 2007.

⁵⁰⁷ Larry Rohter, *A Brazilian State Battles Crime in High Places*, NEW YORK TIMES, 8 de septiembre de 2002; ENTREVISTA con Raquel Dodge, cit. nota 506.

⁵⁰⁸ GLOBAL JUSTICE, THE HUMAN RIGHTS CRISIS IN ESPÍRITO SANTO: THREATS AND VIOLENCE AGAINST HUMAN RIGHTS DEFENDERS, 2002, pág. 6-7, [en línea] <http://www.fidh.org/IMG/pdf/br2507a.pdf>.

⁵⁰⁹ ENTREVISTA con Raquel Dodge, cit. nota 506.

⁵¹⁰ *Ibid.*

(viene de la página 128)

En ambos casos, a pesar de que queda mucho trabajo por hacer, la intervención federal ha sido considerada exitosa en general. Según una organización de derechos humanos en Brasil, la Misión Especial para Combatir el Crimen Organizado, que está compuesta de agentes federales, “tuvo éxito al seguir la actividad del crimen organizado en Espírito Santo, y su red de conexiones políticas, judiciales, y militares⁵¹¹. En Acre, fiscales federales que trabajaron intensamente con la policía federal, tuvieron éxito en el procesamiento de Hildebrando Pascoal, lo cual llevó a que una corte brasilera lo condene por su rol en la muerte e intimidación de testigos y por el tráfico internacional de drogas, entre otros crímenes⁵¹². En ambos casos, la intervención de una fuerza externa y profesional sirvió para romper un ciclo de violencia que se había perpetrado gracias a la participación de autoridades estatales en violencia y corrupción. Dodge atribuye gran parte del éxito de estas intervenciones federales a la independencia, profesionalismo, y entrenamiento de la policía federal y al recientemente creado programa federal para la protección de testigos⁵¹³.

4.1.1.4 Permitir que los ciudadanos lleven a cabo “justicia popular” o funciones policiales sin la supervisión adecuada

Cuando la percepción de inseguridad aumenta y la sociedad pierde la confianza en la habilidad de la policía de combatir la delincuencia, los ciudadanos frecuentemente buscan otras alternativas para su protección. Hasta el momento, “en democracias en transición los medios dominantes de ‘seguridad privada’ son las agencias de seguridad privada remuneradas y los grupos de vigilancia

⁵¹¹ Tânia Maria Silveira, Red Social de Justicia y Derechos Humanos, Combating Impunity in the State of Espírito Santo, 2004, [en línea] <http://www.social.org.br/relatorio2004ingles/relatorio015.htm>.

⁵¹² ENTREVISTA con Raquel Dodge, cit. nota 506.

⁵¹³ Los agentes federales de policía están bien entrenados y se requiere que tengan un nivel mínimo de educación, bastante más alta que la requerida de los oficiales de policía estatales. Más aún, son seleccionados a través de un proceso público de examinación, y por lo tanto su reclutamiento es menos susceptible de influencia política. Los oficiales de policía federales también reciben salarios más altos y tienen incentivos bien definidos para avanzar en su carrera, y, por lo tanto, hay menos probabilidad de que participen en corrupción. *Ibid.*

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

conformados por los ciudadanos”⁵¹⁴. Aquellas personas que tienen medios económicos pueden contratar a empresas privadas de seguridad para que resguarden sus intereses y propiedades. Estudios recientes demuestran que la “‘seguridad privada’ está proliferando globalmente”⁵¹⁵ y que “[a]lrededor del mundo, la seguridad privada es un negocio en dramático crecimiento”⁵¹⁶. La situación en muchos países es que “las compañías de seguridad privadas tienen más efectivos y más armas que la policía”⁵¹⁷. Otros ciudadanos pueden tomar control de la situación por sí mismos, en la forma de “justicia popular”, ya sea por grupos o individualmente. Preocupadas por otros asuntos, las autoridades Estatales generalmente no dan suficiente atención al control o disminución de estas actividades extrajudiciales, siempre que los actores privados parezcan estar deshaciéndose de criminales y de otros grupos socialmente indeseables.

Sin embargo, uno de los mayores problemas de dejar el control de la delincuencia a actores privados es que es muy difícil asegurarse de que estos actores estén adecuadamente entrenados en prácticas policiales democráticas. Por ejemplo, muchos de ellos son ex militares cuya experiencia y entrenamiento son inadecuados para prácticas de policía civil. Como resultado, el Estado puede terminar gastando inclusive más recursos para controlar a estos agentes no Estatales. De hecho, en muchos países, los empleados de empresas de seguridad privada son “ex militares y policías fuera de servicio” que generalmente “llevan a cabo asesinatos bajo contrato o asesinatos de limpieza social”⁵¹⁸. En este sentido, “la regulación eficaz del sector de seguridad privada requiere capacidad de control policial,” que es “precisamente la razón por la cual las operaciones de seguridad privada estuvieron en posición de aprovechar el mercado en primer lugar”⁵¹⁹. En otras palabras, la formación de fuerzas de seguridad privada, en lugar de aliviar la falta de recursos públicos, puede terminar por ser un peso más en un sistema de cumplimiento de la ley que ya está sobrecargado. Este es un riesgo importante que

⁵¹⁴ Clifford D. Shearing y Michael Kempa, *The Role of ‘Private Security’ in Transitional Democracies*, En: CRIME AND POLICING IN TRANSITIONAL SOCIETIES, ob. cit. nota 481, pág. 205.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ NEILD, ob. cit. nota 504, pág. 11.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ *Ibid.* pág. 12 (cita omitida).

⁵¹⁹ Mark Shaw, *Crime and Policing in Transitional Societies—Conference Summary and Overview*, En: CRIME AND POLICING IN TRANSITIONAL SOCIETIES, ob. cit. nota 481, pág. 14.

hay que tener en mente, puesto que la industria de seguridad privada en Paraguay ha proliferado. Estimaciones recientes señalan que el número de fuerzas de seguridad privadas es tres veces mayor que el nivel de fuerzas públicas de policía⁵²⁰. Más aún, el Comisario Vera Planás, le informó a nuestro equipo de investigación que “[l]os políticos dan a las [fuerzas de seguridad privada] un cierto grado de autoridad tácita para que hagan lo que les parezca, puesto que ellos mismos son quienes, comúnmente, emplean sus servicios. Todas estas compañías deben registrarse con la policía, pero, evidentemente, hay varios grupos marginales que operan fuera de la ley”⁵²¹.

Reflexionando sobre el fenómeno de la seguridad privada en Sudáfrica, Mark Shaw enfatiza que, a pesar de la tentación para así hacerlo, “la seguridad privada no puede ser vista como un sistema nítido y ordenado que complementa a la seguridad pública”⁵²².

La compañía privada está para proteger los intereses de su cliente, mientras que la policía, teóricamente, está para defender a los ciudadanos En particular, el uso de discreción por parte del personal de las compañías de seguridad privada generalmente estará mucho más influenciado por las órdenes del empleador que por cualquier concepto generalizado del interés público. Por lo tanto, los delincuentes sólo serán entregados al sistema de justicia si esto favorece los intereses del cliente. Esto significa que en Sudáfrica, como en cualquier otro lugar, la policía pública y la privada no encajan de manera tan elegante como se asumía inicialmente⁵²³.

En toda América Latina, grupos de ciudadanos particulares, además de las compañías de seguridad privada, también han asumido tareas policiales. Por ejemplo, en Honduras, los residentes de comunidades que no tienen presencia policial han tomado el tema en sus propias manos, formando grupos comunitarios para que ejerzan funciones policiales. Sin embargo, como lo demuestra un estudio

⁵²⁰ ENTREVISTA con Marcos Köhn, cit. nota 47.

⁵²¹ ENTREVISTA con Vera Planás, cit. nota 51.

⁵²² NEILD, ob. cit. nota 504, pág. 11.

⁵²³ Mark Shaw, *South Africa: Crime in Transition*, Institute for Security Studies, documento ocasional No. 17, marzo de 1997, [en línea] <http://www.iss.co.za/PUBS/PAPERS/17/Paper17.html>.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

de la WOLA, “algunos de estos grupos están acusados de apoyar a bandas paramilitares”⁵²⁴, lo que demuestra “claros peligros en la descentralización de la policía sin adecuadas regulaciones y monitoreo”⁵²⁵.

Las actividades policiales de actores privados también han causado preocupación creciente en Brasil. En algunas comunidades pobres alrededor de Río de Janeiro, las entidades no estatales más peligrosas que han surgido son las milicias compuestas de ex oficiales de policía y de policías fuera de servicio⁵²⁶. En estos vecindarios, hay falta de autoridad gubernamental, y los traficantes de drogas tradicionalmente han tenido mucho control. Recientemente, las milicias, han expulsado a los traficantes de drogas, les han cobrado a las comunidades por esta “protección”. Las milicias, frecuentemente consideradas las autoridades no oficiales en algunos barrios, han amenazado a aquellas personas que no quieren pagar o que no tienen el dinero para hacerlo⁵²⁷. Por lo tanto, una forma de dominación es simplemente reemplazada por otra. El ciclo de violencia también se perpetúa porque las milicias son extremadamente violentas. Por ejemplo, algunas milicias han asesinado a las personas que usan drogas como parte de su posición cero-tolerancia con el uso de drogas⁵²⁸. Los traficantes de drogas, por su parte, han respondido violentamente a las acciones de las milicias, lo que ha resultado en enfrentamientos armados y varias muertes, entre ellas muertes de civiles⁵²⁹.

⁵²⁴ ZIEGLER Y NEILD, ob. cit. nota 475, pág. 28.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ ENTREVISTA con Fiscal de Río de Janeiro, en Cambridge, Massachusetts (3 de enero de 2007); Steve Kingstone, *Nine Killed in Rio Slum Shoot-out*, BBC NEWS, 12 de febrero de 2007, [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6352759.stm>; Robert García, *Now You Can Buy Protection in Brazil from Police-Linked Militias*, BRAZZIL MAGAZINE, 15 de diciembre de 2006, [en línea] <http://www.brazzil.com/content/view/9763/41/>; Andrew Downie, *Brazil's Slums Face a New Problem: Vigilante Militias*, CHRISTIAN SCIENCE MONITOR, 8 de febrero de 2007, [en línea] <http://www.csmonitor.com/2007/0208/p04s01-woam.html>.

⁵²⁷ ENTREVISTA con Fiscal de Río de Janeiro, cit. nota 526.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Top Brazil Police Official Suspended Over Alleged Militia Involvement*, INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, 6 de febrero de 2007, [en línea] <http://www.ihrt.com/articles/ap/2007/02/06/america/LA-GEN-Brazil-Police-Militias.php>; *Rio gang fights leave seven dead*, BBC NEWS, 5 de febrero de 2007, [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6332575.stm>; ENTREVISTA con Fiscal de Río de Janeiro, cit. nota 526.

4.1.2 Prácticas policiales más eficaces

4.1.2.1 Policía comunitaria

La frase “policía comunitaria” se ha vuelto un *slogan* popular entre aquellos que estudian criminología y analizan o diseñan prácticas policiales, pues estos programas ganan reconocimiento por sus éxitos en la reducción de los índices de delincuencia en comunidades con problemas. El término se ha utilizado tan comúnmente que ahora se le atribuye a una variedad, a veces contradictoria, de prácticas. Sin embargo, Rachel Neild, una experta en la reforma de la justicia penal en América Latina, pone de relieve cuatro conceptos generales importantes que son parte de la teoría de la policía comunitaria:

- (1) Los vecindarios o las comunidades pequeñas deberían servir como los lugares para la organización y operación policial;
- (2) La policía urbana debería ser organizada y llevada al nivel de la comunidad o vecindario;
- (3) Las comunidades tienen problemas de seguridad propios y distintivos que las organizaciones convencionales de policía y sus respuestas no pueden resolver;
- (4) El consenso comunitario debería guiar la respuesta policial a la delincuencia y a los problemas de seguridad en la comunidad⁵³⁰.

Estos conceptos llevan a los tres elementos fundamentales que están generalmente presentes en esquemas de policía comunitaria:

- (1) Un compromiso de la [policía] de desplegar policías en patrullajes locales y prestar atención a problemas que preocupan a los residentes, los comerciantes, y los trabajadores locales, aun si estos problemas son ofensas relativamente menores;

⁵³⁰ RACHEL NEILD, TEMAS Y DEBATES EN LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: POLICÍA COMUNITARIA, Washington, D.C.: WOLA, 1998, pág 7.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

(2) Un compromiso de la policía de dialogar con los residentes de las comunidades y de considerar sus puntos de vista para establecer prioridades para la policía en sus vecindarios;

(3) Un compromiso de la policía de analizar y resolver los problemas de la delincuencia más allá de simplemente responder a cada denuncia individual con un arresto individual⁵³¹.

Con respecto a los aspectos específicos de cada programa de policía comunitaria, una serie de técnicas pueden ser utilizadas. Estas incluyen:

- Rondas del vecindario auspiciadas por la policía;
- Volantes periódicos sobre prevención de la delincuencia;
- Educación sobre la delincuencia para el público;
- Estaciones de policía en los locales comerciales;
- La promoción de colaboraciones entre voluntarios civiles y la comunidad;
- La identificación de problemas locales por parte de la comunidad (a través de encuestas, reuniones del vecindario, o cualquier otro medio);
- Reuniones para la vigilancia de negocios;
- Patrullaje a pie;
- Unidades para resolver problemas especiales;
- Mayor atención a hechos punibles menores que son molestias importantes para los residentes locales;
- Más contratación de minorías;
- Mayor nivel de educación para la policía;
- La asignación permanente de oficiales a los vecindarios;
- Traspaso de ciertas tareas administrativas del personal policial a personal civil; y
- Promociones para los policías comunes para premiar buen comportamiento⁵³².

El éxito de muchas iniciativas de policía comunitaria ha sido ampliamente documentado. Estos programas han “aumentado la confianza de la comunidad en la policía y su cooperación con la misma para resolver crímenes”⁵³³, y también han motivado a los residentes a que busquen la ayuda de la policía en forma preventiva, antes de que ocurra el crimen.

⁵³¹ Stone y Ward, ob. cit. nota 330, pág. 24.

⁵³² NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 7.

⁵³³ *Ibid.* pág. 4.

Estudio de caso: el programa de policía comunitaria de Viva Río, Brasil⁵³⁴

En Brasil, en la primera parte de la década de 1990, debido de los asesinatos de niños habitantes de la calle a manos de la policía, y debido de la creciente preocupación por el impacto de la delincuencia en la imagen de Río y en su potencial comercial, un proyecto llamado *Viva Río* implementó un programa de policía comunitaria en Copacabana con la participación de la policía, las iglesias, los negocios, y otros. Sesenta policías novatos con educación de nivel secundario recibieron entrenamiento especial y fueron enviados a rondas policiales. Entre otras cosas, la policía trabajó con los niños de la calle para ayudarles a organizarse para que laven vehículos. Los esfuerzos redujeron los robos y bajaron los atracos de vehículos ligeramente en el vecindario. Al mismo tiempo que la confianza de los residentes en la policía aumentó, éstos proveyeron a la policía con más información y varias bandas pequeñas de vendedores de drogas fueron desmanteladas. A pesar de que los residentes informaron estar satisfechos con los resultados, un nuevo comandante militar de la policía suspendió el programa argumentando que era “suave” con el crimen. Él implantó un sistema de recompensas, que incluyó aumentos de sueldo de hasta 150 por ciento por “valentía”, los cuales típicamente fueron entregados a policías por matar a “sospechosos”.

Acerca de la viabilidad y eficacia de emplear el modelo de policía comunitaria en América Latina en particular, Neild ha observado:

Hay elementos positivos de la policía comunitaria que pueden ser aprovechados a pesar de los muchos problemas que existen en varios contextos de América Latina. Simplemente ubicar estaciones de policía en lugares más accesibles, patrullar vecindarios pobres regularmente, proveer información sobre el crimen, y discutir temas de la delincuencia y las políticas de la policía con miembros de la comunidad y con autoridades de elección popular sería revolucionario en muchos contextos de América Latina y podría ser una contribución útil para mejorar las discusiones y el desarrollo de las políticas de seguridad pública. Es posible que cambios relativamente menores

⁵³⁴ El texto en el recuadro es reproducido de NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 16-17.

Estudio de caso: policía comunitaria en Diadema, Sao Paulo, Brasil

Un proyecto diseñado para reducir la violencia en “las áreas urbanas de alto riesgo de Brasil mediante el control y la cooperación comunitarios” fue establecido por el Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial en Diadema, Sao Paulo, Brasil⁵³⁵. Las actividades del proyecto incluyeron “obt[ener] apoyo entre diversos participantes políticos”; tener reuniones comunitarias mensuales con la participación de funcionarios locales del gobierno, la policía, y los líderes empresariales, religiosos, y de la comunidad, “establec[er] contactos y un conocimiento profundo sobre los enfoques para la reducción de la violencia, los que se pueden transferir a otras ciudades de Brasil”; y crear cooperaciones entre las autoridades de la ciudad y los residentes⁵³⁶.

Entre los resultados positivos del proyecto estuvieron la disminución del 12% en la tasa de homicidios, la reducción del 11% en robos de vehículos, mayor conciencia pública de los problemas de la violencia y el crimen, la creación de un “sistema computarizado de mapeo delictivo,” el establecimiento de un sistema exitoso para recibir llamadas anónimas sobre la actividades criminales, y un dialogo intensificado con los funcionarios locales en otras ciudades que enfrentan problemas similares con la delincuencia⁵³⁷.

produzcan impactos mucho mayores en un contexto Latinoamericano que los que producirían en los Estados Unidos o Europa⁵³⁸.

Dada la habilidad de la policía comunitaria para enmendar las relaciones rotas entre la comunidad y la policía, para promover la cooperación del público con la policía, y para evitar crímenes antes de que ocurran, las autoridades paraguayas deberían considerar instituir este tipo de programas a nivel local. Por lo menos, una compañía privada de seguridad en Paraguay ha venido trabajando durante los últimos cinco años en un proyecto llamado Fundación País Seguro, el cual ayuda a comunidades alrededor de Asunción y en el interior del país para que

⁵³⁵ BANCO MUNDIAL, GUÍA DIDÁCTICA PARA MUNICIPIOS: PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA VIOLENCIA A NIVEL COMUNITARIO EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA, 2003, pág. 58, [en adelante GUÍA DIDÁCTICA PARA MUNICIPIOS].

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 22.

se organicen y capaciten grupos de vigilancia comunitarios⁵³⁹. Los grupos, conocidos como “Vecinos en Alerta”, podrían ser una parte efectiva de un esfuerzo más grande de policía comunitaria; sin embargo, para lograr esta meta enteramente, el gobierno local debería participar más en el monitoreo y supervisión de las actividades de los grupos comunitarios. Adicionalmente, mayor coordinación entre las patrullas de los vecindarios y la policía responsable de la comunidad es esencial para que el programa tenga éxito. Una fuente dentro de la policía enfatizó en conversación con nuestro equipo la importancia de esta coordinación y comunicación: “[H]emos perdido la confianza de la ciudadanía. La policía necesita trabajar más en la comunicación. Esta no se comunica con los ciudadanos. . . . [En la actualidad,] la policía informa pero no se comunica. La comunicación requiere interacción de ida y vuelta”⁵⁴⁰.

Es importante señalar que los programas policiales comunitarios que son mal administrados y son manipulados pueden promover percepciones de mayor inseguridad y empeorar la opinión que el público tiene de la policía. Por ejemplo, las autoridades implementaron un programa de policía comunitaria en Villa Nueva, Guatemala, una parte del cual consistió en enfocar la actividad policial en patrullar áreas de alta criminalidad y controlar la venta ilegal de alcohol por parte de negocios localizados cerca de colegios y parques⁵⁴¹. Cuando se les preguntó a los residentes de Villa Nueva sobre la calidad del servicio de policía que recibieron en el vecindario después de la implementación del programa, su respuesta fue negativa⁵⁴². Mientras que en 1998 antes de la implementación del programa, el 44,7% opinó que el servicio de la policía era “adecuado” o “muy adecuado”, en 2000 este porcentaje bajó al 18,3%⁵⁴³. El porcentaje de aquellas personas que opinaron que el servicio de la policía no era “para nada adecuado” o “un poco adecuado” subió del 51,3% al 79,3%⁵⁴⁴. También hubo resultados negativos para los patrullajes de la policía: en 1998, el 49,3% de los encuestados creían que la policía patrullaba el área “regularmente” o “muy regularmente”, mientras que este

⁵³⁹ ENTREVISTA con Luis Fretes, cit. nota 130.

⁵⁴⁰ ENTREVISTA, Asunción, octubre de 2006.

⁵⁴¹ HUGO FRÜHLING, *POLICÍA COMUNITARIA Y REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA*, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana [CESC], 2003, pág. 16.

⁵⁴² *Ibid.* pág. 27.

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ *Ibid.*

Estudio de caso: policía comunitaria en Hatillo, Costa Rica

En 1996, un proyecto piloto de policía comunitaria fue iniciado en Hatillo, un área de San José, Costa Rica, con el fin de aumentar la participación de la comunidad en la lucha contra el crimen⁵⁴⁵. El lugar fue escogido porque los miembros de la comunidad sentían un alto nivel de inseguridad y porque había un “alto grado de organización comunitaria” en el área⁵⁴⁶. Los objetivos fueron “[i]dentificar y resolver los problemas de la comunidad relacionados con delincuencia menor y seguridad pública, . . . [m]ejorar la sensación de inseguridad del público, . . . [m]ejorar la percepción del público con respecto a la policía, . . . [e]ncorporar a la comunidad en planes de acción dirigidas a la seguridad pública”⁵⁴⁷.

Entre otras medidas, el proyecto seleccionó a 120 agentes de policía y los entrenó en “destrezas legales e interpersonales”⁵⁴⁸. También creó cuatro estaciones de policía locales que aumentaron la presencia policial proveyendo servicios de patrullaje permanentes con vehículos y a pie⁵⁴⁹. Cabe señalar que estas nuevas patrullas fueron diseñadas para las angostas calles de la comunidad, y por lo tanto la mayoría fueron patrullas a pie y en motocicletas⁵⁵⁰. El proyecto incluyó el desarrollo de programas sobre temas específicos como la violencia doméstica, la delincuencia juvenil, la resolución de conflictos, y la prevención del abuso de drogas⁵⁵¹. El proyecto también estableció un “comité consultivo del comandante de la estación, compuesto por representantes de la comunidad . . . con el fin de trabajar en conjunto para identificar los problemas de seguridad y sus posibles soluciones, así como también para hacerles seguimiento”⁵⁵². Después de un año de su implementación, se observaron los siguientes resultados.⁵⁵³

(continúa en la página 139)

⁵⁴⁵ NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 18.

⁵⁴⁶ GUÍA DIDÁCTICA PARA MUNICIPIOS, ob. cit. nota 535, pág. 63.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 18.

⁵⁵⁰ GUÍA DIDÁCTICA PARA MUNICIPIOS, ob. cit. nota 535, pág. 63.

⁵⁵¹ *Ibid.*

⁵⁵² NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 18.

⁵⁵³ Cuadros reproducidos de Laura Chinchilla, *Policía de Orientación Comunitaria: Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad*, Presentación en el Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo: Diálogos sobre Convivencia Ciudadana en Santiago, Chile, 13 al 15 de octubre de 1999, pág 11-14, [en línea] <http://www3.iadb.org/sds/doc/2106spa.rtf>.

(viene de la página 138)

Cuadro 8—Resultados sobre la percepción de inseguridad.

RESPONDIERON ESTAR MUY DE ACUERDO	ANTES	DESPUÉS
El principal problema de Hatillo son los asaltos	45%	44%
La delincuencia aumentó en los últimos 6 meses	65%	38%
Me siento inseguro, incluso en mi casa	36%	19%
Tengo miedo a ser robado en mi casa	54%	22%
Me siento inseguro cuando camino de día en el barrio	28%	12%
Evito salir de noche pues no siento seguridad	53%	23%

Cuadro 9—Resultados sobre la imagen de la policía.

RESPONDIERON NEGATIVAMENTE	ANTES	DESPUÉS
Eficientes	47%	27%
Honestos	39%	22%
Disciplinados	42%	18%
Buena formación	46%	20%
Confianza	49%	29%
Buen trato	37%	16%

Cuadro 10—Resultados sobre los índices de victimización.

TIPO DE DELITO	ANTES	DESPUÉS
Robo en la casa	13%	14%
Atraco en la calle, con arma	5%	2%
Atraco en la calle, sin arma	9%	8%
Robo o tacha de vehículo	4%	5%
Robo de motocicleta o bicicleta	3%	6%

Los datos demuestran una mejora significativa en la percepción del público sobre la seguridad y las fuerzas de policía, pero los índices de delincuencia se mantuvieron iguales. Por lo tanto, mientras que los “resultados positivos justificaron la expansión del proyecto de Hatillo a otras comunidades”⁵⁵⁴, existe una “necesidad de reforzar las acciones policiales con respecto a los principales delitos que afectan a la población. Aunque la percepción ciudadana sobre el proyecto ha sido altamente positiva, no se podrá mantener indefinidamente si no se produce de manera concomitante una mejora en los índices delictivos”⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ NEILD, ob. cit. nota 530, pág. 18.

⁵⁵⁵ Chinchilla, ob. cit. nota 553, pág. 13. Desafortunadamente, el nuevo partido que llegó al poder terminó el proyecto luego de que había estado en funcionamiento por un poco más de un año, porque el proyecto estaba identificado con el partido opositor. OFFICE OF EVALUATION AND OVERSIGHT, INTER-AM. DEV. BANK, SUMMARY OF FINDINGS – DECENTRALIZATION AND EFFECTIVE CITIZEN PARTICIPATION: SIX CAUTIONARY TALES 26 (2001), [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/8/35261980.pdf>. Por lo tanto, no hay una evaluación subsiguiente.

porcentaje bajó al 23,8% en 2000⁵⁵⁶. En lo que a la presencia policial concierne, el porcentaje de aquellos que creyeron que la presencia policial era escasa o no existente subió del 27% en 1998 al 37,1% en 2000⁵⁵⁷. Una posible causa de estos resultados negativos puede ser la impresión de la ciudadanía de que los mejores esfuerzos policiales son desviados a entidades que reciben la atención especial de la policía debido a sus recursos, como los bancos⁵⁵⁸. Adicionalmente, una encuesta llevada cabo en agosto de 2001 produjo críticas unánimes sobre la falta de seguimiento en este proyecto⁵⁵⁹.

Si bien la policía comunitaria puede ser un marco poderoso para mejorar la participación y la confianza de los ciudadanos, no es seguro que dichas iniciativas resulten exitosas. Debe tenerse cuidado en su diseño e implementación para evitar que ocurran los problemas identificados en el caso de Villa Nueva, Guatemala y en otros lugares.

4.1.2.2 Aumentos en los salarios de los policías acompañados de la remoción de policías corruptos

La actividad policial demanda entrega personal y psicológica. Al mismo tiempo, puede proveer “innumerables oportunidades para sobornos y corrupción”⁵⁶⁰. Cuando los policías son mal remunerados y explotados, su dignidad no respetada, la calidad de su trabajo se deteriora y la tentación de participar en prácticas corruptas aumenta. De hecho:

. . . [L]a experiencia en virtualmente todos los países en desarrollo demuestra una correlación directa entre los bajos salarios y la corrupción. Hay abundantes ejemplos de un alto número de personal policial que consta en la planilla de pagos con salarios tan bajos que aceptar sobornos o participar en extorsión es una necesidad para mantener a su familia⁵⁶¹.

⁵⁵⁶ FRÜHLING, ob. cit. nota 541, pág. 27.

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, POLICE BRUTALITY IN URBAN BRAZIL, ob. cit. nota 491.

⁵⁶¹ JANICE STROMSEM Y JOSEPH TRINCELLITO, HAITI PAPERS NO. 6, BUILDING THE HAITIAN NATIONAL POLICE: A RETROSPECTIVE AND PROSPECTIVE VIEW, Washington, D.C.: Trinity College, 2003, pág. 11.

Los policías, por lo tanto, deben recibir un salario que los compense en forma justa por sus esfuerzos. Sin embargo, debe implementarse una revisión de la estructura salarial existente juntamente con un proceso interno de evaluación que elimine a oficiales corruptos y abusivos. Subsiguientemente, salarios básicos más altos y alzas periódicas por mérito pueden combatir la corrupción dando recompensas a oficiales honestos y deshaciéndose de los deshonestos.

Según el Comandante de la Policía Nacional, un oficial de policía novato gana el salario mínimo (aproximadamente US\$200 dólares al mes)⁵⁶². Hay algunas oportunidades para bonos, pero “el dinero nunca es suficiente”⁵⁶³. Todos los oficiales—sin importar su capacitación y su especialización⁵⁶⁴—deben salir por igual a cubrir eventos especiales, tales como manifestaciones de protesta y eventos deportivos como partidos de fútbol, sin recibir bono alguno⁵⁶⁵. Esta combinación de largos días de trabajo y mala paga puede socavar el ánimo de las fuerzas policiales y aumentar los incentivos para la corrupción.

4.1.2.3 Establecer mejores sistemas de control de la policía

La creación de mecanismos de control efectivos para solucionar la mala conducta policial y la corrupción es un componente importante de cualquier estrategia exitosa para combatir el crimen. Esto es especialmente cierto en Paraguay, en donde la corrupción es generalizada en las fuerzas de policía⁵⁶⁶, en donde criminales reconocidos son a veces protegidos por la misma policía⁵⁶⁷, y en donde las víctimas de la mala conducta policial muchas veces se quedan calladas porque temen venganzas⁵⁶⁸. INECIP pone de relieve el hecho de que, a pesar de que las facultades y el poder de la policía para arrestar a personas están bien definidos, hubo muchos casos en 2006 (como también en otros años) en los cuales

⁵⁶² ENTREVISTA con Fidel Isasa, cit. nota 81.

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ ENTREVISTA, Asunción, Abril de 2007.

⁵⁶⁵ *Ibid.*

⁵⁶⁶ ENTREVISTA con Rubén Candia Amarilla, cit. nota 347.

⁵⁶⁷ ENTREVISTA, Asunción, marzo de 2006.

⁵⁶⁸ ENTREVISTA con Fátima Britos Ricciardi, cit. nota 203.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

la policía llevó a cabo arrestos arbitrarios⁵⁶⁹. Más aún, “las malas prácticas policiales no sólo incluyen detenciones ilegales, sino que en algunos casos llegan a extremos como tortura y muerte”⁵⁷⁰. Otros tipos de mala conducta perpetrados por la policía en Paraguay incluyen castigo físico⁵⁷¹ y la práctica de interrogar a detenidos en forma ilegal, y luego decir que las declaraciones fueron dadas libre y voluntariamente cuando éstas son usadas en procesos penales⁵⁷². Una forma común de abuso físico es cubrir la cabeza del detenido con una bolsa de plástico, pues este procedimiento no deja marcas físicas⁵⁷³.

A pesar de que Paraguay cuenta con un mecanismo legal de control a través del cual un fiscal de derechos humanos puede presentar una queja ante una corte sobre el abuso policial, este mecanismo no es efectivo para evitar la mala conducta policial debido a las dificultades prácticas del proceso. Como lo explicó Fátima Britos Ricciardi, una de las fiscales de derechos humanos de Paraguay, “[e]s muy difícil investigar a los policías. Yo le tengo que pedir [repetidamente] al comisario de policía que me entregue copias de los documentos [que no voy a recibir], y luego tengo que ir yo misma a la estación de policía y sacar copias de los documentos”⁵⁷⁴. Esta actividad que consume tanto tiempo hace su trabajo muy difícil, especialmente si se toma en cuenta que habían sólo tres fiscales de derechos humanos en Paraguay en marzo de 2006⁵⁷⁵.

Britos añadió que otra traba que hay para presentar casos es el miedo que las víctimas sienten al denunciar el abuso policial. “En muchos de nuestros casos,” Britos señaló, “las víctimas simplemente presentan una queja. Cuando les llamamos para que nos den más detalles, no vienen porque tienen miedo, y, como

⁵⁶⁹ Juan Martens y Roque Orrego, *De la constancia de las violaciones a la legalidad penal, a la ilegalidad paraestatal de la mano de comisiones vecinales de “seguridad ciudadana”*, En: DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2006, Asunción: CODEHUPY, 2006, pág. 71-72.

⁵⁷⁰ *Ibid.* pág. 72.

⁵⁷¹ ENTREVISTA con Fátima Britos Ricciardi, cit. nota 203.

⁵⁷² CRISTIÁN RIEGO RAMÍREZ, INFORME COMPARATIVO: PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA, CEJA, 2005, pág. 41, [en línea] http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/inf_comp.pdf.

⁵⁷³ ENTREVISTA con Fátima Britos Ricciardi, cit. nota 203.

⁵⁷⁴ ENTREVISTA con Fátima Britos Ricciardi, Procuradora Especializada para Derechos Humanos, Ministerio Público, Asunción, 15 de marzo de 2006.

⁵⁷⁵ ENTREVISTA con César Báez Samaniego, Director General para Derechos Humanos, Ministerio Público, Asunción, 16 de marzo de 2006.

resultado, el caso queda paralizado. Las víctimas tienen miedo . . . por lo cual es muy difícil”⁵⁷⁶.

Otro obstáculo a la efectiva supervisión de la policía en Paraguay es la tendencia de que son castigadas con sanciones muy suaves.⁵⁷⁷ El castigo típico por abuso policial es algún tipo de medida condicional, la cual suspende el procedimiento en contra del oficial y designa un período durante el cual el oficial debe observar ciertas restricciones, como por ejemplo no abandonar el país. La fiscal Britos les dijo a nuestros investigadores que de estar sujetos a medidas condicionales,

En lo que nos consta, el oficial de policía sigue trabajando. El no es suspendido de trabajar. No es que él reconoce que hizo algo malo; él simplemente admite que el incidente ocurrió, pero él no admite responsabilidad personal. Estas medidas condicionales no tienen ningún impacto⁵⁷⁸.

Otra sanción común es transferir al oficial que cometió la ofensa a otra sección de la fuerza policial. Otra vez, esta es una forma de “castigo suave”, acerca de la cual Britos tiene dudas sobre si podrá prevenir mala conducta policial en el futuro⁵⁷⁹.

En Paraguay, la Defensoría del Pueblo, establecida en 2001, también debe, en teoría, proporcionar control de la actividad policial e investigar alegaciones de mala conducta oficial⁵⁸⁰. Sin embargo, muchas personas consideran que esta agencia no es efectiva. En 2004, por ejemplo, la CODEHUPY concluyó que el Defensor, “[e]n vez de ayudar y procurar el mejoramiento de la situación de las víctimas, no sólo mediante las indemnizaciones, sino de otras reparaciones morales

⁵⁷⁶ ENTREVISTA con Fátima Britos Ricciardi, cit. nota 574.

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ *Ibid.*

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ *Ver* Ley No. 631/95, Nov. 14, 1995, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, art. 10(1) y (2) (“Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo: (1) recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos . . . aún cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales; (2) requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna . . .”).

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

. . . ha entorpecido todo el proceso, humillando muchas veces a estas personas”⁵⁸¹. Adicionalmente, CODEHUPY informó que la Defensoría, en los tres años después de su creación, nunca había usado su habilidad para “censurar públicamente” a un órgano del Estado o a un funcionario público por violar derechos humanos, y tampoco había hecho ningún pronunciamiento o comunicación sobre ninguna situación en particular: “[P]areciera, según la opinión de [esa] oficina, que todos los funcionarios e instituciones del Paraguay son perfectos y no ameritan ningún control o señalamiento, lo cual es desilusionante para la ciudadanía que esperaba tener una institución que la defienda frente al mal funcionamiento del Estado . . .”⁵⁸². De acuerdo a CODEHUPY, los ciudadanos simplemente tienen una institución burocrática por la cual están pagando que está “vacía de contenido”⁵⁸³.

Para que cualquier mecanismo de fiscalización policial sea efectivo, debe operar como una verdadera fuente de disuasión de la conducta policial ilegal⁵⁸⁴. El cuadro que sigue desarrollado por Stone y Ward presenta un resumen de los varios mecanismos de responsabilidad policial disponibles:

⁵⁸¹ CODEHUPY, *Graves falencias en la gestión del Defensor del Pueblo*, 2004, pág 2 (documento en el archivo de la IHRC).

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ *Ibid.* pág. 3.

⁵⁸⁴ Ver EMMA PHILLIPS Y JENNIFER TRONE, BUILDING PUBLIC CONFIDENCE IN POLICE THROUGH CIVILIAN OVERSIGHT, New York: Vera Institute of Justice, 2002, pág. 7, [en línea] http://www.vera.org/publication_pdf/177_336.pdf.

Cuadro 11—Mecanismos para la responsabilización policial⁵⁸⁵.

	<i>Responsabilización por Seguridad Pública (reducir crimen, violencia, desorden y miedo)</i>	<i>Responsabilización por Conducta Policial (reducir la corrupción, brutalidad, y otras formas de mala conducta)</i>
<i>De Responsabilización a Control Interno</i>	Capacitación, comandantes de línea, informe de estadísticas de crimen, estructura de recompensas.	Capacitación, supervisores de línea, reglas, códigos de ética, unidades de integridad, disciplina administrativa, presión de grupo.
<i>De Responsabilización a Control Estatal</i>	Dirección operacional por parte de funcionarios públicos de elección popular y de libre nombramiento, autoridades presupuestarias, fiscales.	Defensorías, comités legislativos, responsabilidad criminal, responsabilidad civil, reglas para la exclusión de pruebas.
<i>De Responsabilización a Control Social</i>	Consejos de seguridad barrial, organizaciones comunitarias, los medios, institutos de políticas e investigación policiales.	Evaluación civil de quejas, auditores externos, los medios, monitores de derechos humanos, institutos de políticas e investigación policiales.

Estudios han demostrado que el control civil de la policía puede ser una forma efectiva de prevenir la corrupción y el abuso policial⁵⁸⁶. Joel Miller del *Vera Institute of Justice* observa que muchos académicos y abogados creen que:

El monitoreo de la policía garantiza investigaciones más cuidadosas y justas, que más denuncias sean mantenidas o resulten en más acciones disciplinarias y, como resultado, se disuade una mayor cantidad de

⁵⁸⁵ Cuadro reproducido de Stone y Ward, ob. cit. nota 330, pág.17.

⁵⁸⁶ *Ibid.* pág. 12; *pero ver* Christopher Stone y Merrick Bobb, *Civilian Oversight of the Police in Democratic Societies*, Presentation at Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, California, 5 al 8 de mayo de 2002, pág 6, (donde se argumenta que “[e]l desarrollo de un control civil fuerte representa un esfuerzo para fortalecer las reparaciones [por abuso de poder policial] y hacer que se respeten los derechos básicos más consistentemente. Pero la construcción de estos mecanismos de control crea una variedad de problemas en la práctica y en principio, tales como a quien dar los poderes de control, el grado de la pena que se debe aplicar, y la transparencia pública de estos procesos.”) [en línea] http://www.vera.org/publication_pdf/179_325.pdf.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

mala conducta policial . . . las prioridades y políticas de la policía son más eficaces y responden más a las necesidades de la comunidad cuando participan civiles que cuando la policía toma decisiones sin opinión civil⁵⁸⁷.

Miller continúa anotando que:

[A]rgumentos sobre la eficacia [del monitoreo de la policía] son probablemente más convincentes en contextos en los cuales sistemas internos de control son notoriamente débiles o inexistentes, en donde hay abusos claros y generalizados por parte de la policía, o en donde las organizaciones policiales son muy pobremente administradas y organizadas. Este puede ser el caso, por ejemplo, en países en transición democrática, los cuales históricamente no han tenido sistemas de control⁵⁸⁸.

Todos estos elementos están presentes en Paraguay—la fiscalización es relativamente mala, el abuso de autoridad por parte de la policía continúa siendo un problema, la administración policial es defectuosa, y el país ha salido recientemente de tres décadas de gobierno autoritario. La necesidad de monitoreo externo de la actuación gubernamental en Paraguay es evidente. Adicionalmente, es recomendable tener múltiples mecanismos de control que se entrecrucen y apoyen mutuamente en sus operaciones. El criminólogo David Bayley observa que una “característica distintiva de las fuerzas policiales democráticas es que son responsables frente a múltiples audiencias a través de múltiples mecanismos”⁵⁸⁹. Esto es necesario “precisamente porque los policías no tienden a salvaguardar, por su propia cuenta, el tenso balance entre sus poderes coercitivos y el requisito de la legalidad”⁵⁹⁰.

⁵⁸⁷ Joel Miller, *Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature*, Presentación en Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, California, 5 al 8 de mayo de 2002, pág 2 [en línea] http://www.vera.org/publication_pdf/178_338.pdf.

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ David Bayley, *The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View*, En: CIVILIAN POLICE AND MULTINATIONAL PEACEKEEPING: A ROLE FOR DEMOCRATIC POLICING, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 1999, pág. 5, [en línea] <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/172842.pdf>.

⁵⁹⁰ HINTON, ob. cit. nota 487, pág. 41.

4.1.2.4 Investigaciones lideradas por la Fiscalía

Las investigaciones lideradas por la Fiscalía han mostrado gran potencial de responder a la violencia delictiva⁵⁹¹. Como el nombre lo indica, tales investigaciones “incluyen al fiscal desde la etapa inicial de la investigación policial, quien guía el proceso posiblemente desde el momento en el que se denuncia el hecho punible hasta el momento en el que llega a juicio”⁵⁹². Adicionalmente, los fiscales y los investigadores policiales pueden tener sesiones regulares estratégicas para asegurar que la policía sepa qué buscar en sus investigaciones. Como se explica más abajo, las investigaciones lideradas por la Fiscalía pueden ayudar a reducir la delincuencia, proteger de forma efectiva los derechos de los acusados, dejar una mejor impresión de la policía en las víctimas, y acelerar el proceso considerablemente.

Las investigaciones lideradas por la Fiscalía tienen la ventaja significativa de que los fiscales, con su conocimiento avanzado del derecho, son capaces de dirigir la investigación con la mirada de recolectar pruebas admisibles. Se esfuerzan para que la información sea limpia y que no sea excluida por culpa de la coerción o del incumplimiento de garantías judiciales⁵⁹³. Su mayor observancia del proceso judicial conlleva a niveles más altos de condenas y mayor respeto a los derechos de los acusados. Más aún, investigaciones lideradas por las fiscalías tienen el beneficio adicional de entrenar un grupo de fiscales ‘expertos’ que continuamente mejoran la habilidad de recoger prueba admisible.

El sistema de investigaciones dirigidas por las fiscalías fue instituido en Sudáfrica con gran éxito. Específicamente, el programa fue implementado para combatir el serio problema de atraco de vehículos, como también el bajo nivel de condenas para aquellas personas arrestadas por el crimen (alrededor del 10%)⁵⁹⁴. El

⁵⁹¹ *Ver, por ejemplo*, VIRGINIA FRANCIS, BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE, PROSECUTION TASK FORCE ON CAR-HIJACKING: FINAL EVALUATION REPORT, Washington D.C.: U.S. Department of Justice, 2001, pág. ii-iii, [en línea] http://www.vera.org/publication_pdf/150_212.pdf.

⁵⁹² *Ibid.* pág. 10.

⁵⁹³ El artículo 174 del Código Procesal Penal es una regla de exclusión, la cual le quita valor a cualquier prueba adquirida a través de medios que violan las garantías procesales. Código Procesal Penal art. 174, Ley No. 1.286/98, 8 de julio de 1998 (“Exclusiones probatorias. Carecerán de toda eficacia probatoria los actos que vulneren garantías procesales consagradas en la Constitución, en el derecho internacional vigente y en las leyes, así como todos los actos que sean consecuencia de ellos.”).

⁵⁹⁴ FRANCIS, *ob. cit.* nota 591, pág. ii.

éxito del programa fue dramático. Después de su implementación, el grupo dirigido por la fiscalía elevó la tasa de condenas de asaltantes de vehículos arrestados de tan sólo 10% a un promedio del 42%⁵⁹⁵. El tiempo alcanzado para la resolución de un caso (desde el momento del arresto) se redujo a un promedio de cuatro a cinco meses, del promedio anterior de seis meses⁵⁹⁶.

Como se señaló anteriormente, las reformas en Paraguay han requerido que las investigaciones sean dirigidas por la fiscalía. El sistema está siendo implementado actualmente; sin embargo, las autoridades deberían asegurar mayor coordinación y cooperación entre la policía y el Ministerio Público para que el sistema tenga mayor eficacia práctica.

4.2 Medidas legales y otras medidas estructurales

4.2.1 Medidas legales/estructurales menos efectivas

4.2.1.1 Aumentar el encarcelamiento mediante el aumento de la duración de las condenas, la limitación de las alternativas a la prisión, y la tolerancia de altos niveles de prisión preventiva

Una reacción común al fenómeno de la creciente inseguridad pública en sociedades en transición ha sido implementar políticas que promueven el mayor uso de reclusión, mediante el aumento de la duración de las condenas penales, la limitación del uso de medidas alternativas a la prisión, y el apoyo o la tolerancia de altos niveles de prisión preventiva. Como se describió antes, estrategias que enfatizan el encarcelamiento y desestiman alternativas a la prisión como soluciones a la criminalidad tienen una larga historia en el país, conectada a presiones políticas y de los medios de comunicación⁵⁹⁷. Sin embargo, el mayor uso de la prisión aumenta el desarrollo de entornos dañinos—los centros de detención—que estimulan comportamiento criminal futuro. Al mismo tiempo, demasiada dependencia en el encarcelamiento desvía atención y recursos de otras prioridades

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.* pág. iii.

⁵⁹⁷ ENTREVISTA con Bader Rachid Lichi, Marcelo Duarte y Edmundo Rolón, cit. nota 148; ENTREVISTA con Lucas Samuel Barrios, cit. nota 310; ENTREVISTA con Víctor Manuel Núñez, cit. nota 97.

a donde podrían ser dirigidas: esfuerzos de rehabilitación y reintegración, y confrontar las causas inmediatas del crimen. Más aún, la evidencia demuestra que simplemente encarcelar a más personas no es una medida efectiva para reducir la delincuencia.

4.2.1.2 *Las prisiones como universidades de crimen*

Aumentar el uso de encarcelamiento es una política deficiente porque las prisiones, particularmente aquellas que están superpobladas o mal mantenidas, son entornos dañinos en los cuales el comportamiento violento—que puede ocurrir en amotinamientos, peleas entre los detenidos, o abuso por parte de los oficiales de la prisión—la corrupción, y otras formas de criminalidad son generalizadas. Como lo documentó nuestro equipo de investigación en Paraguay, individuos que no han sido juzgados o que han sido sentenciados por hechos punibles menores están en las mismas áreas con aquellos que han sido sentenciados y declarados culpables de crímenes serios. Las prisiones, por lo tanto, funcionan como centros en los cuales los detenidos aprenden técnicas criminales y adoptan valores antisociales de los presos más peligrosos con los cuales tienen contacto constante. El Director de Asuntos Internos de la Policía, Néstor Báez Sosa, nos describió la situación en los siguientes términos:

Este es un problema muy serio: los presos llaman a las cárceles la “universidad del crimen” porque van allá y aprenden nuevas formas y métodos de delincuencia, que incluyen como formar una organización [criminal], nuevas formas de escaparse y de volver a entrar. Hay grupos marginales organizándose, y cuando salen [de la cárcel], cometen crímenes en conjunto⁵⁹⁸.

Adicionalmente, los prisioneros muchas veces aprenden comportamientos violentos al estar presos. De hecho, tal comportamiento puede ser fomentado. Al analizar de las condiciones de detención en EE.UU. Eric Sterling ha observado que: “La prisión enseña que cualquier desaire, cualquier insulto, cualquier amenaza al lugar personal en el orden de la jerarquía, *debe* ser respondido con violencia o

⁵⁹⁸ ENTREVISTA con Néstor Báez Sosa, cit. nota 231.

uno se convertirá en víctima de violencia y degradación. Los presos aprenden que la violencia es el *medio* para la propia protección”⁵⁹⁹.

Ciertamente, hay situaciones en las cuales delincuentes particularmente violentos deberían ser encarcelados. El gran peso de la evidencia, sin embargo, aconseja en contra de hacer que la prisión sea la sanción favorita de los sistemas de justicia penal, particularmente, aquellos que están severamente sobrecargados como en el Paraguay. Es vital que los centros de detención estén estructurados para minimizar los efectos negativos de prisión, particularmente para aquellos encarcelados por primera vez, los menores, y los menos violentos.

4.2.1.3 Superpoblación en las prisiones

Fomentar políticas que promueven el encarcelamiento es también imprudente porque contribuye al problema de la superpoblación en el sistema penitenciario de Paraguay. Desde 30 de marzo de 2007, la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, la penitenciaría de adultos más importante, albergaba 2.927 detenidos⁶⁰⁰, a pesar de que el edificio tenía capacidad sólo para 1.200⁶⁰¹. En la misma fecha, la Penitenciaría Regional Ciudad del Este, la cual tiene capacidad para una población máxima de 250⁶⁰², tenía una población de 683 detenidos⁶⁰³.

La superpoblación extrema de las prisiones, también un serio problema en muchos otros países de América Latina, conlleva al dramático deterioro del nivel de vida de los prisioneros, y por lo tanto los lleva a sus límites físicos y psicológicos. Las prisiones superpobladas están cargadas de tensión, produciéndose en ellas los índices más altos de motines y rebeliones⁶⁰⁴.

⁵⁹⁹ Eric E. Sterling, *A Crime Prevention Vision*, En: CRIME POLICY, Silver Spring, MD: Criminal Justice Policy Foundation, noviembre 1993, [en línea] <http://www.cjpf.org/crime/crime.html>.

⁶⁰⁰ Ministerio de Justicia y Trabajo, Parte Diario de las Penitenciarías del País, 30 de marzo de 2007 (en el archivo de la IHRC).

⁶⁰¹ INFORME DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE VISITAS PENITENCIARIAS, ob. cit. nota 143, pág. 5.

⁶⁰² *Ibid.* pág. 26.

⁶⁰³ Ministerio de Justicia y Trabajo, Parte Diario de las Penitenciarías del País, 30 de marzo de 2007 (en el archivo de la IHRC).

⁶⁰⁴ *Ver, por ejemplo*, Human Rights Watch, *Special Issues and Campaigns, Prisons*, En: WORLD REPORT 1999, New York: Human Rights Watch, [en línea] <http://www.hrw.org/worldreport99/special/prisons.html>; Human Rights Watch, *Brazil*, En: WORLD REPORT 2003, New York: Human Rights Watch, [en línea] <http://hrw.org/wr2k3/americas2.html>; *Riot*

Los motines y las rebeliones son problemas particularmente serios puesto que tienen un rango de consecuencias negativas. Se necesitan muchos oficiales de policía para restablecer el orden. Durante períodos de desorden en los centros de detención, las autoridades, por lo tanto, deben desviar fuerzas de otras actividades policiales para controlar los motines⁶⁰⁵. Desafortunadamente, esto reduce el número de policías en las calles para combatir la delincuencia. Adicionalmente, los policías (como también los prisioneros) muchas veces son lesionados o asesinados durante motines y rebeliones⁶⁰⁶.

Es preciso subrayar que la “[f]alta de medidas alternativas a la prisión es considerada una causa importante de la superpoblación de prisiones en muchos países”⁶⁰⁷. Como observa Mikinao Kitada, Director del *Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* de las NN.UU.:

En general, se entiende que medidas eficaces para reducir el hacinamiento carcelario deben incluir el planeamiento creativo y la implementación de alternativas a la prisión. Para asegurarse de la acción requerida, deberían movilizarse esfuerzos colectivos a todo nivel del sistema de justicia penal entero . . . [D]ebería hacerse uso eficaz de las medidas alternativas, tales como multas, suspensión de condenas, el uso adecuado de libertad condicional, órdenes de servicio comunitario, etc.⁶⁰⁸.

Las autoridades paraguayas deberían abstenerse de limitar el uso de medidas alternativas, no sólo porque no hay evidencia de que esto ayuda a reducir la delincuencia, sino también porque imponer condenas a prisión más frecuentes y extensas contribuye al serio problema de la superpoblación en las prisiones paraguayas.

“*Caused by Overcrowding,*” BBC NEWS, 25 de octubre de 2002, [en línea] <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/2359897.stm>.

⁶⁰⁵ Por ejemplo, el motín que ocurrió en enero de 2007 en una cárcel superpoblada en El Salvador requirió “[c]ientos de policías, soldados, y guardias de seguridad para restablecer el orden.” *El Salvador Jail Rioters Kill 21*, BBC NEWS, 7 de enero de 2007, [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6238345.stm>.

⁶⁰⁶ Ver, por ejemplo, las fuentes citadas en la nota 604.

⁶⁰⁷ Mikinao Kitada, *Prison Population in Asian Countries: Facts, Trends and Solutions*, Trabajo presentado al U.N. Programme Network Insts. Technical Assistance Workshop, Viena, Austria, 10 de mayo de 2001, pág. 8, [en línea] <http://www.unicri.it/www/related/pni/docs/2001/kitada.pdf>.

⁶⁰⁸ *Ibid.* pág. 8-9.

Estudio de caso: motines masivos y simultáneos en el estado de São Paulo

Las rebeliones en centros de detención coordinadas y generalizadas frecuentemente son aún más peligrosas que los motines de cárceles individuales. Un ejemplo particularmente revelador de motines masivos y simultáneos ocurrió en São Paulo en mayo de 2006, cuando la organización criminal, el *Primeiro Comando da Capital* (PCC) “efectivamente se las arregló para cerrar la ciudad de São Paulo” coordinando motines simultáneos y la toma de más de setenta unidades carcelarias⁶⁰⁹. La operación, que también incluyó la “ejecución de oficiales de policía y la destrucción de propiedad pública y privada”⁶¹⁰, resultó en la toma de más de 250 rehenes, muchos de los cuales era guardias de prisión⁶¹¹, y gran cantidad de homicidios, que incluyeron oficiales de policía, guardias de prisión, y transeúntes⁶¹². Adicionalmente, en todo São Paulo, buses fueron secuestrados e incendiados, y bares, bancos, y estaciones de policía fueron atacadas por hombres enmascarados con metralletas⁶¹³. Los residentes fueron aterrorizados y describieron la situación como totalmente “fuera de control”⁶¹⁴. Las actividades normales en la ciudad se redujeron y llegaron prácticamente a incapacitar a una de las metrópolis más grandes de América Latina.

Las fuerzas de policía fueron tan insuficientes que el Presidente Luiz Inacio Lula da Silva estuvo “listo para enviar 4.000 tropas federales,” para ayudar a manejar la situación⁶¹⁵. La relativa facilidad con la que el PCC puso a São Paulo en caos refleja el peligro y el riesgo de tener prisiones superpobladas, mal administradas, y sin personal suficiente.

⁶⁰⁹ Heidi Cerneka, *Brazil's PCC Prison Gang May Be Murderers But the State Is Their Accomplice*, BRAZZIL MAGAZINE, 6 de junio de 2006, [en línea] <http://www.brazzil.com/content/view/9618/78/>.

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ *More Die in Fresh Brazil Violence*, BBC NEWS, 14 de mayo de 2006, [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4770469.stm>.

⁶¹² *Gang Violence Grips Brazil State*, BBC NEWS, 15 de mayo de 2006, [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4771455.stm>.

⁶¹³ *Brazil Gang Attacks Toll Passes 80*, CBS NEWS, 15 de mayo de 2006 [en línea] <http://www.cbsnews.com/stories/2006/05/15/world/main1617033.shtml>.

⁶¹⁴ *Sao Paulo Residents Under Siege*, BBC NEWS, 15 de mayo de 2006 [en línea] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4774185.stm>.

⁶¹⁵ *Brazil Gang Attacks Toll Passes 80*, ob. cit. nota 613.

4.2.1.4 Análisis de Costo-Beneficio

Aumentar el encarcelamiento es una medida imprudente para combatir la delincuencia, por las razones descritas anteriormente, y porque los costos del encarcelamiento generalmente son mayores que los beneficios. El encarcelamiento impone una doble carga en la sociedad: primero, el sistema penitenciario requiere muchos recursos, que incluye los recursos humanos para el control de internos, e inversión financiera para el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura. Segundo, cuando los individuos son encarcelados, se les impide ser miembros productivos de la sociedad.

Acerca de aumentar la duración de sentencias, a pesar de ser una medida atractiva para gobiernos de sociedades en transición, “estas respuestas represivas generalmente no parecen ser herramientas efectivas para combatir la delincuencia—de hecho, muchas veces parecen reintroducir prácticas policiales que pueden *terminar por impedir la lucha efectiva contra la delincuencia*”⁶¹⁶. De hecho, existe un acuerdo general entre abogados, políticos, y académicos de que aumentar las sentencias penales impone costos elevados en el sistema de justicia penal, y es poco probable que produzca resultados en términos de disuasión y reducción de actividad criminal. Conforme a la opinión de la Profesora Sara Sun Beale, una experta en justicia penal y miembro de la Sociedad Internacional para la Reforma del Derecho Penal, “pocos profesionales de la justicia penal creen que aumentar la duración de sentencias mejorará considerablemente la seguridad pública o reducirá la delincuencia. . . . La opinión dominante entre los expertos es que el aumento de la duración de las sentencias traerá, a lo mejor, reducciones modestas”⁶¹⁷. El *Vera Institute of Justice* y el Centro de Estudios Legales y Sociales, informan que “[e]xiste poca evidencia de que los delincuentes cambian su comportamiento tomando en cuenta las sanciones legales; por ejemplo, especialmente cuando las posibilidades de ser detectados son bajas [E]xiste baja correlación entre la duración de la mayoría de las sentencias y la probabilidad

⁶¹⁶ NEILD, ob. cit. nota 504, pág. 33 (énfasis añadido).

⁶¹⁷ Sara Beale, *What's Law Got to Do With It? The Political, Social, Psychological and Other Non-Legal Factors Influencing the Development of (Federal) Criminal Law*, En: BUFFALO CRIMINAL LAW REVIEW, vol. 1, 1997, pág 25 y 27, (énfasis añadido).

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

de reincidencia”⁶¹⁸. En particular, aumentar las penas es ineficaz en reducir los crímenes perpetrados por delincuentes jóvenes “que posiblemente no tomarán en cuenta ni la posibilidad de ser detectados ni los costos de penas futuras, y que pueden saber muy poco sobre las penas”⁶¹⁹.

En 2002, el *Center for Criminal Justice Studies* de la Universidad de New Brunswick evaluó 117 estudios ejecutados en Canadá, Gran Bretaña, y los Estados Unidos, los que incluyeron un total de 442.471 delincuentes para determinar correlaciones (i) entre reincidencia y duración de sentencias y (ii) entre reincidencia y el tipo de sanción recibida (i.e., una sentencia institucional, una sanción comunitaria, o una sanción intermedia de libertad condicional)⁶²⁰. Encontró que no había correlación entre el tipo de sanción escogida y la reincidencia y, de hecho, “que habían indicios preliminares de que el aumento de la duración de las sentencias estaba asociado con índices ligeramente *mayores* de reincidencia”⁶²¹.

No sólo hay “beneficios cuestionables . . . derivados de aumentar solamente la duración de sentencias, especialmente porque el costo del encarcelamiento es alto”⁶²², sino que, como señala Marc Mauer, Director Asistente del *Sentencing Project*, “el encarcelamiento tiene efectos negativos en el potencial de los individuos de percibir ingresos y resulta en la ausencia de un potencial miembro de una familia y una comunidad”⁶²³. A este respecto, aumentar los períodos de encarcelamiento obstaculiza esfuerzos para rehabilitar a individuos. Dado que “[s]ólo las sentencias de rehabilitación mejor administradas parecen reducir el comportamiento criminal”⁶²⁴, aumentar la duración y la frecuencia de detención puede fomentar la reincidencia y consecuentemente ser contraproducente en la reducción de la actividad criminal.

⁶¹⁸ ALES Y OTROS, ob. cit. nota 479, pág. 6.

⁶¹⁹ Philip Heymann, *The New Policing*, En: CRIME AND POLICING IN TRANSITIONAL SOCIETIES, ob. cit. nota 481, pág. 47.

⁶²⁰ PAULA SMITH, CLAIRE GOGGIN Y PAUL GENDREAU, THE EFFECTS OF PRISON SENTENCES AND INTERMEDIATE SANCTIONS ON RECIDIVISM: GENERAL EFFECTS AND INDIVIDUAL DIFFERENCES, New Brunswick: Universidad de New Brunswick, 2002 [en línea] http://ww2.psepc-sppcc.gc.ca/publications/corrections/200201_Gendreau_e.pdf.

⁶²¹ *Ibid.* pág. ii (énfasis añadido).

⁶²² Harvey Gee, *Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California*, En: NEW ENGLAND JOURNAL ON CRIMINAL & CIVIL CONFINEMENT, vol. 30, 2004, pág. 363.

⁶²³ *Ibid.* (citando a Marc Mauer, Director Asistente del *Sentencing Project* [Proyecto de Sentencias]).

⁶²⁴ ALES Y OTROS, ob. cit. nota 479, pág. 6.

4.2.1.5 *Uso de prisión preventiva*

La prisión preventiva es también contraproducente, y desafortunadamente es usada comúnmente en Paraguay: de acuerdo al *Parte diario* del 30 de marzo de 2007 del Ministerio de Justicia y Trabajo, 4.676 detenidos (75%) de los 6.227 detenidos en centros de detención de adultos todavía no habían sido juzgados ni habían recibido sentencia⁶²⁵. La creencia que mantener detenidos a los acusados antes del juicio mantiene a supuestos criminales lejos del resto de la sociedad y por lo tanto reduce la delincuencia, no tiene soporte empírico. Al contrario, hay evidencia de que políticas policiales dirigidas principalmente a remover a los criminales de la sociedad—por ejemplo, promover arrestos y detenciones de sospechosos—tienen un bajo impacto en las tasas agregadas de delincuencia⁶²⁶. Esto no es sorprendente, puesto que criminólogos, psicólogos, y científicos sociales han demostrado la dificultad de predecir de forma precisa el comportamiento criminal futuro: por ejemplo, después de valorar más de dieciséis diferentes estudios empíricos y evaluaciones de estudios sobre la exactitud de predecir el comportamiento criminal futuro, Charles Patrick Ewing, un profesor tanto de derecho como de psicología, concluyó: “[I]nvestigaciones empíricas indican que . . . las predicciones [de conducta criminal] tienen más probabilidad de ser equivocadas que correctas” y llevarán a encarcelamientos innecesarios⁶²⁷. Esta imprecisión fue encontrada en predicciones sobre delincuentes sin antecedentes y reincidentes, y fue un problema significativo independientemente de los “predictores objetivos” utilizados⁶²⁸. Ewing observó adicionalmente que predecir crímenes más serios, como crímenes violentos, es inclusive más difícil que predecir crímenes en general porque son menos frecuentes, y “mientras menos

⁶²⁵ Ministerio de Justicia y Trabajo, *Parte Diario de las Penitenciarías del País*, 30 de marzo de 2007 (en el archivo de la IHRC).

⁶²⁶ *Ver, por ejemplo*, Foglesong y Stone, ob. cit. nota 361, pág. 16-19. Foglesong y Stone argumentan que, al contrario, las políticas de justicia criminal deberían apuntar a solucionar las causas próximas de la criminalidad y mejorar la coordinación entre las varias instituciones de justicia criminal “alineando” sus políticas.

⁶²⁷ Charles Patrick Ewing, *Schall v. Martin: Preventive Detention and Dangerousness Through the Looking Glass*, *En: BUFF. L. REV.*, vol. 34, 1985, pág. 225.

⁶²⁸ *Ibid.* pág. 189-92.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

frecuente es un evento, es más difícil predecir en forma exacta su ocurrencia”⁶²⁹. En vista de que las predicciones sobre conducta criminal son imprecisas, intentar usar la prisión preventiva para evitar la delincuencia futura en Paraguay probablemente sea ineficiente, resultará en encarcelamiento excesivo, y pondrá una carga aún mayor en el sistema penitenciario.

Un estudio del proyecto *Open Society Justice Initiative*, llevado a cabo en 2004, estudió el uso de la prisión preventiva en México. El *Open Society Justice Initiative* caracterizó a la prisión preventiva como “usada excesivamente” en el país, con el 42,7% de la población de las prisiones en 2004 todavía a la espera de juicio⁶³⁰. Los resultados de esta investigación demostraron las falacias de ciertos mitos acerca de la efectividad de la prisión preventiva que habían contribuido a la perpetuación de su uso excesivo.

Un mito generalizado era que la prisión preventiva ayudaría a reducir la delincuencia. Las autoridades mexicanas alegaban que detener a sospechosos de crímenes en forma preventiva podría reducir la delincuencia al impedir que los sospechosos cometan actos criminales futuros y al disuadir a criminales potenciales⁶³¹. Sin embargo, los datos (desplegados en el cuadro que sigue) demostraron que “a pesar de que la población en prisión preventiva ha crecido, la incidencia delictiva se ha mantenido en niveles inusuales A pesar de ocho años de crecimiento promedio anual del 14% de la cantidad de internos en prisión preventiva, la delincuencia no se ha desplomado como cabría esperar”⁶³².

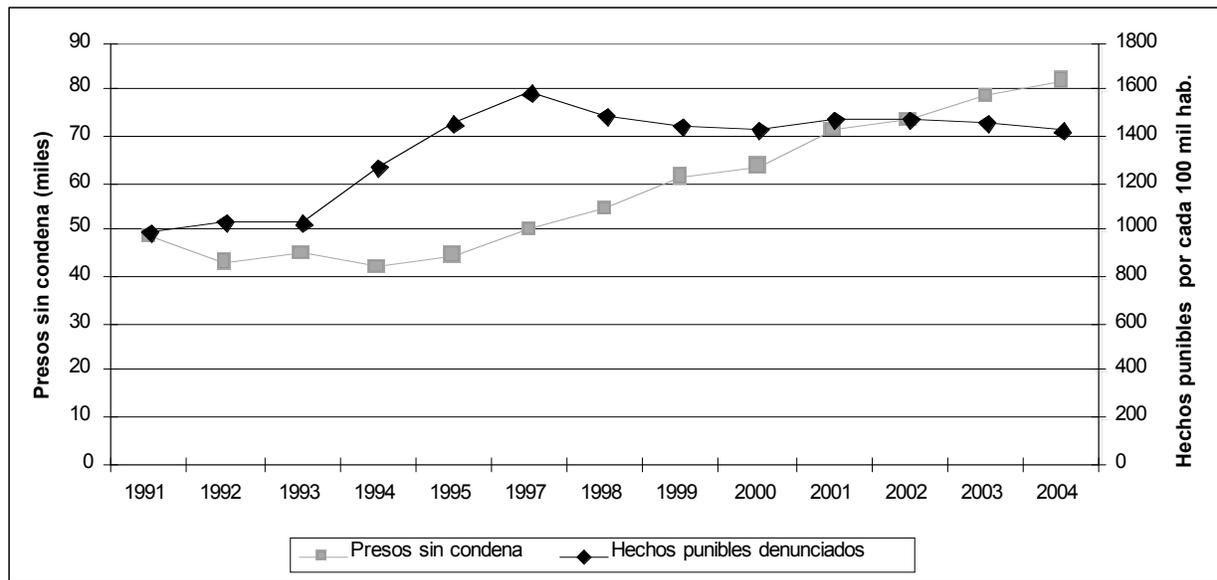
⁶²⁹ *Ibid.* pág. 202-03 (cita omitida).

⁶³⁰ GUILLERMO ZEPEDA LECUONA, *LOS MITOS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO*, New York: Open Society Justice Initiative, 2004, pág. 6.

⁶³¹ ZEPEDA LECUONA, ob. cit. nota 630, pág. 9-10.

⁶³² *Ibid.* pág. 10.

Gráfico 19—Presos sin condena y hechos punibles denunciados en México⁶³³.



Como respuesta, algunos defensores de la prisión preventiva en México argumentan que los índices de delincuencia han disminuido en realidad pero parecen mantenerse relativamente constantes porque ahora hay más probabilidad de que las víctimas denuncien hechos punibles. Sin embargo, esta posición no tiene soporte empírico—si algo está ocurriendo, es que la verdadera tasa de delincuencia probablemente está aumentando, pues estudios ejecutados por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad demuestran que la disposición para denunciar hechos punibles ha disminuido: por ejemplo, el porcentaje de hechos punibles denunciados disminuyó de 34% a 25% de 2001 a 2002⁶³⁴.

Otro mito que fue cuestionado por los datos fue que la prisión preventiva haría a los ciudadanos sentirse más seguros. Como respuesta a aumentos percibidos de la inseguridad y la presión pública para que se castigue a los criminales, los legisladores promulgaron leyes más estrictas que permitían mayor uso de la prisión preventiva. Esto resultó en la casi duplicación de la población de detenidos sin juicio en México en un período de diez años (de aproximadamente 42.000 prisioneros en 1994 a 82.000 prisioneros en 2004)⁶³⁵. Mientras que el Estado ha intentado publicitar y utilizar el crecimiento de la población en las

⁶³³ *Ibid.* pág. 9 (citando datos del Ministerio de Seguridad Pública y Servicios de Justicia de México; datos desde 1996 disponibles).

⁶³⁴ *Ibid.* pág. 10.

⁶³⁵ *Ibid.* pág. 9.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

prisiones para restablecer la confianza pública en el sistema de justicia criminal y promover sentimientos de mayor seguridad ciudadana, por lo menos un investigador concluyó que la evidencia indica que “el incremento en el uso de prisión preventiva a costa de las garantías de libertad y del debido proceso, no tiene un impacto positivo en la percepción de inseguridad de los mexicanos”⁶³⁶.

Al contrario, los ciudadanos mexicanos continúan sintiéndose extremadamente inseguros. Una encuesta nacional ejecutada en 2001 reveló que 47% de los encuestados se sentían “algo inseguros” o “muy inseguros”, en una encuesta nacional efectuada en agosto de 2002, se determinó que esta cifra era 44%—manteniéndose efectivamente igual⁶³⁷. De hecho, en encuestas hechas en la Ciudad de México y sus alrededores, el porcentaje de encuestados que sintieron que la seguridad pública era el problema más grave de la ciudad aumentó del 55% en febrero de 2000 al 74% en febrero de 2001⁶³⁸. Encuestas hechas a nivel nacional revelaron un bajo nivel de confianza en la policía, pues sólo el 22,6% de los encuestados en 2001 señalaron que confiaban en la policía⁶³⁹. En otra encuesta que evaluó la confianza del público en varias autoridades, se le dio a la policía mexicana un puntaje del 4,4 en una escala de 0,0 (confianza más baja) a 10 (confianza más alta), solamente se consideró a un grupo como menos confiable – los miembros del Congreso federal⁶⁴⁰. En suma,

[l]as autoridades hacen de la pena anticipada de prisión preventiva un bálsamo para que los denunciantes y la sociedad en general sientan que se está haciendo justicia. Esta modalidad de la prisión preventiva como espectáculo social busca esconder tras una cortina de humo el problema real: la incapacidad de repuesta de las instituciones, la

⁶³⁶ *Ibid.* pág. 12.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ *Ibid.* pág. 11.

⁶³⁹ *Ibid.* pág. 12, citando al Ministerio del Interior de México, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001*, En: ESTE PAÍS: TENDECIAS Y OPINIONES, NO. 137, agosto de 2002, pág. 13 y 24.

⁶⁴⁰ *Ibid.* pág. 12, citando a HUGO CONCHA Y OTROS, *CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO: UNA ENCUESTA NACIONAL DE ACTITUDES, PERCEPCIONES Y VALORES*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pág. 62 y 250.

abrumadora realidad de que 97% de los delitos que se cometen en México no son castigados. A falta de justicia se ofrece castigo⁶⁴¹.

Como concluye la *Open Society Justice Initiative*, “[a]nte la presión social, el sistema penal mexicano y sus autoridades no están buscando quién la hizo, sino quien la pague”⁶⁴². El sistema de justicia penal paraguayo está en riesgo de cometer el mismo error y, de hecho, es probable que ya esté en el proceso de hacerlo. En la medida que los jueces y políticos sientan más la presión pública para encarcelar a aquellos que parecen ser criminales, las autoridades pueden perder su preocupación por encontrar a los verdaderos criminales y pueden recurrir a detener a sospechosos preventivamente.

4.2.2 Medidas legales y estructurales más eficaces

4.2.2.1 Usar alternativas al encarcelamiento y aumentar el enfoque en la rehabilitación y la reintegración

La disponibilidad de medidas alternativas está ligada a varios resultados positivos. Primero, la implementación de medidas alternativas reduce la superpoblación violenta de las prisiones y por lo tanto mejora las condiciones en las prisiones para la población carcelaria. Segundo, otorgar medidas alternativas en cualquier caso en particular, significa que el individuo no será puesto en un entorno en el cual esté expuesto a un comportamiento criminal y violento. Finalmente, las medidas alternativas centran su atención en la rehabilitación, y promueven la reintegración en la comunidad tan pronto como sea posible y ayudan a los condenados a convertirse en miembros productivos de la sociedad.

En Brasil, por ejemplo, las autoridades judiciales han aumentado gradualmente la aplicación de medidas punitivas que no implican la detención, con el apoyo del gobierno federal, como sanciones para personas que cometen hechos

⁶⁴¹ *Ibid.* pág. 12, citando a GUILLERMO ZEPEDA LECUONA, CRIMEN SIN CASTIGO: PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO, México, D.F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, 2004, pág. 220.

⁶⁴² *Ibid.* pág. 17.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

punibles relativamente menores⁶⁴³. Esta iniciativa ya ha producido resultados positivos, que incluyen el ahorro de recursos significativos y la reducción del nivel de superpoblación y tensión en las prisiones del país. En una nota de prensa de noviembre de 2006, el Ministerio de Justicia de Brasil indicó:

Las estadísticas con respecto a medidas alternativas son alentadoras: mientras que la tasa de reincidencia del sistema penitenciario varía entre 70% y 85%, esa misma tasa, con respecto a la estructura penal alternativa, baja a una variación de entre 2% y 12%. El objetivo de la sentencia alternativa es hacer que los ciudadanos que tienen conflictos con la ley se den cuenta de que sus actos fueron nocivos para la sociedad y que el daño debería ser reparado⁶⁴⁴.

Un funcionario del Departamento de Penitenciarías Nacionales del Ministerio de Justicia de Brasil señala, “Las sentencias alternativas no castigan menos, castigan mejor”⁶⁴⁵.

Las medidas alternativas son particularmente importantes para los menores, quienes actualmente constituyen alrededor del 3,5% de la población carcelaria de Paraguay. A pesar de que estas cifras son significativamente más bajas que las cifras del 2001, cuando los menores constituyeron al menos el 12% de la población carcelaria⁶⁴⁶. Las autoridades paraguayas deben continuar con la aplicación y con la expansión del uso de alternativas a prisión.

⁶⁴³ Nota de Prensa, Ministerio de Justicia de Brasil, Brasil discute ampliação de penas alternativas, 3 de noviembre de 2006, (en el archivo de la IHRC).

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ *Ibid. citando a* Márcia Alencar, coordinadora general del Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas.

⁶⁴⁶ En el 2001, hubo al menos 520 detenidos juveniles de 4.367 detenidos en total. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2001, ob. cit. nota 74, pág. 43. La organización obtuvo sus datos para el Centro Integral Educativo de Itauguá de la Pastoral Penitenciaria y para los otros centros de detención del parte diario del Ministerio de Justicia y Trabajo de 22 de noviembre de 2001. Sin embargo, los datos no incluyeron los menores detenidos en otros centros de detención para menores, excepto Itauguá. Por lo tanto, es posible que la cifra del 12% sea un estimado bajo.

Cuadro 12—Población de Adultos y Menores en los Centros de Detención⁶⁴⁷.

Centro de Detención	Adultos	Menores
Casa del Buen Pastor	205	0
Penitenciaría de Emboscada	0	0
Penitenciaría Nacional de Tacumbú	2.927	0
Centro Integral Educativo de Itaugúa	0	133
Centro Educativo “Virgen de Fátima”	0	8
Centro Educativo La Esperanza	0	12
Centro Educativo “Virgen de Caupé”	0	19
Penitenciaría Regional de Villarrica	221	6
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	428	0
Centro Regional de San Juan Bautista Misiones	155	2
Penitenciaría Regional de Encarnación	531	6
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	657	26
Correccional de Mujeres Juana María del Lara	27	1
Penitenciaría Regional de San Pedro	124	2
Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero	227	1
Penitenciaría Regional de Concepción	419	0
Población Total	5.921	216

Miguel Gómez Torres, funcionario de la oficina de la Corte Suprema en temas relacionados con menores en detención al momento de nuestra entrevista, ha venido trabajando para diseñar y crear albergues para niños y adolescentes en conflicto con la ley en Paraguay: “[N]ecesitamos una institución que no sea una cárcel Si te deshaces del estigma [de la prisión], los niños lo sentirán”⁶⁴⁸. Desafortunadamente, conforme a Gómez, la iniciativa de los albergues no ha sido bien recibida por el gobierno hasta ahora⁶⁴⁹. Heve Otero, Secretaria General de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, incluyó designar un tutor a un joven con problemas para que lo supervise, en lugar de ordenar una sentencia privativa de libertad. El tutor ayuda al joven a encontrar un trabajo o a inscribirse en una institución de educación superior. Sin embargo, Otero informó

⁶⁴⁷ Las cifras para las penitenciarías fueron los datos provistos por el Ministerio de Justicia y Trabajo, Parte diario de las penitenciarías del país, 30 de marzo de 2007 (en el archivo de la IHRC). Las cifras para los centros de detención de menores son de la EVALUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO, ob. cit. nota 143.

⁶⁴⁸ ENTREVISTA con Miguel Gómez Torres, cit. nota.191.

⁶⁴⁹ *Ibid.*

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

que el “programa es todavía muy pequeño”⁶⁵⁰. Otra iniciativa dirigida a los menores en conflicto con la ley es el Programa de Adolescentes Infractores, que se instituyó como proyecto piloto en la ciudad de San Lorenzo en el año 2004⁶⁵¹. El proyecto pretende desarrollar un modelo de intervención socio-jurídico que involucre al Estado, a través del Poder Judicial, y a la comunidad, con un Equipo Asesor multidisciplinario de la Justicia para abordar la problemática del adolescente en conflicto con la ley en la etapa preparatoria del juicio.⁶⁵² Este programa es una iniciativa alentadora, pero al momento está limitado geográficamente a una sola ciudad, la de San Lorenzo.

Los programas de rehabilitación y reintegración también son cruciales para las políticas de justicia penal exitosas. En un meta-análisis de cuarenta y cinco estudios sobre la eficacia del tratamiento correccional para delincuentes adultos y menores, investigadores en varias universidades encontraron que estos programas fueron particularmente exitosos al reducir la reincidencia cuando tomaron en cuenta “el riesgo, la necesidad, y la reacción” del individuo, a los cuales llamaron “los principios de rehabilitación efectiva”⁶⁵³. Los investigadores concluyeron:

Los servicios correccionales apropiados parecen funcionar mejor que sanciones penales que no incluyen servicios de rehabilitación, y mejor que servicios menos concordantes con nuestros . . . principios de rehabilitación efectiva [L]as tendencias de reacción [en el tratamiento correccional] que nosotros y otros detectamos. . . [son] de hecho merecedoras de aplicación y evaluación seria. Existen bases clínicas e investigativas razonablemente sólidas para la reafirmación política de la rehabilitación⁶⁵⁴.

El director de la Penitenciaría Industrial la Esperanza, Pastor Félix Dupont, enfatizó en conversación con nuestro equipo la importancia de programas de reintegración:

⁶⁵⁰ ENTREVISTA con Heve Otero, cit. nota 61.

⁶⁵¹ ENTREVISTA con María Victoria Cardozo, Integrante del Equipo Asesor del Programa de Adolescentes Infractores, 20 de marzo de 2007.

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ Donald Andrews y otros, *Does Correctional Treatment Work? A Clinically Relevant and Psychologically Informed Meta-Analysis*, En: CRIMINOLOGY, vol. 28, 1990, pág. 377 y 384.

⁶⁵⁴ *Ibid.* pág. 384.

La mejor manera de dar seguridad al país es invertir en la reintegración. La tasa [actual] de reincidencia es alta. El sistema de justicia criminal no tiene un plan interno para reintegrar a individuos a la sociedad. La reintegración incluye, pero va más allá, que sólo rehabilitación. Rehabilitación no necesariamente significa tratar de reinsertar a alguien en la sociedad⁶⁵⁵.

Mientras que el nivel general de desempleo en el país es alto, las oportunidades para aquellos con antecedentes penales son aún más escasas⁶⁵⁶. Néstor Báez Sosa, Director de Asuntos Internos de la Policía, nos dijo que después de salir de prisión, “es imposible conseguir un trabajo porque los [empleadores] preguntan si tienes antecedentes penales. [Si es así,] eres rechazado sin más. Por lo tanto, no hay otra opción que volver al crimen”⁶⁵⁷.

A este respecto, el establecimiento de la Penitenciaría Industrial La Esperanza, en la cual los detenidos son capacitados en la industria, trabajan ocho horas al día, y reciben un salario por su trabajo, parece ser un paso positivo⁶⁵⁸. Sin embargo, el centro, que tiene capacidad para 300 presos, sólo está disponible para aquellos que han recibido sentencia y está casi lleno a su capacidad máxima⁶⁵⁹. Más aún, Heve Otero les informó a nuestros investigadores que esfuerzos en Paraguay para crear programas para menores detenidos han sido limitados: “[Estos programas] son difíciles de mantener y por lo tanto [han] fracasado. . . . Debe haber recursos humanos especializados para los adolescentes y también [mayor] apoyo económico. No tenemos casi nada de esto”⁶⁶⁰.

4.2.2.2 Fortalecer y mejorar la eficiencia y transparencia a través del sistema judicial

Como observa la WOLA, “[l]a habilidad de la policía para combatir el crimen es, en última instancia, tan buena como el rendimiento del sistema judicial

⁶⁵⁵ ENTREVISTA con Félix Dupont, cit. nota 187.

⁶⁵⁶ ENTREVISTA con Michael Oloingsigh, cit. nota 153.

⁶⁵⁷ ENTREVISTA con Néstor Báez Sosa, cit. nota 231.

⁶⁵⁸ Visita a la Penitenciaría Industrial La Esperanza, 24 de octubre de 2006.

⁶⁵⁹ ENTREVISTA con Félix Dupont, cit. nota 187.

⁶⁶⁰ ENTREVISTA con Heve Otero, cit. nota 61.

Estudio de caso: programa de protección de testigos PROVITA en Brasil.

En Brasil, testigos y víctimas frecuentemente tienen miedo de cooperar con la policía, los fiscales, y las autoridades judiciales porque esto muchas veces puede significar poner sus vidas en peligro. Antes de 1997, los programas de protección de testigos que existían eran “relativamente limitados” y eran frecuentemente operados por los mismos policías⁶⁶¹. En 1996, las autoridades tomaron una estrategia distinta, estableciendo el *Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas da Violência* (PROVITA), un programa de protección de testigos administrado conjuntamente por el gobierno del estado de Pernambuco y la ONG, el *Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares* (GAJOP)⁶⁶².

Entre 2001 y 2004, la fiscal Raquel Dodge fue miembro del consejo de PROVITA, el órgano encargado de tomar decisiones sobre “admisión” de postulantes en el sistema de protección de testigos⁶⁶³. Ella enfatiza los principales aspectos del programa en conversación con nuestro equipo de investigación: (1) colaboración con la sociedad civil; (2) evaluación de las necesidades de protección de los postulantes, la cual consiste de una entrevista personal y un período probatorio de observación, que dura un promedio de 10 a 15 días; (3) participación de psicólogos y trabajadores sociales en el proceso de evaluación; (4) estrategias

(continúa en la página 165)

para juzgar y sancionar a criminales comprobados”⁶⁶⁴. Reflexionando sobre la experiencia de la reforma judicial y policial en Haití, Colin Granderson, que se desempeñó como el jefe de la misión conjunta NN.UU./OEA para Haití, observó que “la policía recibió casi toda la atención de los reformadores internacionales, mientras que el poder judicial siguió sufriendo de la falta de recursos, la falta de

⁶⁶¹ HUMAN RIGHTS WATCH, *POLICE BRUTALITY IN URBAN BRAZIL*, ob. cit. nota 491.

⁶⁶² Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas da Violência, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, [en línea] <http://www.gajop.org.br/provita/provita.htm>.

⁶⁶³ ENTREVISTA con Raquel Dodge, Fiscal Federal de Brasília, en Cambridge, Massachusetts, 28 de febrero de 2007.

⁶⁶⁴ Rachel Neild, *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*, Presentación a la Conference of the Foundation Canadienne pour les Amériques, Ottawa, Canadá, 7–8 de noviembre de 1996, pág 6.

(viene de la página 164)

para la protección de testigos diseñadas específicamente para satisfacer las necesidades de cada testigo; (5) la policía, el fiscal, y el juez tienen el poder de solicitar la protección del programa para cualquier individuo en particular; (6) estrategias para ayudar a reinsertar en la sociedad a testigos protegidos y/o continuar con su vida normal cuando la protección termine; y (7) posibilidad de apelar las decisiones de no otorgamiento de protección con el programa ante el mismo consejo o ante una autoridad superior (por ejemplo, si se trata del nivel estatal, para ante las autoridades federales)⁶⁶⁵.

En solamente un año de operación, el programa “hizo posible que numerosos testigos denuncien violencia por parte de escuadrones de la muerte, policías, y del crimen organizado sin miedo a represalias”⁶⁶⁶. El *Tribunal de Contas da União* (un tribunal cuasi judicial encargado de evaluar la eficacia y la integridad financiera de los programas gubernamentales) evaluó el programa en 2005 y describió a PROVITA como una “iniciativa de fundamental importancia en la lucha contra la impunidad en el país”⁶⁶⁷. Señaló que desde su creación, el programa ha protegido a cientos de testigos, y no había habido un solo caso en el cual un testigo protegido haya sido asesinado⁶⁶⁸. En 2005, PROVITA, operando al máximo de su capacidad, protegió a 3.500 víctimas de crimen y a otras 830 personas⁶⁶⁹. Hay esfuerzos en camino para expandir y mejorar el programa⁶⁷⁰.

independencia, personal incompetente, y la desconfianza generalizada de la población. El sistema de justicia penal ha sido, por lo tanto, incapaz de apoyar el trabajo de la policía”⁶⁷¹. Granderson enfatizó que “la policía no puede ser efectiva si los sistemas de justicia apropiados no están en su lugar para apoyar las acciones

⁶⁶⁵ ENTREVISTA con Raquel Dodge, cit. nota 663. PROVITA está basada en la Ley No. 9.807/99, 13 de julio de 1999, Lei de Proteção a Testemunha, la cual establece requisitos específicos para la organización y operación del programa.

⁶⁶⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, POLICE BRUTALITY IN URBAN BRAZIL, ob. cit. nota 491.

⁶⁶⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMA, PROGRAMA ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, 2005, pág. 61, [en adelante, INFORME SOBRE VÍTIMAS AMENAZADAS], (en archivo de la IHRC).

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, RELATÓRIO DE GESTÃO, pág. 4, (en archivo de la IHRC).

⁶⁷⁰ *Ibid.* pág. 4; INFORME SOBRE VÍTIMAS AMENAZADAS, ob. cit. nota 667, pág. 65-68.

⁶⁷¹ ZIEGLER Y NEILD, ob. cit. nota 475, pág. 50.

policiales La reforma policial no tiene lugar en un vacío institucional. Se debe prestar especial atención a los aspectos relacionados de los sistemas judicial y penitenciario”⁶⁷².

En particular, hay varias medidas que Paraguay puede tomar para fortalecer el sistema judicial. Por ejemplo, Paraguay puede establecer mecanismos para la protección de testigos y víctimas. (Ver recuadro, arriba). Estos programas de protección han probado ser vitales para los esfuerzos para responder contra el crimen organizado y la violencia policial en un rango de contextos.

Otra medida que Paraguay puede tomar es establecer penas más fuertes para la corrupción judicial, puesto que la corrupción judicial es un problema serio⁶⁷³. Según jueces con los que hablamos que prefirieron permanecer en el anonimato, el proceso de selección para el sistema judicial también ha estado plagado de corrupción, dado el nivel de presión política y los intereses que hay en las nominaciones. La corrupción en la selección de jueces probablemente tenga como resultado prácticas judiciales corruptas, lo cual socava la eficacia del sistema de justicia penal.

4.2.2.3 Destinar suficientes recursos a los defensores públicos

Proporcionales a las personas acusadas la oportunidad de ser oídas y de defenderse mejorará significativamente la precisión (como también la justicia) de los resultados obtenidos en sentencias judiciales, y por lo tanto ayudará al Estado a utilizar sus recursos para sancionar a los culpables. En este sentido, hay que señalar que, al momento, los defensores públicos en Paraguay están extremadamente sobrecargados. En marzo de 2006, en Asunción por ejemplo, había 167 fiscales mientras que había solamente veinte defensores públicos⁶⁷⁴. En San Lorenzo, había tres defensores públicos, y cada uno con una carga de 450 a 500 casos⁶⁷⁵.

⁶⁷² *Ibid.*

⁶⁷³ ENTREVISTA con Aldo Zuccolillo, cit. nota 89; ENTREVISTA con Enrique Cantero, Profesor de derecho penal, Universidad Católica de Asunción, Asunción, 16 de marzo de 2006; *ver también* SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY 2004, ob. cit. nota 151, pág. 71-72.

⁶⁷⁴ ENTREVISTA con Cecilia Pérez, cit. nota 67.

⁶⁷⁵ *Ibid.*

Cuadro 13—Defensores Públicos por cada 100,000 habitantes⁶⁷⁶.

Región	Número total de Defensores	No. de defensores por cada 100,000 hab.	Tasa de Homicidio por cada 100,000 hab.
Chile	192	2,1	4,8
Costa Rica	223	5,7	6,1
El Salvador	278	4,3	43
Guatemala	471	3,9	35
Honduras	233	3,3	46
Paraguay	96	1,7	18

4.2.2.4 Reforma integrada de la justicia penal y análisis de “alineaciones” institucionales

Como WOLA y Colin Granderson sugieren, ningún esfuerzo de reforma puede ocurrir en un “vacío institucional”. Los criminólogos Foglesong y Stone también han encontrado que análisis bien fundamentados de las formas en las cuales las prácticas policiales efectivamente afectan los índices de delincuencia, de cómo los métodos policiales se “alínean” con otras instituciones, y de la coordinación entre las instituciones de justicia penal, son necesarios para crear buenas políticas⁶⁷⁷. Por ejemplo, comparando índices de arresto con índices de encarcelamiento en varios países distintos, Foglesong y Stone descubrieron que diferentes sistemas utilizaban la fuerza del arresto para fines diferentes. Por ejemplo, sistemas que arrestan a muchos sospechosos pero condenan a pocos pueden utilizar el arresto como un medio de intimidación generalizada. En contraste, sistemas que condenan a la mayoría de los arrestados pueden dirigir las energías de la policía hacia un universo más pequeño y enfocado de sospechosos, seguros de que una condena muy posiblemente seguirá a un arresto. En aquél caso, se pueden recomendar medidas para reducir arrestos totales. En éste, se puede modificar el sistema de justicia penal para solucionar los altos índices de

⁶⁷⁶ Los datos sobre el número de defensores públicos para Chile (2001), Costa Rica (2001), El Salvador (2002), Guatemala (2002), Honduras (2003), y Paraguay (2001) son de RIEGO RAMÍREZ, ob. cit. nota 317, pág. 19; Índices de homicidio para Chile (2001), Costa Rica (2001), El Salvador (2002), y Paraguay (2001) de PAHO, Sistema Técnico de Información de Salud, ob. cit. nota 235; Guatemala (2004) índice de homicidio es de USAID, EVALUACIÓN DE PANDILLAS, AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, Washington D.C.: USAID, 2006, Anexo 2, pág. 4; Honduras (2005) datos de homicidio de *ibid.* Anexo 3, pág. 4.

⁶⁷⁷ Foglesong y Stone, ob. cit. nota 361, pág. 3.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

condenas⁶⁷⁸. Como este ejemplo sugiere, es por lo tanto necesario examinar los datos de diversas instituciones para tener una idea más precisa de las relaciones entre ellas.

A la luz de este estudio, la tendencia del gobierno paraguayo de desarrollar políticas de justicia penal sin estadísticas de delincuencia confiables es especialmente problemática. Estas estadísticas podrían proveer un mejor entendimiento de cómo las instituciones de justicia penal se están “alineando” para combatir la criminalidad conjuntamente. Foglesong y Stone enfatizan la importancia de la recopilación y el análisis de información, aconsejando:

Los gobiernos necesitan sacar más fuerza de sus sistemas de medición, integrando la medición con toda la gama de gente, conocimiento, y herramientas que tienen disponibles a lo ancho del sistema de justicia penal. Un sistema de medición estratégico fomentaría que los diversos elementos del sistema de justicia penal trabajaran juntos con una mayor alineación. Ayudaría a la Fiscalía a reforzar y multiplicar la eficacia de la policía, en lugar de inadvertidamente socavar las acciones de la misma. Permitiría proveer servicios a las víctimas de crímenes pasados para contribuir a la reducción de crímenes futuros. Enfocaría a los administradores de las prisiones para que participen en la reducción de la violencia en lugar de simplemente tratar de contener a aquellos que son acusados de crímenes más graves por un tiempo limitado. En suma, una medición estratégica permitiría a un gobierno alinear los elementos de su sistema de justicia penal—y un sistema mejor alineado es más capaz de proveer tanto seguridad pública como justicia⁶⁷⁹.

Tal análisis parece necesario en Paraguay, especialmente porque, como varios entrevistados nos dijeron, las diferentes instituciones del sistema de justicia penal actualmente enfrentan problemas de comunicación y cooperación interinstitucionales. Seis años después de la implementación del sistema acusatorio, establecer canales de comunicación y crear conexiones entre varias instituciones siguen siendo tareas difíciles⁶⁸⁰. Más aún, un estudio reciente de estadísticas de hechos punibles en Asunción anotó que cada institución de justicia

⁶⁷⁸ *Ibid.* pág. 21-26.

⁶⁷⁹ *Ibid.* pág. 3.

⁶⁸⁰ ENTREVISTA con Teresa Martínez Acosta, cit. nota 36.

penal tenía métodos de recolección de información dispar y descoordinados, y que esto creó “serias dificultades a la hora de establecer comparaciones o evaluar la veracidad de los datos”⁶⁸¹. La realización de análisis de alineamiento institucional en Paraguay haría posible un mejor entendimiento de las relaciones entre sus instituciones, y permitiría el desarrollo de una mayor armonización inter-institucional, algo que por ahora le hace falta al país⁶⁸².

4.3 Estrategias que responden a las causas próximas de la delincuencia

Las reformas policiales y judiciales, por su cuenta, no son suficientes para reducir la delincuencia a largo plazo. Investigaciones recientes de Foglesong y Stone sugieren enfáticamente que un elemento fundamental para reducir la criminalidad es un análisis cuidadoso de los patrones de delincuencia y un énfasis en resolver las causas próximas de la delincuencia⁶⁸³. Su estudio sobre métodos policiales en Jamaica y República Dominicana demuestra que, en contra de las percepciones convencionales sobre prácticas policiales, “políticas de despeje” —aquellas que se enfocan en sacar a los criminales de las calles— pueden no tener ningún efecto significativo en la delincuencia⁶⁸⁴. La suposición que fundamenta las estrategias de despeje es que “el sistema de justicia penal contribuye a la reducción del crimen y la violencia al remover a criminales individuales”⁶⁸⁵. Esto puede incluir aumentar los índices de arresto y convicción, penas de prisión más fuertes, o inclusive eliminar a criminales extrajudicialmente usando violencia policial. En Paraguay, gran parte de las críticas en contra de los nuevos códigos penales han seguido la lógica de las políticas de despeje, enfocándose en elevar las prisiones preventivas, en sentencias privativas de libertad más largas, y en reducir medidas alternativas a la prisión como medios para reducir la delincuencia.

Como una alternativa, Foglesong y Stone promueven una segunda estrategia:

⁶⁸¹ Gortari, ob. cit. nota 233, pág. 1.

⁶⁸² Ver ENTREVISTA con Carmen Echaury, cit. nota 122.

⁶⁸³ Foglesong y Stone, ob. cit. nota 361, pág. 19-21.

⁶⁸⁴ *Ibid.* pág. 15-19.

⁶⁸⁵ *Ibid.* pág. 15.

. . . [E]liminar las condiciones inmediatas que hacen que la delincuencia y la violencia crezcan: *resolver los problemas subyacentes próximos*. Esto no tiene que ver con reducir la pobreza, el analfabetismo, la desigualdad, u otras condiciones sociales que pueden causar la delincuencia; al contrario, se trata de eliminar las condiciones inmediatas en las calles y barrios que permiten que la violencia florezca, tales como la competencia entre pandillas criminales, los lazos entre las drogas y el crimen, o la posesión generalizada de armas. En un sistema de justicia penal bien integrado y eficiente, esto se haría a través de un cuidadoso análisis de la delincuencia para identificar los patrones de delincuencia que pueden ser interrumpidos, con un uso estratégico de los poderes de arresto para eliminar ofensas importantes, la construcción de la confianza pública en el sistema de justicia penal para promover más participación ciudadana en la supresión de la delincuencia, y así sucesivamente⁶⁸⁶.

4.3.1 Necesidad de mayor control para armas de fuego

Al realizar un análisis sobre el problema de la proliferación de armas de fuego en el Cono Sur, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) escribe:

La presencia de armas de fuego en la población es un riesgo tanto para la seguridad nacional como para la pública: el uso exclusivo de la fuerza deja de estar en manos del Estado y las transferencias de armas al margen de la ley alimentan al crimen organizado transnacional y a la delincuencia común. Este fenómeno está íntimamente relacionado con los problemas de seguridad ciudadana, pues el aumento de los delitos va de la mano con el incremento en el uso de armas de fuego en los mismos. A consecuencia, la población se siente más insegura y comienza a adquirirlas para defenderse, pero se pueden tornar en contra de sus usuarios al llegar a manos de los delincuentes⁶⁸⁷.

⁶⁸⁶ *Ibid.*

⁶⁸⁷ Liza Zúñiga, *Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación*, Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía No. 7, Santiago, Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, septiembre de 2006, pág. 1, [en línea] <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1991>.

Al describir la situación en Paraguay en particular, la FLACSO señala: “Este país se destaca por la gran proliferación de armas de fuego y por ser un lugar de triangulación y tráfico hacia países vecinos. . . . La situación de escaso control [de armas de fuego] por parte de las instituciones . . . puede afectar la seguridad tanto nacional como regional”⁶⁸⁸. A pesar de que Paraguay sancionó legislación para el control de armas en 2002 para solucionar este problema ⁶⁸⁹, algunos asuntos preocupantes todavía existen:

[S]on múltiples los problemas que tiene Paraguay con las armas de fuego. Por ejemplo, el criterio de clasificación en la Ley de Armas paraguaya es el mecanismo de disparo y no el calibre, por lo que en principio es posible que una persona posea cualquier tipo de arma de fuego siempre que no sea automática. También se presenta un vacío legal en cuanto a la adquisición de municiones, pues no se establece un límite. Existe el problema de que se sanciona con prisión la importación o exportación que no sea realizada por las aduanas de la capital y del aeropuerto. Es decir, no se penaliza el contrabando realizado a través de las mencionadas instancias, como sería el caso—por ejemplo—de un importador que contrabandea armas y municiones subdeclarándolas a través del terminal aéreo. Igualmente existen falencias de coordinación e información entre las agencias; aunque, con las modificaciones a la Ley de Armas de 2002 y la creación de un “Grupo de trabajo” interagencial, intentan superar estas trabas⁶⁹⁰.

Programas exitosos de control de armas pueden reducir dramáticamente el número de hechos punibles armados. Estos programas de control de armas pueden tomar varias formas. Pueden limitar el número de nuevas licencias para armas que se otorgan cada año, prohibir absolutamente que se vendan armas, instituir programas para la recompra de armas, exigir que potenciales nuevos dueños de armas satisfagan ciertos requerimientos antes de que se les permita comprar un arma de fuego, o hacer más fuertes las penas para la posesión ilegal de armas.

⁶⁸⁸ *Ibid.* pág. 6.

⁶⁸⁹ Ley No. 1.910/02, 19 de junio de 2002, Ley de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos.

⁶⁹⁰ Zúñiga, ob. cit. nota 687, pág. 7.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

En Brasil, por ejemplo, los programas de control de armas han tenido un éxito significativo⁶⁹¹. En la última parte de la década de 1990 y en la primera del 2000, el estado de São Paulo instituyó algunas medidas de control de armas diseñadas para reducir la delincuencia, que incluyó reducir el número de licencias de 70.000 a 2.000 por año, y aumentar el número de confiscaciones anuales de 30.000 a 40.000 por año. Adicionalmente, el gobierno estatal se benefició de legislación federal que, entre otras cosas, hizo la posesión ilegal de armas un delito grave, instituyó un programa de recompra de armas que recompró cientos de miles de armas, y requirió que los dueños de armas prueben que tienen buena salud mental y capacidad de operar armas⁶⁹².

Los resultados de estas medidas han sido muy prometedores. En la ciudad de Diadema, por ejemplo, el índice de homicidios disminuyó en dos tercios de 2000 a 2004. En 1999, el índice de homicidios había sido preocupantemente alta: 110 homicidios por cada 100.000 personas. El éxito de los programas de control de armas en Diadema ha sido llamado por *The Economist* un “ejemplo espectacular de un cambio de dirección más profundo”⁶⁹³. De hecho, las medidas de control de armas implementadas por São Paulo fueron responsables, en gran medida, de la dramática disminución del índice de homicidios en el estado y de varios crímenes armados en general. Probablemente, debido en forma significativa a estas medidas, el índice de homicidios también “ha comenzado a disminuir a nivel nacional”⁶⁹⁴.

4.3.2 Necesidad de mayor atención para menores en riesgo

Como muestra el cuadro que figura a continuación, Paraguay tiene una población predominantemente joven:

⁶⁹¹ *Protecting Citizens from Themselves: Gun Control is Saving Lives in Brazil, Voters Will Now Decide its Pace*, ECONOMIST, 20 de octubre de 2005.

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ *Ibid.*

Cuadro 14 – Estructura poblacional por edad (2010 y 2015 proyectadas)⁶⁹⁵.

Año	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Edad promedio (edad)	19,3	19,7	20,4	21,7	23,1	24,5
Edad 0-4 (%)	15,5	14,4	13,3	12,3	11,5	10,7
Edad 5-14 (%)	25,9	26,0	24,9	23,5	22,1	20,8
Edad 15-24 (%)	19,1	18,9	20,1	20,7	20,3	19,5
Edad 25-59 (%)	33,4	34,6	35,2	36,5	38,5	40,4
Edad 60+ (%)	6,1	6,1	6,5	7,0	7,7	8,7

Como muestra el Cuadro 14, la mayoría de la población de Paraguay (56,5%) está por debajo de los 25 años de edad, y casi el 36% de la población está por debajo de los 15 años de edad. Es importante tomar en consideración esta alta proporción de gente joven al diseñar políticas de justicia penal. Sin embargo, en vista de la alta proporción de gente joven en Paraguay, es particularmente preocupante que Paraguay parezca dedicar relativamente pocos recursos a la educación:

Cuadro 15—Gasto en educación, 2002-2004 (porcentaje de gasto gubernamental)⁶⁹⁶.

País	Gasto en Educación
Costa Rica	18,5%
Chile	18,5%
Guyana	18,4%
Bolivia	18,1%
Belice	18,1%
Perú	17,1%
Nicaragua	15,0%
Argentina	14,6%
Colombia	11,7%
Brasil	10,9%
Paraguay	10,8%

Por ejemplo, Heve Otero, la Secretaria General de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, hizo hincapié en la importancia de invertir en programas para educación de jóvenes, en lugar de “perseguir la delincuencia juvenil”⁶⁹⁷.

⁶⁹⁵ Prospectos de Población Mundial, ob. cit. nota 450.

⁶⁹⁶ Estas cifras son del año más reciente disponible durante el período especificado. PNUD, INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2006, New York: Oxford University Press, 2006, cuadro 11.

⁶⁹⁷ ENTREVISTA con Heve Otero, cit. nota 61.

POLÍTICAS EFICACES E INEFICACES: LECCIONES DEL EXTERIOR

Los menores en áreas urbanas pobres son especialmente vulnerables a sucumbir a un estilo de vida criminal. La amenaza de que los adolescentes en conflicto con la ley se unan a las filas criminales es especialmente común hoy en día debido a, entre otros problemas, el enraizamiento de traficantes internacionales de drogas en sus comunidades. Menores empobrecidos, sin trabajo, y relativamente poco educados tienen pocas opciones en Paraguay. Miguel Gómez Torres, quien sirvió como consultor para Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para la promoción de programas para niños y adolescentes en América Latina, le dijo al IHRC que “[h]ay varios menores en riesgo en Paraguay; este número se multiplicará con el paso del tiempo”⁶⁹⁸. Luís Claudio Celma de Global Infancia informó a nuestro equipo que las condiciones son inclusive más duras en centros urbanos en Paraguay porque “hay más niños y más exposición a las calles. Hay varios lugares donde uno puede comprar alcohol y drogas”⁶⁹⁹. La atracción del tráfico de drogas y otras operaciones criminales que prometen ganancias altamente lucrativas es, por tanto, peligrosamente fuerte.

Programas que han tenido éxito ayudando a la población juvenil ‘en riesgo’ se han enfocado en darles alternativas viables a una vida de crimen. Los programas pueden ser creados y administrados por el gobierno o pueden ser esfuerzos que se originen desde la sociedad civil que sean liderados por los mismos jóvenes. Gómez enfatizó a nuestro equipo que, en cualquier caso, debe haber participación ciudadana activa para que los esfuerzos tengan éxito⁷⁰⁰. Desafortunadamente, los programas para los niños en Paraguay hasta el momento han carecido de la participación de los propios niños⁷⁰¹. “Los programas de prevención [del crimen] no pueden ser ejecutados simplemente pensando *acerca* de los niños. Al contrario, los programas deben venir *de* los niños”⁷⁰². Un ejemplo de un programa para jóvenes exitoso, descrito más abajo, fue instituido en Brasil, en donde las iniciativas fueron iniciadas por los niños y adolescentes mismos del vecindario.

⁶⁹⁸ ENTREVISTA con Miguel Gómez Torres, cit. nota 191.

⁶⁹⁹ ENTREVISTA con Luís Claudio Celma, cit. nota 426.

⁷⁰⁰ ENTREVISTA con Miguel Gómez Torres, cit. nota 191.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² *Ibid.*

Estudio de caso: movimientos juveniles en Brasil⁷⁰³

En el contexto de las respuestas civiles a la violencia, se vislumbra un importante y reciente proceso de movilización de jóvenes de *favelas* y barrios periféricos. Éste consiste en proyectos, programas o iniciativas locales basados en acciones culturales y artísticas, con frecuencia desarrollados y coordinados por los propios jóvenes. Algunos ejemplos de esas iniciativas son . . . [los] cientos de agrupaciones locales movilizadas en torno a la cultura *hip hop* en la periferia de São Paulo, en las villas de Porto Alegre y en barrios de Recife, Brasilia y São Luís.

Estos grupos se “disputan” a los jóvenes con el narcotráfico, ejerciendo otro tipo de seducción y valiéndose de estrategias de atracción igualmente fuertes. Están comprometidos con una cultura de paz, pero en sintonía con el espíritu y los intereses contemporáneos. Además de cultura y arte, valoran Internet, la computación, la ropa y los calzados deportivos de moda, los viajes y el intercambio regional e internacional. Los grupos tienen, en general, cuatro características: a) incentivan la generación de ingresos y empleo a corto plazo; b) un fuerte componente de afirmación individual, incluso la formación de artistas y líderes cuya fama y éxito sirve de ejemplo y atracción para otros jóvenes del lugar; c) un fuerte componente de afirmación territorial, y frecuentemente las letras de los temas musicales, los nombres de los grupos y sus líderes, las camisetas y otras prendas que usan reafirman los nombres de las comunidades (*Vigário Geral, Cidade de Deus, Capão Redondo, Candeal*) en señal de “compromiso” con el cambio en su comunidad; d) un fuerte componente de denuncia del racismo y de afirmación racial negra, ya sea en la letra de las canciones, en su apariencia (cabello y ropa afro) o en el nombre de los proyectos (*Música Preta Brasileira, Afro Reggae, Companhia Étnica* etc.).

Estos proyectos e iniciativas . . . se volvieron importantes no sólo como centros de construcción de una cultura alternativa al narcotráfico, sino también como mediadores entre la juventud y los gobiernos, la prensa e incluso actores internacionales, como fundaciones y agencias de cooperación.

⁷⁰³ El texto en el recuadro es una reproducción de Silvia Ramos y Julita Lemgruber, *Brasil: Violencia urbana, políticas de seguridad pública y respuestas de la sociedad civil*, En: SOCIAL WATCH INFORME 2004: MIEDOS Y MISERIAS, Uruguay: Social Watch, 2004, pág. 142-43, [en línea] <http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/SW-ESP-2004.pdf>.

4.3.3 Utilizar estrategias generalizadas contextuales

Un tipo de estrategia para combatir la delincuencia es “buscar . . . tener un impacto más específico e inmediato en las oportunidades e incentivos de la comisión de hechos punibles. Estos programas situacionales de prevención de la delincuencia—llamados por el Banco Interamericano de Desarrollo programas ‘preventivos secundarios’—se centran en el acto y contexto del crimen”⁷⁰⁴. Estas iniciativas apuntan a reducir la oportunidad para cometer crímenes a través de, por ejemplo, “mejorar la iluminación de las calles, crear grupos de vigilancia en los vecindarios, o desalentar la compra de objetos robados”⁷⁰⁵.

⁷⁰⁴ ALES Y OTROS, ob. cit. nota 479, pág. 3.

⁷⁰⁵ *Ibid.*

Estudio de caso: la “prevención secundaria” en Cali, Colombia

El Programa Desarrollo Seguridad y Paz, DESEPAZ, establecido en Cali, Colombia, es un ejemplo de una iniciativa de “prevención secundaria”⁷⁰⁶. Entre 1983 y 1994, el índice anual de homicidio en Cali aumentó de 23 por cada 100.000 habitantes a 124 por cada 100.000 habitantes⁷⁰⁷. El crimen, la violencia, y la percepción del público sobre la inseguridad eran tan serios que el candidato para alcalde hizo campaña con una plataforma centrada en prestar atención a estos problemas y fundó DESEPAZ después de ser elegido⁷⁰⁸:

Con base en análisis epidemiológicos del crimen y la violencia, [el programa] está dirigido a controlar y prevenir la violencia para mejorar la eficiencia policial y educar a los ciudadanos y darles información útil. Mediante la documentación cuidadosa de incidentes de violencia e información relacionada, como tendencias en el consumo de alcohol, los Consejos Municipales de Seguridad implementaron medidas para combatir el comportamiento violento. Estas incluyeron la prohibición de portar armas y límites a la disponibilidad de alcohol durante fiestas nacionales y otros períodos de alto riesgo⁷⁰⁹.

En el primer año de operación del programa, la ciudad experimentó su primera disminución en el índice de homicidios en doce años⁷¹⁰. De 1994 a 1995, 1996 y 1997, el índice de homicidios continuó disminuyendo de 124 por cada 100.000 habitantes a 112, 102, y 86 por cada 100.000 habitantes respectivamente⁷¹¹. Hubo solamente un pequeño aumento entre 1997 y 1998 a 88 por cada 100.000 habitantes⁷¹².

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ Alberto Concha-Eastman y otros, *La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional*, En: REVISTA PANAMERICANA DE SALUD PÚBLICA, vol. 12, 2002, pág. 232.

⁷⁰⁸ GUÍA DIDÁCTICA PARA MUNICIPIOS, ob. cit. nota 535, pág. 33.

⁷⁰⁹ ALES Y OTROS, ob. cit. nota 479, pág. 3.

⁷¹⁰ *Ibid.* pág. 3-4.

⁷¹¹ Concha-Eastman y otros, ob. cit. nota 707, pág. 232.

⁷¹² *Ibid.*

Conclusión y recomendaciones

Si bien Paraguay ha sufrido un aumento de la criminalidad durante la última década, los niveles actuales de hechos punibles violentos están bien por debajo de los registrados en los países vecinos. La creciente inseguridad en Paraguay es parte de una tendencia más amplia, regional. Desafortunadamente, con el oportunismo de los políticos y la cobertura frecuentemente sensacionalista de los medios de comunicación, se ha distorsionado y ampliado la percepción de inseguridad en el país. Este miedo exagerado crea múltiples obstáculos para la administración efectiva del sistema de justicia penal en Paraguay. En primer lugar, inhibe la toma de decisiones objetivas al desviar la atención de las causas subyacentes de la delincuencia. Adicionalmente, al desestimar las políticas que son inconsistentes con posiciones duras con la delincuencia, este clima de temor ofusca muchos de los logros positivos de las reformas. Dentro del contexto de las nuevas reformas al sistema de justicia penal en Paraguay, esta sensación de inseguridad es especialmente problemática. Ha socavado el apoyo político necesario para la implementación adecuada de estas reformas, y lo que resulta aún más preocupante, encubre problemas sistémicos tales como la debilidad institucional y la corrupción, que tienen un impacto negativo en la eficacia y la eficiencia de todo el sistema.

Este trabajo subraya la necesidad de un informe real y preciso de la situación de inseguridad en Paraguay. Sin información precisa acerca de la delincuencia, el desarrollo de políticas no puede ser efectivo. Más bien, los esfuerzos gubernamentales resultarán esporádicos y *ad hoc*, sin una evaluación adecuada de todos los efectos en la seguridad pública. Este análisis, sin embargo, quedaría incompleto sin un entendimiento del efecto que cada institución de justicia penal, en forma individual y en conjunto con otras instituciones, tiene sobre la

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

delincuencia. Cuando Paraguay haya desarrollado un método sistemático y confiable para analizar y evaluar las tendencias de delincuencia, se podrán desarrollar políticas sistemáticas y confiables dirigidas a lograr la seguridad a largo plazo.

Nuestra intención en este informe ha sido detallar las vías más prometedoras por las cuales quienes desarrollan y ejecutan políticas públicas en Paraguay debieran dirigir la política de justicia penal. Más que prescribir una política específica, este informe provee un rango de opciones para desarrollar las políticas más apropiadas para Paraguay. Nuestras sugerencias no son exhaustivas, esperamos que este informe contribuya a la formación de aquellas políticas que tanto incrementen la seguridad ciudadana como preserven las importantes garantías procesales de los códigos penales.

A través del aprendizaje de las experiencias colectivas de otros países, el gobierno paraguayo puede implementar políticas que han producido resultados positivos en contextos socioeconómicos y culturales similares. Medidas eficientes en cuanto al costo y con objetivos claros, tales como la creación de programas post penitenciarios de reinserción y focalizar recursos para abordar las causas subyacentes de la delincuencia, han probado ser métodos confiables para reducir la criminalidad. Éstas no son políticas que requieren una revisión estructural o una inversión enorme de recursos, sino opciones realistas y accesibles que han ganado el apoyo internacional de los expertos en materia de justicia penal.

Hace más de dieciocho años, los paraguayos tomaron un primer paso histórico para convertirse en una democracia constitucional moderna. Tres años más tarde, Paraguay declaró su compromiso con esta aspiración estableciendo garantías firmes de libertades individuales y de derechos humanos en su Constitución Política de 1992. En los años que siguieron, el gobierno además solidificó su compromiso al iniciar varias reformas para modernizar el sistema de justicia penal y proveer apoyo legal a estas garantías. Las reformas establecieron varias garantías procesales importantes, que incluyen la presunción de inocencia y también la disminución de la dependencia en la privación de la libertad como un medio para combatir el delito. Estos cambios no sólo garantizan el goce de las libertades esenciales sino que también realizan la eficiencia del sistema de justicia penal, consiguientemente asegurando la seguridad de todos los ciudadanos en

Paraguay. A pesar de los problemas persistentes de la corrupción institucional y del proceso de implementación incipiente, las reformas son esenciales para la capacidad de Paraguay de responder a la delincuencia en forma eficiente dentro de un marco democrático.

5.1 Recomendaciones

Al gobierno de Paraguay en general:

- *Desarrollar métodos confiables de recolección de estadísticas dentro de la Policía Nacional, del Ministerio Público, del Sistema Penitenciario y del Poder Judicial.* Nuestra investigación ha revelado que los datos de delitos denunciados de la Policía Nacional no son completos ni confiables, y que el Ministerio Público y el Poder Judicial no han establecido métodos sistemáticos para recolectar y procesar datos. Datos precisos, sin embargo, resultan esenciales para desarrollar políticas efectivas, y la sistematización de la recolección de datos de cada institución debe ser una prioridad fundamental del gobierno. Aplaudimos el recientemente inaugurado sistema de recolección de datos del Ministerio Público, y exhortamos a que el gobierno apoye este esfuerzo y que lo replique en otras instituciones.
- *Coordinar el análisis estadístico entre las varias instituciones del sistema de justicia penal.* Hay poco intercambio de la información estadística disponible entre las varias instituciones de justicia penal en Paraguay. Además de desarrollar sistemas de recolección de datos más confiables, el gobierno debiera coordinar y comparar datos entre instituciones en forma regular. Tal análisis es necesario para entender como se interrelacionan y como afectan las políticas de diferentes instituciones los índices de delincuencia.
- *Complementar los datos de delitos denunciados recolectados por la Policía Nacional con encuestas anuales de victimización.* Aún si se mejora la recolección y el análisis de los datos de denuncias a la policía, esta información no puede proveer un panorama completo de la delincuencia, dado que la falta de denuncia oficial es un problema común de medición en todos los sistemas de justicia penal. El gobierno debiera, por lo tanto, complementar estos datos con

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

encuestas de victimización periódicas, útiles para descubrir datos de hechos punibles que no son denunciados a las agencias oficiales.

- *Asegurar el acceso a los datos sobre delincuencia en un modo abierto y transparente para facilitar el análisis por parte de instituciones no gubernamentales y grupos de investigación.* Un análisis adecuado de los numerosos y complejos factores que afectan la delincuencia es un emprendimiento extenso que puede requerir la colaboración y la coordinación de instituciones y organizaciones de fuera del gobierno. Por lo tanto, es necesario que el gobierno haga que los datos, sin incluir datos confidenciales penales, sean fácilmente accesibles al público en general para facilitar un análisis más amplio. Bases de datos transparentes también proveerían un nivel de responsabilidad pública de las acciones del gobierno y asegurarían la calidad de la recolección de datos.
- *Seguir políticas de justicia penal basadas en el análisis de observaciones empíricas de niveles reales de delincuencia y basadas en como interactúan las distintas instituciones del sistema de justicia penal para afectar los índices de delincuencia.* Nuestra investigación ha revelado una tendencia preocupante de las autoridades a implementar las políticas de justicia penal sin un análisis adecuado de los datos relacionados con la delincuencia. El desarrollo de políticas sin hacer referencia a índices de delincuencia actuales o pasados probablemente creará políticas inefectivas y desperdiciará recursos valiosos. Exhortamos al gobierno a utilizar la información obtenida de recolección de estadísticas y métodos de análisis mejorados al desarrollar políticas de justicia penal.
- *Analizar cómo los distintos factores socioeconómicos influyen en los índices de delincuencia y abordar estos temas más amplios en conjunto con la política de justicia penal.* Si bien no ha sido el foco de nuestra investigación, nuestra exposición sugiere que factores socioeconómicos tales como la inequidad, los cambios demográficos y la falta de oportunidades educativas también son responsables de las tendencias de delincuencia. El gobierno debe incluir el análisis y el desarrollo de políticas que aborden estos factores al decidir las políticas de justicia penal. Las políticas que no tomen en cuenta los factores subyacentes de la criminalidad probablemente resultarán inefectivas a largo

plazo. Cabe reconocer que las limitaciones en cuanto a recursos pueden tener un papel importante. Sin embargo, aun reconociendo estas limitaciones, se pueden tomar muchas medidas importantes para mejorar el sistema de justicia penal que sean consistentes con las garantías y los principios de las reformas.

- *Continuar apoyando las reformas de justicia penal y buscar su implementación completa.* Varias de las fallas e ineficiencias del nuevo sistema pueden ser el resultado del apoyo político indeciso que lleva a una insuficiente asignación de recursos, así como también a los continuos problemas de corrupción y favoritismos en formas de privilegios persistentes desde antes de las reformas. Alentamos a que el gobierno renueve el apoyo a las reformas para asegurar que sean implementadas en su totalidad.
- *Desarrollar y financiar programas que aseguren el uso efectivo de las medidas alternativas a la prisión.* Experiencias en otros países de América Latina nos han mostrado que reduciendo la frecuencia y la duración de las condenas a prisión y la aplicación de sanciones alternativas a prisión se puede ayudar a reducir la superpoblación en las prisiones, y el gasto público. Para ser efectivas, sin embargo, las medidas alternativas requieren un mecanismo de supervisión con apoyo y fondos adecuados para asegurar el cumplimiento de las sanciones alternativas. Alentamos al gobierno a establecer y apoyar estos programas para ayudar a aliviar la carga del sistema penitenciario.
- *Asegurar una supervisión adecuada de las actividades de la seguridad privada.* En los últimos años, la industria de seguridad privada en Paraguay ha proliferado de forma notable. El gobierno tiene la obligación de monitorear estas empresas de seguridad privada para asegurar que operen dentro de la legalidad. Fuerzas que están armadas y con mal entrenamiento o fueren abusivas presentan un grave riesgo a la seguridad pública.

Sobre políticas en relación a la Policía Nacional:

- *Exigir que la policía recopile datos más detallados sobre las personas arrestadas, que incluyan edad, antecedentes, antecedentes policiales, e índices de reincidencia entre otras características.* Además de reformar la manera en la cual se registran y analizan las estadísticas policiales, instamos al gobierno a mejorar los detalles de los datos estadísticos, e incluir información en relación,

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

por ejemplo, a la edad, los antecedentes, los antecedentes policiales y las condenas anteriores, entre otros. Tal información resulta útil en el desarrollo de prácticas policiales con objetivos claros y para formar un mejor entendimiento de las tendencias de la delincuencia en Paraguay.

- *Mejorar la coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público.* Nuestra investigación ha revelado la tensión existente entre la Policía Nacional y el Ministerio Público debido al cambio en los roles de las respectivas instituciones en llevar adelante las investigaciones. Exhortamos a que el gobierno mejore la coordinación entre estas dos instituciones, que incluya el desarrollo de programas conjuntos de entrenamiento y que clarifique el ámbito de las responsabilidades de cada uno de ellos para evitar confusiones y conflictos.
- *Apoyar más fuertemente al sistema de emergencia 911.* El sistema 911 ha hecho avances importantes en mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad. A medida que el público esté más dispuesto a comunicarse y a colaborar con la policía, la policía misma se beneficiará por el aumento de la cooperación. Aplaudimos los pasos que el gobierno ha tomado en implementar este sistema y exhortamos a que el gobierno continúe apoyando esta iniciativa con los recursos necesarios.
- *Crear controles en el proceso de reclutamiento para asegurar que la selección de nuevos oficiales no esté basada en conexiones personales o políticas.* Son preocupantes y deben ser tratados los informes sobre la selección de nuevos oficiales de policía sin criterios objetivos, así como también las presiones políticas en sus traslados. Permitir que este tipo de corrupción continúe da un mensaje a los nuevos miembros de la fuerza policial que la corrupción es aceptable y que no será investigada ni procesada. Esto, a su vez, crea un espacio para mayor corrupción, dando lugar a un círculo vicioso. El gobierno debería abordar esta situación de forma inmediata antes de que genere problemas de largo plazo dentro de la Policía Nacional.
- *Exigir horas de trabajo razonables y asegurar una compensación adecuada para reducir los incentivos a la corrupción.* Otra medida que puede ayudar a reducir la corrupción dentro de la policía es reducir los incentivos que llevan a actos de corrupción. Al asegurar que los oficiales de policía sean compensados

de forma adecuada por sus servicios y por los riesgos personales que toman, el gobierno puede reducir los actuales riesgos de buscar una “compensación” extra a través de aceptar sobornos, cometer extorsión, o trabajar tiempo parcial como guardias de seguridad privada. Previamente a la mejora de los salarios policiales, debe llevarse a cabo un análisis cuidadoso de los registros de desempeño de los oficiales, que incluya la consideración de cualquier queja por conducta abusiva o deshonestas, para evitar recompensar a oficiales poco meritorios.

- *Crear incentivos que promuevan la cooperación con los fiscales de derechos humanos en la investigación de la corrupción y del abuso policial.* El manejo adecuado y la investigación de alegaciones de corrupción y de abuso policial es importante para mejorar la percepción del público sobre la policía como institución. Nuestra investigación mostró que los fiscales de derechos humanos han tenido dificultad en investigar y en procesar a los sospechosos de abuso y corrupción policial. El gobierno, por tanto, debería desarrollar incentivos para alentar la cooperación con estas investigaciones.
- *Implementar sanciones más efectivas contra el abuso y la corrupción policial.* Además de reducir los incentivos para el comportamiento corrupto y abusivo dentro de la policía, un sistema permanente y efectivo de supervisión, tanto interno como externo, debe tener sanciones efectivas que desalienten en forma significativa tales actividades.
- *Abordar las causas subyacentes de la delincuencia en vez de implementar políticas que simplemente intentan remover a los delincuentes de las calles.* Los estudios que citamos demuestran que el simple hecho de remover a los delincuentes de las calles—a través del aumento en las condenas a prisión, el uso de prisión preventiva o aun directamente la eliminación de los sospechosos de la comisión de delitos—puede no ser suficiente para reducir los índices de delincuencia. De hecho, si tales prácticas exacerban la violencia y la superpoblación en las prisiones, podrían aumentar los índices de delincuencia y la percepción de inseguridad. En lugar de ello, instamos al gobierno a adoptar prácticas policiales que aborden las causas próximas de la delincuencia, tales como programas que tengan por objetivo ayudar a la juventud en riesgo, mejorar el control de armas de fuego y medidas de prevención secundarias.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- *Considerar la implementación de programas de policía comunitaria.* En nuestro estudio comparado de otras sociedades en transición con problemas similares de inseguridad, encontramos que los programas de policía comunitaria han sido implementados de forma frecuente y han mostrado gran potencial en reducir la delincuencia. El gobierno puede considerar desarrollar programas basados en los modelos de policía comunitaria que enfatizan la cooperación y la coordinación entre la policía y varios sectores de la sociedad.
- *Establecer en la carrera policial el respeto a la profesionalidad y la especificidad de funciones, potenciando al mismo tiempo su capacitación.* Muchas veces oficiales de policía con mucho entrenamiento para una función especial técnica y con capacitación previa son subutilizados o no es respetada su trayectoria profesional al ser trasladados o movilizadas permanentemente sin criterios objetivos ni políticas claras.

Sobre políticas en relación al Ministerio Público:

- *Modificar el proceso de reclutamiento de nuevos fiscales para asegurar que los fiscales sean seleccionados con base exclusiva en sus méritos.* Nuestra investigación ha descubierto acusaciones de politización en el proceso de selección de las nuevas contrataciones en el Ministerio Público. Exhortamos al gobierno a abordar este problema mediante un proceso de selección más objetivo y transparente, que emplee un criterio de selección basado en los méritos del postulante.
- *Crear incentivos para que los fiscales se queden dentro del Ministerio Público mediante el establecimiento de oportunidades de progreso en la carrera y de desarrollo profesional.* Aplaudimos los nuevos programas de entrenamiento que el Ministerio Público ha diseñado para los nuevos fiscales. Sin embargo, nos resultan preocupantes los informes de altos índices de renovación, y el efecto que estos tendrán en la efectividad del Ministerio Público como institución. Para asegurar la calidad de los procesos, el gobierno debiera crear incentivos para que los fiscales públicos se queden dentro del Ministerio Público y no busquen empleos más lucrativos en otros sectores.

Sobre políticas en relación al sistema penitenciario:

- *Mejorar la calidad, los detalles y la transparencia de los datos recolectados en los centros de detención.* Las políticas de justicia penal efectivas dependen del entendimiento no sólo de los actores responsables de cometer los delitos, sino también de lo que le ocurre a la gente mientras está en el sistema penitenciario y después, al conseguir su libertad. El gobierno debiera asegurar la operación de un sistema transparente para analizar los datos de quienes entran y salen del sistema carcelario cada año. Debiera evaluarse regularmente como compara esta información con la información recolectada por la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- *Abordar el tema de la superpoblación en los centros de detención mediante la promoción del uso de sanciones alternativas a la prisión y mediante la reestructuración de los centros existentes.* La situación de superpoblación que todavía existe en varias prisiones tales como Tacumbú, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este es contraproducente para la operación efectiva y democrática del sistema de justicia penal. Las condiciones en estas prisiones crean ambientes violentos e inseguros para los guardias así como también para los reclusos mismos y fomentan la corrupción entre los funcionarios del sistema penitenciario.
- *Enfocar mayor atención en la rehabilitación y reintegración de los ex internos a la sociedad.* Nuestro estudio demuestra que ni las prisiones ni el sistema penitenciario dedican los recursos adecuados a facilitar la rehabilitación y la reintegración de los prisioneros a la sociedad. Aun el programa más prometedor, el de la Penitenciaría Industrial La Esperanza, no tiene un programa de seguimiento para apoyar a los ex internos a reintegrarse de forma exitosa a la sociedad. El gobierno debiera invertir en programas que ayudan a ex internos a encontrar y mantener empleo después de ser puestos en libertad. Estos esfuerzos ayudarán a reducir la delincuencia al proporcionarles a los ex internos alternativas productivas a estilos de vida de delincuencia.
- *Buscar alternativas a la prisión, cuando sea posible, que le permitan a la persona condenada eventualmente reinsertarse en la sociedad, así como alternativas a la prisión de personas procesadas con el control adecuado.* Dadas las malas condiciones en las prisiones y la falta de programas viables

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

para promover la reintegración exitosa de los detenidos a la sociedad, el sistema de justicia penal debiera buscar alternativas a prisión siempre cuando sea posible. Esto podría ayudar a aliviar la presión sobre el sistema penitenciario ya sobrecargado, así como también a cumplir con el mandato constitucional de la excepcionalidad de la privación de la libertad del artículo 17.1 de la Constitución de Paraguay.

A la comunidad de ONGs:

- *Apoyar la recolección de estadísticas y llevar a cabo análisis independientes sobre tendencias de la delincuencia.* Las ONGs y universidades deben trabajar con datos estadísticos del gobierno para asegurar que mejore su análisis. Las organizaciones de la sociedad civil también deben examinar los datos para garantizar la calidad y confiabilidad de los métodos de recolección de información del gobierno. Ambas son tareas en las cuales la objetividad y la experiencia colectiva de las organizaciones externas pueden ser valiosas en el desarrollo de políticas de justicia penal.
- *Desarrollar políticas sobre prácticas policiales en forma conjunta con el gobierno y trabajar en forma cercana con la Policía Nacional para asegurar la implementación efectiva de las reformas y de la capacitación de los integrantes de la misma.* Exhortamos a las organizaciones de la sociedad civil a trabajar más cerca del gobierno para alentar el desarrollo de políticas positivas de reformas que puedan dar apoyo tanto a los valores democráticos como a los derechos garantizados por la Constitución y a aumentar la efectividad del sistema de justicia penal. Las ONGs y universidades pueden jugar un rol especial en proveer a los integrantes de la policía capacitación y seguimiento para asegurar la implementación de las nuevas políticas.
- *Promover proyectos que ayuden a jóvenes en riesgo de entrar en conflicto con la ley y proveer alternativas efectivas al delito y a la violencia.* La experiencia de otros países muestra que los programas que tienen por objetivo a la juventud en alto riesgo y les proveen con alternativas viables a la delincuencia frecuentemente resultan importantes en la reducción de la delincuencia. Llegar a la gente joven antes de que entren al sistema de justicia penal puede ser un método mucho más eficiente para disminuir la delincuencia y la inseguridad

pública. Instamos a que más organizaciones aborden temas que afectan a la población joven de alto riesgo y desarrollen salidas alternativas para ellos.

A los medios de comunicación:

- *Proveer una descripción más equilibrada y precisa de la ocurrencia de delitos violentos en Paraguay.* Algunos medios en Paraguay, como en otros países, han mostrado una desafortunada preferencia por noticias sensacionalistas que muestran violencia por sobre el periodismo responsable. Dado el alto grado de confianza que el público tiene en los medios, los profesionales de la prensa, la televisión y la radio tienen una responsabilidad especial frente al público de garantizar un periodismo fiel y preciso. Los medios deben resistir la tentación de aumentar la cantidad de lectores o de ingresos de anuncios rápidamente con una cobertura de noticias exagerada y sensacionalista.

A la comunidad internacional y de donantes:

- *Apoyar los programas que le permiten a las autoridades paraguayas recolectar, mantener y distribuir datos sobre todos los aspectos del sistema de justicia penal.* Las organizaciones internacionales pueden hacer una valiosa contribución al proveer experiencia y/o financiamiento para el desarrollo de sistemas de información capaces de procesar y administrar datos estadísticos sobre los índices de delincuencia en Paraguay. Este apoyo puede atenuar la carga del gobierno paraguayo y ayudará a crear un método eficiente y confiable para evaluar y analizar las tendencias en la delincuencia necesario para el correcto desarrollo de políticas.
- *Alentar las iniciativas de justicia penal que refuerzan el proceso de reforma y refuerzan el estado de derecho.* Las instituciones internacionales se encuentran en una posición privilegiada para proveer apoyo económico y técnico para facilitar la implementación completa de las reformas de justicia penal. Instamos a que estas instituciones inviertan recursos en iniciativas que coherente con las reformas y otras propuestas sigan reforzando el estado de derecho en Paraguay.
- *Patrocinar programas que buscan profesionalizar a la policía y al sistema penitenciario, que enfatizan la responsabilidad y el compromiso con el estado*

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

de derecho. Políticas de justicia penal efectivas pueden facilitarse si se reducen los niveles de corrupción actuales de las instituciones de justicia penal en forma significativa. La comunidad internacional debiera invertir en proyectos que enfatizan la responsabilidad y la transparencia para solucionar la corrupción, que ha plagado el sistema de justicia penal paraguayo desde la dictadura de Stroessner.