DIÁLOGO SOCIAL Y POLÍTICO PARA UNA ESTRATEGIA EN SEGURIDAD CIUDADANA

EMBAJADA DE ESPAÑA EN PARAGUAY

aecid OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN

PNUD Paraguay

MINISTERIO DEL INTERIOR

DIÁLOGO
SOCIAL Y POLÍTICO PARA UNA ESTRATEGIA EN SEGURIDAD CIUDADANA

© PNUD Paraguay. Diálogo social y político para una estrategia de Seguridad Ciudadana

Esta publicación fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (PNUD). Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada 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 orientaciones de este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, de sus Estados Miembros; del Ministerio del Interior ni de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

FICHA TÉCNICA

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

Ministerio del Interior

- Rafael Filizzola Serra, Ministro del Interior
- Carmelo Caballero, Viceministro de Seguridad
- Elvio Segovia, Viceministro de Asuntos Políticos

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

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

Equipo técnico

Coordinación General del Proyecto: Cynthia Bendlin
Sistematización: Pablo Brugnoni
Edición final: Soledad Villagra
Coordinación de edición: Silvana Oneto
Corrección de texto: Alberto Muñoz Aguirre
Diseño y diagramación: Comunicación Visual
Impresión: Mercurio

Impreso en Paraguay
Copyright 2009©

ÍNDICE

Mensaje de Rafael Filizzola Serra, Ministro del Interior 5

Mensaje de Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente del PNUD en Paraguay 7

Introducción 9

I. Situación histórica del país y del Ministerio del Interior 11

Contexto nacional 11

Contexto institucional 13

II. Proceso de diálogo sobre la seguridad 17

Descripción del proceso de diálogo en foros 17

Otros procesos de diálogo 20

Preparación y difusión de resultados en talleres 21

III. Los resultados del diálogo político y social sobre la seguridad 23

Diagnóstico de la situación por los participantes. Árbol de problemas 23

Propuestas de los participantes 30

Compromisos asumidos por las autoridades. Plan "100 días 6 meses" 35

Conclusiones y recomendaciones 43

Bibliografía 47

Anexo 49

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA SEGURIDAD

En agosto del 2008 comenzamos un estilo de gobierno sin precedentes en nuestra historia reciente. Las expectativas generadas nos exigieron poner el mayor de nuestros esfuerzos en iniciar las trasformaciones que nuestro país necesita y con las que se comprometió la nueva administración.

El Ministerio del Interior ha asumido responsabilidades que se encuentran en el centro de las prioridades que debemos encarar en los próximos años. Dentro de sus competencias políticas, la gobernabilidad democrática es una condición esencial para lograr el ambiente propicio que nos permita alcanzar, entre todos los sectores, los grandes consensos nacionales sobre políticas de Estado para enfrentar los problemas que más nos afectan como país.

La lucha contra la inseguridad requiere de una firme voluntad política y un esfuerzo colectivo que nos una a todos, en el marco de un programa que parta de una profunda reformulación de la concepción misma de la doctrina en materia de seguridad y de la reforma de los organismos encargados de implementarla, con la mayor participación ciudadana posible y en el marco del respeto irrestricto de la Constitución Nacional y la vigencia de los Derechos Humanos. No es un desafío fácil de afrontar, pero con confianza, trabajo constante y la fuerza de nuestras convicciones seguimos empeñados en lograr la seguridad.

En este documento se expone el trabajo hecho antes de que asumiéramos el Gobierno y nuestras prioridades y planes para los primeros meses de gestión gubernativa, que fueron elaborados en un marco participativo, mediante foros de consulta con representantes de las distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil, lo que permitió la colaboración ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas de seguridad. Fue una experiencia que nos inspiró y, sobre todo, fortaleció la convicción de que el pueblo paraguayo está firmemente comprometido con el cambio, y que su participación es la garantía que el mismo se va a producir inexorablemente, para bien de todos y todas.

Cabe destacar que la entrega de este documento no hubiera sido posible sin la labor del Equipo de Transición y luego del Equipo Técnico que trabajó para los planes estraté-

gicos del Ministerio del Interior, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a los que expresamos nuestro agradecimiento.

Hemos buscado la transformación del Ministerio del Interior en el Ministerio de la Gobernabilidad, para garantizar la seguridad a las personas y facilitar su participación democrática, en un marco pleno de compromiso con el Estado de Derecho y de aplicación de principios de buen gobierno en la Administración Pública.

Rafael Filizzola Serra
Ministro del Interior

UNA VISIÓN INTEGRAL Y PARTICIPATIVA DE LA SEGURIDAD

La inseguridad es un símbolo de nuestra época, que nos remite a las promesas incumplidas de la modernidad. Ese ideal de alcanzar una armónica conjunción de crecimiento económico, justicia social y democracia encuentra su límite en la generalizada sensación de inseguridad que recorre todas las zonas geográficas del mundo.

La globalización nos incluye en un proceso que requiere la asunción continua de riesgos, que implican nuevos problemas, que llevan a asumir nuevos riesgos para neutralizarlos. Esto trae consigo una constante carrera de conflictos, accidentes, delitos, etc. Como señaló Ulrich Beck: *Somos miembros de una comunidad de peligro mundial. Los peligros ya no son una cuestión interna de cada país ni un país puede combatirlos solo.*

Cuando se habla de sociedad del riesgo se alude a una sociedad que supera sus formas tradicionales, pero que está descontenta con las consecuencias indirectas de esa modernización. Por citar un ejemplo que trasciende lo estrictamente policial, podemos señalar el problema de los accidentes automovilísticos, especialmente los que involucran a motociclistas, que en el Paraguay ha alcanzado niveles alarmantes. El masivo aumento de los vehículos en el país durante los años recientes tiene varias causas, que van desde la mayor capacidad adquisitiva de algunos grupos sociales hasta la reducción de los costos de producción, armado y comercialización. Significa, además, que muchas personas alcanzaron su objetivo de ser propietarias de un medio de transporte.

Esto es muy bueno y forma parte de las aspiraciones modernizadoras; sin embargo, las consecuencias pueden ser, como en este caso lo son, devastadoras. Esta contracara negativa que conlleva un logro modernizador se manifiesta en menoscabo de la sensación de seguridad de la ciudadanía.

Por ello, cuando hablamos del tema se insiste en el abordaje holístico y participativo. Es necesario replantear, apuntaladas las bases democráticas, cuáles son los objetivos de desarrollo del país e identificar cuáles son los riesgos que estamos dispuestos a asumir para alcanzarlos. Debemos estar conscientes de que estos riesgos impactarán en nuestra sensación de seguridad, para luego definir las estrategias de mitigación y respuesta correspondientes.

Las múltiples dimensiones de la seguridad abarcan todos los niveles, desde lo local hasta lo internacional. Dentro de los límites nacionales, existen espacios de deliberación democrática que pueden facilitar un proceso de diálogo y reflexión colectiva que faciliten una comprensión más acabada del problema, de sus causas y consecuencias.

La iniciativa que aquí se registra es solamente un paso, un pequeño aporte en esa línea. Más allá de los temas tratados, nos importa resaltar el proceso de diálogo, el intercambio público de opiniones con el objetivo de construir colectivamente una visión sobre la seguridad, en toda su extensión y complejidad, como tema político prioritario de la agenda democrática del país.

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente del PNUD en Paraguay

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los resultados del proyecto del Ministerio del Interior, realizado con la colaboración del PNUD Paraguay y la AECID, en un proceso de diálogo social y político que generó líneas de intercambio y conocimiento, en apoyo al proceso de transición para el mantenimiento y desarrollo de sus capacidades de gestión en la seguridad ciudadana. Esto se desarrolla desde el momento en que el Ministro del Interior fue designado en junio del 2008 hasta que asumió la cartera en agosto del 2008, en foros de participación de amplia convocatoria y contacto directo de las autoridades con los diversos grupos de la sociedad.

Luego el proyecto se extiende hasta enero del 2009, a fin de diseñar - vertiendo los resultados de la elaboración participativa de un diagnóstico de la seguridad y las propuestas de los diferentes sectores - la planificación y ejecución del Plan de los 100 días de gobierno. Igualmente, los planes estratégicos del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional seguirían las líneas determinadas en el Plan 100 días, donde se articula y potencia el aspecto de la gobernabilidad, y no sólo el de la seguridad.

La publicación se inicia ubicando el momento histórico durante el cual se desarrolla el diálogo sobre la seguridad, explicando la situación existente tanto a nivel país como en lo referente al funcionamiento del Ministerio del Interior. Se continúa con la descripción del proceso de diálogo con diversos sectores de la sociedad, cuya vulnerabilidad en el acceso a la seguridad o en el contacto permanente con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional hicieran necesaria su participación en los foros de diálogo. Se reseñan también los resultados del mismo, los aportes de los participantes para llegar a soluciones y los compromisos a los que llega el Gobierno luego de oír a todos los sectores en el tratamiento de la seguridad ciudadana, que son, finalmente, vertidos en el Plan "100 días 6 meses" del Ministerio del interior.

Finalmente, se aportan conclusiones sobre las lecciones aprendidas de este proceso, con las reflexiones y recomendaciones respectivas para una mejor estrategia en materia de seguridad ciudadana.

Son entonces las experiencias de este texto y las lecciones aprendidas los ámbitos delibe-

rativos que sirven como práctica que ha de ser replicada y mejorada en futuras intervenciones. Manteniendo el objetivo de registrar el proceso para futuras acciones, se publica este documento como un insumo para la discusión.

I. SITUACIÓN HISTÓRICA DEL PAÍS Y DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

La representación del contexto nacional e institucional de cómo se encontraban el país, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional al tiempo de comenzar el proyecto - poco después de haber ganado las elecciones la Alianza Patriótica para el Cambio y de prepararse un nuevo gabinete de gobierno - son cruciales para entender desde dónde se ha partido en este diálogo.

El nuevo Gobierno ha implicado procesos sustanciales de cambio: el fin de la transición como era conocida, pero, a la vez, una nueva transición donde se determina un nuevo marco para la gobernabilidad democrática y legitimidad política, así como la definición misma de la seguridad. Por otra parte, toda la expectativa generada por la labor del Ministerio del Interior y la Policía Nacional dejó ver, al inicio del Gobierno, la situación en que estas instituciones se encontraban, con graves carencias y problemas crónicos que debían ser solucionados para un funcionamiento eficaz.

CONTEXTO NACIONAL

Las elecciones del 20 de abril de 2008 determinaron el desplazamiento del partido que había sido gobernante por décadas - más de 60 años - sin que nunca antes en la historia del Paraguay se diera una alternancia de partidos en la dirección del gobierno nacional por medios democráticos. Desde ese momento, la democracia paraguaya se ve sometida a una histórica prueba: se abren oportunidades y riesgos que determinarán, en gran parte, sus futuras posibilidades de institucionalización.

Si bien la transición democrática comenzó en 1989, cuando cayó el gobierno autoritario del General Stroessner, dos décadas después se dan circunstancias que recrean un ambiente de transición. Esto es especialmente claro al observar la renovación sustancial de las élites dirigentes y la intención de diseñar un nuevo marco de gobernabilidad democrática, que requiere desde la reformulación de las burocracias estatales hasta la construcción de formas renovadas de legitimidad política.

La transición es un proceso que adquiere importancia estratégica fundamental, ya que las decisiones que se adopten en esta fase, por acción u omisión, serán decisivas en el desarrollo de las capacidades de gestión del próximo Gobierno. Es también un proceso complejo, de duración indeterminada, en el que se construyen visiones y se consolidan propuestas. Está marcado por la continuidad y el cambio, en un contexto de incertidumbre y de multiplicidad de expectativas.

Abre una gama de oportunidades de acción que, de no aprovecharse, se irá restringiendo progresivamente, en algunos casos de manera irreversible. Entre este conjunto de opciones se incluyen el establecimiento de mecanismos de diálogo y articulación social y política, la transferencia de información y habilidades, y un proceso de planificación estratégica, que considere los requerimientos técnicos, sociales, políticos y presupuestarios y los diferentes plazos temporales de obtención de resultados.

En este marco general, la gestión de la seguridad ciudadana ha sido una de las áreas más sensibles para el nuevo Gobierno. Hay factores críticos que señalan un alto riesgo de inestabilidad sociopolítica, entre ellos: a) se generó una gran expectativa ciudadana; b) la desigualdad es muy alta (el ingreso de una persona del 10% más rico es 31 veces el ingreso de una persona del 10% más pobre); c) la matriz histórica de legitimación política por medio de la cooptación prebendaría está en crisis; d) la baja capacidad del Estado paraguayo se puede acentuar en algunas áreas, a corto y mediano plazo, por las pérdidas de información y la resistencia de las burocracias; e) importantes grupos de poder locales, nacionales y trasnacionales que se reproducen por medio de la política tradicional deben redefinir su inserción en el nuevo contexto político; f) se instaló, en el debate público, la redistribución de las tierras (de las más desigualmente distribuidas en el mundo) elevando sensiblemente el riesgo de conflicto social violento; y g) el parlamento, ámbito de gestión de esos conflictos, está altamente fragmentado.

Estos factores de riesgo se manifiestan en un contexto de larga duración que sostiene un espacio público fragmentado, la ausencia de un proyecto hegemónico de dominación (que dejó al Estado desnudo en su rol esencialmente coercitivo, *hobbesiano*) y un bajo nivel de institucionalización de los grupos sociales y los partidos políticos. Esto puede potenciar actuales conflictos y fuentes de violencia, así como iniciar nuevos en múltiples niveles, desde el ámbito privadopúblico de la violencia doméstica, hasta conflictos sociales que excedan los límites del Estado paraguayo. La exacerbación del conflicto social y político y de la violencia impacta directamente en la seguridad ciudadana, en la gobernabilidad democrática y en las posibilidades de lograr un proceso de desarrollo humano sostenido.

Frente a este diagnóstico, el desafío puede ser desalentador por lo complejo que es. En el Estado pasa por construir capacidades de

gestión, que implica la recuperación de espacios de decisión y la creación de nuevas habilidades de dirección política de la seguridad. Paralelamente, se debe promover un ámbito social donde la gente se sienta y viva segura, en un ambiente de confianza y buena vecindad, tanto entre los ciudadanos como entre estos y los cuerpos estatales encargados de garantizar el orden público. Todo esto en el marco de un proceso de transición que, dada la dimensión del cambio que conlleva, derive en una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

Las funciones del Ministerio del Interior abarcan desde el complejo tema de la seguridad ciudadana hasta la institucionalidad de las organizaciones públicas del Ejecutivo. Esto implica la articulación de las políticas públicas, a nivel de gobierno central, y con los gobiernos departamentales y municipales, siendo, además, nexo con los mismos. En ese sentido, el Decreto del Poder Ejecutivo 21917/03 establece que es función del Ministerio del Interior «la elaboración, implementación y aplicación de políticas que permitan alcanzar un nivel óptimo de institucionalidad del Estado». Dada la debilidad estructural del Estado, dicha responsabilidad es difícilmente realizable a corto plazo.

El Ministro Filizzola planteó, además, un cambio de la visión y énfasis del Ministerio en la gobernabilidad, y el rol político del mismo en contraposición a la función centrada en lo policíaco, lo que plantea un mayor desafío. Sin embargo, la expectativa ciudadana se centra en la respuesta efectiva a la seguridad. Si bien está incluida en la gobernabilidad, lo antes expuesto exige una gran capacidad institucional para responder a ambas funciones.

El Ministerio del Interior **no cuenta,** en el momento de comenzar este Gobierno su gestión, con suficiente cantidad de **recursos humanos idóneos, motivados, comprometidos y honrados** para el cumplimiento efectivo de sus fines, según lo expresado incluso por los propios funcionarios antiguos. Esto se debe a muchos factores: a la cultura clientelista que se instaló en las instituciones públicas que debilitó a la institucionalidad, a la falta de una carrera institucional profesionalizada sobre la base de la meritocracia, a la amplitud de su misión que implica contar con un grupo de profesionales de formación muy diversa y a la falta de mecanismos internos de control de sus funcionarios.

No existe una capacidad de identificar las necesidades de formación de cada sector, ni un plan de capacitación interna. En síntesis, no se cuenta con una política ni gestión adecuada de desarrollo del talento humano. En la Policía Nacional, según lo diagnosticado por sus referentes, la fuerte injerencia política socavó históricamente a la institución. Las condiciones laborales de los agentes oficiales de la Policía Nacional son otro aspecto identificado como principal causa de la ineficiencia y corrupción.

La desmotivación de la Policía Nacional es notoria.

El Ministro inició su gestión con 11 funcionarios nuevos en cargos de confianza, contando con aproximadamente 23.000 funcionarios en el Ministerio del Interior, de los cuales cerca de 22.000 pertenecían a la Policía Nacional. Los nuevos administradores tuvieron dificultades en conocer la cantidad exacta de funcionarios activos y jubilados del Ministerio y de la Policía Nacional. En relación con el personal, el Ministerio no contaba con mandos medios profesionalizados, comprometidos con los valores y objetivos institucionales, déficit debido a la insuficiente inversión en capacitación y motivación de los mismos.

Al momento de iniciar su gestión este Gobierno, la estructura del Ministerio del Interior no respondía adecuadamente al cumplimiento cabal de sus fines. Algunos aspectos identificados estaban en el mismo organigrama, donde tanto la Dirección de Inteligencia como la Dirección de Cooperación Internacional no estaban bien ubicadas. Tampoco existía un área encargada de la promoción y vigencia de los DD. HH.

El sistema de control interno, incluyendo el de la Policía Nacional, debía depender del Ministerio: en el existente se observaba que dentro de la Policía dependía de funcionarios de carrera pero de rango inferior a los que eran investigados por posibles hechos de corrupción, lo que impedía su eficacia, así como existía una dependencia en la provisión de herramientas logísticas, incluso de aquellos investigados.

Se sumaba el hecho de que históricamente el Comandante de la Policía Nacional tenía acceso directo al Presidente de la República, sin respetar la línea de mando. Sin embargo, el actual Ministro del Interior lidera claramente la institución, y el Viceministro de Seguridad Interna cumple a su vez su rol en la línea de mando.

El Ministerio no contaba con un sistema eficiente de gestión, con procedimientos actualizados ni con mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas interna ni externa. La mayoría de los procesos no estaban informatizados y los mecanismos de seguridad de los edificios del Ministerio no eran suficientemente eficaces. No se contaba con un sistema integrado de estadísticas e información para la toma de decisiones del Ministerio ni de la Policía. Tampoco existía una información centralizada sobre los datos de seguridad ciudadana. Por otro lado, se detectó la incapacidad de realizar un diagnóstico y análisis sistémico de seguridad interna. Se considera necesario entonces fortalecer e institucionalizar el sistema de gestión de documentación y archivo.

Los recursos materiales y financieros eran insuficientes para el funcionamiento básico del Ministerio y de la Policía. El sistema de administración heredado no permitía una gestión eficiente y transparente: existían antecedentes de hechos de corrupción en el Ministerio y, sobre todo, en la Policía Nacional. El Ministerio

tenía un déficit estructural en materia de comunicaciones, y escasa e insuficiente infraestructura tecnológica, especialmente informática; tampoco contaba con locales adecuados para sus funciones. Existían muchas falencias en la Policía Nacional, especialmente en cuanto a equipamientos y mantenimiento de la infraestructura.

Los propios policías diagnosticaron su situación explicando que el producto del sistema policial era un funcionario mal pagado, humillado, sin autoestima personal ni institucional, cuyos derechos humanos ya habían sido violados por el sistema y al que se le exigía por encima de sus capacidades. La inexistencia de recursos, y en especial de salarios dignos, ha conspirado contra el derecho laboral a una remuneración acorde a la capacidad y al trabajo desempeñado.

Se percibía la imagen del Ministerio del Interior y la Policía Nacional deteriorada ante la sociedad, por denuncias permanentes de hechos de corrupción; las denuncias ciudadanas que llegaban casi a diario a los medios de comunicación por corrupción o por policías involucrados en delitos. Además, faltaba un mecanismo de información permanente a la ciudadanía en general. No estaba institucionalmente internalizada la perspectiva de los DD. HH. sobre todo en la Policía; tampoco se los tenía en cuenta desde Asuntos Internos. Todo lo cual implica objetivos estratégicos del actual Gobierno y, en especial, del actual Ministro.

No se cuenta con un modelo de gestión y mecanismos de transparencia para contrarrestar la imagen negativa institucional. Tampoco existe una comunicación interna fluida. El liderazgo institucional del Ministerio del Interior era muy débil, incluso comparado con la Policía Nacional, sin embargo sus funciones exigían la capacidad de convocatoria, liderazgo y coordinación interinstitucional.

En relación con la Dirección General de Migraciones (**DGM**), **no se contaba con** suficientes **recursos humanos capacitados** en cantidad y calidad, y con técnicos especialistas para manejar políticas migratorias. El accionar de la DGM estaba desarticulado del accionar del Ministerio del Interior. No existía una presencia efectiva de la DGM en lugares estratégicos de la frontera.

II. PROCESO DE DIÁLOGO SOBRE LA SEGURIDAD

En el proceso de empezar a diseñar una política participativa en el sector seguridad, se quiso dar la palabra, aun antes de empezar su gestión el actual Gobierno, a diferentes sectores que pudieran aportar experiencias de los problemas de acceso al derecho de la seguridad que el Estado debe proveer. El criterio, para la definición de estos grupos meta, fue establecido por el Ministro y su equipo, basándose en los grupos con mayor grado de articulación o conflictos con el Ministerio del Interior y, sobre todo, con la Policía Nacional.

También se dialogó con la Policía Nacional, no sólo con sus principales autoridades, sino con aquellos que están en el trabajo del día a día y que tendrían que vivir el proceso del cambio en la institución a través de diferentes modalidades.

Finalmente, los procesos de diálogo y sus insumos derivaron en el diseño de un Plan estratégico de los 100 días, que continúa participativo en su difusión.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DIÁLOGO EN FOROS

La agenda de ejecución de los foros de diálogo se desarrolló desde el 29 de julio al 7 de agosto del 2008, tiempo en el que las autoridades designadas del Ministerio del Interior se dedicaron, casi con exclusividad, con el apoyo de los técnicos contratados en el marco del proyecto, a preparar las reuniones programadas y participar en ellas.

En cuanto a los participantes, cabe destacar la riqueza de la convocatoria y de la participación tanto en cantidad como en representatividad de niveles. Acudieron representantes de diversos gremios de diferentes sectores y regiones del país, incluso las más alejadas, con gran esfuerzo de organización y convocatoria.

Dentro de cada sector se invitó a diversas organizaciones, con el objetivo de resguardar la pluralidad y asegurar el intercambio de ideas tanto con las autoridades designadas como entre los diferentes grupos. La estrategia

planteaba una convocatoria amplia e incluyente, abierta al diálogo y al disenso.

El objetivo fundamental fue la visión de los convocados sobre los aspectos que guardan relación con la seguridad ciudadana para la construcción participativa de una agenda que respondiera a las expectativas de los diferentes sectores sociales en relación con el Ministerio del Interior.

Los grupos participantes en los foros se centraron en varios sectores: gobiernos departamentales, movimientos sociales, sector sindical, sector de la mujer, de la niñez y adolescencia, sector empresarial, sector productivo, con énfasis en el sector agropecuario y aquellos afectados por las ocupaciones, y el sector relativo a políticas de población.

Además se realizaron, luego de la asunción del Gobierno, ocho talleres participativos, principalmente con las más altas autoridades del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional. Paralelamente, con estas autoridades se diseñaron y desarrollaron varios cursos de capacitación para la Policía Nacional en materia de derechos humanos, mujer, niñez y adolescencia, y trata de personas. En estos procesos, también se trabajó en forma participativa, y se recogieron, al mismo tiempo, varios reclamos de necesidades de la Policía para el mejor cumplimiento de su labor.

Con cada sector se realizó un mismo esquema de trabajo en los foros iniciales, dando la posibilidad a un diálogo directo, abierto y fluido con el mismo Ministro y su equipo. La agenda desarrollada en cada foro comenzaba con las palabras de presentación del Ministro y seguía con lo siguiente:

- Desarrollo participativo del diagnóstico sobre seguridad (percepción de seguridad).
- Desarrollo participativo de propuestas sobre seguridad (temas claves pendientes de ser abordados en materia de seguridad y específicamente en relación con la Policía).
- Identificación de expectativas con respecto a la Policía Nacional.
- Respuesta del Ministro designado Rafael Filizzola con respecto a las propuestas.
- Cierre del foro.

Los foros se centraron en:

- **Sector empresarial**: Sector productivo, con énfasis en el sector agropecuario y aquellos afectados por las ocupaciones. Los empresarios demandan condiciones de seguridad para seguir trabajando e invirtiendo en el país. También sienten que sus derechos son vulnerados, y que los hechos afectan su seguridad y la de sus empleados. La solución de conflictos entre el empresariado y el sector campesino en algunas ocasiones ha adquirido formas violentas. Participaron 41 personas de 22 gremios y empresas.
- **Sector sindical**: Invitados a participar con criterios similares a los anteriores, pero con una identidad y cantidad numerosa de organizaciones que lo forman. Participaron 43 personas de 10 sindicatos.
- **Sector mujer, niñez y adolescencia**: Sector vulnerable y víctima de reiteradas violaciones de derechos. Históricamente, el abordaje de la Policía Nacional (salvo honrosas excepciones) ha sido incorrecto. En este caso, las Ministras de la Secretaría de la Mujer (SM) y de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) fueron las que definieron el listado de participantes. Participaron 19 personas de 16 instituciones.
- **Sector movimientos sociales**: Debido a las históricas vulneraciones de sus derechos, estos movimientos recurren a diversos tipos de reclamos, generando a veces enfrentamientos con la Policía Nacional. Este sector incluye a organizaciones campesinas, indígenas y a la sociedad civil, entre otras. Se articuló con los repre-

sentantes del Instituto Nacional Indígena (INDI), Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) y la Red de Organizaciones no Gubernamentales *Pojoaju*. Participaron 76 personas de 37 instituciones y cinco comunidades indígenas.

- **Sector gobiernos departamentales**: Invitados a participar por ser el Ministerio del Interior el articulador entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales (gobernaciones y municipios). Participaron 16 personas de seis instituciones.
- **Sector relativo a políticas de población**: Se convocó a los actores relacionados con la política de población, del Comité Interinstitucional de Población. La convocatoria fue con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Otros actores clave convocados fueron las asociaciones de paraguayos en el exterior. Participaron 24 personas de siete instituciones.

OTROS PROCESOS DE DIÁLOGO

Dentro del mismo proyecto, estuvieron previstas otras actividades paralelas al inicio de la administración del nuevo Gobierno, a fin de comenzar un trabajo con cuadros policiales para mejorar su desempeño en seguridad y derechos humanos, no sólo con las máximas autoridades policiales, sino con quienes trabajan en contacto con la gente diariamente.

Entre estas actividades, en la capacitación en derechos humanos - en conjunto con consultores internacionales y el Instituto Superior de Educación Policial - a 75 oficiales de altos mandos de las comisarías del área metropolitana, tuvo lugar un proceso de diálogo y reflexión a fin de recabar datos sobre los obstáculos y las dificultades en el cumplimiento de los derechos humanos y en el accionar diario en sus funciones policiales, por medio de la modalidad de talleres participativos, trabajos de grupo y cuestionarios.

Los cursos tenían, por tanto, propósitos específicos: recabar información clave para el proceso de la reforma policial, la resistencia y la adecuación al cambio, y analizar las falencias dentro del sistema para el cumplimiento por el Estado del derecho a la seguridad.

PREPARACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS EN TALLERES

Toda la información proveniente de los foros y los diálogos fue vertida en la preparación del Plan 100 días del Ministerio del Interior. Seguidamente, se trabajó en talleres, para que, sobre la base de los insumos generados, se pudiera ajustar y consensuar el Plan "100 días 6 meses" del Ministerio del Interior:

- Con el Ministro designado y la futura plana ministerial.
- Equipo de Políticas Sociales, del Gabinete Social.
- Con los Viceministros de Seguridad Interna y Asuntos Políticos.
- Para la evaluación del Plan de los 100 días del Ministerio del Interior.
- Taller de revisión del Plan Estratégico de la Policía Nacional, con la presencia del Viceministro de Seguridad Interna, el Coman-

dante y el Subcomandante de la Policía y la Dirección de Planificación.

- Dos talleres con el nuevo Comandante y su plana mayor.
- Para la puesta en marcha de la unidad especializada de atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.
- Elaboración del plan operativo con la Cámara de Distribuidores de Automotores y Maquinarias (CADAM), con el Departamento de Control de Vehículos y con el Centro de Atención a Víctimas de Robo de Vehículos (CAVIR).

Se realizaron, una vez ajustado el Plan "100 días 6 meses", talleres de presentación a los siguientes grupos meta, como inicio de una articulación y compromiso del Ministerio del Interior con sus funcionarios e instituciones relacionadas:

- Comandancia de la Policía Nacional (con el primer Comandante y su equipo de planificación, y con el nuevo Comandante y todo el alto mando).
- Dirección General de Migraciones.
- Unidades especializadas de atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia.
- Cámara de Distribuidores de Automotores y Maquinarias (CADAM).

Asimismo, se realizaron varias reuniones con diferentes actores claves: autoridades civiles, policiales y consultores nacionales e internacionales. Entre ellos, participaron de países de la región, como Chile y Argentina, para dar insumos para la preparación del Plan 100 días y los planes estratégicos del Gobierno, así como para difundirlos, de modo a ir evaluando sus resultados.

Todo este proceso de diálogo, entrevistas, análisis y consultas fue usado para la formulación del Plan Estratégico 2009/2014 del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional.

III. LOS RESULTADOS DEL DIÁLOGO POLÍTICO Y SOCIAL SOBRE LA SEGURIDAD

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN POR PARTICIPANTES

En los foros se realizó el diagnóstico participativo sobre los aspectos claves relativos a la seguridad, desde la perspectiva de los distintos sectores participantes. El análisis se focalizó en la Policía Nacional, sin por eso dejar de tomar en cuenta al Ministerio del Interior, a los demás actores del Estado, a otros sectores y a la sociedad en su conjunto. Esto permitió ver la necesidad de un abordaje integral y articulador, que es clave para trabajar contra la inseguridad.

Sector Empresarial

Destacó la debilidad del Estado de Derecho, resaltando que no había señales positivas sobre el cumplimiento de las leyes con respecto a la protección de la propiedad privada por parte del nuevo Gobierno, que no la protegía. Señaló como inaceptable que las manifestaciones incluyan cierre de calles (por ejemplo las de "*los sin techo*"). Señalaron: *Esto viola la ley y no puede ser aceptado por las nuevas autoridades*. Asimismo, señalaron que había más de 100 propiedades amenazadas por invasiones. Consultaron cuáles eran las medidas preventivas con las que contaba el Gobierno.

Las invasiones generaron una fuerte sensación de ingobernabilidad: el 15 de agosto «explotaba todo». Para las invasiones de tierras *"se utiliza a los pequeños campesinos no organizados, con promesas de acceso a la tierra si invadían las propiedades, sobre todo antes del 15 de agosto, y se les mencionaba el apoyo del presidente electo. Había políticos que instaban a las invasiones".*

Las empresas aseguradoras no aseguran las maquinarias por temor a los perjuicios causados en casos de invasiones. Se pierden recursos humanos por falta de trabajo, lo que genera efectos incluso a mediano y largo plazos.

Respecto a la Policía Nacional, en general se percibe un alto grado de corrupción, impunidad, prebendarismo y clientelismo. Se quejaron de policías que trabajan como custodios de empresas privadas y de políticos, como un negocio de las autoridades.

Por último, señalaron el aumento de la criminalidad y el surgimiento de un sector delictivo que cuenta con muchos recursos y una importante estructura logística: comunicaciones y armamentos, que se enfrenta a la gran debilidad del Estado y sobre todo a la Policía Nacional. Los empresarios consultaron cómo se sustentaría el Ministerio frente a esta problemática real y cómo atacaría estos hechos graves, y en qué forma el sector empresarial podía ayudar.

Sector Sindical

El énfasis de las demandas estuvo en la acción represiva del Estado, que unió la denuncia de la colusión política y policial con los grupos de poder, con la precaria situación de los funcionarios policiales. Respecto a lo primero, resaltaron la imagen de instancia represora de la Policía, la mala utilización del uniforme, la corrupción, etc. En relación a lo segundo, resaltaron que los policías son maltratados por sus superiores y obligados a robar para estos, incluyendo al ministro. Se encuentran en muy pobres condiciones laborales: montan guardia las 24 horas, a veces sin comer; ganan salarios mínimos y trabajan más de ocho horas expuestos a la inseguridad, con riesgos de salud y de vida.

También resaltaron la ausencia del Estado en su conjunto, y la preocupación de que se esté en un proceso de «cambiar para no cambiar nada». Insistieron en que las fumigaciones repercuten en la salud de los campesinos y que no se hace nada al respecto, y que en la reforma agraria se juega la seguridad del país a mediano y largo plazo.

Señalaron que perciben que la delincuencia está en aumento, pero identifican otros tipos de delitos, como el aumento de los peajeros, los *caballos locos*, los robos de celulares y el asalto en los ómnibus.

Sin embargo, los representantes sindicales manifestaron una importante y positiva expectativa respecto a la gestión de gobierno en el Ministerio del Interior.

Sector de la niñez, la adolescencia y la mujer

Se atendió a la sensación de miedo, desconfianza e impotencia de la ciudadanía hacia quienes componen los órganos de seguridad. Esto se da por varios factores, entre los cuales están: la movilidad excesiva de las jefaturas (lo que dificulta crear vínculos de trabajo comunitario); los sistemas de recaudación privada a cambio de reforzar la seguridad y la inacción generalizada por parte de los efectivos policiales (aún cuando los llamados de auxilio sean cercanos a la unidad policial).

En general, la Policía Nacional es percibida como una gran red corrupta e impune, amparada en el uso y abuso de poder bajo la insignia de la autoridad. Señalaron una actitud prepotente y de uso de la fuerza como mecanismo de represión de conductas delictivas; torturas y malos tratos en las comisarías como mecanismos de persuasión a colaborar dando información; y conducta violenta de los

mismos miembros de la Policía por consumo de alcohol, siendo muchas veces víctimas las personas de este sector.

Asimismo, identificaron un alto grado de corrupción en la institución policial, en sus diferentes niveles jerárquicos, lo cual contribuye a la existencia de redes involucradas en hechos delictivos, amparadas en la impunidad o en la «solidaridad profesional de encubrimiento». Por último, destacaron la ausencia de profesionalización del personal policial. La ciudadanía percibe esa falta, que no solo responde al trabajo policial más específico, sino a las relaciones con las personas, al abordaje en situaciones de conflictos, al respeto de los derechos humanos, entre otros.

Sector de los Movimientos Sociales

Se enfocaron principalmente en la situación socioeconómica; y en variables estructurales el tema de la inseguridad, como las desigualdades sociales, el débil control de armas de fuego y la desinformación. Describieron el imperio de la delincuencia en todas partes, el consumo de bebidas alcohólicas durante las 24 horas y la exclusión de barrios enteros de todo tipo de atención, como el Bañado y la Chacarita.

Reseñaron el Estado ausente y corrupto, que no administra con justicia los procedimientos judiciales, con una especial crítica a la Policía Nacional. A la misma responsabilizan de la existencia de un submundo corrupto basado en un sistema de recaudación, a raíz de un sistema salarial bajo, que incide en su obrar. Acotaron más: la cultura autoritaria, la inexistencia de un registro de armas, los escasos recursos económicos, el enfoque reactivo y no preventivo, y la inexistencia de registros de personas retenidas en las comisarías, con una gravísima denuncia: aún existe la tortura en las comisarías del Paraguay.

Mereció un capítulo especial el tratamiento del sector indígena. Se señaló que hace 500 años reclaman sus derechos, que siguen ignorados. Se denunció que los indígenas viven en una situación de injusticia permanente y son tratados como animales, sin respeto alguno a sus derechos humanos. Los indígenas son los más perjudicados en la sociedad, y dentro de este grupo vulnerable, los ancianos son maltratados en época de cacería y las mujeres son hasta violadas por peones de estancias.

Sector Campesino

Se planteó que si bien las ocupaciones se realizan como último recurso, son frecuentes los asesinatos de campesinos y que están desamparados de la ley del derecho a la tierra propia. Las tierras destinadas a repartir se venden a inmobiliarias y no hay posición clara sobre la tierra ni vivienda. El Poder Judicial habilita los desalojos aunque no se cuente con la documentación por parte de quienes reclaman la propiedad.

Identificaron la existencia de casos de trata de personas y tráfico de armas. Respecto a la relación entre la Policía Nacional y los campesinos resaltan que la primera ha sido siempre la enemiga acérrima del campesinado. Uno de los participantes graficó claramente la desconfianza existente hacia la Policía y el

Ministerio del Interior, del cual ésta depende, diciendo: *«Me parece bien el encuentro, así primero nos hablan y después nos pegan».* Manifestaron que tampoco se respeta a mujeres, niñas y niños en las intervenciones en los asentamientos, pues solo son realizadas con personal policial masculino.

Sector de Gobiernos Departamentales

Fueron convocados debido al rol de interlocución institucional que con ellos mantiene el Ministerio del Interior. También se remitieron a los problemas estructurales de la seguridad, resaltando la heterogeneidad que existe en los diferentes departamentos y que los problemas también son distintos en cada uno de ellos.

Manifestaron una posición crítica respecto a la Policía Nacional, que se queja de que «no tiene recursos» y justifican con ello su inacción. Si bien es cierto que existen las debilidades, es mucho más lo que se puede hacer con lo que se dispone. Resaltaron asimismo las carencias estructurales para cumplir con su rol, en cuanto personal, móviles e insumos.

Sector de la Policía Nacional

En cuanto a la visión de la propia Policía Nacional, que participó desde otros espacios de diálogo sobre el tema seguridad, se confirmaron algunas de las anteriores percepciones. Un alto referente de la Policía expresó cuanto sigue:

> *A partir del 15 de agosto de 2008, fecha de asunción del nuevo Gobierno, la forma de manifestación de los conflictos sociales requería una respuesta más efectiva y un incremento de los recursos con que cuenta la Policía Nacional. El aumento de manifestaciones sociales ha sido significativamente superior a lo estimado y está basado en parte en situaciones no resueltas de inequidad social de larga data…*

En general, el sector señaló a las invasiones de propiedades por parte de campesinos como uno de los aspectos que insume una gran cantidad de efectivos y de atención del Ministerio del Interior.

Opinó que la principal actividad delictiva en cuanto a su impacto a un gobierno constituyen los secuestros. *"Un secuestro mal resuelto podría llegar a tumbar a un gobierno".* Destacó la capacidad de la Unidad Antisecuestro, pero recomendó la necesidad de aumentar los recursos, incluidos los de la Dirección de Inteligencia, para mejorar su efectividad. El secuestro es un delito que conmociona a la sociedad, incrementando ostensiblemente la inseguridad subjetiva, a pesar de que afecta a muy pocos ciudadanos/as.

Otro delito importante señalado por la Policía Nacional son los asaltos a mano armada, que, a diferencia de los secuestros, impactan a una cantidad mayor de ciudadanos y ciudadanas. También se nota un incremento en la violencia que acompaña a los asaltos. Existe un trabajo preventivo que realizar, tal como mejorar el control de los desarmaderos y talleres de autos.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

Para sistematizar los principales resultados de los foros, se realizó el análisis del árbol de problemas para una comprensión de las relaciones causa/efecto que los diferentes actores involucrados identifican en relación con los temas clave de la seguridad en el Paraguay. Los principales hallazgos se presentan, entonces, como un problema central del que se infiere un complejo marco de relaciones entre variables interconectadas.

Problema central

Inseguridad objetiva y subjetiva: es la inseguridad real y la que se siente. La objetiva consiste en la probabilidad real de ser víctima de un delito, mientras que la subjetiva representa el miedo de la ciudadanía a ser víctima de un delito. Se identificaron dos causas principales de la inseguridad objetiva y subjetiva:

1. Incremento de la violencia y del delito

En los últimos años incrementaron en cantidad la violencia y el delito, así como la diversidad de formas de delinquir, debido a factores sociales y económicos de la ciudadanía. Por otra parte, existen dificultades institucionales que limitan la capacidad del Estado de dar respuesta al problema. Las causas del incremento de la violencia y del delito son:

- Sociedad individualista e indiferente, aprehensiva. La sociedad sufrió cambios en los últimos años, específicamente en su modo de relacionarse en la familia y la comunidad, más aún cuando algunas

conductas que antes eran consideradas eficaces, hoy se ven como inadaptadas, incrementando así la desconfianza y la exclusión de determinados grupos. Los medios de comunicación, con agendas propias subjetivas o amarillistas, son vistos como uno de los impulsores de estos cambios en la sociedad.

- Condiciones socioeconómicas deplorables (acceso a la salud, educación, vivienda, empleos). La ciudadanía presiona mucho para que se abastezcan los servicios básicos (vivienda, empleo, educación, salud, infraestructura), pero la falta de ellos genera inseguridad y violencia. Las características más sentidas son:

  - Falta de empleo. Ésta lleva a las personas a recurrir a otras alternativas de generación de ingresos para vivir, incluso para sobrevivir.
  - Pérdida de valores y consumismo.
  - Altos niveles de pobreza.
  - Crimen organizado. Existen grupos de personas que desarrollan actividades delictivas con fines de lucro (tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas, etc.), organizados en pandillas y mafias que hacen circular grandes sumas de dinero y desarrollan un conjunto de actividades violentas con efecto directo sobre la seguridad de la ciudadanía toda.

2. Gran crecimiento del conflicto vulnerable del orden público

Para explicar este crecimiento del conflicto y la comisión de delitos se identificaron, en las reuniones de deliberación, las siguientes causas:

- Instituciones del Estado obsoletas, corruptas e ineficaces.
- Ineficiencia e ineficacia policial.

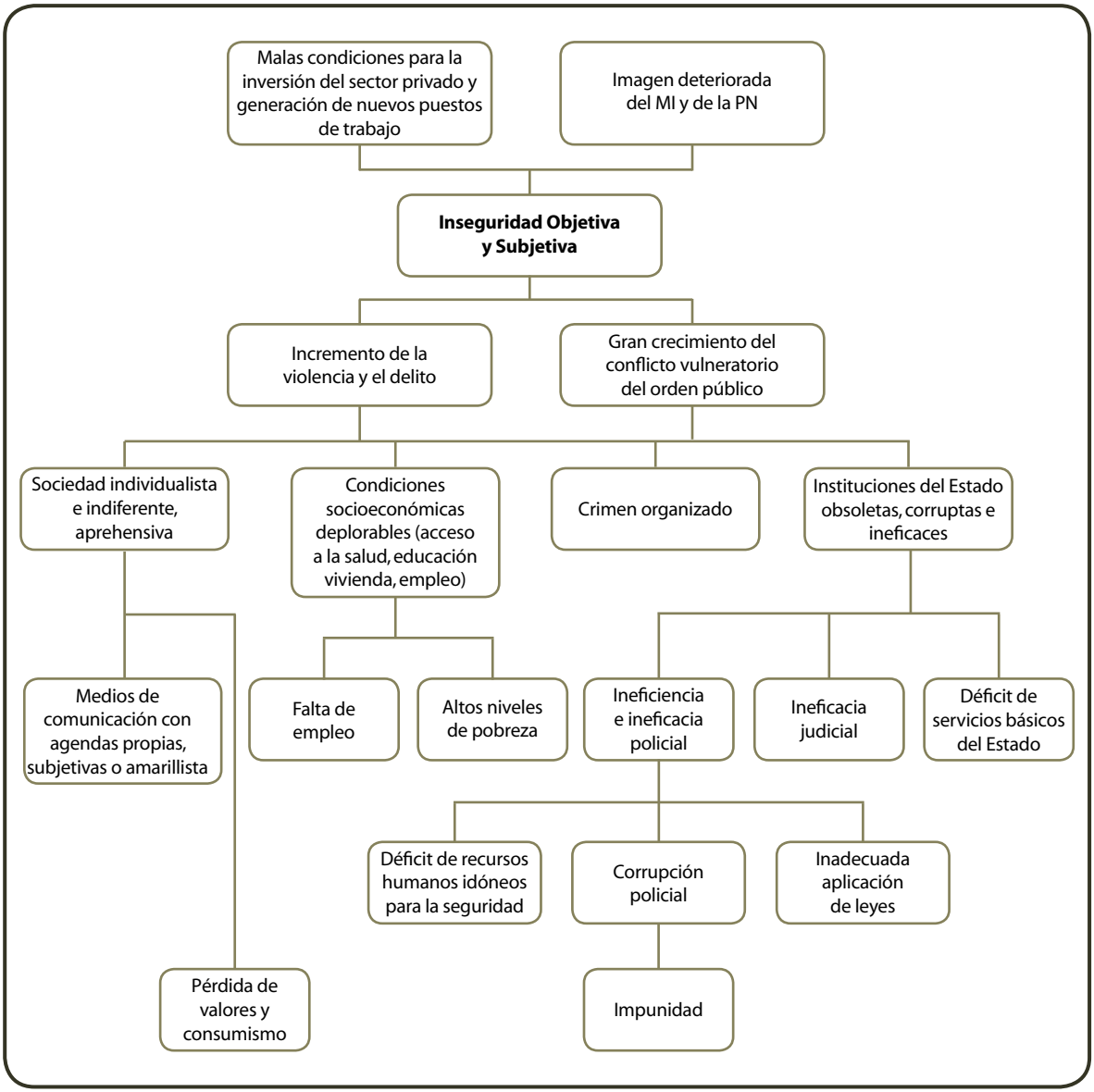
  Déficit de recursos humanos idóneos para la seguridad.

  Corrupción policial.

  Impunidad.
- Ineficacia judicial.
- Inadecuada aplicación de las leyes.
- Déficit de servicios básicos del Estado.

En suma, y como síntesis de lo planteado en el punto anterior, tanto el crecimiento del conflicto como la comisión de delitos tienen como causas principales la deficiencia del Estado en dar una respuesta adecuada a las expectativas de bienestar de la sociedad y el crecimiento del crimen organizado en cantidad y variedad.

Figura: Árbol de problemas



PROPUESTAS DE LOS PARTICIPANTES SOBRE LA SEGURIDAD

Durante todo este proceso no sólo se plantearon los problemas. Los diferentes actores elaboraron propuestas que presentaron al Ministro designado para incorporarlas a la agenda del Ministerio del Interior, incluyendo a la Policía Nacional. Así, el trabajo fue tomando forma y las propuestas fueron tenidas en cuenta para el diseño del Plan de 100 días del Ministerio, a cuya posterior presentación fueron invitados los participantes a los foros.

Sector Empresarial

Señaló que el Ministro designado Rafael Filizzola debía dar un mensaje claro con apoyo del Presidente electo, de la intención firme del nuevo Gobierno de hacer cumplir las leyes, incluyendo lo relativo al respeto a la propiedad privada. Una buena señal se hacía necesaria sobre la seguridad jurídica de la propiedad privada, según el Código Agrario, así como generar espacios para que la gente del campo exponga sus inquietudes. Se debe construir un *colchón social* alrededor de las propiedades; por ejemplo: las colonias. Esto implica: dar trabajo y producir con la gente que está en los alrededores de cada establecimiento (sea de la naturaleza que fuere: agrícola, ganadero, industrial). Solicitaron que el cierre de rutas sea eliminado definitivamente.

Manifestaron que los empresarios no están en contra de la reforma agraria y solicitaron una política de seguridad preventiva en al ámbito rural, que aborde efectivamente la problemática de las invasiones de inmuebles. Esto implica:

- Judicializar a los dirigentes que hacen la apología de este delito.
- Desarticular las concentraciones de gente en las inmediaciones de inmuebles que van a ser invadidos.
- Insistir en el aspecto preventivo de la política.
- Aplicar el trabajo de inteligencia (investigación, mayor énfasis en la policía científica) en las acciones policiales.

Asimismo, solicitaron aplicar políticas de prevención del abigeato, regionalizando la lucha, detectando lugares de faenamiento clandestino y creando grupos de policía montada para el desplazamiento rápido.

Sobre la Policía Nacional señalaron que existe una amplia expectativa de que el Ministro designado obtenga el respaldo político y posea la firmeza para ordenar al jefe de la Policía sobre los desalojos. Sugirieron que se realice una evaluación de la Policía Nacional, por una auditoría internacional, que servirá para identificar puntos generales de las tareas que debe cumplir y analizar las inversiones físicas de los últimos cinco años.

Asimismo enfatizaron en el desarrollo del talento humano de la Policía Nacional, que incluye la mejora de la remuneración, la capacitación, motivación y respeto a la carrera y al escalafón, los recursos y el salario digno.

Propusieron incorporar a la agenda del sector privado el apoyo al Ministerio del Interior. El sector empresarial ofrece cooperación para la reinserción laboral a fin de reducir la reincidencia de delincuentes y solicita participar en espacios periódicos de retroalimentación con el Ministro del Interior, con el objetivo de apoyar la puesta en marcha de los planes trazados en lo relativo al sector empresarial.

Sector Sindical

Se solicitó la articulación interinstitucional para abordar el tema de la inseguridad. Solicitaron trabajar por la recuperación de la imagen del plantel del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional y que las autoridades deben informar al pueblo sobre sus proyectos de seguridad. Reclamaron cambiar el enfoque del Ministerio del Interior, fortaleciendo su rol con perspectiva descentralizadora y solicitaron impulsar la ley de seguridad privada.

Respecto a la Policía Nacional identificaron la necesidad de incorporar más recursos de infraestructura de transporte y comunicación y profesionalizar a sus recursos humanos, que vaya paralelamente al esfuerzo por la dignificación social de la fuerza policial.

Sector de niñez, adolescencia y mujer

Se presentaron, como propuestas prioritarias, la profesionalización y humanización de la Policía Nacional y la Policía Urbana Especializada y su personal. Esto incluye elementos de formación profesionalizada y actualizada, equipamientos suficientes, salarios y condiciones dignas de trabajo, mecanismo de intervención en caso de corrupción interna, etc.

Solicitaron la incorporación en las comisarías de unidades especializadas en abordaje de situaciones relacionadas a casos de violencia contra la mujer, la niñez, la adolescencia y la trata de personas, así como el establecimiento de un mecanismo de intervención en casos de corrupción interna del personal policial y la intervención inmediata de las comisarías que cometan irregularidades en sus funciones, teniendo en cuenta las que son identificadas por el sector y por personas directamente afectadas. Esto, en el marco del fortalecimiento de la articulación interinstitucional entre la Policía Nacional y las demás instancias de la sociedad civil y el Estado.

Respecto a los recursos humanos, solicitaron la profesionalización de jefes, subjefes, oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, así como de la Policía Urbana Especializada, que contemple una formación integral en los institutos de enseñanza con contenidos actualizados en materia de derechos humanos, relaciones humanas, seguridad y prevención.

Esto incluye la sensibilización e incorporación del lenguaje y abordaje respetuoso de los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres a través de cursos de formación o de contenidos incluidos en los currículos de estudio, a fin de contar con personal policial capacitado y sensibilizado para la atención de personas de estos grupos que sean víctimas de algún tipo de violencia.

También mencionaron cambios relacionados a la infraestructura: la adecuación de las comisarías para la atención de casos de violencia en niños, niñas, adolescentes y mujeres y el abordaje respetuoso y cuidadoso de los derechos de las personas; contar con líneas telefónicas específicas para la atención de casos, las cuales deberían contar con un máximo de tres dígitos para su memorización rápida, así como de acceso universal y gratuito desde cualquier aparato. Crear comisarías destinadas exclusivamente para adolescentes que cometen delitos, hasta tanto las instancias competentes determinen el proceso que se ha de seguir, siempre atendiendo a los procedimientos establecidos por la ley.

Respecto a la articulación interinstitucional, solicitaron la articulación en los trabajos realizados por la Policía Nacional en materia de prevención y desarticulación de redes de explotación sexual, trata de personas, tráfico de drogas y armas, adopciones, entre otros; utilizando las mesas de trabajo a la hora de diseñar sus acciones, evitando, de ese modo, un trabajo aislado, descoordinado y sin resultados positivos.

Establecer canales de articulación con las organizaciones que trabajan en forma directa con niños, niñas, adolescentes, mujeres, indígenas, campesinos, entre otros, permitiendo de esa forma, contar con instrumentos de abordaje respetuosos de los derechos humanos y acordes a las leyes. Para que ningún hecho sea negociado de manera ilícita en dependencias policiales, es imprescindible la comunicación inmediata de los hechos a las instancias competentes (Ministerio Público, CODENI, Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, entre otras).

En el operativo cotidiano, reclamaron el cumplimiento de la normativa nacional en materia de niñez, adolescencia y mujer, Ley 1.600/2000, que establece procedimientos específicos para el abordaje de la violencia doméstica por parte de la Policía Nacional, señalando que es imperativo el cumplimiento de lo establecido en las leyes. También exigieron registrar todas las denuncias y no solo aquellas donde hubo hechos de sangre. Los datos consignados en las mismas deben contemplar: nombre, edad, sexo, motivo de la denuncia, persona denunciada y registrarlos en una base automatizada de datos. Por último, establecer procedimientos ágiles y rápidos para el proceso de cedulación de niños, niñas y adolescentes, así como establecer un mecanismo de eliminación de los antecedentes policiales cuando se trata de adolescentes, ya que esto estigmatiza de por vida a la persona, a pesar de que esta haya cumplido su pena.

Sector de los Movimientos Sociales

Se solicitó una respuesta participativa del nuevo Gobierno a la tierra y a la vivienda; y una serie de medidas que incluye impulsar la ley de alquileres (estos deben ser equitativos en comparación con los salarios y el costo de pasajes) y diseñar e implementar un plan para la generación de trabajo.

Pidieron establecer canales de participación - entendiendo que la gente se moviliza porque busca participar - y no deben reprimirse estas manifestaciones: *si se quiere estabilidad para la gobernabilidad, es necesario que nos oigan y respeten* - subrayaron.

Respecto a los derechos humanos, reclamaron garantizar los derechos del pueblo: acceso a la salud, educación, vivienda digna, tierra y derecho al ambiente sano.

Sobre las invasiones aclararon que se evitan cuando se ofrece respuesta. Propusieron instalar una mesa de diálogo y convocar a la ONAC, organizaciones sin techo, campesinos, indígenas, y estructurar un programa para evitar las invasiones. Realizar el programa de reforma agraria a través de organizaciones sociales y no solo de los parlamentarios que no saben el fondo de la problemática, trabajando coordinadamente con otras instituciones: Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Secretaría de Acción Social (SAS), Ministerio de Hacienda, para resolverla en forma integral.

Sobre la acción de la Policía Nacional, plantearon la necesidad de implementar una ade-

cuada vigilancia en lugares como casas de empeño, desarmaderos y tiendas de venta de celulares. Asimismo, controlar más eficazmente a las empresas de seguridad privada. Solicitaron analizar la actuación de cada comisaría y revisar sus zonas geográficas, no enviando más policías "castigados" al Chaco Central.

Sector Indígena

Solicitaron que se le dote del certificado de nacido vivo y de la partida de nacimiento, que es gratuita según la ley, pero no se cumple. Se reclamó el diseño de mecanismos para el cumplimiento de la gratuidad. También pidieron estudiar a fondo el derecho de los pueblos indígenas por parte de todas las autoridades, aplicar la ley indígena y capacitar a algunos miembros de las deferentes etnias para que sean policías y dispongan de equipamientos para cumplir su cometido. Esto requiere también nombrar a jueces que apliquen el derecho consuetudinario de los aborígenes y que se investigue la situación de estos en las dos regiones del país y que están en la cárcel ya hace varios años. Asimismo solicitaron sensibilizar y capacitar sobre derechos humanos de los pueblos aborígenes a los funcionarios policiales.

Las organizaciones sociales participantes se pusieron a disposición del nuevo Gobierno para el cambio de la situación social. Además se comprometieron a apoyar la gestión del Ministro designado Rafael Filizzola y propusieron los siguientes mecanismos de participación:

- Establecer una agenda con propuestas de organizaciones sociales, campesinas e indígenas.
- Implementar reuniones una vez cada tres meses, del Ministerio del Interior con organizaciones sociales.
- Implementar una mesa de diálogo entre campesinos y las organizaciones.
- Instalar un cabildo abierto una vez al mes.
- Realizar encuentros regionales a partir del 22 de agosto.
- Hacer circular información sobre el avance del proceso de cambio.

Sector de Gobiernos Departamentales

Se solicitó apoyar la descentralización. Esto implica implementar una ley marco de descentralización, contar con juzgados en ciudades y lugares clave para optimizar a la Policía Nacional y utilizar la participación ciudadana como eje transversal para la seguridad. Recordaron que el rol municipal es organizar esta participación ciudadana.

En relación con las medidas preventivas, sugirieron habilitar un registro de inquilinatos, que el Registro de Automotores vuelva a los municipios, establecer un vínculo de confianza entre los organismos de seguridad y la ciudadanía, distanciar a la institución policial de la influencia política dándole recursos, realizar un estudio serio y científico sobre la

etiología (causas u origen) de la corrupción. Reclamaron asimismo que los funcionarios policiales no utilicen más como excusa la falta de recursos y que el nuevo Gobierno plantee el incremento salarial analizando y reestructurando el sistema de rotación de policías en el interior y que premie a los buenos policías y fiscales.

Por último, se plantearon mecanismos de comunicación que permitan la articulación con las Juntas Municipales vía Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA), la presentación de la política de seguridad en cada municipio y en las comisiones vecinales y el diseño e implementación de mecanismos claros de participación ciudadana.

Sector de la Población

Estructuró sus propuestas sobre la base de los ejes de la política de población contenida en la Resolución 152/05 del Ministerio del Interior. En síntesis se planteó la articulación de políticas públicas en materia de población, socializarlas y mejorar las funciones de las instituciones relativas a las políticas de población. Para el núcleo familiar, promover políticas de fortalecimiento de los vínculos entre familiares que migran y aquellos que quedan en el Paraguay facilitando la comunicación, realizar investigaciones y estudios e iniciar procesos de conceptualización de la familia.

En cuanto al capital humano y social, establecer proyecciones demográficas para su utilización en el diseño de políticas. Para migraciones y distribución espacial de la población, desburocratizar los trámites de documentos en la Dirección General de Migraciones y en Aduanas para los paraguayos que retornan, mitigar los efectos de la emigración, homologación de la Norma MERCOSUR de Migraciones y posterior cabildeo con el Parlamento, iniciar proceso de regularización de brasileros en el Paraguay y elaborar un diagnóstico de la situación territorial. Se propuso, además, la consolidación del Comité Interinstitucional de Población (CIP), con mayor institucionalidad y nuevos actores.

En suma, las organizaciones sociales y el sector sindical manifestaron su apoyo al Ministro designado Rafael Filizzola y al planteamiento de abordaje presentado por el mismo. Al mismo tiempo, dijeron que no se trataba de un «cheque en blanco» para el Gobierno electo, pues estarán monitoreando su accionar y manifestarán su oposición si se aparta de los objetivos, valores y reivindicaciones sociales que apunten a la equidad social en el Paraguay.

COMPROMISOS ASUMIDOS POR LAS AUTORIDADES. PLAN "100 DÍAS, 6 MESES".

Como respuesta al diagnóstico y las propuestas de los diferentes grupos, las autoridades electas presentaron un conjunto de compromisos que serán considerados en la elaboración de los planes de gestión.

1. ***Con el sector empresarial:***

- Proteger el derecho constitucional de la propiedad privada.
- Iniciar un proceso de reestructuración de la Policía Nacional, con énfasis en el mejoramiento de sus cuadros policiales y la infraestructura.

Para el efecto, se debe:

- Mejorar la distribución de los cuadros policiales.
- Mejorar la comunicación a través de un sistema de comunicación digital.
- Luchar frontalmente contra la corrupción, específicamente en el ámbito de la Policía Nacional.

Entre otras medidas figuran:

- Fortalecer la capacidad de control interno de la Policía Nacional.
- Contar con comisiones vecinales articuladas con la Policía, a fin de crear mejores mecanismos de control de los cuadros policiales.
- Diseñar el Plan Estratégico del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.
- Analizar las propuestas e incorporarlas al Plan "100 días 6 meses" del Ministerio del Interior y a su futuro plan estratégico.
- No permitir injerencia política en la Policía Nacional.

2. ***Con el sector sindical:***

- Incorporar el tema de los derechos humanos como tema transversal en la formación de la Policía Nacional.
- Proteger el derecho constitucional de la propiedad privada, pero con la vigencia de los derechos humanos en las intervenciones de la Policía Nacional, incluyendo los casos de desalojo, manifestaciones, etc.
- Fortalecer la capacidad de control interno de la Policía Nacional, entre otros fines, para un mejor control de la vigencia de los derechos humanos en caso de utilizar las fuerzas represivas.
- Apoyar la generación de empleo digno mediante la futura integración del Ministerio del Interior al Gabinete Social.
- Fortalecer el Sistema 911 en el área Metropolitana y en Ciudad del Este.
- Ampliar el sistema de cuadrante por sectores.
- Diseñar el Plan Estratégico del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.
- Analizar las propuestas e incorporarlas al Plan "100 días 6 meses" del Ministerio del Interior y a su futuro plan estratégico.

3. Con el sector de los movimientos sociales:

- Analizar las propuestas e incorporarlas al Plan estratégico del Ministerio del Interior.
- Aplicar como metodología de trabajo la comunicación permanente, contar con personas que sean nexo entre el Ministerio del Interior como gobierno y las organizaciones sociales, gobiernos locales y departamentales.
- Garantizar la vigencia de los derechos humanos en el trabajo de la Policía Nacional, incluso en su trabajo represivo en los momentos que sea necesario.

MISIÓN POLÍTICA

El Ministerio del Interior cambiará el actual Estado represivo y clientelista por el Estado de Derecho, con la renovación de las reglas tradicionales de juego y la incorporación de nuevos actores sociales e institucionales.

Del Estado represivo y clientelista, al Estado de Derecho

EJES DE GESTIÓN

El Ministerio del Interior es responsable de dos políticas públicas concretas:

- **Gobernabilidad democrática**
- **Seguridad**

Seguridad y buen gobierno

Gobernabilidad democrática

Es la capacidad de formular e implementar políticas públicas para el desarrollo, con amplia participación y legitimidad ciudadanas, por parte del Gobierno.

Del Ministerio interventor de los gobiernos locales, al Ministerio de la participación social

Seguridad

Es la misión del Estado dispuesta a salvaguardar la vida y la convivencia de las personas en su territorio, con la atención de varios aspectos interdependientes centrados en los derechos humanos.

Del Ministerio de la seguridad del poder político, al Ministerio de la seguridad de las personas

Gobernabilidad

Los compromisos para los primeros 100 días fueron:

1. Articular la gestión participativa de políticas públicas con gobernaciones y municipalidades

- Desarrollar seis encuentros regionales con gobernadores e intendentes de todo el país.
- Iniciar reuniones periódicas con asociaciones de gobernadores e intendentes para favorecer la acción conjunta con el Gobierno y la descentralización.
- Establecer e implementar mecanismos de promoción de la participación ciudadana a nivel municipal y departamental.

2. Poner en marcha la política nacional de población

- Instalar el Comité Interinstitucional de Población.
- Aprobar el plan estratégico de ejecución de la política nacional de población.
- Establecer redes de articulación internacional con instituciones y organizaciones con objetivos afines.

3. Mejora del servicio y fortalecimiento de la Dirección General de Migraciones

- Aumentar la recaudación de la institución, por medio de una efectiva fiscalización de los puestos de control.
- Coordinar acciones con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional para facilitar el movimiento y la documentación de las personas.
- Instalar la página web de la Dirección General de Migraciones para brindar información a la ciudadanía.
- Elaborar el modelo de gestión por procesos de la institución para su posterior implementación con tecnología informática.

4. Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en la gestión del Gobierno.

- Creación de la Red de Derechos Humanos del Estado.
- Elaborar y socializar el Informe Anual de Derechos Humanos del Estado.
- Incorporación y activa participación del Ministerio en el Gabinete Social del Gobierno.
- Establecer y acrecentar mecanismos de articulación con organizaciones de bases rurales, urbanas e indígenas para la atención de sus derechos.

5. Ejecución de medidas de lucha contra la corrupción

- Habilitación de una línea gratuita y directa con el Ministro para la atención de denuncias de la ciudadanía.
- Desarrollo organizacional del Ministerio del Interior con un programa de gestión basado en resultados.
- Implementación de un sistema abierto de comunicación y rendición de cuentas periódica del Ministerio a la ciudadanía.
- Establecer mecanismos de seguimiento y control ciudadano con participación de organizaciones de la sociedad civil.

Seguridad

Los compromisos para los primeros 100 días fueron:

1. Mejoramiento de las condiciones laborales y desarrollo del talento humano en la Policía Nacional

- Establecer un sistema de incentivos salariales para policías, de reconocimiento y por rendimiento.
- Incorporar nuevos móviles, patrullas, equipos de comunicación y de seguridad personal.
- Mejorar el programa de capacitación y transparentar la admisión de los centros de formación de oficiales y suboficiales.
- Acordar, con la cooperación internacional, la capacitación del personal destacado.

2. Prestación de un servicio preventivo y científico de la Policía Nacional

- Diseño de la estrategia nacional para la prevención del delito y la seguridad ciudadana.
- Recuperar el personal destinado a tareas de seguridad privada.
- Rediseñar el despliegue del personal de investigación de delitos.
- Adquirir nuevas capacidades de investigación científica y tecnológica.
- Implementar un sistema de comunicación de alerta inmediata desde el Aeropuerto Internacional *Silvio Pettirossi*.

3. Optimización de las medidas de control institucional de la Policía Nacional

- Fortalecimiento de la capacidad de intervención y potestades de acción del Departamento de Asuntos Internos de la Policía Nacional.
- Fortalecimiento del servicio de la justicia policial.

4. Fortalecimiento del sistema de respuesta de la Policía Nacional

- Consolidar el Sistema 911 como mecanismo de despacho y respuesta rápida a situaciones de emergencia.
- Integrar efectivamente el Sistema 911 al de los prestadores de servicios de emergencias.
- Iniciar la implementación de un sistema digital troncal de comunicaciones.

5. Fortalecimiento de las comisarías

- Establecer jurisdicciones preventivas e investigativas de las comisarías.

- Fortalecer las comisarías en zonas rurales estratégicas con recursos humanos y tecnológicos.
- Iniciar la implementación del plan cuadrante en Asunción y algunas ciudades del departamento Central.
- Fortalecer la Unidad Antisecuestro de la Policía Nacional y su articulación con su par del Ministerio Público.
- Desarrollar programas de seguridad en el transporte público y de control de desarmaderos y casas de empeño.
- Priorizar los esfuerzos en materia de prevención del robo de vehículos.
- Fortalecer la unidad Antitrata de Personas de la Policía Nacional.

6. Implementación de un sistema unificado de información sobre seguridad ciudadana

- Generar información estadística sobre la denuncia de delitos.
- Iniciar el diseño del mapa de delito en Asunción y su Área Metropolitana.
- Diseñar e implementar un mecanismo de información y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Desarrollar una campaña comunicacional sobre seguridad para la ciudadanía.

7. Desarrollo de la prevención participativa en comunidades

- Mejorar la presencia policial preventiva con medidas de proximidad a la gente.
- Articular municipios y sociedad civil para la prevención social y situacional de la seguridad, desarrollando un plan piloto en la Ciudad de Fernando de la Mora.

8. Atención especializada a niñas, niños, adolescentes, mujeres y comunidades indígenas

- Iniciar la implementación de unidades especializadas para la atención adecuada a la mujer, la niñez y la adolescencia en las comisarías de los lugares estratégicos identificados en el país, en coordinación con la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.
- Capacitar a la Policía para la atención adecuada a víctimas de trata de personas.
- Establecer un servicio apropiado de la Policía Nacional a las comunidades indígenas, principalmente en el Chaco.
- Facilitar la incorporación de indígenas a los centros de formación de oficiales de Policía.

COMPROMISO PARA LOS PRIMEROS 100 DÍAS DE GOBIERNO
Gobernabilidad democrática
• Articular la gestión participativa de políticas públicas con gobernaciones y municipalidades
• Poner en marcha la Política Nacional de Población
• Mejora del servicio y fortalecimiento de la Dirección General de Migraciones
• Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en la gestión del Gobierno
• Ejecución de medidas de lucha contra la corrupción
Seguridad
• Mejoramiento de las condiciones laborales y el desarrollo del talento humano en la Policía Nacional
• Prestación de servicio policial con calidad
• Optimización de las medidas de control institucional de la Policía
• Fortalecimiento del sistema de respuesta de la Policía Nacional
• Fortalecimiento de las comisarías
• Implementación de un sistema unificado de información sobre seguridad ciudadana
• Desarrollo de la prevención participativa en las comunidades
• Atención especializada a niñas, niños, adolescentes, mujeres y comunidades indígenas

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1) Este diálogo ha constituido una experiencia innovadora, altamente positiva en sí misma, al establecer, ya al inicio de la gestión del Gobierno, una relación sustentada en una vocación deliberativa, tanto desde los grupos de la sociedad civil (cuya alta participación desmiente la apatía de los paraguayos/as) como de las autoridades designadas. En muchos casos, el Ministro designado asistió a sedes antes nunca visitadas por autoridades políticas, para dialogar sobre los principales objetivos que debía fijarse durante su gestión.

Esta apertura ya implica un hecho simbólico, una oportunidad que, con el seguimiento adecuado, puede cambiar la gestión pública, instalando mecanismos más estables de participación y transparencia, institucionalizando canales de diálogo más allá de la elaboración de los planes, en un espacio relativamente previsible donde actores sociales y políticos proyecten expectativas realizables, discutiendo problemas y estrategias. Así se asegura la visibilidad mutua de las acciones, facilitando la rendición de cuentas sobre los acuerdos establecidos durante los diálogos.

2) El diálogo hacia la gobernabilidad es fundamental para el tratamiento de la seguridad. Que exista una buena gobernabilidad es condición indispensable para poder avanzar en la institucionalidad, por ende, en la concreción de la seguridad. En la dinámica de los foros y en diversos estudios anteriores se registra un alto nivel de conflicto, tanto entre actores sociales entre sí, como entre ellos y las autoridades del Estado. Superar esta relación de recelos es el primer objetivo de los procesos de diálogo y participación ciudadana.

Se debe trabajar en la construcción de interlocutores mutuamente válidos, que distintos actores comiencen a reconocerse entre sí como dignos de la legitimidad necesaria para intercambiar opiniones y celebrar acuerdos, estimulando y consolidando la confianza, el sentimiento común sobre la importancia de sus aportes respectivos, una mínima certidumbre respecto a que las acciones de los demás estarán alineadas a lo acordado conjuntamente, de manera que cada cual cumpla su parte en torno a objetivos comunes identificados en el proceso de diálogo.

El objetivo es, precisamente, que se interprete al diálogo como una forma de evitar represiones y acciones extremas por medio del reconocimiento de ciertas áreas de ganancia colectiva. Si se consolidan mecanismos estables de diálogo, por medio de la verificación colectiva continua del cumplimiento de los acuerdos, se puede fortalecer la confianza, haciendo entonces más costoso para cualquier actor no cumplir con lo pactado, cuando ese incumplimiento será visible y pondrá en cuestión todos los otros posibles acuerdos que se hayan realizado y los que se puedan celebrar en el futuro.

3) Delimitar el diálogo a lo que es legal y a lo que corresponde a cada autoridad. Durante los foros fue recurrente el deslizamiento generalista, que solicitaba al Ministro del Interior la resolución de problemas judiciales y legislativos. Esto se explica por la idea general que se tiene de la autoridad y del Estado que predomina sobre las particularidades. La falta de definición clara de roles lleva a veces a que no se logren acuerdos, por un exceso de recriminaciones y desconfianzas que no deberían ser atribuidas a los actores participantes del diálogo.

Aunque la deliberación entre actores sociales y políticos plantea grandes posibilidades, tiene limitaciones inherentes que deben ser definidas claramente; de no ser así surgen obstáculos casi insalvables en la comunicación. Esto se aplica a todo proceso deliberativo, pero, sobre todo, en el área de la seguridad ciudadana.

La primera delimitación es sobre los temas que se debaten y los roles que se asumen: las autoridades del Ministerio del Interior y los funcionarios policiales deben hacer cumplir la ley; esto no puede ser debatido. Las leyes no deben ser transgredidas, existen formas de participación e influencia ciudadana sobre las autoridades encargadas de discutir y aprobar la legislación para proponer cambios, los grupos de la sociedad civil tienen la potestad de reclamarlos ante los legisladores. Los órganos ejecutores, como el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, no pueden apartarse del cumplimiento de la norma.

Es imprescindible marcar las áreas en las que podrán darse los acuerdos. Los límites, claramente estipulados, están determinados por lo que dice la ley. Algunas prácticas que emergen de las luchas sociales, como las ocupaciones de tierras, no pueden ser legitimadas o rechazadas en un proceso de diálogo social con la Policía Nacional, sino en el Congreso Nacional y según las reglas y procedimientos estipulados para ello. Hay mucho para dialogar con el objetivo de establecer procedimientos de autocontrol y de prevención de los excesos, pero asumiendo los roles y las responsabilidades de cada parte en el marco del Estado de Derecho. Aunque también, en el caso particular del Ministerio del Interior y dada su prerrogativa referida a la gobernabilidad democrática, podría ser un canal de articulación y comunicación de propuestas de reforma legal a las autoridades pertinentes.

La segunda limitación se refiere a los principios que deben regir el diálogo, como el respeto irrestricto de los derechos humanos. Hace algunos años, la prensa y el Parlamento recogieron la preocupación sobre algunos grupos de vecinos que, luego de haber participado en reuniones de trabajo con las autoridades ministeriales y otros actores sociales, creyeron que utilizar armas para la autodefensa constituía su derecho legítimo, lo que dio lugar a infinidad de excesos. Los procedimientos democráticos tienden a reproducir los valores de una sociedad, lo que ocurre también para los denominados antivalores.

Por ello, en la medida que se establecen canales de participación, es preciso cultivar los valores necesarios para enriquecer la democracia, como los derechos humanos, el civismo y la solidaridad: el mismo proceso de diálogo puede ser una buena oportunidad para socializar esos valores.

4) Tener una estrategia nacional de seguridad de país, basada en los siguientes ejes: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación de infractores de la ley y atención a víctimas. Se trata de que la ley se cumpla, esto obliga, incluso a las autoridades, a hacer pedagogía, siempre con la coherencia del ejemplo. Primero, involucrando al mayor número de actores en la discusión de las normas; segundo, persuadiendo a la ciudadanía sobre sus bondades; tercero, dando el ejemplo en su cumplimiento; cuarto, castigando al infractor. No es posible hacer lo último sin antes haber hecho lo primero, lo segundo y lo tercero.

5) La seguridad no es un asunto meramente policial, atañe a varios sectores gubernamentales y a la sociedad entera. La seguridad pública es una problemática compleja porque es multidimensional, se relaciona con varios factores, desde la economía a la cultura cívica y al urbanismo, por lo que solamente las políticas públicas intersectoriales, transversales y multidimensionales, enmarcadas en el respeto por los derechos humanos, serán eficientes. Un abordaje integral y articulador es clave para trabajar contra la inseguridad. La seguridad se trata y se debe abordar en forma que abarque sus varios aspectos, no se puede abordar por partes, avanzando en uno de los ejes y en otros no.

No se puede capacitar, entrenar y equipar a las fuerzas policiales si no se realizó la depuración, no se puede seleccionar y capacitar a los policías sin equiparlos, porque la moral de los grupos capacitados se vendría abajo al no poder enfrentar a los delincuentes en igualdad de condiciones y al tener desde dentro elementos no depurados. Por eso es fundamental trabajar con todos los ejes paralelamente, y avanzar al mismo tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Bareiro Spaini, Luis N. (2008): Las Fuerzas Armadas y su Profesionalidad. Asunción. Editora Intercontinental.

Biblioteca Paraguaya de Antropología, Volumen 29 – Javier Numan Caballero Merlo, Roberto Luis Céspedes Ruffinelli (1998): Realidad Social del Paraguay. Asunción. Ediciones y Arte S.R.L.

Cavallaro James, Kopas Jacob, Lam Yukyam, Mayhle Timothy, Villagra Soledad (2008): La Seguridad en el Paraguay. Análisis y respuestas en perspectivas comparadas. Asunción y Cambridge, Clínica de Derechos Humanos, *Harvard Law School* y Universidad Columbia.

Cámara Nacional de Comercio Automotriz de Chile: Anuario 2007 Estadístico Automotor.

Carabineros de Chile: Plan Estratégico Institucional "Bicentenario" 2006 2009.

Contraloría General de la República del Paraguay (2008): Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay MECIP. Asunción.

Coordinadora de Derechos Humanos en el Paraguay - CODEHUPY (2008): Derechos Humanos en Paraguay 2008. Asunción.

Costa, Gino (2007): La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Lima. Instituto de Defensa Legal – Área de Seguridad Ciudadana.

FIIAPP – EUROSocial (2007): Protocolo de Investigación de delitos relacionados con la Pornografía Infantil y la Trata de Personas. Chile.

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior: Anuario de Estadísticas Criminales 2006.

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior: Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2008.

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior: Diagnóstico en Materia de Asistencia a Víctimas de Delito en el Contexto Nacional (Versión Breve).

Herrera Verdugo, Arturo (2005): Ética y Deontología Policial. Policía de Investigaciones de Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores, OIM Organización Internacional para las Migraciones (2005): La Trata de Personas en el Paraguay, Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. Asunción. Editor: Organización Inter-

nacional para las Migraciones, Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur.

Ministerio del Interior, Secretaría Técnica de Planificación de Presidencia de la República (2006): Política de Población. AGZ. Asunción.

Oficina de Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004): Derechos Humanos y Aplicación de la Ley, Guía para Instructores en derechos humanos para la Policía. Nueva York y Ginebra.

PNUD (2005): Gestión de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana.

Policía de Investigaciones de Chile (2008): Código de Ética, Sentido, Alcance y Proyecciones.

Policía de Investigaciones de Chile, Jefatura de Educación Policial: Planes y Programas de Estudio 2008.

Policía de Investigaciones de Chile: Cuenta Pública Anual 2007

Policía de Investigaciones de Chile: Plan Estratégico de Desarrollo Institucional de la Policía de Investigaciones de Chile 2004 – 2010. Plan Minerva.

ANEXO. LISTA DE GRUPOS PARTICIPANTES DE LOS FOROS

1. *SECTOR EMPRESARIAL:*

- Asociación Rural del Paraguay (ARP)
- Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO)
- Asociación de Productores de Soja (APS)
- Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)
- Unión de Gremios de la Producción (UGP)
- Unión Industrial Paraguaya (UIP)
- Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP)
- Centro de Importadores del Paraguay (CIP)
- Cámara Paraguaya de Molinos
- Asociación Paraguaya de Madereros
- Cámara Nacional de Comercios y Servicios del Paraguay
- Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes
- Asociación de Arroceros de Misiones
- Sociedad Nacional de Agricultura

Cooperativas:

- Federación de Cooperativas de la Producción (FECOPROD)
- Cooperativa Chortitzer
- Central Nacional de Cooperativas (UNICOOP)
- Cooperativa de Colonias Unidas
- Cooperativa Neuland
- Cooperativa de Producción Agroindustrial Santa María Ltda.
- Empresa de Desarrollo Agrícola del Paraguay

2. SECTOR SINDICAL:

- Central Unitaria de Trabajadores
- Central Unitaria de Trabajadores Auténtica
- Central Nacional de Trabajadores
- Sindicato de Trabajadores Petroleros del Paraguay (SITRAPEP)
- Sindicato de Funcionarios de la Municipalidad de Fernando de la Mora (SIMUFER)
- Sindicato Nacional de Comercio y Servicios
- Central General de Trabajadores
- Sindicato de Martel S.A.
- Sindicato de Trabajadores y Asociados de Acepar (Sitrasa)
- Sindicato de Trabajadores de la Terminal de Ómnibus de Asunción (SINTRATOA)

3. NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, Y MUJER:

- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
- Secretaría de la Niñez y Adolescencia
- Ministerio de Justicia y Trabajo - SENAAI
- RONDAS
- Fundación Kuña Aty
- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)
- FASES
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)
- Global Infancia
- Defensa de Niñas y Niños Internacional Paraguay
- Fundación Dequení
- Callescuela
- Grupo Luna Nueva
- Fundación Corazones por la infancia
- Equipo de Transición del Ministerio del Interior
- Tercera Región de Paraguayos en el Exterior

4. POLÍTICAS DE POBLACIÓN:

- Ministerio de Educación y Cultura
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
- Secretaría de Acción Social
- Equipo de Transición del Ministerio del Interior

- Tercera Región de Paraguayos en el Exterior
- Ministerio Público
- Viceministerio de la Juventud

5. MOVIMIENTOS SOCIALES:

Organizaciones:

- Asociación de Parcialidades Indígenas (API)
- Federación Indígena del Chaco Central (FRICC)
- Coordinadora de Defensa Comunitaria (Codeco)
- Consejo Nacional de Movimientos Populares de Sin Techo (Conopmst)
- Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA)
- Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI)
- Federación Nacional de Familias de Extrema Pobreza (FENAFEPO)
- Sobrevivencia
- COBAÑADOS
- COBANORTE
- Canindeyu Coordinadora
- Coordinadora Blancocue
- Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)
- Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo del Paraguay
- Coordinadora del Centro Comunitario de Tablada Nueva Comisiones Vecinales
- Tekoporã ha Tekojoja Rekávo (TTR)
- Centro de Estudios Judiciales (CEJ)
- OGUASU
- Asociación Paraguaya de Educadores Aborígenes
- Comisión de Pueblos Indígenas del Chaco
- Organización Nacional Campesina (ONAC)
- Contraloría Ciudadana de Luque
- Asociación Chacarita
- Coordinadora para Asentamientos Espontáneos (CAES)
- Ñemongetarâ
- Partido Comunista Paraguayo (PCP)
- Comunidad y Desarrollo Sustentable
- Organización Pojoaju
- Alter Vida
- Víctimas del Stronismo
- Campaña Desalojo Cero
- Prever Adicciones

Instituciones del Estado:

- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)
- Ministerio del Interior
- Defensoría del Pueblo
- Ministerio Público

Organismos Cooperantes

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Parcialidades Indígenas:

- Toba Qom
- Ava Guaraní
- Guaraní Guarayo
- Nivaclé
- Aché

6. GOBIERNOS DEPARTAMENTALES:

- Red de Mujeres Munícipes del Paraguay
- Municipalidad de Fernando de la Mora
- Junta Municipal de la Municipalidad de Fernando de la Mora
- Junta Municipal de la Municipalidad de Asunción
- Asociación de Juntas Departamentales (AJUDEPA)
- Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)
- Consejo de Gobernadores del Paraguay

Las múltiples dimensiones de la gobernabilidad democrática cruzan todos los niveles y ámbitos, desde lo internacional hasta lo local. A partir de ello, en el Paraguay, el Ministerio del Interior, junto con el Equipo de Transición y luego con el Equipo Técnico, ha trabajado en su plan estratégico desde antes de asumir el gobierno.

En este documento se expresan las prioridades y planes para la ejecución de esta tarea, elaborados en un marco participativo, por medio de foros de consulta con representantes de distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil, lo que ha permitido la colaboración ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas de seguridad. La iniciativa que aquí se registra es solamente un paso, un pequeño aporte en esa línea. Más allá de los temas tratados, resulta importante resaltar el proceso de diálogo, el intercambio público de opiniones con el objetivo de construir colectivamente una visión sobre la seguridad, en toda su extensión y complejidad, como tema político prioritario de la agenda democrática del país.

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se apuesta a la transformación del Ministerio del Interior en el Ministerio de la Gobernabilidad, para garantizar seguridad a las personas y facilitar su participación democrática, expresando su compromiso con el Estado de Derecho y con la aplicación de principios de buen gobierno en la administración pública.