

SEGURIDAD CIUDADANA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Con el Apoyo del:

Fondo Fiduciario España - PNUD

*Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo
en América Latina y el Caribe*

SEGURIDAD CIUDADANA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN



FICHA TÉCNICA

© PNUD Paraguay. Seguridad ciudadana y medios de comunicación. Asunción, diciembre 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente
- Igor Bosc, Representante Residente Adjunto
- Rocío Galiano, Coordinadora de Programa a.i.
- Ricardo Yorg, Oficial de Programa, Área de Gobernabilidad
- Pablo Brugnoli, Asociado de Programa, Área de Gobernabilidad
-

Ministerio del Interior de la República del Paraguay

- Rafael Filizzola, Ministro
- Carmelo Caballero, Viceministro de Seguridad Interna
- Elvio Segovia, Vice Ministro de Asuntos Políticos

Con el apoyo de:

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

- Miguel Ángel Cortizo, Embajador del Reino de España en el Paraguay
- Carlos Cavanillas, Coordinador General

Fondo España-PNUD "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe"

- Bernardo Kliksberg, Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y Director del Fondo España - PNUD

Equipo Técnico

- Coordinadora de Edición: Silvana Oneto
- Sistematización: AtyCom
- Corrección de estilo: Alberto Muñoz Aguirre
- Diseño y diagramación: Comunicación Visual

Copyright 2009 © en proceso

Tirada: 500 ejemplares

Este documento es de propiedad del PNUD Paraguay. No tiene fines de lucro, por lo tanto no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero.

Están autorizadas la reproducción y divulgación del material por cualquier medio, siempre que se cite la fuente.

El análisis y las recomendaciones que aquí aparecen no reflejan necesariamente la opinión del PNUD.

Impreso en Paraguay

ÍNDICE

Prólogo	5
Introducción	7
I. Discursos de Apertura	15
Igor Bosc, <i>Representante Adjunto del PNUD en Paraguay.</i>	17
Rafael Filizzola, <i>Ministro del Interior del Paraguay.</i>	18
Miguel Ángel Cortizo, <i>Embajador del Reino de España en el Paraguay.</i>	21
Dr. Federico Franco, <i>Vicepresidente de la República del Paraguay.</i>	23
II. Disertación Inaugural	25
- Más allá de la mano dura. Elementos para una respuesta integral. El rol de los medios.	27
Bernardo Kliksberg, <i>Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y Director del Fondo España - PNUD - "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe"</i>	27
III. Conferencias Magistrales: Experiencias Innovadoras de Seguridad Ciudadana en la Región	37
- Gobernabilidad de la Seguridad Ciudadana: experiencias regionales.	39
Marcelo Sain, <i>Consultor de la ONU. Jefe de la Policía Aeroportuaria de la Argentina.</i>	39



- La Reforma Policial: experiencias regionales.** **43**
- Daisy Tourné, *Ministra del Interior del Uruguay.* 43
- Juan Faroppa, *Consultor de la ONU. Ex Viceministro del Interior del Uruguay.* 44

IV. Panel-debate: Analizando el rol de los medios en la Seguridad Ciudadana. Experiencias y lecciones **51**

- Silvina Heguy (Argentina), *Editora de la Sección Sociedad del diario Clarín.* 53
- Jesús Duva (España), *Redactor Jefe de la Sección Madrid del diario El País.* 54
- Carlos Báez (Paraguay), *Gerente del Centro Informativo Multimedia.* 56
- Susana Oviedo (Paraguay), *Presidenta del Foro de Periodistas del Paraguay y periodista del diario Última Hora* 58
- Arturo Bregaglio (Paraguay), *Director de Radio Viva.* 62

V. PANEL: Reforma del sistema de Seguridad Ciudadana en el Paraguay **63**

- Carmelo Caballero, *Viceministro de Seguridad Interna.* 65
- Marco Alcaraz, *Fiscal General Adjunto.* 67
- José Carlos Rodríguez, *sociólogo e investigador.* 72

VI. Palabras de cierre **75**

- Lorenzo Jiménez de Luis, *Representante Residente del PNUD en Paraguay.* 77

Conclusiones **79**

PRÓLOGO

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Paraguay inició su cooperación en el área de la seguridad ciudadana en 1999. Las intervenciones fueron cambiando desde un enfoque más estrictamente policial, durante la primera fase, a un enfoque político, de gobernabilidad del sistema de seguridad, en la actualidad.

En este nuevo marco de intervención se han establecido dos líneas de trabajo: por un lado, la estrategia de modernización del sistema policial, con el objetivo de sentar las bases institucionales tendientes a modernizar a la Policía Nacional en función del logro de una labor eficiente de prevención y control del delito.

Por el otro, la estrategia de fortalecimiento y modernización de la capacidad de gestión gubernamental de la seguridad pública, particularmente en lo relativo a las condiciones institucionales necesarias para la formulación, implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública, el sistema de control institucional de la seguridad (ciudadano y parlamentario) y las regulaciones de la participación comunitaria y seguridad privada.

En la primera línea, como actividad principal, se cooperó técnicamente en el diseño, formación y despliegue de la Policía Urbana Especializada, con especial énfasis en el mapeo y análisis criminal.

En la segunda línea de trabajo, con el aporte financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se fortaleció la planificación estratégica del área de seguridad, facilitando una dinámica participativa para la definición de prioridades de gobierno.

Asimismo, en este marco de cooperación PNUD - AECID, se apoyaron las tareas de comunicación del Ministerio del Interior y se organizó el *Coloquio Internacional: Seguridad ciudadana y medios de comunicación*, que contó con la participación de autoridades gubernamentales, comunicadores sociales, expertos y líderes de la sociedad civil.

Los principales aportes del coloquio motivan esta publicación, que puede convertirse en un importante insumo para reflexionar sobre la seguridad ciudadana y el rol de los medios desde una perspectiva integral, democrática y ciudadana.



Situando la seguridad ciudadana en el centro del debate, los medios de comunicación merecen una especial mención, en tanto son actores privilegiados de este sistema y están llamados a asumir el gran desafío de comunicar esta nueva concepción de seguridad. Ellos desempeñan un rol preponderante en ese espacio público donde se informa, delibera y definen sentimientos, opiniones y decisiones sobre el tema.

El coloquio habilitó un ámbito de diálogo en el que se expusieron las experiencias de la región y se intercambiaron experiencias y perspectivas nacionales, para pensar vías alternativas en materia de seguridad ciudadana y analizar cuál podría ser el mejor aporte de los medios de comunicación a una cuestión tan esencial para el futuro del Paraguay.

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del PNUD en Paraguay

INTRODUCCIÓN

La seguridad es un tema de preocupación pública reciente; ingresó y copó los espacios en los medios de comunicación, en el debate político y en el interés ciudadano en pocos años. Esta irrupción fue tan rápida que, además de impedir a los actores involucrados disponer de las herramientas institucionales necesarias para promoverla con eficacia, tampoco permitió contar con un conjunto relativamente común de conceptos que faciliten el debate y la articulación de esfuerzos.

Por ello, paralelo al esfuerzo de construir capacidades institucionales en el sistema de seguridad ciudadana*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca estimular el diálogo democrático informado, que permita intercambiar conocimientos, percepciones y opiniones en un marco de entendimiento común. La realización del *Coloquio Internacional: Seguridad ciudadana y medios de comunicación* y la publicación de esta memoria pretenden constituirse en útiles aportes de información e ideas conducentes al establecimiento de ámbitos de deliberación democrática más estables.

Desde el enfoque del Desarrollo Humano, se propone poner en relieve la centralidad de las personas en los procesos de desarrollo, como beneficiarias y como sujetos activos en su promoción. Por ello, es fundamental promover la participación para estimular, por medio del debate, esfuerzos conjuntos que logren obtener objetivos comunes.

Con ese propósito, y para iniciar el diálogo, se requieren algunos acuerdos generales. En primer lugar, es necesario identificar a quiénes se enfoca como sujetos de la seguridad. Durante décadas, preservar la integridad de la nación fue el principal objetivo de los organismos de seguridad en América Latina.

Según el discurso oficial, esa entidad intangible y superior estaba en peligro por la acción de grupos internos que pretendían atentar contra su ser esencial; cualquier consideración individual, por tanto, quedaba relegada frente al objetivo mayor de asegurar la permanencia de la nación. Este argumento pretendió justificar, invocando una razón de Estado, la transgresión sistemática de los derechos humanos durante las dictaduras cívico-militares.

* Entendido como el entramado de personas e instituciones políticas o sociales que promueven, o podrían promover, el camino hacia una sociedad más segura.





8

Las perspectivas actuales han cambiado sustancialmente, y evitan la absolutización de cualquier ente colectivo; si bien se debe salvaguardar también, por ejemplo, a las instituciones democráticas, se otorga la prioridad a los individuos. Ellos son los que deben gozar de la seguridad, sin excusas que remitan a instancias superiores.

Esta nueva prioridad generalizó las nociones de Seguridad Democrática o Seguridad ciudadana, que pretenden subrayar, en su misma denominación, la intención de preservar la seguridad de las personas, concebidas como seres individuales que ejercen sus derechos y obligaciones.

En segundo lugar, se requiere identificar en qué ámbitos se promoverá la seguridad. Aquí se exige un especial esfuerzo de delimitación. La seguridad ciudadana refiere a la protección frente a los fenómenos que resultan lesivos a las personas y a las condiciones para su desa-

rrollo humano, es decir, que afectan negativamente el proceso de ampliación de sus oportunidades. Esos fenómenos lesivos se pueden manifestar como incidentes menores, eventos delictivos y/o situaciones de violencia.

El desafío de la seguridad ciudadana es establecer un conjunto de procesos, mecanismos y dispositivos institucionales con el objetivo de brindar una respuesta democrática a esta problemática de la violencia y el delito.

Asimismo, en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 1994 del PNUD se presentó la noción de Seguridad Humana. Este es un enfoque holístico, que incluye múltiples dimensiones: seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, comunitaria y política. Excede largamente la idea de seguridad ciudadana y refiere a la necesidad de que el Estado y la sociedad civil protejan a los hombres y mujeres de las múltiples amenazas que dificultan el desarrollo humano sostenible. Es una noción especialmente útil para pensar en la interrelación de las vulnerabilidades en la sociedad o en el mundo, que sobrepasa la división tradicional entre ricos y pobres.

Sin embargo, vale aclarar que cuando se habla de seguridad en este trabajo, se estará haciendo alusión al sentido más estricto de seguridad ciudadana.

De esta manera, si bien se limita a la problemática de la violencia y el delito, no se pierden de vista, las complejidades sistémicas que nos ofrece el concepto de Seguridad Humana.

En tercer lugar, es necesario identificar a los actores que integran el sistema de seguridad ciudadana, entendiéndolo como el entramado de personas e instituciones políticas y sociales que promueven, o podrían promover, el camino hacia una sociedad más segura.

Por ello, el imperativo es asumir la responsabilidad individual y colectiva. La responsabilidad individual contempla roles específicos: la dirección política es ejercida por la autoridad a cargo (En Paraguay concretamente el Ministerio del Interior). Por su parte, el Parlamento y la sociedad civil controlan y requieren las políticas públicas. Los medios de comunicación, además de su rol contralor, informan y generan el “clima” de la opinión pública. Estos, entre otros, conforman una larga lista de actores con responsabilidades definidas.

Pero, además, cada uno de estos actores así como el resto de la sociedad, asumen roles más difusos, pero imprescindibles para abordar holísticamente el problema: las personas que toman medidas preventivas para no ser asaltadas, las organizaciones que trabajan con grupos vulnerables, la empresa que coloca un foco para iluminar la vía pública, las municipalidades que mantienen limpias y atractivas las plazas públicas, etc., están aportando a la construcción de un ambiente social en el que la gente está y se siente segura.

Es este llamado a la responsabilidad individual y colectiva el motivo de esta publicación. El énfasis está puesto en los medios de comu-

nicación, porque su importancia es sustantiva y creciente. Además, en tanto es un fenómeno mundial, se pueden revisar otras experiencias que sirvan de orientación. Son simples menciones que habilitan a reflexionar y buscar caminos para promover con eficiencia la seguridad ciudadana, ese bien público hoy tan apreciado.

EL COLOQUIO

El Coloquio Internacional: Seguridad ciudadana y medios de comunicación, realizado el 12 de diciembre del 2008, se propuso iniciar un debate interinstitucional e intersectorial, sobre vías alternativas en materia de seguridad ciudadana, privilegiando el posible aporte de los medios de comunicación.

Fue producto del esfuerzo conjunto del Ministerio del Interior del Paraguay, el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el apoyo del Fondo España – PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe”.

Un antecedente inmediato constituye el Seminario Internacional: “El rol de los medios masivos de comunicación en la seguridad ciudadana: un tema clave para América Latina”, realizado en septiembre del 2008, en Montevideo, Uruguay. Más de 100 periodistas,



académicos, autoridades gubernamentales y expertos de más de 20 países de América Latina, el Caribe y España se dieron cita en dicha ocasión para debatir sobre el rol de los medios de comunicación en la Seguridad ciudadana.

Al final del seminario, quedó constituida la Red de Periodistas Latinoamericanos por la Seguridad ciudadana y la Equidad, que adoptó la

misión de promover el intercambio y debate sobre esta temática, promoviendo un enfoque integral de la seguridad, acorde con una visión de derechos humanos y de equidad.

Cabe destacar la participación de un importante número de miembros de la Policía Nacional, indicador de la predisposición de esta institución hacia un proceso de cambio basado en el diálogo social.

Instituciones participantes	
Instituciones privadas	Instituciones públicas
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) Veltkeitel Cooperativa Universitaria, Ltda. Organización Socorro	Academia Nacional de Policía Cámara de Senadores Municipalidad de Asunción / Centro Municipal Nro. 3 Comandancia de la Policía Nacional Fiscalía General del Estado (Ministerio Público) Gobernación del Amambay Gobernación del Guairá Instituto de Previsión Social Ministerio del Interior Secretaría de la Función Pública Secretaría de la Niñez y la Adolescencia Universidad Nacional de Asunción (UNA)
Medios de comunicación	
Diario ABC Color Diario La Nación Diario Diario Última Hora Radio Caritas AM Radio Nacional del Paraguay Radio Ñandutí Radio Viva Red de Teledifusora Paraguaya (Canal 13)	

EL DESARROLLO DEL COLOQUIO

La apertura contó con la participación de Federico Franco, Vicepresidente de la República; Rafael Filizzola, Ministro del Interior; Igor Bosc, Representante Residente Adjunto del PNUD y Miguel Ángel Cortizo, Embajador del Reino de España en el Paraguay.

Las autoridades valoraron el coloquio atendiendo a su valor estratégico. La inseguridad es, junto al empleo, la principal preocupación de la población latinoamericana. Todos los asistentes coincidieron en la pertinencia de un abordaje integral y de nuevo cuño, que exige la participación de varios actores.

Bosc destacó la relación con el Desarrollo Humano; Filizzola, el escenario político en el cual el coloquio se inserta, marcado por la superación del régimen stronista y la alternancia pacífica en el poder, y destacando la necesidad de un cambio profundo en la administración de la justicia y en el Ministerio Público; Cortizo puso acento en el enfoque de derechos como necesario para abordar la seguridad, con el correlato de las correspondientes obligaciones. Franco afirmó: *Hay inseguridad, hay delito, porque existe impunidad.*

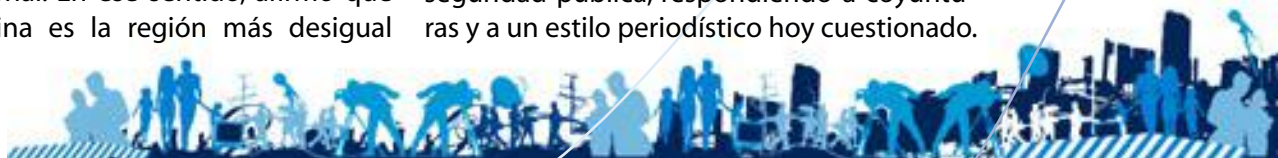
Bernardo Kliksberg inició la sesión inaugural con el tema *Más allá de la mano dura. Elementos para una respuesta integral. El rol de los Medios*; cuyo contenido tuvo una perspectiva regional. En ese sentido, afirmó que América Latina es la región más desigual

del mundo, y que la inequidad es la razón principal de la pobreza y la inseguridad. Kliksberg desnudó los mitos sobre los que se asienta la política de la “mano dura”, los cuales refieren que el problema es esencialmente policial, que los países exitosos han aplicado “mano dura”, que las causas de la delincuencia juvenil son misteriosas y que el enfoque integral solo produce resultados a largo plazo. Al mismo tiempo, ofreció pistas para otro abordaje de carácter integral, así como para una actuación adecuada de los medios de comunicación.

Las conferencias magistrales desarrolladas a continuación hicieron referencia a *Experiencias innovadoras de seguridad ciudadana en la región*. Fueron expositores Marcelo Sain, consultor de la ONU y Jefe de la Policía Aeroportuaria de Argentina; Daisy Tourné, Ministra del Interior del Uruguay, quien participó a través de una videoconferencia y Juan Faroppa, consultor de la ONU y ex Viceministro del Interior del Uruguay.

Sain denunció la ausencia de un debate riguroso sobre la seguridad pública, la cual implica *“disponer de condiciones y mecanismos para resolver conflictos en la sociedad”*. Afirmó que la seguridad no hace a una decisión policial, sino a una decisión política. *“La política, sin embargo, delegó la responsabilidad de la seguridad del país a la policía”*, dijo Sain.

Respecto a los medios de comunicación, observó que los mismos marcan la agenda de la seguridad pública, respondiendo a coyunturas y a un estilo periodístico hoy cuestionado.



Tienen, por lo tanto, mucha responsabilidad en el abordaje dominante, caracterizado por el sentido común, el simplismo y el reduccionismo, expresó.

La Ministra Tourné, además de reafirmar la necesidad de un abordaje integral, se preguntó: *¿Qué rol juegan los medios y la comunicación actual para que construyamos un nuevo concepto de seguridad integral?* Su pregunta partió del reconocimiento de la presencia transversal de los mismos en las sociedades actuales, por lo que resulta relevante no sólo lo que se transmite, sino cómo se transmite.

En relación a su pregunta, expresó: *Es hora de llamar a la reflexión sobre este abordaje periódico, basado en la descontextualización de los hechos y el privilegio del sensacionalismo.*

Faroppa realizó una introducción y contextualización de las reformas policiales que constituyen un fenómeno regional en el continente latinoamericano, destacando algunas experiencias nacionales, tanto de Centroamérica como de América del Sur.

Aquí, afirmó Faroppa, los procesos de reforma policial se caracterizan por la participación de la sociedad civil, la cual ha ayudado a transitar de un modelo de seguridad hegemonizado por las propias fuerzas policiales, a otro, subordinado al sistema político, con el correlato de capacitación, formación de cuadros técnicos y funcionamiento de una burocracia, en el buen sentido del término.

Siguiendo sus planteamientos, es posible hablar de un “espíritu de reforma”, enmarcado

en la Reforma del Estado que ha superado el “ajuste estructural”. Son ejes estratégicos ineludibles: la gobernabilidad democrática, el marco axiológico o ético, una estricta regulación de los procedimientos policiales, el fortalecimiento del mecanismo de control interno, el respeto a la diversidad cultural, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías, la profesionalización policial y el sistema de formación.

Finalmente, el coloquio planteó dos paneles-debate: *Analizando el rol de los medios en la seguridad ciudadana. Experiencias y Lecciones, y Reforma del sistema de seguridad ciudadana en el Paraguay.* El primero estuvo moderado por Pablo Basz, Coordinador de Redes Institucionales del Fondo España – PNUD; y el segundo, por Soledad Villagra, Consultora en Derechos Humanos y seguridad ciudadana.

El primer panel debate contó con la participación de los periodistas Silvana Heguy (Argentina), Jesús Duva (España), Susana Oviedo, Carlos Báez y Arturo Bregaglio (Paraguay). Se constituyó en una lectura reflexiva y crítica sobre la labor de la prensa en general y, particularmente, en relación con la seguridad ciudadana. Se señalaron las características de la prensa en el mundo y en el Paraguay. Los periodistas extranjeros ofrecieron experiencias y “buenas prácticas”, que pueden ser orientadoras para el país.

El segundo panel contó con la participación de Carmelo Caballero, Viceministro del Interior; Marco Alcaraz, Fiscal General Adjunto y José Carlos Rodríguez, sociólogo. Caballero

informó acerca de las acciones del Ministerio del Interior, particularmente del diseño de *“un sistema de seguridad nacional, cuyos ejes transversales son el trabajo, la educación y la salud”*.

El plan en ciernes articula políticas públicas y programas diversos, y cuenta con seis ejes estratégicos: Reforma y profesionalización de la Policía, Equipamiento, infraestructura y tecnología, Cooperación internacional, Articulación y acción sinérgica institucional, Descentralización y participación ciudadana y Marco legal de la seguridad ciudadana.

El Fiscal General Adjunto destacó los principales desafíos del Ministerio Público: *“establecer grupos de trabajo orientados a la proactividad, desarrollar modelos de intervención conjunta, en articulación con otras instituciones, desarrollar sistemas eficientes y eficaces de monitoreo y evaluación, previendo indicadores para factores de corrección”*.

Realizó, asimismo, dos observaciones importantes respecto a los medios de comunicación: *“Éstos tienen una influencia poderosa sobre el trabajo de la Fiscalía, pese a las críticas que formulan. Se puede decir, inclusive, que controlan la agenda institucional”*.

José Carlos Rodríguez observó que durante la dictadura de Stroessner *“sí que se encaraba la seguridad de una manera muy diferente”*. Haciendo un contraste temporal, formuló la pregunta: *¿Qué puede hacer un gobierno progresista sobre el tema seguridad?* Sus aportes, para posibles respuestas, señalan: *Nosotros tenemos una ilusión y una omisión. La omisión es la ausencia del debate sobre el tema. La ilusión -*



tributaria de la visión de la derecha que gobernó este país hasta hace algunos meses - plantea la seguridad como una defensa del orden, planteamiento improcedente desde todo punto de vista.

Rodríguez considera que existe una carencia de pensamiento progresista-humanista sobre la seguridad, a pesar de la disponibilidad de conceptos: el concepto de “seguridad ciudadana” es, por ejemplo, un avance respecto a la “Seguridad del Estado”, a la defensa del Estado contra la subversión. Destacó la importancia perentoria de disminuir la impunidad.

DESAFÍOS

El Coloquio Internacional: Seguridad ciudadana y medios de comunicación, apelando a las palabras de Lorenzo Jiménez de Luís, Representante Residente del PNUD en el Paraguay, ha sido una primera piedra de toque en lo que, a nuestro juicio, debe ser el abordaje de los temas sensibles, los temas que están en la primera página de la actualidad paraguaya, de Latinoamérica y del mundo.



I. DISCURSOS DE APERTURA

I. DISCURSOS DE APERTURA

Igor Bosc

Representante Residente Adjunto del PNUD en Paraguay.



Construir la seguridad ciudadana es uno de los principales desafíos de la década presente en toda América Latina.

De acuerdo con el Informe *Latinobarómetro*, que presentó el PNUD en Paraguay, la inseguridad es el problema más importante para las sociedades latinoamericanas, y se ha convertido en una inquietud que ocupa las primeras planas de los periódicos y los horarios centrales en TV y radio. En el Paraguay, el problema de la delincuencia ocupa el segundo lugar con un 16%, precedido por el problema de desempleo, que preocupa al 23% de los encuestados.

En este coloquio, veremos que las sociedades de la región se enfrentan a la urgente necesidad de establecer mecanismos institucionales democráticos que enfrenten, de manera eficaz, la problemática de la violencia y el delito desde una perspectiva integral, ya que se ha demostrado que no se encontrarán soluciones desconociendo otros temas con los que se relacionan directamente: la pobreza, la inequidad, la desocupación y la educación.

En el PNUD estamos convencidos de que el Desarrollo Humano - el proceso de ampliación de las capacidades de las personas - sólo puede consolidarse en un entorno social que promueva la convivencia plural y pacífica por medio del respeto a los Derechos Humanos. Este es, precisamente, el significado de la seguridad ciudadana.

Ya se han abandonado las nociones enfocadas sólo en los entes colectivos, como lo hizo la Doctrina de la Seguridad Nacional. Ahora, la atención democrática se desplaza hacia las personas, en tanto seres individuales y socia-

les, objetos y sujetos del desarrollo en un espacio de sociabilidad compartido.

Como explicará uno de nuestros disertantes principales, Bernardo Kliksberg, la violencia y la criminalidad traen consigo costos irreparables. No sólo se pierden vidas humanas, sino también se instala una manera de vivir bajo el miedo permanente, que lleva al deterioro de la calidad de vida del ser humano.

Los medios de comunicación, por su parte, desempeñan un rol importante como fuente principal de información y formación de opinión, incidiendo en la percepción ciudadana sobre la inseguridad. Ellos son, asimismo, actores privilegiados en este esfuerzo colectivo de fortalecimiento de la seguridad ciudadana en sus dos dimensiones: la dimensión objetiva, es decir, la disminución de la real ocurrencia de hechos delictivos, y la dimensión subjetiva, la percepción y la sensación acerca del entorno físico y social, como lugar seguro y de convivencia pacífica.

Deseo profundamente que este coloquio sirva para alimentar un debate que construya, por medio de una amplia discusión democrática, las capacidades necesarias para llevar adelante sólidas y eficaces políticas de seguridad.

El tema involucra a las organizaciones estatales y civiles, a los medios de comunicación y a toda la ciudadanía. Resta aún establecer puentes de diálogo que permitan la elaboración deliberativa de los objetivos comunes y de las estrategias de acción para alcanzarlos.

Rafael Filizzola

Ministro del Interior del Paraguay.



Primeramente quiero expresar, como Ministro del Interior, mi reconocimiento tanto al PNUD, como a la AECID, por la oportunidad que nos brindan de iniciar este coloquio internacional, en cuyo marco discutiremos aspectos de un tema que hoy es central en el debate en nuestra sociedad, así como en toda la región y el mundo: la inseguridad.

Todas las encuestas publicadas en los últimos meses, inclusive, en los últimos años, señalan claramente que en el centro de las preocupaciones de los habitantes de nuestro país, se encuentra la inseguridad, luego del desempleo, que ocupa el primer lugar. Este dato subraya la necesidad del debate, así como de la acción consecuente.

Además, es relevante hablar de la inseguridad en este momento histórico del país, marcado por el cambio y lo nuevo. Tras 60 años de gobierno de un mismo partido político, se ha producido en el Paraguay la primera alternancia pacífica en el poder, hecho que señala la singularidad del momento.



Según algunos, estamos concluyendo el proceso de transición a la democracia; según otros, iniciando un verdadero proceso de transición. Desde esta última mirada, la transición siempre se veía incompleta, porque nunca antes en la historia política del país se produjo una alternancia de gobierno pacífica de un partido a otro, como ocurrió el 20 de abril de 2008.

Y es desde esta perspectiva que se puede vislumbrar la superación del sistema gestado durante la dictadura stronista, caracterizado justamente por la utilización de métodos absolutamente perimidos en la lucha contra la criminalidad, pero, por sobre todo, por el sentido de los organismos de seguridad del Estado, no como agentes para la generación de condiciones de seguridad, sino para el mantenimiento del régimen político dictatorial.

Durante la dictadura stronista, la concepción de la seguridad fue absolutamente autoritaria: los organismos de seguridad estaban sometidos

al poder político, en particular a las necesidades y a los requerimientos de la dictadura.

Hoy, debemos construir un nuevo modelo de seguridad, una nueva doctrina sobre bases profundamente democráticas. Este debate lo iniciamos en el contexto de la superación de un régimen autoritario y dictatorial, y el inicio de un nuevo gobierno, que viene a poner fin al manejo monopólico del poder por parte de un sector político.

A nivel internacional, suele observarse que el debate en materia de seguridad, a veces, cae en un falso dilema: seguridad contra Derechos Humanos. Desde el gobierno, rechazamos y negamos tajantemente esa fingida dicotomía. Sostenemos que debemos enfrentar el problema de la inseguridad en democracia, con la vigencia plena de la Constitución Nacional y el respeto de los Derechos Humanos.

En ese sentido, subrayamos el artículo constitucional que define al Paraguay como un Estado Social de Derecho; por lo tanto, cuando hablamos de la inseguridad, debemos hablar de las injusticias y de las exclusiones sociales, problemas que subyacen al primero.

Es tiempo de pensar en un modelo de seguridad diferente para el país, superando la mirada policíaca, como si fuera un problema que se va a solucionar únicamente desde las perspectivas de la prevención o de la represión. Un abordaje diferente exige inscribirlo en un contexto mucho más amplio, sobre todo analizando y atendiendo las causas.



En tal sentido, el gobierno nacional está sólidamente comprometido con la atención de los problemas sociales, los cuales tienen el correlato de la sedimentación histórica, o sea, la continuidad en el tiempo, acentuando conflictividades y cristalizando prácticas sociales e institucionales.

Los conflictos en el campo y en las ciudades, los altos índices de desempleo, los bajos niveles de prestaciones sociales por parte del Estado, son problemas que se combinan, incidiendo en el aumento de la pobreza y de la exclusión social en nuestro país.

Tanto el actual gobierno como toda la sociedad enfrentamos un desafío mayúsculo para superar una serie de situaciones que se han ido configurando en el transcurso de los años, justamente porque no se han tomado las medidas adecuadas en materia de generación de empleo y de políticas sociales. Medidas que tienen rango constitucional, atendiendo a la definición de Estado Social de Derecho, ya subrayada anteriormente.

Los organismos de seguridad, particularmente el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, tenemos una deuda pendiente, además de la responsabilidad de formular políticas y programas adecuados. Es ineludible repensar estas instituciones para superar su anacronis-

mo. La observación de experiencias exitosas de otros países puede resultar de mucha ayuda.

Urge impulsar las reformas que nos permitan modernizar la institución y dotarlas de las tecnologías y los medios necesarios, pero, por sobre todo, necesitamos promover el cambio cultural, a través de nuevos programas de enseñanza y el combate a la corrupción, de la cual no están libres los organismos de seguridad.

Sin embargo, no lograremos los resultados esperados, por más esfuerzo e inversiones que hagamos, si aquí no se produce un cambio profundo en la administración de la justicia y en el Ministerio Público, las otras dos patas en el manejo del problema de la seguridad en nuestro país.

Reitero mi agradecimiento a la AECID y al PNUD por este enorme apoyo, así como a los invitados internacionales, cuya experiencia en la materia, tanto teórica como práctica, nos será de muchísima utilidad.

Finalmente, quiero destacar la presencia del Comandante de la Policía Nacional, la del Subcomandante y de muchos oficiales superiores y subalternos, circunstancia que demuestra el compromiso con la sociedad paraguaya y la coherencia con el juramento que hicieron ellos al ingresar a la institución.

Miguel Ángel Cortizo

Embajador del Reino de España en el Paraguay.



Poco me resta decir después de las intervenciones precedentes, salvo que me congratulo mucho, en nombre del gobierno español, por poder acompañar en esta ocasión a las autoridades paraguayas, con la ayuda del Fondo de España y el PNUD.

La seguridad no es un fenómeno aislado en un Estado de Derecho. Prefiero hablar de seguridad antes que de inseguridad, pues aquella alude a un derecho de los ciudadanos, igual al derecho a la salud o a la educación. No en vano, el título de este encuentro es *Seguridad ciudadana y medios de comunicación*.

En mi opinión, desde hace mucho tiempo, los medios de comunicación hacen a un elemento clave en los Estados de Derecho tanto en los países que se rigen por un sistema democrático, así como en aquellos que pretenden serlo. El debate ciudadano es fundamental para coadyuvar a que los medios cumplan, con efectividad, un rol democratizador.

Este debate parece que presenta ciertas características en países que han pasado por dictaduras, pues obligadamente hay un énfasis en las circunstancias (favorables o desfavorables) para el ejercicio de los derechos.

El debate sobre la seguridad en los medios de comunicación está, muchas veces, al abrigo de la tentación de centrarse en más policías, más armas, más "mano dura" y reclusión indiscriminada. Inclusive, hay sectores para los cuales la "mano dura" implica la petición de penas que priven la propia existencia a los delincuentes. Los medios de comunicación y el debate ciudadano son esenciales para evitar contenidos autoritarios en las políticas de seguridad.

Las sociedades se enfrentan al dilema de sucumbir a esa acepción y centrar toda la responsabilidad en el ámbito policial, o abrir el debate a otros aspectos, que son tanto o más importantes. Abrirse al debate implica abordar las causas subyacentes a la inseguridad, que no suelen observarse siempre.

La seguridad, como derecho, impele al Estado a asumir el compromiso de generar las condiciones para su ejercicio y, a la ciudadanía, a exigirlas. Esta perspectiva indica que el Estado debe disponer de recursos para financiar lo necesario, a fin de garantizar las condiciones del derecho a la seguridad.



Por lo tanto, cuando se pide más seguridad, más educación, mejor atención sanitaria, por citar ejemplos, habrá que plantearse también cómo financiarlos. Es paradójico, pero a veces se observa que el mismo sector ciudadano que reclama un derecho, es el que se niega a pagar los impuestos.

Este es un debate obligado, porque si no hay recursos, no hay posibilidades de garantizar ni mejor atención sanitaria, ni mejor educación, ni mejor seguridad, ni mejor formación de los cuerpos policiales, ni más dotación de equipamientos. Y aquí reside la responsabilidad de los medios de comunicación. La ausencia del debate ciudadano serio genera un terreno propicio para políticas desacertadas.

Éstas, a su vez, minan el sentido de lo público, generando situaciones, como se puede ver en algunos países de Latinoamérica, en las que las personas resuelven individual o privadamente sus problemas. Así las cosas, el que tiene dinero paga un servicio privado de

seguridad. Siguiendo con los ejemplos, hay países donde la despreocupación acerca de la educación desaparece, porque la educación como servicio público desaparece.

Esa es la cuestión: si no hay recursos, no hay manera de financiar los derechos, y si no hay derechos garantizados por el Estado, solo acabarán accediendo a esos derechos, sean cuales sean, aquellos que puedan pagárselos.

La prensa y los medios de comunicación en general tienen una responsabilidad en la promoción de un debate amplio y serio sobre el ejercicio de los derechos, y del derecho a la seguridad en particular. La amplitud y la seriedad pasan por el abordaje de todas las facetas de la problemática, desde una perspectiva de "apoyo y de suma", con crítica incluida.

En definitiva, en el ámbito de los derechos, una sociedad tiene aquello que se merece, o sea, aquello por lo que es capaz de construir acuerdos que beneficien a la colectividad en su conjunto.

22



Federico Franco

Vicepresidente de la República del Paraguay.



Vemos permanentemente en las encuestas, en los sondeos de opinión y conversando en espacios como éste, que la inseguridad es un tema nuestro de cada día. Creo que ninguno de los que estamos aquí, sea cual fuere su función, su rol, su estatus económico o cultural, puede estar ajeno a la situación de riesgo y de peligrosidad que afecta nuestro país. La inseguridad está presente en el campo y en la ciudad, aquí y en los países vecinos. Es un problema global, afirmación que no debe servir de consuelo ni de justificación para la omisión política.

También es un problema crónico, que viene de tiempo atrás, acentuándose y sedimentándose, tanto a nivel de hechos, como en el de la percepción.

En este marco, crece la demanda de incremento del presupuesto para fortalecer a los organismos de seguridad. Estoy de acuerdo

con que el gobierno debe hacerlo, dando a los oficiales de la policía el sustento económico que precisan, proporcionándoles las armas, los medios de comunicación y otros recursos necesarios para una adecuada acción y reacción; pero, y esto lo digo con absoluta sinceridad, no creo que encontremos soluciones tan sólo con acciones policiales.

El embajador acaba de decir claramente: se trata de una problemática amplia, compleja, transversal, que requiere acciones sistémicas y estructurales por parte del gobierno, además de la participación de los diferentes actores sociales, en particular de los medios de comunicación.

Hoy se invita a los medios de prensa. Como se ha dicho, la violencia, la inseguridad y los diferentes delitos no se solucionarán sólo incrementando o fortaleciendo los escuálidos presupuestos de la fuerza policial.

Es parte de una problemática estructural, que debe ser abordada en toda su complejidad. Y nuestra presencia en este foro, es para dar el absoluto respaldo al señor Ministro del Interior, al Comandante, al Subcomandante y a todos los oficiales de las fuerzas policiales.

Lamento la ausencia de las autoridades del Poder Judicial. Ustedes saben la necesidad





que existe de una reforma judicial, la cual no consiste solamente en un cambio de nombres, sino que exige la modificación de las estructuras. Hay inseguridad, hay delito, porque existe impunidad.

Este gobierno tiene el compromiso de trabajar seriamente para superar el aumento de la inseguridad y erradicar la impunidad, abordándolas desde una perspectiva compleja y estructural.

II. DISERTACIÓN INAUGURAL

II. DISERTACIÓN INAUGURAL

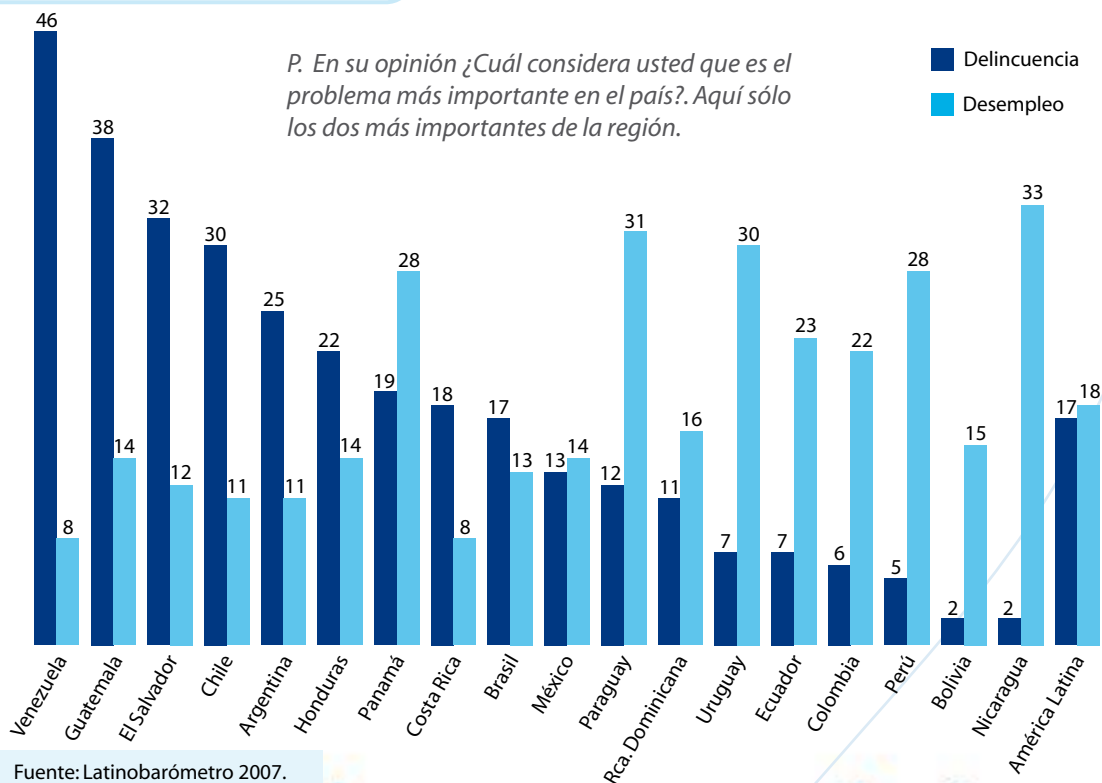
MÁS ALLÁ DE LA "MANO DURA": ELEMENTOS PARA UNA RESPUESTA INTEGRAL. EL ROL DE LOS MEDIOS

Bernardo Kliksberg

Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y Director del Fondo España-PNUD "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe".

Dos son los problemas percibidos como más importantes por el *Latinobarómetro 2007*: el desempleo y la delincuencia. Ésta lleva la delantera en países como Venezuela, Guatemala, El Salvador, Chile y la Argentina, mientras que

Problema más importante América Latina 2007



Fuente: Latinobarómetro 2007.



aquél en Nicaragua, Perú, Colombia, Ecuador, Uruguay y Paraguay. A nivel de América Latina, ambos problemas, prácticamente, pesan igual.

LA PERSPECTIVA COMPARADA

La comparación de América Latina, que presenta un índice de criminalidad del 25.1 por cada 100.000 habitantes al año, con países como Noruega, Dinamarca, Suecia y Canadá, que presentan del 0.9 al 2.2, respectivamente, es contundente.

País/región	Índices de criminalidad comparados (homicidios cada 100.000 Hab. por año)
Noruega	0,9
Dinamarca	1,1
Suecia	1,2
Canadá	1,5
Finlandia	2,2
América Latina	25.1

EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA

La evolución de la tasa de homicidios en América Latina ha aumentado el doble de 1980 al 2006, dándose el mismo salto en sus distintas regiones, excepto en Méjico y América Central, únicas regiones que han protagonizado un decrecimiento de asesinatos, atendiendo al fin de las guerras y guerrillas.

Entre 1984 y 1994, la tasa se incrementó en más del 44%. En 1998, hubo 140.000 asesinatos.

Asesinatos anuales por cada 100.000 habitantes	1980	1991	2006
América Latina y el Caribe	12.5	21.3	25.1
América Latina	12.8	21.4	25.3
México	18.1	19.6	10.9
América Central	35.6	27.6	23
Caribe Hispano	5.1	8.8	11
Brasil	11.5	19	31
Países Andinos	12.1	39.5	45.4
Cono Sur	3.5	4.2	7.4
Caribe No-Hispano	3.1	3.5	7.7

Fuente: Reportes anuales sobre el Estado de Salud en Las Américas de la Organización Panamericana de la Salud.

Como se sabe, el costo de la violencia es alto, siendo el primero la pérdida de vidas humanas. En muchos países, el crimen se ha convertido en la causa principal de muerte juvenil.

Otro tipo de costo fundamental es el económico: el 14% del producto bruto de la región se pierde debido a la violencia.

Pero también hay costos intangibles, aunque a veces no tanto: el sentimiento de inseguridad, el miedo, el terror y el deterioro de la calidad de vida. Costos intangibles que generan,

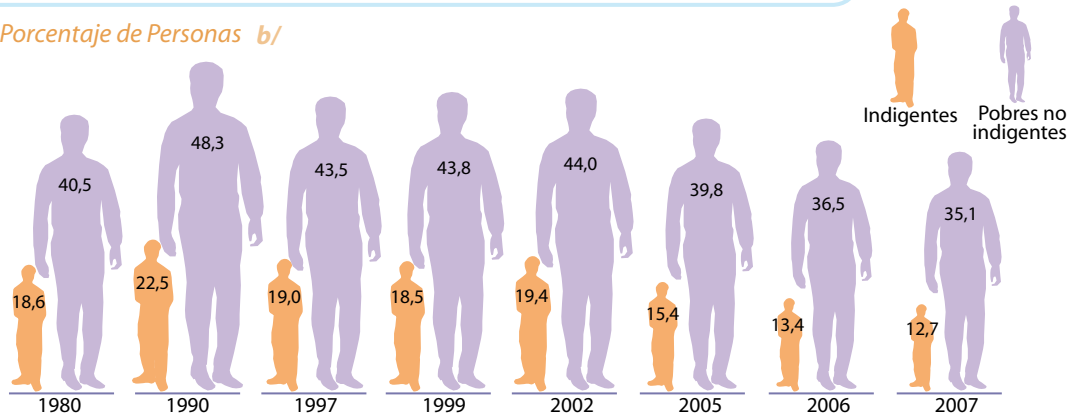
sin embargo, costos muy tangibles: recursos públicos y privados orientados a la mitigación social, salud pública, dispositivos de seguridad, migración, etc.

En 2003, los recursos perdidos debido a la violencia en El Salvador, fueron el doble del presupuesto del país combinado para educación y salud.

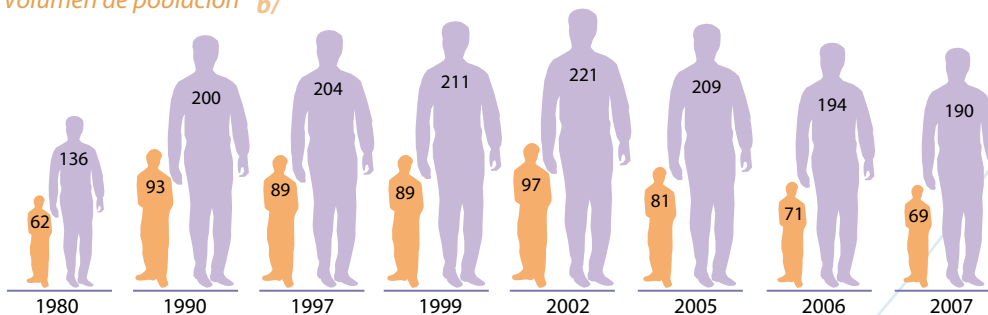
EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

América Latina: Evolución de la pobreza y de la indigencia, 1908-2007 ^{a/}

Porcentaje de Personas ^{b/}



Volumen de población ^{b/}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. ^{a/} Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones lilas representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). ^{b/} Proyecciones.



IMPACTOS DE LA POBREZA

La tasa de mortalidad infantil de América Latina es 10 veces más que la de Suecia o Noruega, mientras que la tasa de mortalidad materna sigue siendo muy alta. Más de 20.000 madres mueren anualmente durante el embarazo o al dar a luz. Por cada 160 nacimientos muere una madre, en los países desarrollados la tasa es de 1 por cada 7.300 nacimientos.

Otros datos son elocuentes acerca de las repercusiones de la pobreza: solo 1 de cada 3 niños pobres termina la secundaria, 120 millones de personas no tienen letrinas, el 81% de las personas mayores de 65 años no tiene acceso a fondos de retiros o a una pensión, el 16% de los niños está desnutrido y el 66% de las personas nunca ha usado Internet.

La Sociedad Americana para el Avance de la Investigación Científica (2008) dice lo siguiente: *Muchos niños crecen en familias muy pobres con un bajo estatus social, y experimentan niveles poco saludables de hormonas de estrés que menoscaban su desarrollo neuronal.*

La región desigual: Indicadores de inequidad para algunos países seleccionados de América Latina y países desarrollados

	Coeficiente de Gini	Relación entre la distribución del ingreso o gasto del grupo 10 % más rico con respecto al grupo 10 % más pobre
América Latina y El Caribe		
Brasil (2003)	58,0	57,8
Guatemala (2002)	55,1	48,2
Colombia (2003)	58,6	63,8
Chile (2000)	57,1	40,6
México (2002)	49,5	24,6
Argentina (2003)	52,8	34,5
República Dominicana	51,7	30,0
Costa Rica (2001)	49,9	30,0
Uruguay (2003)	44,9	17,9
Panamá (2002)	56,4	54,7
Venezuela RB	44,1	20,4
Perú (2002)	54,6	40,5
Ecuador (1998)	43,7	44,9
Paraguay (2002)	57,8	73,4
Nicaragua (2001)	43,1	15,5
Bolivia (2002)	60,1	168,1

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Reporte de Desarrollo Humano 2007.

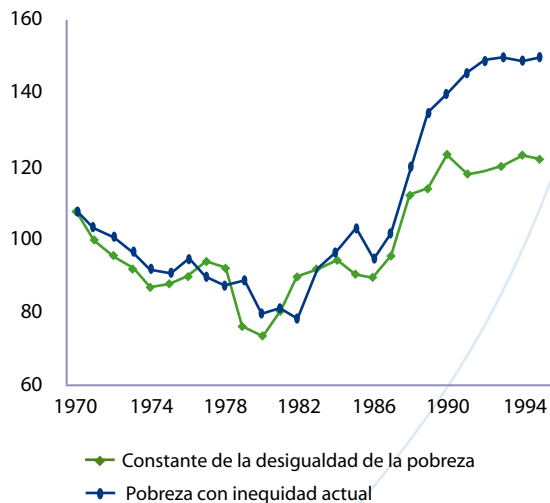
América Latina es la región más desigual, y la inequidad es la razón principal de la pobreza.

	Coe- ficiente de Gini	Relación entre la distribución del ingreso o gasto del grupo 10 % más rico con res- pecto al grupo 10 % más pobre
Honduras (2003)	53,8	34,2
El Salvador (2002)	52,4	57,5
Jamaica (2000)	37,9	11,4
Trinidad y Toba- go (1992)	40,3	14,4
Otros países		
Estados Unidos (2000)	40,8	15,9
Italia (2000)	36,0	11,6
Noruega (2000)	25,8	6,1
Suecia (2000)	25,0	6,2
Canadá (2000)	32,6	9,4
Finlandia (2000)	26,9	5,6
Dinamarca (1997)	24,7	8,1
España (2000)	34,7	10,3

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Re-
porte de Desarrollo Humano 2007.



El impacto de la desigualdad sobre la pobreza en América Latina (1970-1995)



Fuente: Birdsall, N. y J. L. Londoño. "Asset inequality matters: an assessment of the world Bank's approach to poverty reduction", American Economic Review, May, 1997.



LA “MANO DURA” EN ACCIÓN

Según el informe USAID (2006), El Salvador, en los últimos años, aplicó “mano dura” y “súper mano dura”: 11.000 miembros de pandillas fueron arrestados en un solo año, las cárceles se sobrepoblaron. Sin embargo, la tasa de asesinatos siguió aumentando, generándose, además, serios deterioros de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en las áreas urbanas pobres.

Honduras también aplicó la política de “cero tolerancia” y “mano dura”: allí la policía puede detener a jóvenes por tener tatuajes, mientras que el encarcelamiento es legal a partir de los 12 años. Sin embargo, la tasa de criminalidad aumentó, sucediendo un fenómeno de desconfianza generalizada hacia la policía: sólo 1/3 de la población denuncia los crímenes de que ha sido víctima.

Otro caso paradigmático de “mano dura” es el de Guatemala, donde el crimen aumentó 40% entre 2001 y 2004, acentuándose el fenómeno de la violencia contra la mujer: 1188 niñas y mujeres fueron asesinadas entre 2002 y 2004. La impunidad es total.

La política de la “mano dura” descansa en los siguientes mitos:

- El problema es policial.
- Los países exitosos han aplicado “mano dura”
- Las causas de la delincuencia juvenil son misteriosas.
- El enfoque integral solo produce resultados a largo plazo.

El enfoque de “mano dura” se equivoca, porque desconoce la necesidad de tener diferentes acercamientos al “crimen organizado” y a la violencia juvenil, y porque no logra reconocer la ausencia de la correlación entre el aumento de la tasa de encarcelamiento y la reducción del crimen.

Esta política de seguridad trae consigo el riesgo de “criminalizar la pobreza” o de realizar el aumento de la limpieza social. Al respecto, es ilustrativa la conclusión de un estudio de USAID en El Salvador: *Muchos de los jóvenes nunca han experimentado siquiera una interacción positiva con el Estado. Frecuentemente, las únicas experiencias de él, son la policía haciendo arrestos y encarcelando personas (...). Muchos analistas sugieren que el enfoque duro adoptado por el gobierno es motivado políticamente. Es más fácil atacar los miembros de las pandillas que tratar los problemas sociales más complicados en sus orígenes, como la inequidad de ingreso y pobreza.*

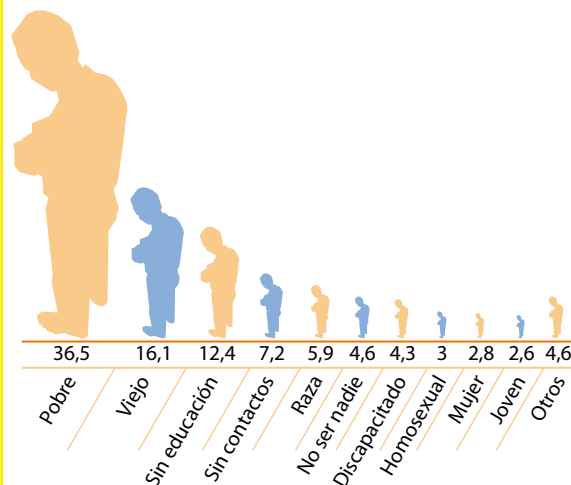
Las causas principales de la violencia juvenil en América Latina son:

- **Desempleo:** El desempleo juvenil es 2.5 veces mayor que el desempleo promedio.
- **Deserción escolar:** Del 20% más pobre, sólo 12% termina la escuela secundaria. En el total sólo el 49% la finaliza.

- **Desintegración de las familias:** La pobreza desintegra la principal institución que previene el delito. Si la familia está intacta y operativa, genera una educación continua de la vida contra el crimen. La hace a través de mensajes explícitos e implícitos, tales como la conducta diaria de los padres. Transmite los valores éticos diariamente, los cuales son muy relevantes en situaciones precarias. Es un instrumento fundamental de socialización positiva.
- **Exclusión social:** Uno de cada cuatro jóvenes latinoamericanos está en situación de exclusión, lo que significa fuera del mercado del trabajo y fuera del sistema educacional.
- **Estigmatización de los jóvenes pobres:** Ser pobre constituye la mayor causa de discriminación. La percepción generalizada de la población pobre confirma este enunciado, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Principales causas de discriminación señaladas por los entrevistados de hogares con ingresos insuficientes 2006.

América Latina (18 países)



Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.



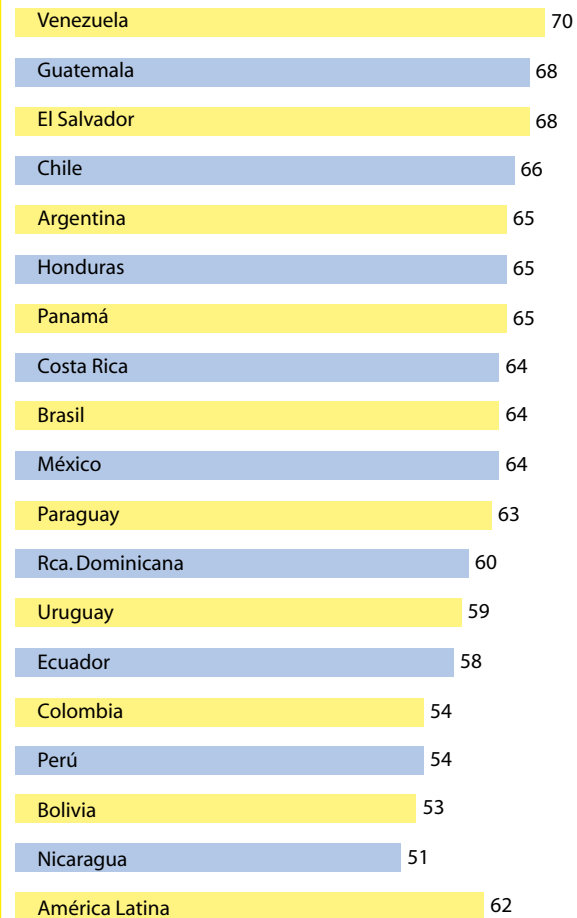
Según la percepción generalizada de la población, la *estigmatización* de los jóvenes pobres es confirmada por la discriminación policial.



34

La policía es más propensa a detener a un joven

Totales por país, 2008



Fuente: Latinobarómetro 2008.

HAY OTRA VÍA: EL ENFOQUE INTEGRAL

La meta de este enfoque es la inclusión de los excluidos, que se basa en políticas públicas que inviertan más en educación, oportunidades de empleo para los jóvenes y el fortalecimiento de la familia.

El Brasil dispone de un ejemplo ilustrativo reciente de otra vía para promover la seguridad: el Programa *Territorio de la Paz*. Una información de prensa del 5 diciembre de 2008, expresa:

El Gobierno de Brasil lanzó ayer en Río de Janeiro un ambicioso programa social que pretende pacificar una de las más peligrosas favelas de la ciudad y arrebatarla a las bandas de narcotraficantes y policías corruptos.

El llamado "Territorio de Paz" del Programa Nacional de Ciudadanía (Pronasci) fue presentado en un acto oficial por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y varios de sus ministros dentro del llamado "Complejo del Alemán", una barriada pobre en el norte de Río.

El presidente prometió que la policía va a ser "más compañera" y sabrá diferenciar en el tratamiento a los buenos y a los malos en las comunidades pobres. "Esta es la gran oportunidad. El problema no es sólo de la policía, sino de presencia del Estado con educación, empleo, formación profesional y cultura, eso es lo que estamos haciendo aquí", afirmó Lula.

En el barrio marginal habrá 20 puestos policiales con 600 agentes mejor remunerados que sus otros colegas. También serán construidas 3.000 viviendas populares.

La estrategia representaría un cambio respecto a la actual política de confrontación a sangre y fuego de las autoridades federales y de Río. Según organizaciones civiles esta política no resuelve el problema endémico de la violencia y además deja numerosos muertos y heridos inocentes

Algunas "buenas prácticas" pueden observarse también en Costa Rica, gracias a su política de educación; nuevamente en el Brasil, mediante su programa *Escuelas Abiertas*; y en Venezuela, con sus *Orquestas Juveniles*.

EL ROL DE LOS MEDIOS

35

La actuación dominante de los medios presenta riesgos en el abordaje de la criminalidad, debido a los siguientes motivos:

- **La "bolsa común":** La generalización de hechos, actores y causas, imputando a estos elementos un mismo signo o importancia.
- **El enfoque descontextualizado:** Es tal vez la crítica más generalizada que se hace al periodismo, que afecta, poderosamente, el abordaje de temas vinculados a la seguridad ciudadana.
- **La ausencia de interrelaciones:** Vinculado con los dos puntos anteriores, prima un



periodismo que aísla los hechos de la historia, los temas y los actores.

- **El vacío de experiencias comparadas:** Evita el incremento del rigor en el debate ciudadano, el aprendizaje de métodos y criterios para la atención de la problemática.
- **La falta de propuestas:** Contribuye al fatalismo y al incremento de una sensación de inseguridad, nefasta para la convivencia social y el Estado de Derecho.

La reorientación del rol de los medios, atendiendo a la vía del enfoque integral, presenta importantes oportunidades para incorporar

el análisis de las causas, el posicionamiento en el imaginario de otro modelo de seguridad ciudadana, la difusión de lecciones aprendidas en otros lugares, fomentando una actitud ciudadana proclive a la transformación.

A modo de conclusión, es pertinente expresar la necesidad de un gran pacto social que encare la criminalidad, mediante estrategias que construyan cohesión social. El enfoque integral propone confrontar las causas estructurales del crimen, generar inclusión social, protección y oportunidades, a través de políticas públicas aliadas con la sociedad civil y la responsabilidad social empresarial.



III. CONFERENCIAS MAGISTRALES

III. CONFERENCIAS MAGISTRALES

EXPERIENCIAS INNOVADORAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REGIÓN

GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EXPERIENCIAS REGIONALES

Marcelo Sain

Consultor de la ONU. Jefe de la Policía Aeroportuaria de Argentina.



Hoy en día, cualquiera opina sobre seguridad, hay licencia para decir cualquier tontería sobre ella. Este abordaje de sentido común no resiste a ningún análisis. Necesitamos opiniones de expertos, un abordaje técnico. Porque así como la economía, la física o la sociología necesitan, y se les exige, opiniones serias, también debemos acostumbrarnos a que los que analicen y propongan soluciones sobre seguridad pública, sean expertos.

El abordaje de sentido común de la seguridad ha llevado a los gobiernos de los países de la región a cometer grandes errores en sus políticas de seguridad. Porque al no darle al concepto y a la práctica de la seguridad una categoría de conocimiento, se designa a cualquier persona para las funciones de asesor, consultor o planificador de las políticas de seguridad en los Ministerios del Interior y en los órganos de seguridad del Estado.

La seguridad pública significa disponer de condiciones y mecanismos para resolver conflictos en la sociedad. Si la conflictividad es consustancial a la misma, lo son también las disputas entre sus actores por los recursos materiales y simbólicos. La seguridad ciudadana, en ese marco, implica la atención pacífica de la conflictividad. Los conflictos no



necesariamente deben traducirse en hechos delictivos.

Es el caso de las protestas políticas de la gente, o de las reivindicaciones de los campesinos y obreros en las calles u otros espacios. Si bien tales manifestaciones pueden ser expresión y causa de conflictos, no pueden ser tratados como delito común, objeto de represión. Este tipo de conflictos debe ser tratado política y pacíficamente.

En definitiva, las disputas de los actores sociales son movilizadas por intereses. Entonces, los conflictos de intereses, que deben ser resueltos por el Estado a través de sus políticas de seguridad, deben ser tratados como tales.

Tres son las funciones de las instituciones de seguridad pública:

- Elaborar un cuadro de diagnóstico de la situación de los conflictos en la sociedad.
- Establecer un diagnóstico institucional sobre los recursos con que se cuentan para resolver los conflictos.
- Organizar la intervención del conflicto, o sea, la propia estrategia para controlar el conflicto.

En América Latina, históricamente estas funciones han sido desempeñadas por la policía, situación que aún no cambia con los procesos de democratización. La seguridad no es una decisión policial, sino una decisión política. La política, sin embargo, delegó la responsabilidad de la seguridad del país en la policía.

Esta delegación de responsabilidades trae consecuencias negativas, siendo la primera víctima la propia policía. Todos los errores de la seguridad de un país son achacados a los jefes de policía y a sus inmediatos subalternos.

Y si hay que castigar a alguien, son castigados los policías. Entonces vienen las destituciones y hasta los juicios en la justicia ordinaria. En suma, cuando hay un problema de seguridad, la primera medida usual de los gobiernos, es destituir policías.

Por lo tanto, esta delegación de responsabilidad constituye un arma de doble filo para los policías: por un lado, se les delega el poder, pero, por el otro, se les usa como chivo expiatorio. Esta situación afecta, de manera negativa, a toda la sociedad, porque la policía no tiene el conocimiento y la competencia suficientes para abordar todos los aspectos y los momentos de la planificación de una política de seguridad pública, ya que se trata de un objeto multidisciplinario.

En Latinoamérica no se gestionó bien la seguridad pública, porque no se la abordó políticamente. Prima una concepción en extremo policial sobre la misma, cuyo correlato es la falta de tradición técnica. Y no se trata de que la policía sea incompetente por naturaleza, sino que la seguridad tiene una naturaleza que convoca a varios saberes y actores.

La concepción policial de la seguridad va en contra de la misma policía: los jefes de policía asumen la responsabilidad de la seguridad pública, pero tal hecho significa un suicidio,

porque luego son destituidos cuando estallan problemas, que de hecho son imposibles de resolver desde la perspectiva meramente policial. Por eso, la policía que está conducida políticamente se siente mucho más segura en sus funciones.

Hay temas específicos y muy complejos, como el crimen organizado, que no están - o no están con el peso adecuado - en la agenda de la seguridad pública y de la policía.

El crimen organizado es un crimen complejo, que muchas veces recurre a mecanismos financieros, y al que, paradójicamente, no se lo considera delito. Las agendas de seguridad pública y policial de nuestros gobiernos en Latinoamérica están cargadas de delitos comunes, callejeros, frutos de los grandes problemas sociales.

Esta es una realidad ineludible por parte de una agenda de seguridad pública. Sin embargo, también es ineludible el tratamiento de la delincuencia organizada o la mafia, cuyas dimensiones y consecuencias superan abismalmente al delito común. La desatención de la delincuencia organizada es un gran error de las políticas de seguridad de los países latinoamericanos.

Para abordar el problema de la delincuencia organizada, los órganos de seguridad del Estado (el Ministerio Público, la Policía, las FF.AA., los departamentos de investigación) deben estar dotados de recursos humanos especializados y de una infraestructura que les permita una tecnología adecuada para abordar



con eficacia estas formas organizadas de delincuencia.

Y eso sucede porque, las más de las veces, las redes de delincuentes internacionales están mucho más preparadas y dotadas de mejores tecnologías que los órganos de seguridad del Estado. Para resolver este problema, el Estado debe invertir en sus políticas de seguridad pública.

Las políticas de seguridad pública de los estados de la región aún no son políticas de Estado. Hay una costumbre en la región que consiste en cambiar las políticas de seguridad, de acuerdo con el signo político del gobierno de turno. Se trata de una falencia histórica que debe superarse. Los resultados reales del Estado se dan a largo plazo, entonces se necesitan políticas de seguridad pública de largo plazo.

La prensa, por su lado, se concentra en los delitos comunes, los cotidianos de la calle, al punto de obviar en sus publicaciones los grandes delitos cometidos por redes de delincuentes nacionales o internacionales, muchas veces con sacos y corbatas.



Además, el periodismo estigmatiza el delito común con un tratamiento informativo muchas veces indeseable: el robo de un celular no puede ser comparado con un fino robo financiero a un Estado o con el tráfico de toneladas de estupefacientes de un país a otro.

Con este tratamiento, el periodismo simplifica el tema de la seguridad y genera confusión en la ciudadanía, antes que educar sobre la verdadera dimensión de la seguridad pública, algo que va mucho más allá de reprimir a la persona que cometió un delito común.

Es sabido que los medios de comunicación en Latinoamérica, como en todo el mundo, son actores políticos. Los dueños de los medios tienen grandes intereses y presionan al gobierno por los mismos. Así, los medios masivos de comunicación condicionan los procesos políticos de Latinoamérica, en el sentido de que si determinado gobierno toma medidas que van en contra de sus intereses - de los intereses de sus propietarios - entonces tratan de frenar los cambios a través de sus publicaciones cotidianas.

Esta condición de actor político de los grandes medios de comunicación debe ser visibilizada en debates como del que participamos ahora, para que la gente pueda discutir si tal condición es procedente o improcedente.

Mi aserto de que los medios de comunicación son influyentes actores políticos en los procesos latinoamericanos es el resultado de mis observaciones de los medios y de la política de mi país, la Argentina. Y como funcionario

de actual gobierno argentino, fui víctima de esta influencia.

La agenda de seguridad pública en la región está marcada por los medios de comunicación, respondiendo a coyunturas y a un estilo periodístico hoy cuestionado. Los mismos tienen, por lo tanto, mucha responsabilidad en el abordaje dominante, caracterizado por el sentido común, el simplismo y el reduccionismo.

Y es que hoy, los medios de comunicación, con la influencia que ejercen en la ciudadanía mediante sus publicaciones, forman la opinión pública. Las publicaciones sensacionalistas de los crímenes cotidianos y el sobredimensionamiento de estos delitos, generan fuertes sentimientos de inseguridad.

No es que no existan delitos. Existen. Sólo que se los agranda respondiendo a intereses comerciales, en desmedro del oficio de una información regida por una lógica pública.

Así las cosas, la opinión pública pide rápida y fuerte represión. Por eso decimos que los medios hoy marcan la agenda de la seguridad pública de los gobiernos.

Los gobiernos de la región deben aprender a no dejarse llevar por las agendas que les imponen los medios. Estado y medios de comunicación tienen objetivos diferentes, a veces complementarios. Los gobiernos asumen la responsabilidad de desarrollar políticas de seguridad a largo plazo, mientras que los medios deben informar atendiendo a criterios de seguridad pública.

LA REFORMA POLICIAL: EXPERIENCIAS REGIONALES

Daisy Tourné

Ministra del Interior de Uruguay.



La seguridad es un tema que ha sido central en América Latina. Las viejas recetas de “mano dura” no funcionan, como lo comprueban los altos índices de violencia y hechos delictivos. La seguridad requiere una visión integral que reconozca la complejidad. En esa línea, en el Uruguay, elaboramos y presentamos un esquema de seguridad con la participación de los Ministerios de Economía y Salud, entre otros.

Pero, como se sabe, el Estado no es el único responsable, también los actores de la sociedad civil contribuyen bien o mal, por acción u omisión. Cabe, entonces, la siguiente pregunta: ¿Qué rol juegan los medios y la comunicación actual para que construyamos un nuevo concepto de seguridad integral?

Los medios de comunicación tienen presencia prácticamente transversal en las sociedades actuales, cruzan la vida cotidiana de personas

e instituciones, gobernantes y gobernados, participan, de manera poderosa, en la construcción de nuestras visiones del mundo y de la realidad. Este es un hecho indiscutible. Entonces, no sólo es relevante lo que se transmite, sino cómo se lo transmite.

Obviamente, los medios transmiten hechos, sucesos. Nadie negará que América Latina es un continente violento, donde van en aumento las tasas de delitos, homicidios, robos, violaciones.

La cuestión es que los medios tienen un modo de transmitir estos hechos, que contribuye a aumentar el miedo, un sentimiento nocivo y paralizador, nada positivo para una sociedad. Es hora de llamar a la reflexión sobre este abordaje periodístico, basado en la descontextualización de los hechos y el privilegio del sensacionalismo.

La policía debe trabajar mejor, profesionalizarse, incrementar su eficiencia y eficacia, pero no hay que dejarla sola. Por eso, en el Uruguay, impulsamos la participación ciudadana, a través de mesas zonales de convivencia, con un gran apoyo y aporte del PNUD. Se trata de fomentar la corresponsabilidad en la construcción de políticas y condiciones favorables para la seguridad ciudadana.



Juan Faroppa

Consultor de la ONU. Ex Viceministro del Interior de Uruguay.



A partir de los noventa, comienzan a desarrollarse diferentes procesos de modernización y profesionalización policial, en respuesta a situaciones políticas y sociales diferentes de América Latina. Centroamérica es un territorio prolífico en estas reformas, principalmente en la fase de posguerras.

44

En El Salvador, al terminar la guerra, se crea una nueva Policía, que fue parte fundamental del acuerdo de paz firmado entre las partes en conflicto. Para el efecto, este país recibe apoyo de la cooperación internacional, la que ayudó a transitar en la fase posguerrilla, frágil políticamente y en el contexto de una sociedad con altos índices de violencia y criminalidad.

Guatemala es otro ejemplo. También luego de la guerra, con apoyo del PNUD, allí se produce una tímida reforma policial, que conserva la estructura, sin lograr resultados exitosos. Un caso que siempre señalo es el proceso de modernización y profesionalización de la Policía

Nacional de Nicaragua, uno de los más completos y exitosos, desarrollado en un contexto caracterizado por enormes dificultades.

Otro ejemplo interesante, ya en América del Sur, es el de Colombia. Este caso podría calificarse como una reforma endógena, pues las medidas y los impulsos de cambio provinieron fundamentalmente de la institución, la que ha emprendido un gran proceso de depuración interna, bajo la dirección de su director y enmarcado en una nueva ley orgánica de la Policía Nacional. Caso interesante que adquiere más destaque considerando el complejo escenario del país andino.

En los países del Cono Sur, los procesos de reforma policial se caracterizan por la participación de la sociedad civil, la cual ha ayudado a transitar de un modelo de seguridad hegemónico por las propias fuerzas policiales, a otro subordinado al sistema político, con el correlato de capacitación, formación de cuadros técnicos y funcionamiento de una burocracia, en el buen sentido del término.

En síntesis, estamos hablando de diferentes contextos y de experiencias diferentes entre sí, pero que tienen un común denominador: el espíritu de reforma, o sea, la modernización y la profesionalización de las fuerzas policiales. ¿Cuál sería el contexto general de estos procesos de reforma?

En primer lugar, una demanda social en relación con las fuerzas policiales, a raíz del incremento de la sensación de inseguridad y de hechos de violencia y delincuencia. En el caso del Cono Sur, las instituciones policiales provenían de una subordinación a regímenes autoritarios y mantenían muy mala relación con la sociedad.

En segundo lugar, la crisis de un modelo caracterizado por estructuras viejas, anquilosadas, cargando con enormes casos de corrupción interna e historias marcadas de abusos de poder, ineficiencia e ineficacia.

A la vez, hay que tomar en cuenta que estos procesos se están desarrollando en varios de nuestros países, en el marco general de la Reforma del Estado. El caso uruguayo puede ser citado como uno de los más recientes. Reforma del Estado que, en los tiempos actuales, pasa por el fortalecimiento del mismo, apelando a instrumentos diversos, como la descentralización, la carrera civil y un sistema de gestión basado en la eficiencia y la eficacia.

En las dos décadas anteriores, nuestros países pasaron por los tristemente célebres "procesos de ajuste estructural", donde la aplicación ortodoxa de principios y políticas de corte neoliberal, llevaron a un achicamiento del Estado, minando sus capacidades para cumplir con la misión de ser garantes de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

En definitiva, la reforma de la policía debe inscribirse en el marco de la revisión del papel del Estado y en la mejora de los servicios públicos.



Al mismo tiempo, aparece el escenario de las prioridades presupuestarias. En sociedades que arrastran una enorme deuda social, la inversión en los organismos de seguridad - uno de los componentes de las políticas de seguridad - compite con la demanda de inversión en salud, educación y generación de empleo. La asignación de recursos públicos es una pugna política, no exenta de dificultades, que requiere decisiones basadas en perspectivas integradoras y en prioridades.

Otro hecho a tener en cuenta y que se está dando en muchos países de la región, es el de los procesos de reforma educativa: ¿qué tipo de formación o qué tipo de capacitación debe brindarse para la generación de mayores y mejores oportunidades de empleo y



empleos de calidad? ¿Cómo se insertan las actuales generaciones jóvenes en este mundo tan complejo en el que estamos viviendo? ¿Con qué tipo de herramientas y recursos deben contar? ¿Qué tipo de educación debemos generar en las fuerzas policiales o cuál sería funcional al modelo de policía que queremos construir?

Desde mi punto de vista, la reforma educativa lleva necesariamente a integrar la formación de los cuadros policiales al sistema educativo general, desplazando el modelo cerrado del cual era tributario, que excluía y aislaba a los jóvenes que elegían el oficio policial, segmentándolos en un sistema cerrado, sin mecanismos de control y supervisión.

En definitiva, lo que se viene consolidando, aunque con grandes dificultades - resistencias, avances y retrocesos - es la concepción de la política pública sobre seguridad ciudadana, una política integral que debe abarcar a todo el aparato del Estado y para que sea relativamente exitosa, debe planificarse como política de Estado. Esto lleva a la necesidad de generar sólidos consensos políticos y sociales en torno a contenidos y líneas estratégicas, cosa compleja, más aún considerando la relevancia que ha adquirido la seguridad ciudadana en la agenda pública.

La política de seguridad ciudadana debe ser tridimensional, o sea, debe comprender intervenciones simultáneas, al menos en tres áreas claramente diferenciadas: el área operativa

del Estado, que tiene competencia directa sobre la seguridad; el área normativa y el área preventiva.

Áreas de una política de seguridad ciudadana	
Área Operativa	Sin duda, los problemas de seguridad ciudadana no se relacionan sólo con la policía. Pero una policía eficiente es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la implementación de una política sostenible en materia de seguridad ciudadana. Tampoco es posible avanzar en una política de seguridad sin que el Estado cuente con un aparato institucional operativo eficiente, que incluya a la Policía, al Ministerio Público, al Poder Judicial, al Sistema Penitenciario, en suma, al núcleo del sistema de control, que debe fortalecerse a través de un nuevo paradigma, para construir, a la vez, una nueva percepción ciudadana de la justicia.
Área Normativa	El marco normativo debe ser revisado permanentemente, para evaluar si las normas y las leyes que están vigentes en el país son, en realidad, herramientas válidas que favorezcan e impulsen la política pública sobre seguridad ciudadana, de acuerdo con las actuales necesidades.
Área Preventiva	Evidentemente, hay que trabajar en los niveles de prevención primaria, secundaria y terciaria, a través del combate a la exclusión social, la desigualdad social y la debilidad institucional.

¿Cuáles son los ejes estratégicos de los diferentes procesos de reforma policial pasados, presentes y futuros?

- **La gobernabilidad democrática.** Las limitaciones del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos afectan al núcleo de la gobernabilidad democrática, generando una nefasta desconfianza hacia las instituciones democráticas y promoviendo, a la vez, respuestas privadas a los problemas de seguridad. Ésta se mercantiliza. La seguridad ya no se ve como un derecho sino como una mercancía a la que sólo pueden acceder aquellos que tienen recursos. En otros casos, se acrecientan actitudes de intolerancia y de “justicia por mano propia”. Sea cual fuere, se devalúan lo público y la legitimidad del sistema democrático.
- **El marco axiológico o ético.** Los Derechos Humanos y la policía, aquí y en varias regiones del mundo, han sido vistos como “agua y aceite”. Hoy, sin embargo, emerge la idea de que la función policial es consonante con los Derechos Humanos y las normas institucionales. Éstas, antes que entorpecer, facilitan.
- **Una estricta regulación de los procedimientos policiales.** La regulación debe hacerse por ley, no por decreto u otra norma de jerarquía inferior, considerando que las intervenciones de la fuerza pública afectan a derechos, y a la relación entre los mismos. Siendo Viceministro del Interior del Uruguay, impulsamos una ley de regulación de los procedimientos policiales que fue muy discutida, ya que generó un amplio debate parlamentario y en la

sociedad civil. Hoy por hoy, la Policía Uruguaya cuenta con una norma de jerarquía legal que establece claramente los procedimientos de detención, uso de la fuerza, y la regulación estricta y concreta de los procedimientos policiales es una herramienta fundamental. Proporciona respaldo legal a las intervenciones policiales, establece los límites y los alcances del uso de la fuerza por parte del Estado, informa acerca de ello a la sociedad civil, la cual goza del derecho de la exigibilidad.

- **El fortalecimiento del mecanismo de control interno.** Esto resulta fundamental, no sólo para que la policía actúe mejor y sea más eficiente, sino también para favorecer la vinculación con la sociedad, mediante la transparencia y los mecanismos de control que proporciona, complementándose con otros, como el control político a través del Congreso Nacional, el control judicial o, inclusive, el control que ejerce la opinión pública gracias a los medios masivos de comunicación. Los mecanismos internos también favorecen a la imagen de la institución policial, habida cuenta del imaginario dominante, configurado y sedimentado a lo largo de las últimas décadas (institución corrupta, represiva). Cuando hablamos de imagen, nos referimos a los símbolos que se transmiten a través de la institucionalidad, generadores de confianza y credibilidad, elementos constitutivos de un sistema democrático.



- **El respeto a la diversidad cultural.** La única forma de contar con un cuerpo policial respetuoso de los derechos Humanos es respetando los derechos de sus propios integrantes. Este eje, por lo tanto, alude a las relaciones de interculturalidad en la población policial, como entre ésta y la sociedad. Los Derechos Humanos no se aprenden en un libro, se experimentan, se conocen por la experiencia; entonces, una fuerza policial que carece de los principios de respeto a las normas básicas de diversidad y pluralismo - pilares de una sociedad democrática- difícilmente pueda ser un instrumento útil para la garantía de los derechos en una sociedad compleja.
 - **La participación ciudadana.** Es permanente la relación, muchas veces tensa o conflictiva, entre la policía y la comunidad. El Estado debe reconocer que la manera más fértil de promover la participación ciudadana es partiendo de los modos y las instancias en que las comunidades se expresan y dirimen sus conflictos (comisiones barriales, de parroquias, de organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, etcétera).
 - **Nuevas tecnologías.** Obviamente es algo que cuesta muy caro, pero además de contar con el equipo adecuado, debemos tener el personal capacitado para utilizarlo. La movilización de los recursos necesarios exige, además de inversión pública, alianzas con la cooperación y el sector privado, en el marco de la idea de responsabilidad social empresarial.
 - **Profesionalización policial.** Alude a la organización, la dependencia orgánica, la estructura jerárquica, la relación del mando policial con las autoridades políticas, que son las que poseen la legitimidad democrática para el uso de la fuerza. A la vez y como contracara, se refiere a la despolitización de las fuerzas policiales o la creación de fuerzas realmente profesionales, independientes de los intereses de determinado sector político, económico o social.
- En el Uruguay se está discutiendo la libre sindicalización de los funcionarios policiales. Se trata de un tema en el que se ha producido enormes avances ¿Cuáles son los límites de este derecho? ¿Se puede limitar o no el derecho de huelga entre los policías? A nivel personal, creo que las fuerzas policiales no pueden ejercer el derecho de huelga. Sí tienen derecho a sindicalizarse y a la negociación de sus condiciones de trabajo. Este debate debe considerar los Convenios 87 y 98 de la OIT, en los cuales se expresa que el derecho a la huelga está inhibido (excepcionalmente, claro está) en caso de las «funciones esenciales» del Estado. La policía cumple una función esencial. Lo dejamos planteado como un tema por discutir.
- Otro tema es el de la carrera policial. Al respecto, se están estudiando nuevas leyes orgánicas policiales en varios países, mientras que en otros ya se aprobaron. Estas disposiciones legales abarcan: la convocatoria y selección de personal, cuáles son los criterios y los requisitos que se exi-

gen a los nuevos policías para su ingreso; la formación básica y la especialización, el nuevo régimen de escalafón, los agrupamientos operacional, técnico, administrativo o de otro tipo; las especialidades policiales, cómo se van a regular y hacia qué dirección; la estructura policial, los mecanismos de ascenso, la organización territorial, entre otros aspectos.

- **Sistema de Formación.** Una vez concebido el modelo de policía, plasmado en una ley orgánica, en la que se define la relación institucional entre el gobierno civil y las fuerzas de seguridad, se debe pasar al diseño del sistema de formación policial. El proceso inverso es improcedente; sin embargo, muchas veces se reforman los sistemas de formación sin analizar para qué queremos formar a los nuevos policías. Dentro de los sistemas de formación policial, deben incorporarse temas como los deberes del Estado y las funciones policiales, el concepto de fuerza pública, los Derechos Humanos, participación ciudadana, obediencia debida, entre otros temas. Respecto al último tema citado, ¿cuáles son los límites de la obediencia a una orden cuando ella es claramente violatoria de los derechos fundamentales de la constitución y de la ley? ¿Cuáles son las formas en que la policía debe relacionarse o vincularse con las diferentes formas de concebir la vida, la opción religiosa, la opción sexual, las diferencias étnicas, el género, etcétera? Son preguntas para la discusión. Otro debate interesante y necesario es el que alude a si

el sistema de formación policial debe ser cerrado o abierto.

- La formación en derechos humanos para la Policía no debe ser una formación discursiva, ni mucho menos *culpabilizadora*, de poner a la policía contra la pared. Debe ser una formación operativa y práctica. De poco sirve que un policía recite la Declaración Universal de los Derechos Humanos o el Pacto de San José de Costa Rica, si luego cuando realiza una detención, cuando pone un par de esposas, cuando usa el bastón, cuando usa la fuerza letal, no lo hace de acuerdo con las normas que están establecidas en esta materia.
- Esto requiere de personal altamente capacitado, comenzando por el plantel de docentes de las escuelas de formación policial, a lo que se debe agregar el carácter permanente de la formación y los mecanismos e instancias de capacitación. Como se sabe, las demandas cambian constantemente, porque hay nuevas formas de criminalidad, emergen nuevas tecnologías, el marco jurídico se adecua a las nuevas necesidades, etc. Todo esto exige que el funcionario policial, obviamente bien seleccionado, bien remunerado, bien equipado, reciba permanente capacitación del Estado. Lo que requiere no sólo una buena inversión en cuanto a la cantidad de recursos, sino también una buena inversión en cuanto a eficiencia, para la fijación de los recursos presupuestarios en nuestros países, que, lamentablemente, serán escasos en los próximos años.



IV. PANEL-DEBATE

IV. PANEL-DEBATE

ANALIZANDO EL ROL DE LOS MEDIOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA.
EXPERIENCIAS Y LECCIONES¹

Silvina Heguy

Editora de la Sección Sociedad, Diario Clarín. Argentina.



Todos los días leemos en la prensa, vemos en la TV y oímos en la radio cómo se tratan los secuestros, las violencias y los asesinatos, cuyo abordaje contribuye a construir una sensación de apatía y parálisis. Sin desconocer el incremento de los mismos, resulta discutible la forma en que son tratados por la prensa.

Una alternativa fértil para el abordaje periodístico es el “Periodismo de Propuesta” o “Periodismo de Esperanza”. Se trata de una corriente que surgió con mucha fuerza en el

año 2000, a partir de las diferentes situaciones que surgieron en América Latina y también en Europa. En este último continente, inclusive se está hablando del *periodismo preventivo*, en respuesta a la *guerra preventiva* promovida por George Bush contra del terrorismo.

En definitiva, el periodismo social, en cuyo marco puede inscribirse la alternativa citada, constituye una respuesta metodológica para el tratamiento alternativo de la seguridad ciudadana. Se trata de un periodismo basado en la ética profesional y social.

Desde esta perspectiva, se debe dejar de lado la famosa “dictadura de los hechos”, para contar lo que hay detrás de los hechos. Ejemplo: la información sobre un chico que delinquirió o un policía corrupto, debe difundirse contextualizándola con la situación económico-social del país o con la realidad de la institución policial.

¹ Moderador: Pablo Basz, Coordinador de Redes Institucionales del Fondo España-PNUD.

Esta forma de tratar las noticias -trascendiendo el mero hecho fáctico o la denuncia - puede ayudar a que el periodismo empiece a transformarse.

Se hablaba, en algún momento, desde los Estados Unidos, que la función del periodismo es como la de un perro guardián, "un guardián de la democracia". Me parece que habría que agregarle una función más, la del "perro guía".

El "perro guía" no se queda en los hechos, hace otras pequeñas cosas. Muestra, por ejemplo, distintos programas que funcionan o salidas que encontraron otras sociedades para la problemática abordada. Estas pequeñas cosas pueden ser sustanciales para combatir el fatalismo y alimentar la transformación social.

54

Las principales preocupaciones para los que vivimos en América Latina son el desempleo y la inseguridad, que son problemas que afectan a todo el mundo. Esta percepción se basa en el miedo. El miedo genera, fundamentalmente, el deseo de querer salvarse ante un futuro que es, en realidad, complicado, en un momento de crisis que es global, que tiene características históricas que no son comparables a otros sistemas ya vividos.

En este contexto, es imperioso proporcionar información y conocimiento. Los medios tienen la responsabilidad de construir y difundir noticias contextualizadas y exploratorias sobre caminos posibles. No se trata de proporcionar soluciones, porque no es el rol del periodismo, sino de ayudar a que los sistemas democráticos funcionen.

Jesús Duva

*Redactor Jefe de la Sección Madrid,
Diario El País. España.*



Siguiendo con lo mencionado por Silvina, considero que la prensa tiene un papel y una obligación: promover el respeto de los derechos ciudadanos, entre ellos, el derecho a la seguridad, por parte de los gobiernos.

Desde la prensa española, hemos presionado mucho para que los gobiernos asuman la obligación de garantizar la seguridad ciudadana.

Mencionaré una anécdota ilustrativa. Hace como seis años, hubo en Madrid una oleada de atracos a domicilios, fenómeno que se combinó con un caso muy sonado de robo y asesinato de varios miembros de una familia, situaciones que produjeron una gran conmoción social. La ciudadanía empezó a reclamar al gobierno medidas para acabar con este tipo de hechos.

El entonces Delegado del Gobierno en Madrid - que era del Partido Popular - dijo, públicamente, que los propietarios de chalés y viviendas más lujosas, pagaran una seguridad privada, que el Estado no se iba a ocupar de

ellos. La reacción no se hizo esperar, desde la prensa salimos en tromba. Le dimos muy duro al Delegado del Gobierno, le dijimos que todos los ciudadanos tienen derecho a que el Estado les garantice la seguridad. Al final, el debate logró traducirse en el reconocimiento de que la obligación primera del Estado es garantizar la seguridad de todos, sin distinción social.

Puedo dar otros ejemplos para ilustrar qué hacer desde la prensa, y lo que estamos haciendo en Europa, y en España en particular. Uno de los hechos que ocupa las primeras páginas de los periódicos y de los noticieros de radio y televisión en España, es la violencia contra las mujeres.

En el 2008, sesenta mujeres fueron asesinadas por sus maridos, sus novios o sus compañeros sentimentales. Desde hace un tiempo, la prensa ejerce presión en los poderes públicos, diciendo que algo había que hacer, que no se podía consentir que cada tres días una mujer fuera asesinada.

Los gobernantes siempre decían *qué podemos hacer, no podemos poner a un policía en cada vivienda para evitar que el marido mate a la mujer*. Y desde la prensa, respondíamos: *evidentemente no pueden poner un policía en cada vivienda, pero sin duda algo se debe hacer y hay que hacerlo*. Como consecuencia de la enorme presión de los medios de comunicación, desde hace dos años, en España, hay una ley integral contra la violencia de género.

Es una ley aprobada por el Parlamento que contempla una batería de medidas legislativas, de apoyo social, de redes, de pisos donde se acoge a las mujeres maltratadas y que corren peligro de ser agredidas o asesinadas por sus maridos o sus novios.

Pese a la policía, que fue muy reticente a la medida, ahora hay 3500 agentes del Cuerpo Nacional de la Policía y de la Guardia Civil que tienen la misión de proteger a las mujeres que están en riesgo de ser agredidas o asesinadas. Se ha instaurado, inclusive, una red de telefonías para denuncias preventivas y de emergencia.

Sobre este mismo asunto, se produjo un caso que revela limitaciones en el sistema de seguridad, pese a todas las medidas citadas. Un individuo que fue condenado a tres años de prisión por agredir a su esposa, consiguió permiso para salir de la penitenciaría, en buena parte porque su pareja sentimental del momento se movilizó — a través de la recolección de firmas — para expresar que ya se había rehabilitado, y que no habría peligro para que el juez se lo diera.

Éste le fue otorgado, y al salir de la prisión mató a su novia, para luego ir en búsqueda de su esposa, cuya denuncia generó su encarcelamiento, con intención de quitarle la vida también. Como no la encontró, estuvo a punto de asesinar a un matrimonio anciano, vecino de la esposa, que había declarado en su contra en el proceso acusatorio.



¿Qué paso? Falló el sistema de seguridad. Este individuo tenía unas pulseras, que están conectadas a un localizador de GPS, el cual permite saber dónde se encuentra. Al aproximarse a la vivienda de su esposa, el dispositivo debió alertar y desencadenar una serie de medidas preventivas, pero nada ocurrió. A raíz de este hecho, se generó un gran debate que desembocó en la revisión de toda la ley.

Estos pequeños ejemplos son ilustrativos de qué puede hacer la prensa. No debemos limitarnos a contar un hecho y decir *una mujer fue asesinada por su marido*. Debemos llegar más al fondo, buscar soluciones, hacer propuestas, crear debates ciudadanos, que siempre son muy saludables.

Carlos Báez

Gerente del Centro Informativo Multimedia. Paraguay.



El mejor camino para que la prensa u otra entidad cumplan a cabalidad con su papel es el respeto a las personas y a las instituciones. Cada vez que veo la palabra rol —como

en este caso, que se plantea analizar el rol de los medios en la seguridad ciudadana—, recuerdo una frase, que no es filosófica, ni célebre, pero útil: *El Paraguay va a cambiar cuando cada uno asuma el rol que le corresponde, cuando cada uno desarrolle y desempeñe el papel que tiene que hacer.*

En el Paraguay, el que menos sabe es el que más grita, el que menos conoce es el que más discute; no en el cien por ciento de los casos, pero en un elevado porcentaje, y me incluyo. Y como error asumido, creo que lo mejor es adecuarse a cada una de las tareas o funciones, respetar a las personas y a las instituciones.

El único responsable de brindar seguridad ciudadana, aquí y en el mundo, es el Estado. La inseguridad que padecemos, es consecuencia de la fragilidad de las instituciones y de las personas que manejan esas instituciones. Aclaro que la policía no es la única responsable de los hechos de inseguridad que ocurren en el país. También hay una deficiencia tremenda de parte del Poder Judicial. Hablamos de jueces y hablamos de fiscales.

¿Por qué pierden respeto las instituciones y las personas? Porque nosotros tuvimos la 'suerte' de tener ministros del Interior que actuaban en operativos policiales, incautando mercaderías de contrabando como papas y cebollas; tuvimos ministros del Interior que trataban de justificar los hechos criminales ocurridos en el país, diciendo que se trataba de una mera sensación.

¿Cómo contribuimos nosotros (los periodistas, la prensa) a fortalecer la falta de respeto a las personas y a las instituciones? Con la divulgación de las informaciones sin confirmar, por ejemplo: un accidente de tránsito. El periodista ingresa hasta el sitio del accidente y el policía le reclama por ello. Y qué digo yo, comunicador, la policía y la Fiscalía impiden el trabajo de la prensa. Todos habrán oído eso.

Pero también la prensa cumple un papel demasiado importante. Si no fuera por ella, muchos casos de corrupción seguirían desconocidos e impunes.

Un ejemplo más sencillo y más reciente. Hace casi 48 horas se habló del secuestro de una joven de tan solo dieciséis años. No he visto la protección a esa criatura. He visto la foto a rostro pleno de una niña que fue secuestrada. ¿Quién tiene la culpa? ¿El Estado? No ¿La policía? No ¿Los fiscales? No.

Nosotros. Es necesario que la Fiscalía o la policía actúe, castigue y sancione también a la prensa. La prensa no es sagrada. Y mientras la prensa no cumpla con su rol, no vamos a superarnos.

Debido a la fragilidad de las instituciones, la prensa se convierte en una especie de paño de lágrimas del público común; ante la inoperancia o la limitación de las instituciones, el ciudadano se acostumbra a canalizar sus denuncias y demandas a través de los medios de comunicación, porque éstos han demostrado ser eficaces, o, al menos, han generado esa percepción.

La prensa debe plantear soluciones. No respetamos a los menores, no medimos el valor de nuestra función. Hoy, con todos nuestros errores, facilitamos que critiquen a la prensa. Sí, hasta la prensa es corrupta. La gente dice: *¿Qué van a decir ustedes los periodistas, si son tan iguales que cualquier ministro o que cualquier político!* Unos tendremos más culpabilidad; otros, menos; otros no tendrán ninguna, y son fundamentales en el desarrollo del país, porque la honradez y el trabajo serio siempre fueron su certificado de tarea.

Les voy a comentar un caso muy conocido en el Paraguay: estaba desaparecido el periodista Kike Galeano. Desde la prensa, nosotros decíamos: *El gobierno amedrenta, y secuestran a Kike Galeano. "La intención es liquidarlo"*, denunció un diputado. Pasó un mes, luego pasó otro, y no aparecía Kike Galeano. Una siesta, una radio difundió la siguiente noticia: *Urgente. Hallan el cuerpo de Kike Galeano en una estancia de Yvy Yau.* ¡Mentira! Kike apareció en el Brasil dos meses después. Kike estaba vivo, salió del país para preservar su vida.

¿Qué hicimos nosotros con esa actitud? Otorgar argumentos al gobierno para que se burle de la prensa. Alguna vez publicamos que una *kuriju* (nombre de la boa, en guaraní) se tragó a un hombre. Al día siguiente, oí al mismo periodista hablar con total normalidad por radio siendo que ya se había difundido que el hecho no fue real ¿Y la suspensión y el castigo? ¿Por qué pedimos castigo para los demás? ¿Y nosotros?



Susana Oviedo

Periodista del Diario Última Hora y Presidenta del Foro de Periodistas del Paraguay.



58

Tengo que partir diciendo que éste es un debate que nunca se ha realizado en nuestro medio, es decir, hablar de qué hacemos bien o qué hacemos mal desde los medios de comunicación, en relación con la seguridad ciudadana. Es un capítulo muy nuevo y, sobre todo, pendiente.

Es increíble que siga pendiente, ya que es común oír, sobre todo de parte de las autoridades que están involucradas en forma directa con la seguridad pública, opiniones sobre cómo los medios de comunicación son responsables de maximizar o sobredimensionar la inseguridad ciudadana.

Constantemente dicen que nosotros elevamos la sensación de inseguridad en la ciudadanía. Por supuesto que esa percepción no se compadece con los datos reales que manejan estas instituciones. Este es un debate permanente.

Cada vez que ocurre un hecho impactante, la primera reacción o el tema de debate va por esta línea: *los medios de comunicación estamos exagerando, somos los responsables*. Permanentemente nos preguntamos si, en efecto, es eso lo que ocurre. En realidad no es tanto así.

¿Los medios de comunicación fomentamos esta “ciudadanía del miedo”, esa percepción del ciudadano como víctima en potencia de algún hecho de violencia? ¿Es sólo una sensación de inseguridad? Un tema obligado, en cualquier reunión, es hablar de algo que le ocurrió a alguien. Todos tenemos un amigo, un pariente o un compañero de trabajo que ha sido víctima de la violencia. Por lo tanto, es un tema actualísimo y muy real.

Parece que la cuestión no pasa tanto por: ¿es la inseguridad imaginaria o real, desde el punto de vista de la prensa?, sino por la manera en que es abordada. En los debates universitarios, es común oír comentarios de este tipo: “¿Los telediarios deben iniciar necesariamente con la crónica roja?”

Es decir, ¿tenemos que desayunarnos con los asaltos, violaciones, crímenes; almorzar con estas noticias y luego, antes de dormir, otra vez el mismo menú? ¿Por qué los medios de comunicación montan guardia frente a Emergencias Médicas, y muestran, sin reparo, las más dramáticas imágenes de violencia?

Si sólo una parte de los hechos de violencia son registrados por los medios, entonces, ¿por qué se insiste con la idea de que la prensa es

artífice del miedo en la gente? ¿Generamos los medios esa sensación térmica de inseguridad, dramatizando aun más el drama?

Hay muchos cuestionamientos. Quizá necesitamos reunirnos con especialistas para hacer una lectura crítica de nuestra labor. Mientras más nos cuestionemos y mientras todavía existan estas inquietudes respecto a nuestra tarea, creo que vamos por buen camino. Las respuestas, supongo, vendrán en la medida que esas preguntas las compartamos entre todos.

Luego de esta introducción y antes de que alguien nos acuse, como es natural, de que los periodistas somos muy pocos autocríticos, quiero hacer un rápido repaso de lo que, a mi criterio, pasa en la prensa nacional.

En primer lugar, cuando hablamos de seguridad ciudadana, debemos admitir que en el Paraguay la cobertura de este tema es sólo factual. Por lo general, la cobertura periodística es el eco de una actuación policial o fiscal o de un suceso. Suceso como el de anoche: el asesinato de una almacenera. Simplemente, estamos registrando “la muerte cotidiana de todos los días”.

Se da en nuestro país un abordaje muy reduccionista de los hechos violentos. No se conectan, por ejemplo, las manifestaciones de violencia con los profundos problemas estructurales del país ni se señalan, con claridad, quienes deberían proponer respuestas y convocar a la ciudadanía para sumarse a los esfuerzos comunitarios.

Eso significa que faltan análisis y profundidad, tomamos los hechos aisladamente. Necesitamos trabajar más con el proceso, o sea, con el contexto de la violencia; necesitamos especializar a los colegas que se ocupan de este asunto. Así como hay periodistas especializados en economía o en política, necesitamos también periodistas especializados en temas de seguridad ciudadana, no en temas policiales solamente.

El tema se aborda desde las secciones policiales, preferentemente, y, en general, se concibe como un problema que debe resolverse desde la policía y el Ministerio del Interior, y allí surge el primer problema.

Todavía resulta excepcional la contraparte de los hechos de violencia, con experiencias positivas o acciones auspiciosas, eso que llaman “buenas prácticas”, promovidas, incluso, aunque no muy frecuentemente, por las autoridades. En realidad, no existe este tipo de equilibrio, ni la mínima intención de equilibrar la información, y resulta lo que señalaron aquí los colegas: esa sensación de que no hay salida para este tipo de situaciones.

Serios problemas sociales como la explotación sexual infantil con fines comerciales, la drogadicción, los niños y adolescentes que infringen la ley, la trata de personas, la violencia intrafamiliar recaen en las páginas policiales.

En temas como el suicidio, cuyas tasas aumentaron, es frecuente que los periodistas especulemos sobre las causas que inducen a una persona a quitarse la vida, cuando, según



todos los códigos de ética, es recomendable no hacerlo, atendiendo, por sólo citar un elemento, el “efecto imitación”.

En general, no se respeta la identidad de los llamados testigos clave o el único testigo del hecho. Pocas veces se hace el seguimiento periodístico a un hecho. Un crimen es sepultado por el siguiente. No se debate por qué ocurre esto o aquello, no se exploran experiencias ciudadanas en la materia. También es común la tendencia de meter a todos los actores en una misma bolsa.

La investigación periodística todavía es muy incipiente en el Paraguay. Nos movemos más por la agenda que nos marcan la policía, la Fiscalía y algunos jueces. No se avanza más allá de lo factual, para determinar dónde está la base del delito, menos aún se avanza hacia propuestas de solución, como nos señalaban aquí los colegas de la Argentina y España. Prima un abordaje sensacionalista.

Ahora bien, también es cierto que hay pecados muy serios cometidos por el Estado: debilidades y ausencias arrastradas desde hace años, sedimentadas en la práctica y en el imaginario colectivo, que producen un desplazamiento de la mirada ciudadana hacia otras instituciones, principalmente la prensa. A nosotros recurren las personas desde el momento en que se quedan sin energía eléctrica o cuando necesitan terapia intensiva.

Sólo como ejemplo: durante el gobierno pasado, hubo en cinco años, cinco Ministros del Interior, y cada uno de ellos trajo su propio plan de

seguridad ciudadana. Sin embargo, ninguno de esos planes tuvo continuidad. Es más, a lo largo de estos 19 años de transición a la democracia, se ensayaron muchos tipos de planes.

Como país hemos probado varias medidas paliativas que, en otras zonas geográficas, demostraron improductividad, entre ellas, la militarización de las zonas conflictivas del campo o la ciudad. Cada vez que ocurre algo que la policía no puede controlar, se convoca a los militares.

También se crearon las famosas comisiones vecinales de seguridad, que terminaron siendo comisiones garrotes o comisiones parapoliciales. O cuando algo se desborda, aumenta la cantidad de policías. Como resultado, tenemos una sociedad con elevadísima adhesión a las políticas de tipo “mano dura” y tolerancia cero.

Cada vez más, la sociedad parece resignada a la seguridad como un bien privado. Es decir, los que quieren seguridad deben contar con recursos económicos para vivir en un barrio cerrado o para contratar guardias que le vigilen la cuadra.

No podemos dejar de citar el alto nivel de impunidad y de corrupción en el sistema judicial. La reforma del Poder Judicial es un capítulo pendiente. El sistema penitenciario se traduce en cárceles que son depósitos humanos o escuelas de perfeccionamiento delictivo, antes que reformatorios efectivos para la reinserción social de los condenados, si es que fueron juzgados.

Otra característica, en materia de seguridad ciudadana, es la falta de coordinación institucional. No se ha luchado, en forma sostenida,

por articular esfuerzos y conseguir seguridad ciudadana desde la perspectiva de una política de Estado con visión integral. Por ejemplo, no es posible despejar las calles del ejército de niños, jóvenes y adultos que creen que la vía pública es su única opción de supervivencia, creando instituciones de encierro y criminalizando la pobreza.

Tampoco se ha conseguido que el eje de la labor policial constituya la problemática delictiva, y que las demás instituciones del Estado atiendan, en forma articulada, los problemas estructurales, los cuales demandan respuestas a corto, mediano y largo plazo: inequidad, pobreza, ignorancia, migración, en suma, un conjunto de situaciones adversas que convierten a amplios sectores de la población en potenciales víctimas o victimarios.

Puedo citar algunos datos estadísticos. Entre el 2002 y el 2005 la población del área metropolitana creció cuatro veces, sin ninguna planificación y sin participación de los municipios en temas como la seguridad ciudadana. Otra cuestión preocupante es el crecimiento de la pobreza extrema, hay un 19 % de la población que ni siquiera puede alcanzar los costos de la canasta básica para alimentarse.

Frente a esta situación, ¿qué podemos hacer los periodistas? Urge que reflexionemos en los propios medios de comunicación, y no sólo con los periodistas que cubren policiales, sino con todos. Debemos proponernos organizar talleres con el objetivo de consensuar una manera más constructiva de abordar estos casos. Por ejemplo, hay medios de comunicación que

decidieron no emitir casos de suicidio, privilegiando, al contrario, la información acerca de las instituciones que ofrecen servicios terapéuticos para personas depresivas.

Alguien dijo acá que no nos corresponde a los periodistas buscar soluciones, pero sí podemos investigar cuáles son las soluciones que han dado buenos resultados en otras sociedades o dentro del propio país. Lo que les decía, las prácticas exitosas o positivas.

Por otra parte, tenemos que profundizar este debate como sociedad. No es posible que, cada vez que se produce en nuestro país un hecho impactante, por el grado de violencia, se siga aplicando la política de rodar cabezas, interrumpiendo así cualquier posibilidad de construir políticas y programas. Es como una fórmula cíclica. Es una tranquilidad ficticia, porque nunca se hizo nada que tenga continuidad, que se demuestre si sirvió o no sirvió.

Otro problema serio que seguimos arrastrando es la corrupción que afecta a toda la ciudadanía. ¿Qué podemos exigir de unos policías cuyas necesidades humanas básicas están insatisfechas? ¿Cómo podemos exigirles que sean respetuosos de los derechos humanos?

Esto me lleva a otra cuestión. Si la policía no hace un proceso de *autocuración* y de *autorreforma*, creo que siempre se quedará con la lavandina, es decir, no pasará de medidas cosméticas.

Hace falta que los periodistas incorporemos conceptos que están en todos los libros de ética, que hablan de no insistir con esos ape-



lativos que terminan estigmatizando a ciertos grupos. Los periodistas debemos promover la sensibilidad social, e incorporar a nuestra rutina la búsqueda de prácticas positivas de solución a los problemas.

La policía también debe profesionalizar su servicio de comunicación, actualizar y procesar sus datos estadísticos. Si la prensa publica datos secos, sin digerirlos, apelando a un "título catástrofe," sin análisis ni contextualización, la policía es cómplice o corresponsable, porque no es capaz de contextualizar sus datos.

Quizá debamos plantearnos unos encuentros de discusión e intercambio, de modo a buscar la mejor manera de que cada quien haga bien lo suyo, sin contribuir aún más a la desesperanza, a los temores y a la intranquilidad que agobian a la ciudadanía.

Arturo Bregaglio

Director de Radio Viva. Paraguay.



El debate de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la comunicación, trae consigo el concepto de desarrollo. En rigor,

la comunicación es una herramienta para promover una mejor calidad de vida de la sociedad, no un mero instrumento para difundir noticias. Hoy, ya es un lugar común la consigna *no hay desarrollo sin comunicación*. Este abordaje pone en cuestionamiento la forma como actúan los medios de comunicación, y desnuda la debilidad empírica de dicha consigna, habida cuenta de las debilidades en la labor de los medios, particularmente de la prensa.

El manipuleo periodístico es un dato, no una hipótesis. Los medios emiten información que la ciudadanía ya no sabe si es cierta o no. El grado en que se distorsiona el trabajo periodístico, debido a intereses políticos y económicos, es alarmante. La descontextualización de la información construida y difundida es una regla.

Esta realidad se relaciona con la democracia paraguaya. Si contamos con medios de comunicación que realizan un trabajo pobre, también nuestra democracia es de baja calidad. Es ineludible la relación, las más de las veces tensa, entre medios, Estado y democracia. Se trata de una interdependencia intrínseca, por lo que la comunicación, además de ser un tema estratégico para una sociedad, es un tema público, no meramente privado.

Afortunadamente, existen experiencias fructíferas que buscan construir otro periodismo, el periodismo social, ya citado en el encuentro.

V. PANEL

V. PANEL

REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PARAGUAY¹

Carmelo Caballero

Viceministro del Interior de Paraguay.



En materia de seguridad ciudadana, el Ministerio del Interior se encuentra diseñando un Sistema de Seguridad Nacional, cuyos ejes transversales son el trabajo, la educación y la salud. El plan en ciernes articula políticas públicas y programas diversos. Seis ejes estratégicos deben destacarse:

- Reforma y profesionalización de la policía.
- Equipamiento, infraestructura y tecnología.
- Cooperación internacional.

- Articulación y acción sinérgica institucional.
- Descentralización y participación ciudadana.
- Marco legal de la seguridad ciudadana.

En primer lugar, se propone la profesionalización y la dignificación del personal policial, a partir de la instauración de un nuevo proceso de selección, capacitación y motivación, priorizando la visión de dar seguridad y servir a la ciudadanía.

Esta profesionalización debe actualizar la malla curricular a estándares de calidad, logrando, a la vez, la depuración de los cuadros policiales. Se trata de mejorarla desde el mismo inicio, a través de mecanismos de selección que valoricen virtudes como la capacidad, la honestidad y el espíritu de servicio. El proceso de profesionalización puede, incluso, valerse

¹ Moderadora: Soledad Villagra, Consultora en Derechos Humanos y seguridad ciudadana



de la tercerización de algunos trabajos, a los efectos de optimizar los servicios.

En segundo lugar, interesa al Ministerio el mejoramiento del equipamiento, la infraestructura y la tecnología. Se realizó un inventario institucional en materia edilicia, equipamiento, vehículos, entre otros; en todo el territorio nacional, a fin de definir las necesidades y elaborar un plan de adquisiciones necesarias, de acuerdo con el trabajo y las distintas zonas específicas.

También el Ministerio se encuentra abocado a fomentar las relaciones de cooperación internacional, o sea, el cultivo de vínculos con otros países, cuyos modelos de institución policial pueden ser inspiradores y orientadores.

El criterio de que la seguridad no es responsabilidad exclusiva de la policía, requiere de una labor sistémica, por lo que existe un esfuerzo progresivo para lograr la articulación con otros organismos gubernamentales, como el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Educación.

El eje estratégico relacionado con las comunidades es desarrollado, principalmente, a través del trabajo con los gobiernos departamentales y municipales.

La meta orientadora es la construcción de un *Pacto de Seguridad Ciudadana* por parte de las autoridades, para la ciudadanía. Aquí es pertinente subrayar que, en última instancia, a la ciudadanía le interesa la solución de los problemas, mayor eficiencia y eficacia por parte de las instituciones públicas, en este caso, de la policía.

Finalmente, debe destacarse el eje legal, es decir, el impulso de un proyecto de modificación de la ley vinculada a la seguridad ciudadana.

La depuración del cuadro policial está en marcha. Otra medida importante es la orden de retiro de las guardias privadas, con el objetivo de poner más policías al servicio de la comunidad. Aquí no debemos olvidar la gran cantidad de personal militar, canalizado a partir de las ocupaciones ocurridas en las áreas rurales, en los primeros meses desde la asunción del actual gobierno.

Se han optimizado algunas comisarías con la colaboración de comisiones vecinales en diferentes barrios. Hoy se ha resuelto la ampliación de la Policía Urbana Especializada a otras áreas del país y la creación de la Policía Turística en Ciudad del Este; se ha diseñado el *Plan Cuadrante* que será implementado en los próximos días en Asunción y se ha capacitado al personal para la optimización del Sistema 911.

Marco Alcaraz

Fiscal General Adjunto, Paraguay.



La seguridad ciudadana es un bien jurídico; por lo tanto, es un campo de actividad cuyo servicio está a cargo del Estado. Tiene dos aspectos principales:

- a) Uno intangible que conforma *la percepción ciudadana*.
- b) Uno material que guarda relación con *los delitos reales y las acciones concretas*.

Constituye un campo de actividad que desafía, como otros, a las instituciones para impulsar acciones coordinadas. Éstas demandan, además, de mecanismos concretos, la promoción de la “cultura del trabajo interdisciplinario”. Entre los mecanismos, la planificación descuellan por su prioridad, una de corte estratégico, multisectorial e integral, que parta de los recursos disponibles e información actualizada, plantee metas factibles y efectivamente suceda como proceso sistemático, como en rigor debe entenderse.

EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La misión del Ministerio Público expresa: *Representamos a la sociedad paraguaya ante los órganos jurisdiccionales, velamos por el respeto de sus derechos y garantías constitucionales, defendemos el patrimonio público y social, el ambiente, los intereses difusos y los derechos de los pueblos indígenas.*

Además de su ley marco, la institución está condicionada por la Constitución Nacional y el Código Penal. Cualquier cambio profundo en su modo de actuación exige una revisión de estos marcos normativos.

Es una institución relativamente nueva, poco conocida (en el sentido de una comprensión cabal de sus funciones), pese a su amplia difusión. Es habitual que reciba demandas impertinentes, como la resolución de problemas sociales del campo. El Ministerio Público está para aplicar la ley. Son otros los organismos del Estado que deben resolver la pobreza en el campo.

Se trata también de una institución controversial. La Fiscalía es criticada tanto por los grandes productores como por los campesinos organizados.



En este momento, se vive el desafío de dejar el modelo de persecución tradicional (caso por caso), para pasar a una concepción innovadora que permita construir un modelo de intervención proactiva, lo que significa políticas estratégicas y novedosas.

El Ministerio Público se basa en los siguientes elementos operacionales:

- Acercamiento *proactivo* al crimen.
- Áreas de persecución personalizada.
- Información sistematizada.
- Enlace estratégico entre la Fiscalía y otros sectores.
- Aplicación de diversos métodos de prevención y adopción de estrategias proactivas.

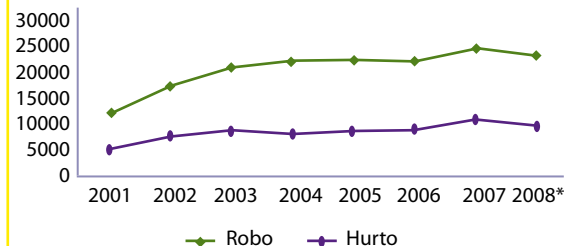
68

Información sistematizada

Existe información sistematizada que permite analizar la situación y las tendencias, organizar programas y proyectos. Los cuadros siguientes ilustran ejemplos de esa información, y, a la vez, ilustran acerca de procesos o situaciones concretas.

Del 2001 al 2008, la tasa del hurto ha aumentado alrededor del 100 %, mientras que la de robo alrededor del 50%. Para ambas categorías, se observa un leve decrecimiento, o estancamiento, en el último año.

Paraguay, Robo y Hurto en sus diversos grados y tentativas, por años



Fuente: Presentación realizada por Marco Alcaraz, Fiscal General Adjunto, Paraguay.

Plan Operativo Caacupé

Una de las tareas anuales del Ministerio Público es resguardar la seguridad de la ciudadanía peregrinante a la ciudad de Caacupé. Para ello, solemos desarrollar un operativo en un periodo determinado de tiempo. La policía hace lo que le compete; nosotros apoyamos y supervisamos la seguridad policial, ya que en estas fechas hay problemas de orden público por la gran cantidad de personas que viaja a Caacupé.

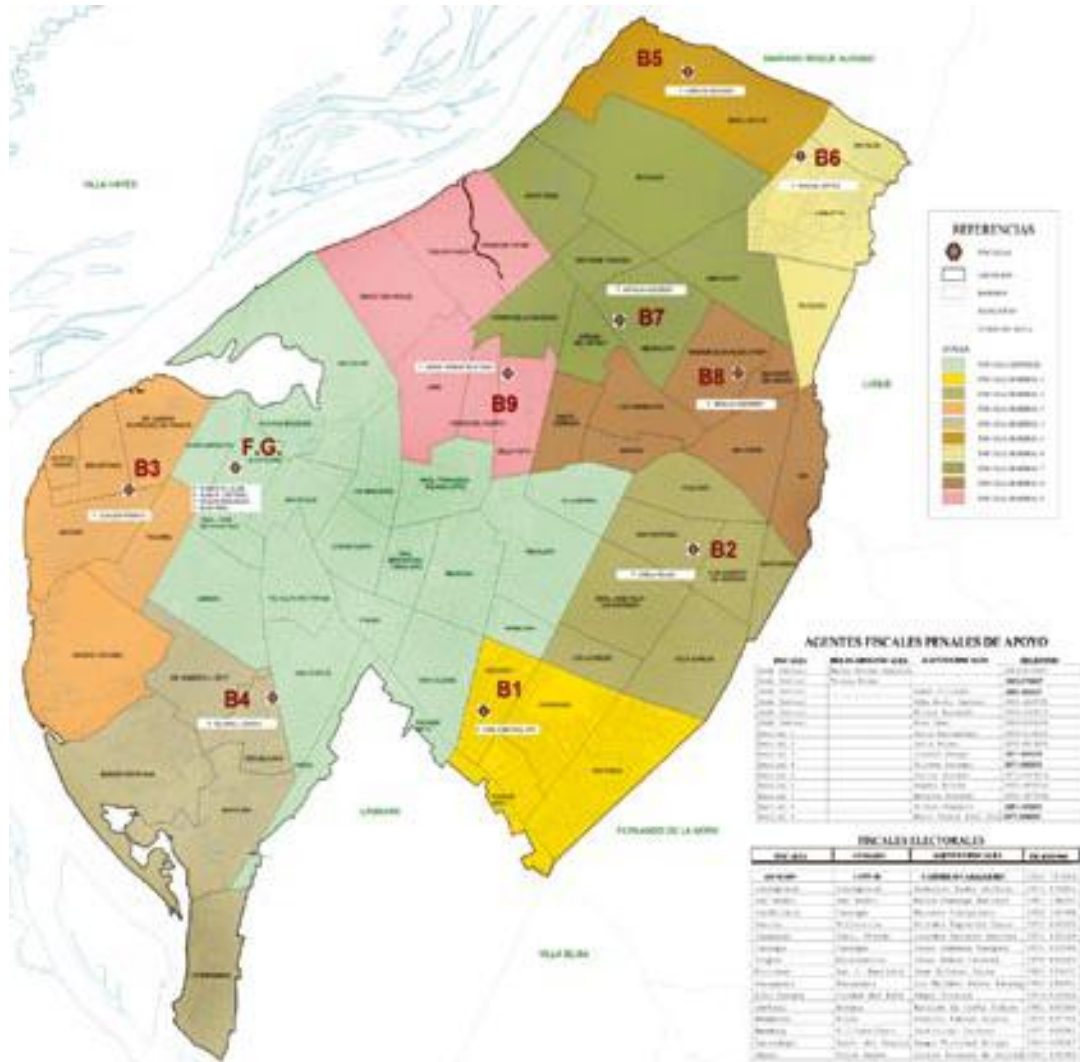
Plan Operativo Electoral

Otra tarea periódica del Ministerio Público es resguardar la seguridad del desarrollo de los comicios generales, municipales, regionales y todos los que se presenten de acuerdo con el calendario electoral del país.

En este sentido, varios agentes fiscales son designados en las jurisdicciones de todo el país, para observar *in situ* el desarrollo de los

comicios. Los agentes cuidan que se cumplan las leyes de seguridad entre los actores y votantes electorales; no las leyes electorales, sino las leyes penales generales.

Mapa de fiscalías y comisarías



Fuente: Presentación realizada por Marco Alcaraz, Fiscal General Adjunto, Paraguay. Aquí se muestra el mapa de la ubicación de las fiscalías y comisarías.



Robo y robo agravado

Presentamos también un cuadro estadístico de los hurtos y robos, de acuerdo con los distritos y barrios de la ciudad de Asunción, cuadros por cada departamento y región.

OPERATIVIDAD INSTITUCIONAL

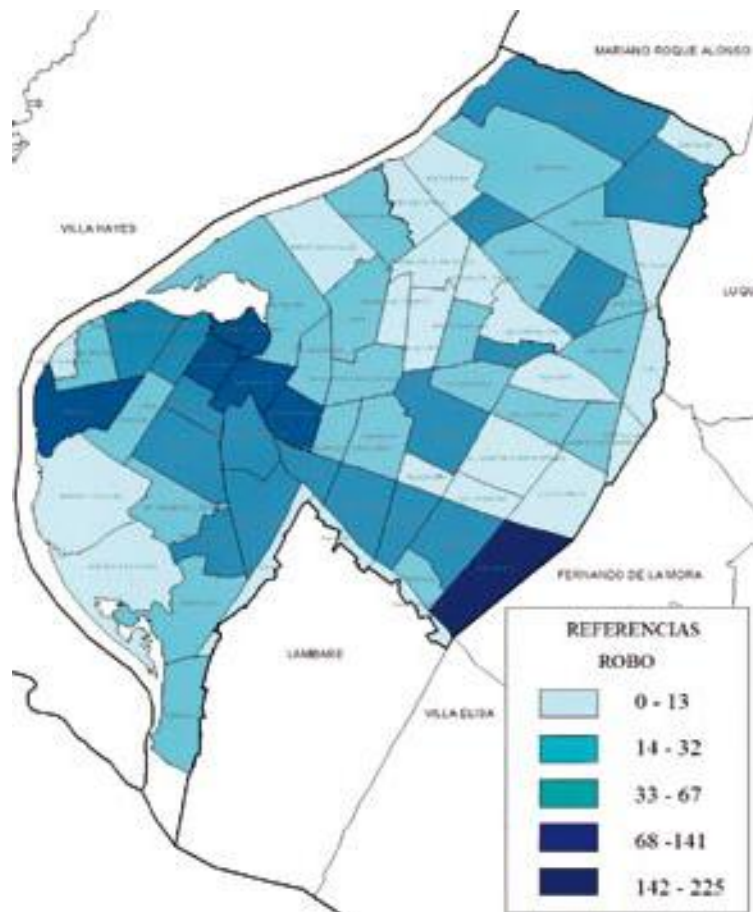
Los principales desafíos del Ministerio Público pasan por:

- Establecer grupos de trabajo orientados a la *proactividad*.
- Desarrollar modelos de intervención conjunta, en articulación con otras instituciones.
- Desarrollar sistemas eficientes y eficaces de monitoreo y evaluación, previendo indicadores para factores de corrección.

70

Los factores de motivación que están siendo priorizados, con miras a los desafíos institucionales, son:

- Actualización de las políticas.
- La profesionalización, que incluye la capacitación del personal. En esta línea se inscribe la promoción de la conciencia y la sensibilidad necesarias para el desempeño de las tareas institucionales.
- La dotación de infraestructura y medios necesarios.
- La promoción de una remuneración acorde con la responsabilidad y la función desempeñada.



Fuente: Presentación realizada por Marco Alcaraz, Fiscal General Adjunto, Paraguay.

CONCLUSIONES

La evolución delictiva, una tendencia evidente, exige el impulso de estrategias innovadoras. El modelo tradicional es incapaz de enfrentar esta realidad. Entre los atributos de un modelo nuevo, aparecen la *proactividad* y la *operatividad coordinada*, la concepción de servidores públicos, como modo de entender la función pública, en cuyo marco se inscribe el Ministerio Público; y la adopción de seguridad ciudadana, en cuanto concepto matriz que supera enfoques reduccionistas o restrictivos de tiempos pasados.

La concienciación ciudadana y el trabajo con los medios de comunicación son ejes estratégicos prioritarios.

Hay dos observaciones importantes respecto a los medios de comunicación. Éstos ejercen una influencia poderosa sobre el trabajo de la Fiscalía, pese a las críticas que formulan. Se puede decir, inclusive, que controlan la agenda institucional. Los factores de criminalización se dan por procedimientos de la institución, y no a través de la prensa.



José Carlos Rodríguez

Sociólogo, psicólogo, investigador y analista. Paraguay.



Estoy realmente contento, porque me parece un hecho interesante observar un enfoque diferente sobre la seguridad. Mi experiencia como coordinador de investigación sobre la dictadura stronista, en el marco de la *Comisión de Verdad y Justicia*, me permitió constatar que en esa época sí se encaraba la seguridad de una manera muy diferente. Creo que en la etapa de la transición hubo bastante vacilación.

¿Qué puede hacer un gobierno progresista sobre la seguridad? En las elecciones de abril pasado no se votó solamente por la democracia; por ésta ya se había votado con Rodríguez, y vuelto a votar en las elecciones sucesivas. Ahora el sufragio eligió la atención de los sectores populares. Este es un gobierno progresista.

Nosotros tenemos una ilusión y una omisión. Hay omisión, porque no hay una reflexión sobre seguridad, pero sí la hay sobre otros temas.

La seguridad es principalmente resultado de la pobreza y la desigualdad, aunque no sólo eso, porque si estas fueran las causas suficientes, las zonas más pobres del país deberían ser también las más delictivas. De acuerdo con las estadísticas de la policía, San Pedro no tiene más delitos que Asunción.

La ilusión - tributaria de la visión de la derecha que gobernó este país hasta hace algunos meses - plantea la seguridad como una defensa del orden; pero la seguridad no debe ser una defensa del orden. La víctima del transgresor no es el Estado, sino el pobre que es objeto de asesinato o robo.

La defensa del orden no es un buen planteamiento, porque defiende el derecho del victimario (el Estado, los poderes fácticos), porque no se puede violar la ley para defender la ley. En segundo lugar, porque el derecho de la víctima es absolutamente prioritario, no el del Estado. En tercer lugar está el derecho a la ciudadanía.

Entonces, tenemos una carencia de pensamiento progresista - humanista sobre la seguridad, a pesar de la disponibilidad de conceptos: el concepto de seguridad ciudadana es un avance respecto a la "Seguridad del Estado"; a la defensa del Estado contra la subversión. Los conceptos no son tan complicados, como lo es la aplicación: es complicado, por ejemplo, definir cómo aplicar el castigo.

Seguridad es resarcir a las víctimas, readaptar a los infractores. Hay principios. Cito a M. Foucault: *clasificación de los detenidos, modular de las penas, el trabajo como deber y como derecho del recluso, la educación como necesaria en las cárceles.*

Lo más importante es disminuir la impunidad. En Estados Unidos hay pena de muerte y también hay alta tasa de delincuencia, mayor que en Europa, donde las penas son moderadas. Hay que desarrollar alternativas a las cárceles. Pero, ¿cómo articular con esto políticas y metas concretas?

Según las estadísticas, la delincuencia aumentó 100%. Pero se trata de una tendencia regional. Latinoamérica, la democracia con la peor desigualdad del mundo, constituye el territorio más delictivo. Este problema no se solucionará sin una mirada integrada. Lo que estamos haciendo es una forma de criminalizar la pobreza.

Hay que reformar las cárceles. El que se salva de la justicia es porque tiene cómplices o es despiadado. La participación ciudadana es importante. Hubo en nuestra historia participación popular no democrática, las que fueron epidémicas. Por ejemplos, los milicianos colorados, en la Revolución del 47, han pervertido la participación pública.

Se trata de combatir la delincuencia y no al delincuente, y de desechar la idea de excluirlo, aislarlo, adoptando la idea de recuperarlo. Se trata de decir no a la idea de más cárcel, más castigo, para adoptar la idea de remover las causas que producen el delito y la impunidad del delito.

Si algunos temas son sensibles - indígenas, infancia, mujeres - el tratamiento de la delincuencia es mucho más difícil. Un tema grave, que es también de la prensa, es el sincretismo, es decir, esa mezcolanza.

Esta mañana, decía Kliksberg: *No se puede mezclar la mafia con la pequeña delincuencia, y la delincuencia doméstica con las mujeres.* Aquí se mezcla todo, incluso a los movimientos sociales en su participación política, con cualquier delincuencia. Los movimientos sociales, en principio, no constituyen ningún delito.

Claro que hay problemas de seguridad con los movimientos sociales al manifestarse y protestar públicamente, pero también hay problema de seguridad en Caacupé cuando miles de personas peregrinan a una ciudad construida para veinte mil habitantes.

Pero no podemos plantear como problema de orden público la contestación social de los movimientos sociales, y no podemos confundirla con el problema de seguridad que genera la mafia, el crimen organizado.



VI. PALABRAS DE CIERRE

VI. PALABRAS DE CIERRE

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del PNUD en Paraguay.



El motor o hilo conductor del accionar del PNUD en la gobernabilidad representa la vocación de generar y de forjar políticas públicas que contribuyan a la modernización del Estado, y, en ese sentido, creo que este coloquio es una contribución a este propósito.

Quiero agradecer al señor Rafael Filizzola, Ministro del Interior, por haber tenido a bien involucrarnos en esta iniciativa que es suya, y también a la Cooperación Española, aliada estratégica del PNUD en materia de gobernabilidad, con la que vamos de la mano en todas estas iniciativas, porque mantenemos

una línea de pensamiento análoga en esta materia.

Este coloquio ha sido una primera piedra de toque en lo que, a nuestro juicio, debe ser el abordaje de los temas sensibles, los temas que están en la primera página de la actualidad paraguaya, de Latinoamérica y del mundo.

El *Latinobarómetro 2007* resalta que la principal preocupación de los latinoamericanos es la inseguridad, siendo la segunda para los paraguayos y paraguayas. La inseguridad es un tema relevante, ineludible, si de construcción de políticas públicas de cara a la modernización se trata.

En este marco, consideramos importantísimo promover una perspectiva integral de la seguridad, evitando abordarla desde el punto de vista estrictamente policial o desde el ámbito del Ministerio del Interior solamente. Una perspectiva distinta exige una convergencia de actores diferentes. Repito, este coloquio



ha sido un puntapié inicial para tal cometido, nada más, nada menos.

Cabe destacar la participación de un nutrido grupo de la policía paraguaya, comenzando por el Ministro del Interior y el Comandante de la Policía Nacional. La participación de miembros y representantes de medios de comunicación ha contribuido significativamente al debate, porque ha aportado una perspectiva distinta, la otra cara de la moneda, podríamos decir. Una visión necesaria para que la seguridad sea abordada también desde el punto de vista de la opinión pública.

Es importante agradecer también a los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial, que han participado del encuentro.

Cuatro son los vértices para la construcción de un abordaje integral que contribuya al diálogo y genere los consensos para configurar las políticas públicas de verdad, aquellas que no se imponen, sino que se aceptan, porque la evidencia así lo exige. No existe una política pública válida que no esté consensuada.

El puntapié inicial, entonces, es promisorio. Se ha logrado iniciar un diálogo con la participación de sectores diferentes, cuyas miradas son esenciales, obligadas para un debate serio y una acción político-institucional consecuente.

Quiero destacar, de forma especial, la presencia de los periodistas que vinieron de España y de la Argentina. Asimismo, la de Bernardo Kliksberg.

Creo que este es el camino para posicionar los temas importantes, y, a partir de ahí, caminar de la mano con el gobierno de Paraguay, con el Presidente Fernando Lugo, quien, justamente ayer, llamaba al diálogo para buscar consensos, frente a la posibilidad o la tentación de algunos de abordar los cambios en forma violenta.

Frente a ésta, hay una alternativa mucho más viable: la del diálogo y del consenso, y esa es la vía por la que el gobierno de Paraguay apuesta. Nosotros, desde la cooperación, estamos siempre a las órdenes para acompañarlo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- El intenso intercambio generado en el coloquio ha permitido extraer varias conclusiones que nos permiten proyectar algunas líneas de cambio. Los diferentes actores del sistema de seguridad, y, especialmente, los representantes de medios de comunicación, han mostrado un ejercicio crítico saludable: el de pensar en su rol de agentes de cambio social, que los eleva del trabajo cotidiano a una reflexión más amplia sobre el aporte que cada uno puede realizar a la construcción de una sociedad en la que la ciudadanía esté y se sienta más segura.
- Este proceso de deliberación y *autoanálisis* es el principal resultado del coloquio. Por lo general, existe una pendiente que desliza peligrosamente los debates sobre la seguridad ciudadana al simple reparto maniqueo de responsabilidades, o, mejor dicho, a la asignación recíproca de culpas. Esto, obviamente, inhibe la real aprehensión del problema, en tanto no se lo enfoca en la definición colectiva de espacios de esfuerzos conjuntos y simultáneos, sino que refuerza la idea equivocada de que se trata de un juego de suma cero.
- Es frecuente, en varios países, que el ministro cargue sus tintas contra la prensa y ésta, a su vez, arremeta contra la incapacidad política de resolver el problema; que el Parlamento sea crítico con la gestión de la seguridad por parte del Ejecutivo, y éste señale que no se le dan los recursos suficientes.

Si bien esto es ineludible y resulta saludable al control recíproco de los poderes, su exacerbación impide identificar los roles y responsabilidades que cada uno debe asumir, los que también incluyen, por supuesto, velar porque los demás actores cumplan con los suyos.
- Este encuentro nos confirma que el combate a la inseguridad y la violencia es una tarea que desvela a los gobiernos y sociedades de la región. Sociedades, algunas más y otras menos desiguales, estados más o menos eficientes, todos parecen enfrentarse, con muchas dificultades, a un mismo problema.

De esta generalizada inquietud se pueden extraer experiencias que han obtenido éxitos variados. Los determinantes de ese éxito son tan múltiples e imbricados a la realidad de cada país y cada localidad



que es difícil armar modelos que sirvan de recetas. Sin embargo, las lecciones aprendidas pueden servir como una excelente guía para las nuevas iniciativas.

- En esta línea de atención a experiencias similares, vale notar que existen esfuerzos colectivos importantes que han requerido un especial compromiso de los medios de comunicación, sin menoscabo de la responsabilidad de los otros actores del sistema de seguridad ciudadana. Aquí será necesario el intercambio de experiencias con otros países, registrando las buenas prácticas y adoptando las que puedan servir en el contexto paraguayo.
- De acuerdo con lo planteado, el rol que asumen los medios de comunicación desde esta perspectiva integral, sugiere que deben llevar, más allá del relato y el registro de los hechos, un análisis del contexto que habilita una interpretación crítica del fenómeno por parte de la ciudadanía, y no la representación de un ambiente violento e inseguro a partir de la exposición pasiva a hechos de violencia e inseguridad.
- Esto exige un cambio sustancial en el tratamiento de los hechos, que debe ir acompañado de un acuerdo ético entre los diferentes medios. Para ello, el diálogo se torna una herramienta imprescindible.

Su sostenibilidad radica en confiar en la capacidad de la gente para disfrutar y, por

tanto, elegir y pagar por aquellos productos que le invitan a pensar críticamente, dándole una visión más amplia de la situación, antes que la pasiva y morbosa recepción de imágenes que se constituyen, por la repetición, en realidad.

- Un ambiente seguro, en el que estemos libres de coacción y de miedos, es un bien público. Todos los grupos y personas se verán beneficiados. Este manifestado consenso sobre la importancia y el valor de la seguridad es el fundamento para dialogar sobre los esfuerzos que los diferentes actores sociales y políticos deben iniciar con el objetivo de disfrutar, colectivamente, de un ambiente de seguridad.

Como es un bien público, su disfrute se encuentra dissociado del aporte individual que se realice para alcanzarlo. Toda la sociedad se beneficia en un ambiente más seguro: las empresas privadas, el gobierno, cada persona, aun cuando esa empresa o esa persona específica no realice esfuerzos para promoverla.

- Por ello, y dada su llamativa recurrencia durante el coloquio, nos queda como principal conclusión la necesidad de aceptar el desafío de establecer un diálogo que permitirá la identificación de roles y responsabilidades para lograr ese bien público tan caro, la seguridad ciudadana, así como para velar por el verdadero cumplimiento de los acuerdos colectivos alcanzados.

El Coloquio Internacional: *Seguridad ciudadana y medios de comunicación* fue realizado con el objetivo de estimular el diálogo democrático informado sobre uno de los temas más sentidos por la ciudadanía paraguaya. Para ello, se promovió un amplio debate sobre vías alternativas en materia de seguridad ciudadana, dando visibilidad a la intervención de los medios de comunicación en una cuestión tan esencial para el futuro del Paraguay.

La organización de este espacio sólo fue posible gracias a la voluntad conjunta del Ministerio del Interior del Paraguay, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el apoyo del Fondo España – PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe”.

Esta memoria recoge el intercambio de conocimientos, percepciones y opiniones vertidos durante el coloquio, y pretende constituirse en aporte de información e ideas para el fortalecimiento de ámbitos de deliberación democrática permanente que comprendan el sistema de seguridad ciudadana como el entramado de personas e instituciones políticas o sociales que promueven el camino hacia una sociedad más segura.

