



CONCEPTOS **CLAVES**

para el análisis de la

**inseguridad**

Mitos y Realidades

## **FICHA TÉCNICA**

MATERIAL EDITADO POR EL SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY.

AUTOR: Juan Martens.

EDICIÓN y DIAGRAMACIÓN: Giovanna Guggiari

**ISBN:** 978-99967-776-0-8

# INDICE

INTRODUCCIÓN .....	4
1. LA SEGURIDAD. Aproximaciones conceptuales. Conceptos restringido, amplio y seguridad nodal .....	7
2. LA INSEGURIDAD OBJETIVA. La sensación de inseguridad. El rol de los medios de comunicación en el miedo. Las industrias de control del miedo .....	11
3. LA DISTRIBUCIÓN DE LA INSEGURIDAD. Los chivos expiatorios .....	17
4. LAS POLÍTICAS DE MANO DURA Y SU EFICACIA. La cifra oculta de la criminalidad .....	19
5. LA SEGURIDAD HUMANA. Caracterización e implicancias .....	25
6. POLÍTICAS DE SEGURIDAD .....	33
BIBLIOGRAFÍA .....	36

# INTRODUCCIÓN

Cuando las compañeras y compañeros del Serpaj Py me hablaron de un documento ágil y sencillo, que permita entender y analizar el fenómeno de la inseguridad o seguridad, me vinieron muchas cosas en la cabeza. Ciertamente, a pocos días de terminar el trabajo, estoy con más dudas que certezas sobre lo que debe contener este material. Esto es así ya que la problemática es compleja y tiene varias aristas, según la perspectiva política e ideológica con la que se la mire. Sin embargo, no me quedan dudas de cuánta necesidad existe de condensar en un documento las principales corrientes y enfoques que coexisten sobre el fenómeno, con una mirada crítica y una perspectiva constitucional, es decir, la seguridad en un Estado Social de Derecho.

Con esa consigna trabajamos este manual. Empecé recopilando y desempolvando libros, artículos, informes de los organismos internacionales, sistematicé reuniones de trabajo y pedí consejos. Era mucha información. Para delimitar el abordaje, consensuamos algunos criterios en la plenaria del Serpaj Py, básicamente el documento debe ser redactado con perspectiva de derechos humanos, no debe ser académico sino de lectura fácil, o sea, un material de trabajo y de difusión para organizaciones y movimientos sociales y populares.

Lo que encontrarán a continuación es el resultado de este proceso, que tiene como objetivo facilitar el acceso a conceptos y datos que permitan cuestionar fundamentalmente las informaciones y visiones que se difunden sobre la seguridad/inseguridad desde los grupos de poder hegemónicos y principalmente desde los medios masivos de comunicación.

El documento está dividido en **seis apartados**.

En el primer apartado se presentan los principales conceptos que coexisten, que son el **restringido**, el **amplio** o **seguridad humana** y la **seguridad nodal**. El dominante en los medios de comunicación, así como en el discurso de los operadores judiciales y políticos es el concepto restringido.

En los apartados dos, tres y cuatro se presentan críticamente temas y ejes discursivos sobre la seguridad/inseguridad que permiten tener una visión integral del fenómeno. Se empieza con la distinción entre **inseguridad objetiva** y **subjetiva** o sensación de inseguridad. Es decir, el peligro real y el simple miedo, que muchas veces tiene bases irreales o irracionales; como así también puede ser una exageración provocada por noticias alarmistas.

Se analiza particularmente el rol de los **medios de comunicación** en la sensación de inseguridad o miedo. Existen muchos estudios sobre como los medios masivos presentan una visión distorsionada, exagerada y simplista de la realidad criminal, invisibilizando problemáticas que afectan y ponen en riesgo a más gente. Muchos hechos son presentados con tal intensidad y frecuencia, que son capaces de generar pánico social y los reclamos de seguridad más inverosímiles.

**El miedo es un negocio.** Genera renta a las industrias del control del miedo, es decir, a las empresas que se dedican a vender servicios, como las aseguradoras, las empresas de seguridad privada, los bancos y otros que tienen como materia prima a la incerteza. En ocasiones, estas industrias actúan como auspiciantes de programas radiales o televisivos que se dedican a generar miedo.

El paso siguiente al pánico moral, suele ser la solicitud de **mano dura** y **represión**, incluso la pena de muerte o los encierros de por vida, son presentadas como las opciones más ventajosas para la paz social.

Se analiza la **ineficacia de la represión** como mecanismo para la disminución de delincuencia, ya que la mayoría de los delitos conocidos y perseguidos tienen origen en la desigualdad social y en la falta de oportunidades, antes que en una decisión racional del agente.

**La inseguridad no afecta a todos por igual**, sino particularmente a aquellas personas que son portadoras de factores de vulnerabilidad, tales como el ingreso económico, el lugar de residencia, el género, la pertenencia política, etc.

**La delincuencia no es la única fuente de inseguridad.** El mismo Estado genera inseguridad a una gran porción de la población estigmatizada y excluida del sistema económico, con su sistema de justicia clasista, discriminatorio y selectivo, como el que rige en nuestro país.

Para tener una visión completa, se analiza el fenómeno de los **chivos expiatorios**, es decir, las personas inocentes presentadas como culpables y la cifra oculta de la criminalidad, esa porción de delitos y crímenes que ocurren y quedan impunes, ya sea porque no se conoció o porque no se denunció.

En el apartado cinco se analiza a profundidad la **seguridad humana**, concepto acuñado por el sistema de Naciones Unidas, que no restringe la seguridad a la simple protección de la vida, de la integridad física y de los bienes, sino que la considera como el conjunto de servicios públicos necesarios para asegurar las condiciones de vida del ser humano e incluye la protección de la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y el medio ambiente.

Finalmente se hace referencia a las **políticas de seguridad**, o sea, de la gestión de la seguridad y sus variaciones, según la posición política que se adopte con relación al concepto. Si se tiene una visión restringida de la seguridad, las políticas que se generan serán acotadas, en cambio si se adopta el concepto de seguridad humana, será ser integral, interdisciplinario e interinstitucional.

# 1. LA SEGURIDAD

## APROXIMACIONES CONCEPTUALES.

### CONCEPTOS RESTRINGIDO, AMPLIO Y SEGURIDAD NODAL.

La **seguridad** o **inseguridad** es el tema del momento. Lo escuchamos de boca de los políticos, de la policía, de los jueces y juezas, de los y las fiscales, los y las periodistas, etc.

Casi a diario asistimos a programas de radio y de televisión que nos invitan a encerrarnos en nuestras casas y que nos meten miedo porque la inseguridad está en aumento. Es más, los crímenes violentos como los asesinatos, las violaciones, los abusos sexuales y los secuestros, ocupan gran parte de los noticieros, todos los días, en todos los medios.

Escuchamos que el Poder Judicial contribuye a la inseguridad porque deja libres muy fácilmente a los delincuentes que la policía agarra. Se culpa a los jueces y juezas de otorgar demasiadas medidas alternativas a la prisión preventiva y de cada muerte en algún asalto. Los jefes policiales y ministros del interior de turno son los que vienen usando con frecuencia este argumento.

También vemos que se organizan marchas por la seguridad o en contra de la inseguridad, con velas encendidas y pancartas con nombres de víctimas de algún secuestro o asesinato.

**¿Qué concepto de seguridad utilizan las personas que difunden este tipo de informaciones y opiniones?** He aquí uno de los grandes problemas que tenemos cuando vamos a hablar de la seguridad/inseguridad, no hay un concepto único, varía de acuerdo a la posición política e ideológica que cada persona tiene.

Si bien no es el tema, le vamos a dedicar algunas líneas. No hay ningún ser humano que no tenga ideología. Quizás no la reconozca, pero eso no significa que no actúe en base a creencias y valores, que son el producto de sus concretas condiciones de vida.

La **ideología** es lo que nos lleva a pensar cómo se tiene que solucionar o abordar un determinado problema, como el de la seguridad, por ejemplo. Entonces, nuestra ideología es la que determina lo que vamos a entender por inseguridad/seguridad y las distintas medidas que se deben adoptar para enfrentarla.

Así, los diferentes discursos de las personas, se adhieren a un concepto de seguridad que en la literatura especializada se denomina restringido.

La **seguridad en sentido restringido** se refiere casi exclusivamente a la protección de la vida, de la integridad física y de la propiedad. Es el concepto dominante y al que se refieren los y las que se dedican a la política, los y las policías, los jueces y las juezas, los y las miembros del Ministerio Público, cuando hablan del aumento de la inseguridad.

La seguridad en sentido restringido es también el concepto que usan y difunden los medios masivos de comunicación.

El problema de este concepto es que deja de lado muchos elementos que son importantes para comprender a cabalidad el fenómeno de la seguridad o inseguridad, tales como la seguridad habitacional, la seguridad alimentaria, la seguridad jurídica o la seguridad medioambiental.

Reconociendo esta situación es que en el año 1994, el sistema de Naciones Unidas (NNUU) avanzó hacia la elaboración de un **concepto más amplio** e incluyente: el de la **seguridad humana**.

Según las explicaciones dadas por NNUU, el concepto de seguridad se interpretó en forma estrecha por demasiado tiempo, dejándose de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana.



Decía, que para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente.

**La diferencia principal entre el concepto amplio y restringido se encuentra en que el restringido se ocupa solamente del problema del delito o la violencia, mientras que el amplio, además de ocuparse del delito, busca dar soluciones a otros problemas vitales, como la salud, educación y trabajo.**

En los últimos años también se empezó a hablar del **gobierno nodal de la seguridad**. Los nodos son sedes de conocimiento, capacidad y recursos que funcionan como prestadores de gobierno. Tienen alguna forma institucional, la estabilidad y estructura suficientes para permitir la movilización en el tiempo de recursos, mentalidades y tecnologías.

Según esta caracterización, la **seguridad nodal** nos ubica nuevamente dentro de un concepto restringido. Sin embargo, a diferencia del primer concepto que habíamos visto, aquí se presenta a la seguridad como un producto del mercado, que puede ser provisto ya sea por instituciones públicas o privadas, entonces la seguridad ya no es vista como responsabilidad exclusiva del Estado.

Respecto a los riesgos y peligros que deben ser atendidos, desde esta perspectiva el enemigo es difuso y actúa en red, es decir, no sabemos muy bien quién es, ni donde está, ni quiénes le apoyan. En ocasiones, ni siquiera es algo concreto. Puede ser una organización o una ideología.

Este es uno de los principales peligros de este enfoque, ya que como ha ocurrido históricamente en América Latina y sigue ocurriendo en Paraguay, el que reivindica derechos, el que cuestiona el modelo económico y de producción dominantes, pueden ser contruidos y presentados como enemigos sociales y castigados como tales.

Podemos concluir diciendo que actualmente coexisten tres formas distintas de entender y abordar la seguridad y que el concepto restringido es el que más difusión y aceptación tiene en nuestro país entre los tomadores de decisión, los líderes de opinión y los medios de comunicación. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos ese concepto es incompleto, ya que deja de lado los temas ineludibles para el bienestar de la población, como la seguridad alimenticia, habitacional, educacional y laboral, por citar solo algunos de los temas.

# 2. LA INSEGURIDAD OBJETIVA

LA SENSACIÓN DE INSEGURIDAD.

EL ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL MIEDO.

LAS INDUSTRIAS DE CONTROL DEL MIEDO.

Alcanzar un mundo libre de necesidades y miedo, fue el principal objetivo que impulsó al sistema de Naciones Unidas en 1994, para empezar hablar de la seguridad humana. De esta manera vemos que **el miedo es también un problema de seguridad.**

En este sentido, existen dos conceptos muy importantes que debemos conocer para avanzar en el cometido de profundizar nuestra capacidad de análisis de la problemática de la seguridad/inseguridad. Estos son: a) la inseguridad subjetiva o percepción de inseguridad, y b) la inseguridad objetiva.

La **inseguridad subjetiva** o percepción, es el miedo que sentimos de convertirnos en víctimas de un delito o desgracia, con independencia de las posibilidades reales de serlo. Por citar un ejemplo, existen personas que se movilizan en automóviles, que tienen miedo de ser víctimas de la delincuencia callejera o de los motochorros. En todo caso, existen más posibilidades que sean víctimas de otro tipo de delincuencia.

La **inseguridad objetiva** es la posibilidad real de ser víctima. Esta posibilidad varía según nuestra edad, sexo, lugar de residencia, preferencia sexual, ingresos económicos, ya que, como veremos en el siguiente apartado, la inseguridad no es democrática. No afecta a todos por igual.

También se refiere a la cantidad de delitos que ocurren en un lugar, en un determinado periodo de tiempo. Por ejemplo: homicidios, robos, violaciones y secuestros en el año 2013 específicamente en San Pedro de Paraguay.

**Si recurrimos a los medios de comunicación, enseguida concluiremos que no solamente aumentaron los índices de la delincuencia, sino que además la gente cada día tiene más miedo. ¿Pero esto es realmente así?**

En cuanto al miedo al menos, sí. La población paraguaya es muy temerosa. Tiene miedo a salir a la calle y teme ser víctima de delitos en el futuro. El **59 por ciento no vive tranquilo**, o sea, **6 de cada 10 paraguayos/as teme por su vida**, por la de sus seres queridos, por su integridad física. Así lo documentó en el año 2012, la encuestadora *Gallup*, que midió la sensación de inseguridad en Paraguay.

Según los datos de esta encuestadora, en Paraguay se tiene más miedo que en Brasil (51 %), Chile (44 %), Argentina (48 %) y Uruguay (43 %).

**¿Y este miedo tiene relación con la cantidad de delitos que ocurre en el país?**

Según estos datos, no tiene mucha relación. Es decir, el miedo va por un lado y la cantidad de delitos que ocurre, por otro.

Así, la primera *Encuesta Nacional de Victimización* que se publicó en el país en el año 2010 (hasta hoy no se hizo otra) demostró que el miedo de la población es mucho más elevado que los índices de victimización.

De acuerdo a esta Encuesta, sólo el 27 por ciento de la población fue víctima de algún tipo de delito, sin embargo, el 72 por ciento creía que podría ser víctima en el futuro y el 57 por ciento declaró que tiene miedo al anochecer, caminando solo en su barrio o lugar de residencia.

Otro indicador que usa para medir la inseguridad objetiva es la tasa de homicidios por cien mil habitantes. Es decir, cuántos asesinatos ocurren por cada cien mil personas. Se usa esta forma de medición para poder comparar los resultados entre los distintos países.

Usando este indicador vemos nuevamente que el miedo va por un lado y la cantidad de delitos que ocurre por otro.

Los datos sobre cantidad de homicidios al que vamos a referirnos son del *Estudio Mundial sobre Homicidios*, publicado por las Naciones Unidas, en el año 2011.

La tasa de homicidios de Paraguay es del 11,5. Esto quiere decir, que hay 11,5 muertos por cada cien mil habitantes. La de Venezuela, 49. La de Brasil, 22,7. La de Uruguay, 6,1 y la de Argentina, 5,5.

**En Brasil, con el doble de homicidios que Paraguay, la población es menos temerosa que la paraguaya. Con 98 por ciento más de asesinatos, la tasa de miedo es 8 puntos menos. La tasa de homicidios de Venezuela es 326 por ciento más que la tasa de homicidios de Paraguay. Sin embargo, el miedo es solamente 6,7 veces más.**

Ahora que nos queda claro que una cosa es la sensación de inseguridad y otra la inseguridad objetiva, veamos qué papel juegan los **medios de comunicación** en este tema.

Los medios de comunicación tienen mucha responsabilidad en el excesivo miedo de la población y alarma social. Pero no solamente los medios de comunicación, también las industrias de control del miedo.

Se llama así a las empresas que tienen como materia prima de su negocio el miedo de la gente, como las que proveen servicios de seguridad privada, las empresas de seguros, los bancos y las que venden armas, entre otras. A estas empresas les conviene que la población sea temerosa, ya que a medida que aumenta el miedo, aumentan también sus ganancias.

## En la lógica empresarial del miedo, el pánico es ganancia.

Es que el miedo es un sentimiento que muchas veces tiene una base irracional, ya que en ocasiones surge de una **percepción deformada de la realidad** o el sentimiento es **desproporcional con relación al riesgo**.

Varios autores se ocuparon de estudiar de qué manera los medios de comunicación contribuyen al aumento del miedo, de la sensación de inseguridad y a instalar en el imaginario colectivo (en la cabeza de la gente) un determinado tipo de delito y delincuente, dejando de lado otros.

**El miedo se construye socialmente** y como explica el sociólogo español, Diego Torrente, el pánico colectivo ocurre con mayor intensidad en periodos de crisis económica o social.

Ocurren situaciones de **pánico moral** cuando el sentimiento colectivo de preocupación o amenaza por un tema es desproporcionado con la gravedad o amenaza real que supone.

Además, el miedo está influenciado por **creencias, actitudes y experiencias** que no necesariamente tienen que ver con el delito.

A su vez, el criminólogo argentino, Raúl Eugenio Zaffaroni, nos explica que la idea que tenemos sobre la cuestión criminal no nos viene de la jurisprudencia ni de la academia, sino que es un producto informativo, que nos viene directamente de los medios de comunicación. El mismo no duda en afirmar, que las personas que todos los días caminan por las calles y toman el ómnibus, tienen la visión de la cuestión criminal que construyen los medios de comunicación.

**Tenemos una visión distorsionada de la realidad criminal de un país, ya que los medios de comunicación, como empresas que son, muestran solamente aquello que les interesa y conviene, ya sea para mantener popularidad y ganar audiencia o directamente para defender los intereses comerciales de sus propietarios y accionistas.**

Algunos medios, por sus propias necesidades, presentan una realidad criminal distorsionada, que sobredimensiona la gravedad y la frecuencia de algunos acontecimientos al tiempo que otros hechos delictivos cotidianos no son reflejados, o si se los refleja es de manera excepcional y distorsionada, nos explica Torrente.

Zaffaroni creó el concepto de la criminología mediática para explicar la influencia de los medios de comunicación en la visión político-criminal de las personas. Dice que la criminología mediática apela a una creación de la realidad a través de la información, sub-información y desinformación, en convergencia con prejuicios y creencias, basada en una etiología criminal simplista asentada en causalidad mágica.

**La criminología mediática crea la realidad de un mundo de personas decentes frente a una masa de criminales identificada a través de estereotipos, que configuran un ellos separado del resto de la sociedad, por ser un conjunto de diferentes y malos.**

La televisión, a diferencia de los otros medios, tiene más impacto en la creación del miedo social, ya que, el gancho de la comunicación por imágenes está en que impacta en la esfera emocional. Por eso no puede extrañar que los servicios de noticias más bien parezcan síntesis de catástrofes, que impresionan pero que no dan lugar a la reflexión.

Los medios van construyendo la realidad criminal e instalándolo en el imaginario colectivo a través de un proceso de selección de noticias, jerarquización de las mismas e instalación como tema.

A diario ocurren cientos de hechos punibles. Sin embargo, sólo unos cuantos tienen repercusión en los medios de comunicación, de la mayoría ni se habla.

La selección de qué hechos criminales mostrar, es el primer trabajo que realizan los editores de las páginas de policiales y los editores de los noticieros de televisión.

¿Qué criterios usan para ello?

Si bien, no todos los medios abordan las noticias con el mismo enfoque, en general los medios comerciales comparten los mismos **criterios de selección** y se refieren en primer lugar al mantenimiento o aumento de la audiencia o *rating*.

Violencia, sangre, armas, llantos, tragedias, son los **ingredientes obligatorios** de las noticias seleccionadas por los y las responsables editoriales de los medios.

Una vez seleccionado el conjunto de noticias del día, se procede a la **jerarquización**. Es decir, se decide cuidadosamente el orden de presentación de los hechos. Es un proceso en el cual se seleccionan las imágenes a mostrar, las velocidades con la que se pasarán, la música que se usará de fondo, la tonalidad de la voz, las cantidades de veces que se repetirá una escena. También se deciden cuáles serán los titulares y cuántas veces el o la presentadora anunciará la noticia antes de mostrarla.

Con estos **trucos** van captando la atención de la audiencia y creando expectativa sobre la noticia sensacional que vendrá.

De entre las noticias que son seleccionadas y presentadas a la audiencia, algunas son escogidas para constituirse en **tema**. Es decir, un caso al que se le dará seguimiento durante varios días hasta que se encuentre otro que tenga la suficiente entidad para sustituirlo. Por este proceso pasan todas las noticias que conocemos a través de los diarios, la radio y la televisión.

**Si nuestra única fuente de información con relación a la delincuencia e inseguridad son los medios masivos de comunicación, lo más probable es que tengamos una visión incompleta y distorsionada, pues nos muestran solamente una parte de la realidad, aquella que les interesa.**



# 3. LA DISTRIBUCIÓN DE LA SEGURIDAD

## LOS CHIVOS EXPIATORIOS.

Otro punto que no debemos olvidar a la hora de analizar el fenómeno de la **inseguridad** es que ella **no es democrática**. La inseguridad no se distribuye de manera igualitaria entre la población. Existen personas o grupos sociales que están más expuestas a la inseguridad que otras, y por tanto tendrán más posibilidades de convertirse en víctimas de un hecho violento, de un delito o de una catástrofe.

Existen varios **factores que nos vuelven más vulnerables** ante el delito y las catástrofes, que nos convierten en posibles víctimas. Principalmente, se distinguen los factores personales, sociales y económicos.

Entre los **factores personales** se encuentran la edad, el sexo, el género, el sentimiento de invulnerabilidad (realizar conductas arriesgadas), antecedentes penales o procesales, entre otros.

Entre los **factores sociales** se destacan el lugar de residencia (barrios estigmatizados, considerados rojos, urbana o rural) y grupo de amigos; y, entre los económicos, el ingreso personal y familiar.

En palabras del sociólogo Torrente, el riesgo no siempre es fácil de calcular, ya que depende de muchas variables, no siempre fáciles de medir, como la **precipitabilidad** (ponerse en situaciones de riesgo, provocar); **oportunidad** (crear situaciones propicias riesgo/beneficio); **atracción** (ser un buen objetivo, tener riquezas) o **indefensión** (posibilidades políticas, económicas y culturales para protegerse).

En nuestro país, la corrupción e ineficiencia institucionales, principalmente de la Policía y del Ministerio Público, convierte también en vulnerables a una gran cantidad de ciudadanos y ciudadanas, que previamente fueron **estigmatizados por los medios de comunicación**, tales como los jóvenes que viven en barrios pobres o en las periferias de las ciudades, los usuarios de motocicletas, los usuarios de algún tipo de sustancias psicotrópicas y aquellos que han pasado por el sistema penal.

Generalmente, ante la ocurrencia de un hecho punible y el reclamo de seguridad de la población, la policía busca dar respuesta al reclamo presentando públicamente al responsable. Aquí es cuando aparecen los chivos expiatorios.

Los **chivos expiatorios** son personas que son presentadas por la policía y los medios de comunicación como responsables o autores de un delito o crimen cuando en realidad no lo son.

Son detenidos por el solo hecho de ser portadores de **estereotipos sociales** del delincuente. Raramente se los libera, generalmente son encarcelados y condenados.

**Los chivos expiatorios son víctimas de un sistema judicial excluyente, discriminatorio, clasista, poco profesional, acientífico, que ante las demandas de mayor seguridad de la población no le importa presentar a un inocente como culpable.**

# 4. POLÍTICAS DE MANO DURA

## CIFRA OCULTA DE LA CRIMINALIDAD.

La **sensación de inseguridad** tiene mucho de **irracionalidad**. Esto no quiere decir que no existan peligros en la sociedad, sino que **el miedo muchas veces no se basa en un peligro real y concreto** o es muy desproporcionado con relación a la amenaza.

Los medios de comunicación y las industrias de control del miedo, como vimos en el segundo apartado, tienen mucha responsabilidad en el pánico moral de la sociedad.

**El pánico se acrecienta en épocas de crisis económica y social.**

En este contexto, el miedo al delito se presenta como catalizador de otros miedos vitales vividos por la inseguridad laboral, la inseguridad sanitaria, la inseguridad habitacional, entre otras.

**Se vive la ilusión que solucionando el problema delictivo se solucionarán los graves problemas sociales que afecta a la población.**

Y como si fuera sencillo se presenta que el problema de la inseguridad se soluciona con mano dura, es decir, aumentando las penas, encerrando a más gente en la cárcel,

encierros de por vida, prohibiendo las medidas alternativas a la prisión, reprimiendo a los desviados (en esta categoría puede entrar cualquiera) o incluso se habla de la necesidad de matar a los que cometen delitos.

## **¿Pasa realmente por más represión, la solución a los problemas de la inseguridad y la delincuencia?**

Veamos algunos datos y los estudios científicos que se han hecho para poder concluir al respecto.

Empecemos analizando algunos datos de la delincuencia en Paraguay. Un dato cierto que es que la cantidad de personas en prisión viene aumentando. En el año 1996 existían 70 personas en prisión por cada cien mil habitantes, en el año 2014 existen 140, lo que representa unas nueve mil personas aproximadamente.

**Sin embargo, mayor cantidad de personas en prisión no significa que haya más delincuencia.**

**¿Quiénes son los que están prisión y por qué tipos delictivos? Según el Censo Penitenciario del Ministerio de Justicia y Trabajo, publicado en el año 2014, son personas jóvenes. La edad que más se repite entre los presos y presas es 22 años. El 16 por ciento no sabe leer ni escribir. Es analfabeta. El 66,8 por ciento habla solamente guaraní y el 75 por ciento no terminó la secundaria. Sólo el 35 por ciento es reincidente.**

Estos datos confirman lo clasista que es el sistema penal, pues el perfil es de una persona pobre, con escasa formación y por tanto, con pocas posibilidades de insertarse en el mercado laboral.

¿O es que los ricos no comenten delitos? ¿O los cometen, pero el sistema penal no los investiga, procesa ni encarcela? El criminólogo argentino Raúl Zaffaroni responde claramente esta pregunta. En América Latina, la justicia penal alcanza al que tiene

poder económico y político, sólo en ocasiones excepcionales. Cuando va perdiendo o poder o cuando se constituye en chivo expiatorio de algún hecho.

Respecto a la **tipología delictiva**, el 70 por ciento está procesada por algún delito relacionado con causas económicas o la pobreza, tales como robo, hurto; sólo el 5 por ciento con relación a homicidio, ya sea consumado o tentativa y un 3 por ciento con drogas.

Tratemos de recordar algún noticiero de cualquier de los canales de televisión del país y preguntémosnos: ¿es esta la imagen de la delincuencia que presentan la policía y los medios de comunicación?

**Si el 70 por ciento de los delitos está relacionado con la pobreza, ¿será que más represión y más encarcelamiento podrá solucionarlo? ¿O es que este tipo delictivo se debe abordar con políticas sociales de acceso a la salud, al trabajo, a la educación?**

Ciertamente, si empezamos a buscar a una respuesta al por qué de la delincuencia, nos puede llevar demasiado tiempo, pues existen varios factores y este no es el objetivo de este trabajo.

Aunque sintéticamente podemos agrupar estas causas en las siguientes:

- 1) los **impulsos**, tales como los celos, la rabia, el enojo, la venganza;
- 2) la **conveniencia** o la decisión tras haber pensado en los pro y contra;
- 3) algún tipo de **disfunción psicológica**; y,
- 4) la **necesidad económica**, aunque no todos los que pasan necesidad económica deciden cometer delitos.

Además en cada caso se debe tener en cuenta las características personales y sociales.

Estamos viendo que **son varios los motivos que impulsan a la comisión de delitos**. Por ello es que **tampoco existe una única manera de prevenirlo**.

Lo que sí se ha demostrado es que la **certeza del castigo**, más que la ferocidad del mismo, tiene **mayor eficacia en la prevención delictiva**.

Por otro lado, internacionalmente también está demostrado que las penas duras, incluso la **cadena perpetua** o la **pena de muerte**, no impiden la comisión de delitos.

El ejemplo típico es el de los **Estados Unidos de Norteamérica**, que es el país occidental que **más gente en prisión** tiene y el que más ejecuta. Sin embargo, sigue siendo uno de los países **con mayores índices de criminalidad**.

Además hay que tener en cuenta que el encierro (cárcel) y el paso por el sistema penal dejan secuelas personales y sociales que duran toda la vida.

**La cárcel desestructura la personalidad**, ya que la vida en situación de encierro obliga a desaprender prácticas sociales y a aprender otras que son las que rigen en estas instituciones.

Hay que aprender, por ejemplo, que para actividades cotidianas o tan sencillas como tomar agua, ir al baño, pasearse, estar despierto o durmiendo se debe tener autorización, muy por el contrario de lo que sucede cuando uno está en libertad.

Socialmente, **la persona queda marcada con el estigma de convicto**, cerrándosele varias puertas.

Las **personas con antecedentes** o que han pasado por las **cárceles** tienen **dificultades** para encontrar trabajo, formar familia y muchas veces no les queda otra opción que dedicarse a **actividades marginales** o recurrir nuevamente a la **delincuencia**.

Con estos datos podemos concluir que **la política de mano de dura no es una solución al problema de la inseguridad, ni a la violencia**. Abordarlas adecuadamente implica la promoción de políticas públicas integrales de acceso a la salud, al trabajo, a la educación; un buen manejo de la comunicación e información sobre delincuencia; el acceso a la justicia y programas de apoyo social a personas que han pasado por el sistema penal.

**No todos los delitos que ocurren se conocen. No todos los que se conocen se denuncian.**

Existen algunos factores que impiden que se conozcan todos los delitos que se cometen y otros que impiden que se presenten denuncias, una vez conocidos. A este fenómeno se llama **cifra oculta de la criminalidad** ya que muchos delitos no se registran en las estadísticas oficiales de ninguno de los operadores de justicia. A raíz de este fenómeno, no podemos decir que ha aumentado o disminuido la delincuencia solamente porque haya más o menos denuncias ante instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

**Los promotores de las políticas de mano dura que pretenden encontrar argumentos en el aumento de la criminalidad, suelen confundir delitos denunciados con delitos cometidos.**

Algunos delitos que ocurren no se conocen porque la víctima es colectiva (como los cometidos contra el medio ambiente) o porque la víctima no sabe que está siendo víctima de una agresión, pues por algún motivo tiene naturalizada la conducta o no tiene conciencia de ello (como los abusos sexuales en niños y niñas, en personas indefensas, la violencia psíquica, etc.). Existen también casos en los cuales se tiene conciencia que se ha sido víctima de un delito, pero se prefiere no denunciar.

**El temor a la exposición pública o a la revictimización por el sistema de justicia suelen actuar como inhibidores de una denuncia.**

La relación entre víctima y victimario también influye. Si el victimario es una persona de confianza, del círculo familiar o de amigos, así como cuando infunde miedo o amenaza, tampoco se denuncia.

A su vez existen factores que hacen que en determinadas épocas existan más denuncias. Por ejemplo cuando se realizan campañas en los medios de comunicación contra de la violencia de género o el abuso sexual, o cuando se habilitan más oficinas del Ministerio Público o la Policía Nacional, actuando como facilitadores para el registro de los hechos punibles.

**No es correcto decir que ha aumentado la delincuencia o inseguridad simplemente porque exista mayor cantidad de denuncias.**



# 5. LA SEGURIDAD HUMANA

## CARACTERIZACIÓN E IMPLICANCIAS.

En los apartados precedentes hemos venido analizando distintos aspectos que nos permiten entender y comprender el discurso y prácticas sobre el fenómeno de la criminalidad y la inseguridad.

Sin embargo, muchos de los temas que abordamos hasta ahora hacen referencia a un **concepto reduccionista de la seguridad**, pero no por ello menos importante, ya que es el **discurso dominante**, tanto en los medios de comunicación como entre los líderes políticos y operadores del sistema judicial.

En este apartado queremos profundizar en el concepto de **seguridad humana**, al que ya nos referimos cuando distinguimos los tres conceptos de seguridad que coexisten en este momento.

Ya dijimos que es una elaboración del sistema de Naciones Unidas, recordando que por demasiado tiempo se ha reducido mucho el concepto de seguridad y que se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se propaga, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado, etc.

**La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.**

Las características esenciales de este concepto, que nació en 1994, se pueden resumir en los siguientes cuatro puntos.

**1 • Es una preocupación universal.** Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y algunas de ellas van en aumento.

**2 • Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.** Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias se expanden a todo el mundo.

**3 • Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.** Es menos costoso hacer frente a esas amenazas aguas arriba que aguas abajo. Por ejemplo, los costos directos e indirectos del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDANIH) ascendían a unos 240.000 millones de dólares en el decenio de 1980. Unos pocos miles de millones de dólares invertidos en la atención primaria de la salud y en la educación en planificación familiar, podrían haber ayudado a contener la difusión de esta enfermedad mortal.

**4 • La seguridad humana está centrada en el ser humano.** Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que se pueden ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, así como la vida en conflicto o en paz.

## ¿Cómo podemos definir la **seguridad humana**?

Ya la caracterizamos, pero no hemos dicho exactamente qué es. El mismo sistema de Naciones Unidas dice que no es fácil conceptuarlo, pues se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia. La mayoría de la gente entiende instintivamente lo que significa la seguridad, sin embargo, tal vez sea útil contar con una definición más explícita.

Se puede decir que la **seguridad humana** tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad **contra amenazas crónicas** como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección **contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana**, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.

La **pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente**. Puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana.

El concepto de seguridad humana destaca que **la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma**: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo.

La **seguridad humana** es un componente crítico del desarrollo con participación.

La seguridad humana, por lo tanto, **no es un concepto defensivo**, como lo son la seguridad territorial o militar. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador.

## Amenazas contra la seguridad humana

Ya dijimos que es fácil describir a la seguridad humana, pero es difícil definirla de manera precisa y acotada. Por eso, en este apartado vamos a analizar las distintas amenazas a la seguridad humana. Sabemos que la lista es larga, pero se las agrupa generalmente en las siguientes categorías:

- Seguridad económica.
- Seguridad alimentaria.
- Seguridad sanitaria.
- Seguridad ambiental.
- Seguridad personal.
- Seguridad de la comunidad.
- Seguridad política.

Analizaremos la implicancia de cada una de estas amenazas a la seguridad y las responsabilidades estatales en cada una de ellas.

**No olvidemos que el Estado es el garante de nuestra seguridad.**

## Seguridad económica

La seguridad económica implica tener un ingreso asegurado para la satisfacción de las necesidades básicas, por lo general como fruto de un trabajo digno, o en último caso, asegurado por un sistema de seguridad social, proveído por fondos públicos.

De acuerdo al Informe 2014 sobre *Condiciones de Vida de la Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos*, el **23 por ciento de la población paraguaya: 1.600.000 vive en pobreza**; y el **10 por ciento: 678.337 paraguayos y paraguayas viven en pobreza extrema**.

Es considerado pobre aquel que no tiene aseguradas todas sus necesidades básicas; y, pobre extremo aquel que no tiene garantizada siquiera su alimentación diaria. **Es en el campo donde existe la mayor cantidad de pobres y pobres extremos en nuestro país.**

Los datos sobre desempleo abierto, es decir, aquella persona que busca trabajo y no encuentra, indican que cerca de ciento sesenta y cinco mil personas están en esa situación. Un 4,9 por ciento de la población. Sin embargo, tratándose de jóvenes entre 15 y 24 años esta cifra sube al 11,2 por ciento. A su vez, las mujeres son las que menos empleo encuentran, ya que la cifra sube al 14,6 cuando se excluye a los hombres.

## Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria se refiere a que todos y todas, en todo momento, tengan acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente.

Sabemos que el problema central en este punto no es la disponibilidad, sino el acceso. **La gente no pasa hambre porque no haya alimentos, sino porque no puede adquirirlo.** Esta afirmación tiene mucha vigencia en nuestro país, ya que es uno de los mayores productores de alimentos (granos principalmente), pero en el que sin embargo, cerca de dos millones de personas diariamente tienen problemas de alimentación.

Decíamos que los componentes del derecho a la seguridad dependen unos de otros. En el caso de la seguridad alimentaria tiene mucha relación con la seguridad económica.

## Seguridad sanitaria

Se refiere al **acceso a un sistema de salud público, gratuito, de calidad y en tiempo oportuno**. La percepción ciudadana es que el sistema de salud no funciona adecuadamente. Los datos oficiales confirman esta percepción ya que el **71 %** de la población **no tiene seguro médico**. En el área rural esta cifra sube al **86 %**.

Estos datos nos indican que un alto porcentaje de la población vive en una inseguridad constante, pues en caso de enfermedad o accidente no tiene garantizada la atención debida.

Si bien no existen datos sistematizados, es frecuente la difusión de informaciones respecto a personas que han fallecido debido a la falta de atención médica o medicamentos, incluso por complicaciones de enfermedades prevenibles.

Es el caso de un niño de 3 años que falleció en el hospital de Villa Elisa (Departamento Central) por complicaciones respiratorias, según difundió el diario Última Hora, el 24 de junio de 2014. Su enfermedad requería ingresar a una sala de cuidados intensivos, sin embargo, el sistema sanitario de salud no contaba con uno en todo el país.

Este caso ilustra la **precariedad de la infraestructura sanitaria nacional** y cuán inseguros se encuentran las personas que dependen de la misma para acceder a la salud.

## Seguridad ambiental

Se refiere al **derecho a vivir en un ambiente sano**, que garantice la vida y las condiciones para que la vida se mantenga. El sistema de producción mundial y el estilo de vida vienen sometiendo al planeta a una tensión intolerable, produciendo desequilibrios ambientales constantes, tales como las sequías, las inundaciones, los incendios y contaminaciones de todo tipo.

Estos desequilibrios afectan a grandes sectores de la población y **profundizan las desigualdades**, ya que victimizan en mayor medida a los desfavorecidos sociales y económicos.

En nuestro país, la deforestación a gran escala para reemplazar los bosques por monocultivos de soja o campos de pastoreo vacunos es la cara más visible del descuido ambiental.

Existen varios ejemplos para ilustrar de qué manera afectan las consecuencias del desequilibrio ambiental. Las trescientas mil personas damnificadas por la crecida de los ríos y lluvias, en un país con menos de siete millones de habitantes, nos indican la proporciones de las afectaciones.

## Seguridad personal

El concepto restringido de seguridad se enfoca solamente a algunos componentes de este aspecto, acotándolo a la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas. Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad humana, la seguridad personal es mucho más que eso.

**Se refiere a la protección integral de cualquier tipo de amenaza física y psíquica por parte de cualquier actor, ya sea, individual, grupal y estatal.**

Su forma de amenaza es la violencia física y psíquica, ejercida por los Estados (tortura), por los otros Estados (guerra); por grupos de población (tensión étnica); por individuos o pandillas; violencias dirigidas hacia grupos de población por factores de vulnerabilidad (mujeres, niños/as, indígenas, colectivo de gays, lesbianas, bisexuales, intersex).

## Seguridad comunitaria

El sentimiento de seguridad de mayor parte de la población se basa en sus **lazos de pertenencia y participación en un grupo, una familia, una comunidad, un grupo racial o étnico**, que le brinda una identidad cultural y un conjunto de valores.

Estos lazos ofrecen además un apoyo práctico. Por ejemplo, el sistema de familia ampliada ofrece protección a sus miembros más débiles y los lazos comunitarios permiten sortear dificultades económicas y sociales.

Sin embargo, estos valores y culturas pueden igualmente constituirse en factores de opresión hacia determinados miembros, como las mujeres, personas de la tercera edad, los homosexuales, e incluso personas con discapacidad.

## Seguridad política

Uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales.

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población.

**Cuando un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se hace visible en la proporción del gasto militar en relación al gasto social.**



# 6. POLÍTICAS DE SEGURIDAD

En la primera parte de este material vimos que coexisten varios modelos y conceptos de seguridad, pues dependiendo del concepto de seguridad que se adopte, se tomarán unas medidas u otras.

En general, los manuales sobre seguridad cuando hablan de prevención, se refieren al concepto restringido, es decir, dan medidas para evitar ser víctima de un delito, hecho violento o incluso una catástrofe.

Es necesario volver a recordar que **la seguridad no se agota en la prevención de la delincuencia**, ni en la protección de la integridad física y de los bienes. Implica la satisfacción de las necesidades básicas y el aseguramiento de las condiciones de vida.

Por estas razones, la elaboración de una **política de seguridad integral**, implica la interacción de personas e instituciones de distintas instancias y saberes. Precisa de una coordinación estratégica que tienda a la satisfacción y bienestar de la población.

**Debe partir de la gente.** De sus necesidades y prioridades, **no debe ser impuesta desde los centros de poder y decisión**, que difícilmente cuenten con toda la información necesaria para una buena decisión.

El primer paso para la elaboración de una política de seguridad humana o integral es la realización de un **diagnóstico participativo** de las necesidades de seguridad de la zona.

Las necesidades de seguridad varían según las zonas rural o urbana, periferias o centros, y de acuerdo a las experiencias cotidianas de la población. Mientras en una puede ser el problema de transporte, caminos, acceso a educación, en otras puede tratarse de iluminación o acceso a agua potable.

Algunas son más fáciles de diagnosticar pues se refieren a obras de infraestructuras; otras, las actitudinales, son más complejas de identificar, tales como el machismo, la homofobia y la violencia doméstica.

Respecto a las experiencias de victimización, el instrumento más conveniente es la **encuesta de victimización**.

Esta encuesta pregunta a la población sobre sus experiencias de victimización de manera a contemplar en el plan, estrategias de prevención a hechos no registrados en las estadísticas oficiales, como los registros de la Policía Nacional, del Ministerio Público y del Poder Judicial. De esta manera se actúa también sobre la cifra oculta de la criminalidad, cuyo concepto ya desarrollamos en el apartado cuatro.

Tras el diagnóstico de las necesidades de seguridad, se debe elaborar una estrategia de intervención, con plazos y metas bien definidas a corto, mediano y largo plazo.

Esta estrategia debe identificar con precisión instituciones y personas responsables encargadas de cada una de las necesidades diagnosticadas, de manera a poder realizar un seguimiento pormenorizado del cumplimiento de los compromisos institucionales.

**La población debe tener especial participación en el diagnóstico y evaluación de las estrategias de intervención. Una vez evaluadas se deben realizar ajustes al plan. Se recomienda que las evaluaciones se realicen al menos dos veces al año.**

## Prevención del delito.

Decíamos que el concepto restringido de seguridad prioriza la prevención de la delincuencia. Aclarando que con ello no se garantiza la seguridad desarrollaremos los aspectos centrales de su abordaje.

**En general se habla de prevención para designar las actuaciones orientadas a minimizar el alcance, la severidad de la delincuencia o para evitar que se produzca o se repita. No es lo mismo prevenir la delincuencia, que las situaciones de victimización.**

Ya dijimos someramente, que la **certeza del castigo** es uno de los principales **inhibidores de conductas criminales**, principalmente, en aquellos de impacto colectivo, tales como los de corrupción pública, abusos de poder, delitos ambientales; y en aquellos delitos relacionados con la pobreza, programas sociales de contención e inserción de grupos en situación de riesgo, programas de salud mental.

Respecto a la prevención del delito está muy difundida y de moda hablar de la **prevención situacional**, la cual se basa en tres principios:

- 1 • **incrementar** el esfuerzo necesario para cometer delito;
- 2 • **minimizar** las recompensas del delito;
- 3 • **aumentar** las probabilidades de ser detectado.

El desplazamiento de la delincuencia es el punto flaco de esta técnica, es decir, que mientras hay mucho control en un lugar disminuye en esa zona y se traslada a otra con menos control.

# BIBLIOGRAFÍA

AZAOLA, E. (2008): *Crimen, castigo y violencias en México*. Quito: Flasco-Municipio Metropolitano de Quito.

CARBALLEDA, A. (2008): *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Buenos Aires: Paidós.

DIEZ, J. (2007): *La política criminal en la encrucijada*. Montevideo-Buenos Aires: IBdef.

Eco, U. (2013): *Construir al enemigo*. Buenos Aires: Lumen.

FOUCAULT, M. (2007): *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GARGARELLA, R. (2008): *De la injusticia penal a la justicia social*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores.

GARLAND, D. (1999): *Castigo y sociedad moderna*. Madrid: Siglo XXI Editores.

GARLAND, D. (2001): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

ISLA, A. (Comp.) (2007): *En los márgenes de la ley: Inseguridad y violencia en el cono sur*. Buenos Aires: Paidós.

MINISTERIO DEL INTERIOR. REPÚBLICA DEL PARAGUAY (2010): *Primera Encuesta de Seguridad Ciudadana*.

PAVARINI, M. (2009): *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flaco-Municipio Metropolitano de Quito.

PETRAS, J. (2003): *El nuevo orden criminal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1994): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>

RIBERA, I. (Coord.) (2005): *Política Criminal y Sistema Penal*. Barcelona: Anthropos.

SHEARING, C. y WOOD, J. (2007): *Pensar la seguridad*. Madrid: Gedisa.

TORRENTE, D. (2001): *Desviación y delito*. Madrid: Alianza editorial.

UNODC (2011): *Global Study on Homicide. Trends, contexts, data*.

ZAFFARONI, R. (2011): *La palabra de los muertos*. Conferencias de Criminología Cautelar. Buenos Aires: Ediar.

**SERVICIO PAZ Y JUSTICIA**  
Tte. Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Insfran  
Asunción – Paraguay  
+59521 481333  
edupy@serpajpy.org.py  
www.serpajpy.org.py

 Serpaj Paraguay

 serpaj\_py



Fundação  
Rosa Luxemburg

