

ENTRE EL MIEDO Y LA MILITARIZACIÓN:  
LA POLÍTICA DE (IN) SEGURIDAD DE PARAGUAY  
BETWEEN FEAR AND MILITARIZATION:  
THE (IN) SECURITY POLICY OF PARAGUAY

Juan A. MARTENS\*

RESUMEN: Este artículo pretende caracterizar la política de seguridad de Paraguay, tanto en su fase formulativa como configurativa, a partir del análisis de tres fuentes de información: los planes y programas establecidos para el abordaje de la problemática; las leyes del sistema penal dictadas para el combate de la delincuencia; y los datos objetivos de inseguridad del último quinquenio, de manera a reflexionar sobre su eficacia. Los hallazgos indican que se profundizó un enfoque militarizado del delito, que no significó reducción de la violencia, ni del temor ciudadano, especialmente en las áreas de mayor actividad del crimen organizado y concentración poblacional, en las que el Estado va perdiendo el monopolio del uso de la fuerza.

PALABRAS CLAVES: Inseguridad en Paraguay; crimen organizado; Ejército del Pueblo Paraguayo; seguridad militarizada; sistema penal paraguayo.

ABSTRACT: This article aims to characterize the Paraguayan security policy, both in its formulation and configuration phase, based on the analysis of three sources of information: the plans and programs established to address the problema; the laws of the penal system dictated for the fight against delinquency; and the objective data of insecurity of the last quinquennium, in order to reflect on its effectiveness. The findings indicate that a militarized approach to crime was deepened, which did not mean a reduction in violence or citizen fear, especially in the areas of increased activity of organized crime and population concentration, in which the state loses its monopoly of use of the strength.

KEYWORDS: Insecurity in Paraguay; organized crime; Paraguayan People's Army; militarized security; Paraguayan penal system.

---

\* Abogado. Investigador Categorizado Nivel I, Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT-Paraguay). Candidato a PhD. y Máster en Criminología, Política Criminal y Seguridad (Universidad de Barcelona); Máster en Garantismo Penal (INECIP-UNP). Director ejecutivo del INECIP-Paraguay. Investiga en las áreas de criminología y seguridad. Contacto: <jmartens@inecip.org.py>. Fecha de recepción: 26 de mayo de 2017. Fecha de aprobación: 17 de agosto de 2017.

## I. INTRODUCCIÓN

Las mayores demandas de seguridad de la población paraguaya se insertan, por un lado, en un contexto nacional de pobreza y desigualdad, y, por otro, en el marco de la lucha contra grupos criminales que operan principalmente en la frontera con Brasil, en el noroeste de la Región Oriental del país, y en contra del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que reclama un cambio político y social, a través de secuestros, destrucción de instalaciones agro ganaderas, ejecución de civiles y de miembros de las fuerzas de seguridad.

Si bien hasta el 2015, se dieron avances en la reducción de la pobreza, la misma sigue afectando al 39,72 % de la población rural y al 21,94 % de la urbana, es decir, al 28,86 % de los habitantes<sup>1</sup>, produciéndose un aumento del 8,5 % entre el 2015 y 2016 (DGEEC, 2017). Sin embargo, varios analistas coinciden que no es la pobreza sino la desigualdad el principal problema de distribución de la riqueza, constituyéndose en la nación más desigual de la región, donde existen amplios territorios de exclusión social (Galeano, 2017; Meyer, 2017; Molinier, 2014; Rodríguez, 2015).

Con relación al crimen organizado, los vinculados a la producción y tráfico de marihuana y cocaína son los que vienen ganando terreno, desplazando al Estado en el monopolio del uso de la fuerza, especialmente en el Departamento de Amambay<sup>2</sup>, pero también en los territorios aledaños de Concepción, San Pedro y Canindeyú. De esta manera, “Paraguay es el mayor productor de

---

<sup>1</sup> La estimación poblacional de Paraguay para finales de 2016 era de 6.754.408 habitantes, por lo que con este porcentaje, la pobreza afecta a unas 1.900.000 personas (DGEEC, 2017).

<sup>2</sup> En los últimos cinco años, en este Departamento se incautó el 75% de la marihuana decomisada en el país con un total de 19.302.588 kilos (SENAD, 2016), seguido de Canindeyú (18%), Alto Paraná, Concepción (3%), y San Pedro (2,3%), cultivándose principalmente en reservas y establecimientos ganaderos (60%), colonias de campesinos (30%) y parques (10%) (SENAD, 2016, p. 15).

marihuana en América del Sur: abastece a Brasil, Argentina, Chile y Uruguay de cannabis prensado”,<sup>3</sup> concretamente, “es el mayor productor de la región y el segundo mayor del continente, después de México”.<sup>4</sup>

Por su parte, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)<sup>5</sup> es una organización que tuvo sus orígenes a finales de los 90, pero que se presenta bajo esta denominación desde marzo de 2008, y re-

---

<sup>3</sup> Cfr. GARAT, G., *Paraguay: la tierra escondida. Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2016. P. 3

<sup>4</sup> Revista SENAD, *Revista SENAD* (2), 1-27, 2016. La Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) es el órgano oficial de represión a las drogas prohibidas en el país.

<sup>5</sup> En los últimos años, se constituyó en el argumento para la militarización permanente de la política de seguridad y la estigmatización del movimiento campesino, sin embargo sobre su naturaleza no hay consenso, ni se lo analizó académicamente. Esta situación motivó que el INECIP-Paraguay lidere una investigación financiada por el CONACYT, cuyos resultados preliminares fueron presentados en el I Congreso de Ciencias Sociales de Paraguay, organizado por los centros CLACSO, calificándolo como: “Un grupo con características insurgentes que ha venido fortaleciéndose y extendiendo su zona de influencia ante los errores estratégicos del Estado, caracterizados por la represión indiscriminada, que lo aleja de la población y facilita el apoyo al EPP; que utiliza las armas de manera sistemática, integrado mayormente por hombres y mujeres de extracción campesina, con formación teórica de izquierda, cuyos líderes tienen antecedentes de militancia cristiana, que de manera sistemática e ininterrumpida viene utilizando las armas, como estrategia para el cambio político y social, según expresan en sus comunicados y proclamas, a través de la realización de actividades propias de grupos insurgentes, que conforme a la definición del derecho penal paraguayo son delitos y crímenes”.

currea secuestros<sup>6</sup>, ejecución de civiles y militares<sup>7</sup>, incendio de establecimientos ganaderos y cobro de *impuestos* a industrias agro ganaderas para recaudar fondos y exigir un cambio político y social. Para las autoridades es una de las principales amenazas para la seguridad y fue el argumento para varios *estados de excepción* entre 2010 y 2013; para el aumento del marco penal de determinados delitos; y para la promulgación de la Ley N° 5036, de 24 de agosto de 2013, por la cual se modificó la Ley de Seguridad Interna N° 1337, de 1999 habilitando la actuación de militares en tareas de seguridad interna y la instalación de bases permanentes en los departamentos de Concepción y San Pedro.

## II. POBLACIÓN TEMEROSA

La población de Paraguay es una de las más temerosas de la región con índices de miedo que van en aumento, teniendo en cuenta que en el 2012, el 65% creía que vivía en un país cada vez más inseguro,<sup>8</sup> mientras que para el 2016, el 96% de los paraguayos se preocupaba frecuentemente de ser víctima.<sup>9</sup> Sin embargo, los homicidios bajaron sostenidamente hasta el 2015, descendiendo hasta una tasa anual de 9,9 muertes cada cien mil habitantes para

---

<sup>6</sup> Si bien su radio de acción se concentra en la zona común entre los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, en el noroeste de la Región Oriental del país, en el 2016 mantuvo secuestrada simultáneamente a cuatro personas. A finales de julio de 2017 sigue reteniendo a tres, pidiendo pago por el rescate de dos de ellas, y por la libertad del efectivo de la Policía Nacional Edelio Morínigo (retenido desde el 5 de julio de 2014) exige libertad de sus miembros en prisión.

<sup>7</sup> Desde su aparición pública, las autoridades le responsabilizan de al menos 61 ejecuciones y 117 incendios y/o ataques a establecimientos agro ganaderos.

<sup>8</sup> Cfr. LAPOP, *Barómetro de las Américas 2014. Encuesta Nacional Paraguay. Resumen Ejecutivo*. LAPOP, 2014.

<sup>9</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2016*, Buenos Aires-Santiago, 2016, p. 58.

ese año, constituyéndose de esta manera en un país de seguridad media-media baja con relación a los demás de América Latina.

El miedo al delito no sólo está relacionado al fenómeno de la victimización, sino que también está influenciado por creencias, actitudes y experiencias distintas al mismo<sup>10</sup> y en el caso paraguayo existe una creciente criminología mediática, que basada en medias verdades y hechos punibles que ocurren en determinadas zonas, distorsionan la realidad criminal a través de la generalización y la creación de un estereotipo de delincuente peligroso, asociado a la delincuencia callejera, que habita en determinadas zonas de exclusión social de las periferias urbanas, que se constituye en el principal contenido de las crónicas rojas de los medios masivos de comunicación.<sup>11</sup>

La sensación de inseguridad de la población paraguaya también está directamente relacionada con la disputa territorial entre dos cárteles brasileños del narcotráfico, que operan en el territorio nacional, el *Primer Comando Capital (PCC)*<sup>12</sup> y el *Comando Vermelho*<sup>13</sup>, con bases en Pedro Juan Caballero<sup>14</sup> y Capitán Bado<sup>15</sup>,

<sup>10</sup> Cfr. TORRENTE, D., *Desviación y Delito*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

<sup>11</sup> Cfr. MARTENS, J., & Orrego, R., *Crimen, prisión e inseguridad. Elementos para el abordaje de la crisis*, Asunción, INECIP, 2016.

<sup>12</sup> Es un grupo originado en los primeros años de la década de los noventa, en las cárceles de San Pablo, primeramente como asociación de presidiarios para defenderse de las injusticias del sistema penitenciario, pero que fue extendiendo sus acciones a diversas actividades delictivas, constituyéndose actualmente en una de las asociaciones criminales más poderosas del Brasil y con acciones frecuentes en Paraguay (Biondi, 2009).

<sup>13</sup> Surgió en el Estado de Río de Janeiro (Brasil), pero hoy disputa territorio a otros cárteles de la droga tanto fuera como dentro de Brasil y Paraguay.

<sup>14</sup> Es la capital del Departamento de Amambay y junto con Ponta Porá (Matto Grosso do Sul) forma una unidad socio económica. En el centro de la ciudad, la línea divisoria es apenas perceptible, ya que está constituida por una concurrida avenida comercial de uno y otro lado de la frontera. En otros tramos se la denomina *terra de ninguém* (tierra de nadie). No existe control alguno del tráfico de personas, ni automóviles entre ambas ciudades. Cuenta con poco más de 110 mil pobladores.

<sup>15</sup> Está ubicada a unos 110 kms de Pedro Juan Caballero sobre la línea

respectivamente.<sup>16</sup> “Estos enfrentamientos por el control de áreas de producción y rutas, la incentivación de rentas criminales que promueven el sicariato, secuestro y extorsión impactan en el miedo social, al estimular el surgimiento y fortalecimiento de grupos delincuenciales”.<sup>17</sup> Las muertes provocadas por estas facciones se publican diariamente en los medios de comunicación de la capital del país, que tienen circulación nacional, que a su vez son fuentes de información de las estaciones de radio o sitios web de noticias regionales y locales.

### III. DECISIONES SOBRE SEGURIDAD BASADAS EN PERCEPCIONES

A pesar de la compleja situación de la inseguridad en Paraguay, la reacción estatal con relación a la violencia y el delito sigue basándose principalmente en percepciones, antes que en evidencia empírica,<sup>18</sup> aunque ya hace algunos años fue reconocida esta dificultad como uno de los principales obstáculos para la elaboración de una buena estrategia ante el crimen, en el marco de la presentación de la única encuesta de victimización realizada y publicada a instancias del Ministerio del Interior, en el año 2010, en los siguientes términos:

El principal obstáculo con el que nos hemos encontrado ha sido el de la escasa producción intelectual sobre el fenómeno de la inseguridad. No obstante y a pesar de ocupar un amplio espa-

---

internacional. Apenas una calle lo separa de Coronel Sapucaia (Brasil). Tiene alrededor de 18 mil habitantes.

<sup>16</sup> Cfr. GARAT, G., *op. cit.*

<sup>17</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas*, Washington, OEA, 2012, p. 13.

<sup>18</sup> Cfr. MARTENS, J., “Las encuestas de victimización: Una herramienta necesaria para el abordaje de la inseguridad en Paraguay” en *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 12 (2), 2016, pp. 239-250.

cio en todos los medios masivos de comunicación social, muy pocos académicos, organizaciones, universidades u ONG's se han ocupado de estudiar y analizar este problema utilizando metodologías y técnicas de medición que tengan el suficiente rigor científico.<sup>19</sup>

Este abordaje alejado de la ciencia originó que, como política de seguridad, se privilegien las soluciones centradas en las políticas de *mano dura*, dictando leyes que facilitan el ingreso a prisión y dificultan la salida; priorizando estrategias de militarización, permitiendo hasta en contra de disposiciones constitucionales la actuación militar en tareas de seguridad interna<sup>20</sup>; y el encarcelamiento masivo, que provocó el aumento de los privados de libertad en un 105%, entre 2010 y 2016, con más del 77% de detenidos en espera de un juicio que determine su inocencia o culpabilidad (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), 2016, p. 103; 113).

Ciertamente, a pesar de la existencia de una Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC),<sup>21</sup> que recoge elementos del concepto de seguridad humana, la configuración de la misma se centra en una visión reducida, desconociendo que el delito “no sirve como categoría de pensamiento, como modo central de enmarcar el problema de seguridad”<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Ministerio del Interior, *Primera Encuesta Nacional de de Seguridad Ciudadana. Sinopsis*, Asunción, Ministerio del Interior-DGEEC, 2010, p. 4.

<sup>20</sup> El artículo 173 de la Constitución Nacional de 1992 establece que las Fuerzas Armadas (militares) tienen como misión “custodiar la integridad territorial y la defensa de las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes; en tanto que, según el artículo 175, “la Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación”.

<sup>21</sup> Aprobada a menos de 90 días del inicio del gobierno del presidente Cartes (2013-2018), por Res. Ministerio del Interior N° 211, de 31 de mayo de 2013.

<sup>22</sup> SHEARING, C., & WOOD, J., *Pensar la seguridad*, Barcelona, Gedisa, 2011, p. 11.

De esta manera, la principal forma de reacción ante el delictosigue siendo una continúa modificación normativa u órdenes administrativas de militarización de amplios territorios, que restringen o eliminan garantías penales y procesales, que se aprueban como *leyes de emergencia*, en general, luego de hechos de gran impacto mediático, ya sea por el contexto de comisión, sus autores, o las personas a quienes afectan, que no tienen efecto en la reducción del crimen, sino que apenas actúan como anestésico social ante las demandas de mayor seguridad. Estas leyes comparan en su exposición de motivos la alusión a una *creciente criminalidad* como fundamentación de la necesidad de su existencia, pero ninguna de ellas se refieren a datos empíricos que comprueben tal supuesto.

Una de las particulares formas de lucha contra la delincuencia a la que viene recurriendo el Estado paraguayo entre 2010 y 2013 es la declaración de *estados de excepción* en los departamentos del norte de la Región Oriental, y en una ocasión en la Región Occidental, bajo el argumento de la lucha contra grupos criminales que amenazan la existencia del Estado, sin que en ninguno de ellos se hayan obtenido los resultados propuestos. Conforme al artículo 288 de la Constitución Nacional de Paraguay, esta declaración implica la existencia de un conflicto armado internacional o grave conmoción interior que ponga en peligro inminente el imperio de la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella. En todos los casos, las razones alegadas por el Estado se refirieron al segundo supuesto (grave conmoción interior) y al crecimiento del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), a quien califica como “un grupo insurgente de características paramilitares... que actúa en forma de guerrilla rural, por el momento, y se encuentra operando intensamente en la zona norte del país, dejando a los pobladores del territorio afectado en un estado de indefensión y arrebatando a las autoridades legítimamente constituidas el ejercicio del poder que la Constitución les confiere (...)”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Exposición de motivos Ley N° 3994, de 24 de abril de 2010 que declara Estado de Excepción en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Amam-



Además de los estados de excepción, otra práctica ha sido la autorización de operativos militares, a través de decretos del Poder Ejecutivo ordenando la incursión armada en la denominada zona de influencia del EPP, siendo los principales, los que se citan a continuación: *Operativo Jerovia*, por 60 días, en los distritos de Tacuatí (San Pedro) y Kuruzú de Hierro (Concepción); *Operativo Triangulo*, a partir del 12 de diciembre de 2009<sup>24</sup>, en las localidades de Puentesíño, Huguá Ñandu, Horqueta y Arroyito (Concepción); *Operativo Sombra*, entre el 14 de diciembre de 2009 y el 17 de enero de 2010, en Puentesíño, Paso Barreto, Huguá Ñandu, Horqueta y Arroyito (Concepción); *Operativo Jaguareté*, entre el 21 de enero de 2010 y el 24 de abril de 2010, también en localidades de Concepción y el *Operativo Ñepytyvo* en varias localidades de los departamentos de San Pedro, Amambay y parte del Chaco.

Los estados excepción y los operativos militares fueron cuestionados por organismos públicos y privados, debido a la ineficacia de sus resultados, así como por la afectación de derechos fundamentales de pobladores de las regiones en donde se implementaron, ya que se reportaron detenciones ilegales y otras restricciones a la libertad de movilización, reunión e incluso lesiones a la integridad física.<sup>25</sup>

Lo sucesivos operativos y estados de excepción culminaron con la decisión del presidente Horacio Cartes (ANR)<sup>26</sup> de militarizar de manera permanente el territorio de los Departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, donde viven unas 800 mil personas, a través de la instalación de una Fuerza de Tarea Con-

---

bay, Alto Paraguay y Presidente Hayes.

<sup>24</sup> No se tiene registro de su finalización.

<sup>25</sup> Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), *Los nuevos rostros de la militarización 2010-2011*, Asunción, SERPAJ, 2011.

<sup>26</sup> Perteneciente al partido Asociación Nacional Republicana (ANR), que gobernó entre 1954 y 1989, con el dictador Alfredo Stroessner como presidente; y desde su caída hasta 2008, recuperando nuevamente el poder en agosto de 2013.

junta (FTC)<sup>27</sup>, con la sanción de la Ley N° 5036, de 24 de agosto de 2013, que modificó la Ley de Seguridad Interna.

La militarización permanente tampoco redujo los índices de criminalidad común, ni organizada, registrándose además abusos por parte de las fuerzas públicas en contra de las poblaciones en donde estas actúan. “Existen evidencias suficientes de que militares participan de costumbres policiales y fiscales de uso abuso de la fuerza; se cuenta con relatos en los que inclusive siembran pruebas”<sup>28</sup>.

Los demás cambios normativos hacen referencia a modificaciones del Código Penal y Procesal Penal, respectivamente, o la creación de leyes especiales, como el tipo penal de terrorismo, que comparten también en el ámbito discursivo la lucha contra el crimen y el aumento de la inseguridad como motivos de sus orígenes, aunque empíricamente no se hace referencia a estos fenómenos<sup>29</sup>. Todas las reformas en lo procesal surgieron en contextos de un clima de alarma social ante crímenes que se daban por supuestas malas aplicaciones normativas, que abonaban el discurso policial (que perdió poder en el nuevo esquema penal) que el nuevo modelo normativo<sup>30</sup> favorece a la inseguridad (Orrego, 2011).

---

<sup>27</sup> Establecido por Decreto del Poder Ejecutivo N° 203, de 24 de agosto de 2013. Está integrado por miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD).

<sup>28</sup> Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Informe Anual de Gestión 2016*. Asunción, Artes Gráficas Visutal, 2016, p. 27.

<sup>29</sup> En general, estas leyes han quebrado el sistema de garantías penales y procesales establecidas en la Constitución de 1992, y desarrollados en los Códigos Penal y Procesal Penal, con los cuales se ha superado normativamente la cultura jurídico penal de corte inquisitivo vigente desde la colonia hasta el año 2000, donde entró a regir plenamente el procesal de corte acusatorio, con juicios orales y públicos, y con los roles de acusación y defensa, bien diferenciados.

<sup>30</sup> En el año 2000 entró a regir de manera plena el nuevo Código Procesal Penal que instauró un sistema acusatorio, con juicios orales y públicos y la división de roles de acusación y juzgamiento, superando una tradición inquisitiva que existía desde tiempos de la colonia. La Policía perdió el control de la investigación que pasó en manos del Ministerio Público.

Tal como explica Orrego (2011), a tres años de vigencia del Código Procesal Penal y ante la posibilidad de la extinción de procesos judiciales que dejarían en libertad a presuntos delincuentes, a instancias del entonces senador Emilio Camacho se sancionó la Ley N° 2341, de 2003, por la cual se amplió a cuatro años el plazo de duración del proceso y se estableció la suspensión del mismo en los casos de presentación de incidentes y excepciones, lo que en la práctica significó el castigo del ejercicio del derecho a la defensa. Unos meses más tarde se hizo obligatoria la aplicación de la prisión preventiva en los hechos punibles contra la vida e integridad física, por mandato de la Ley N° 2493, de 20 de octubre de 2004, que modificó el artículo 245 de la Ley N° 1286, de 8 de julio de 1998, Código Procesal Penal. Un año más tarde, este mismo artículo sufrió otra modificación con la Ley N° 4431, de 15 de septiembre de 2011, con la que se prohibió medidas alternativas a la prisión a personas que tengan otros procesos penales o a quienes se le haya revocado una medida sustitutiva a la prisión, castigándose el atributo de doble proceso penal abierto.

En este mismo contexto fue aprobada la Ley N° 4024, de 23 de junio de 2010, que “Castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”, bajo presión del gobierno de los Estados Unidos de América. La articulación normativa sancionada incumple el principio de estricta legalidad penal y se presta a interpretaciones interesadas. Se aplicó por primera vez a un hecho ocurrido el 3 de septiembre de 2012, en Azote’ y, Departamento de Concepción, a unos 390 kms. al norte de Asunción, territorio bajo control del EPP<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> En esa ocasión, integrantes del EPP habrían asesinado a Eusebia Maíz, tía de dos integrantes del grupo armado, accionando una bomba en su boca, acusada por los mismos de colaborar con la policía y de dar cobijo en su domicilio a una oficial de policía.

#### IV. EL COMPORTAMIENTO DELICTIVO EN PARAGUAY

A pesar del discurso del aumento de la inseguridad y del crecimiento ciudadano del miedo al delito (Latinobarómetro, 2016), las tasas de los distintos hechos punibles cada cien mil habitantes, y del homicidio en particular, descendieron hasta el 2015, tanto a nivel nacional, como en la mayoría de las regiones del país. Por el contrario, crecieron las tasas de encarcelamiento en un 105% entre 2010 y 2016.<sup>32</sup> Por otro lado, aumentaron las tasas de homicidios en las zonas de mayor concentración poblacional o de mayor actividad del crimen organizado hasta en un 44,1%, en el caso del Departamento de Amambay; del 18,6% en Central, constituida por las ciudades del área metropolitana de Asunción, donde vive alrededor del 35% de la población del país; y de 23,5% en Asunción.

Preliminarmente, estos hechos dan cuenta que la sucesiva restricción de garantías penales y procesales, operadas desde 2003, así como los operativos militares decretados por los distintos presidentes de la república entre 2008 y 2010; los estados de excepción implementados entre 2010 y 2013, y la militarización permanente en los territorios del norte del país, no disminuyeron los hechos punibles, ni la actividad del narcotráfico, en regiones como Central y Asunción; tampoco en los departamentos fronterizos con los Estados brasileños de Matto Grosso do Sul y Paraná.

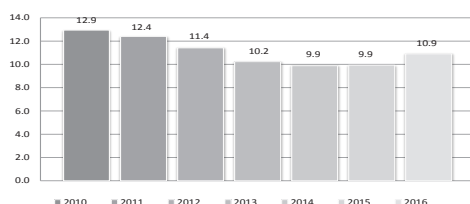
El siguiente cuadro grafica la evolución de los homicidios dolosos a nivel nacional. Se escogió este delito para hablar del aumento o disminución de la inseguridad objetiva, ya que, por su naturaleza, los índices de subregistros son menores. La disminución delictiva en el periodo de mayor merma de garantías penales, basadas en el argumento del aumento constante de la inseguridad fue del 23%. Por otro lado, desde la militarización permanente de

---

32 Cfr. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Informe Especial. Desamparo y abuso del Estado en el área de actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC)*, Asunción, MNP, 2016.

los territorios en Concepción, San Pedro y Amambay, el aumento de los homicidios fue de 10,1%, en la tasa cada cien mil habitantes.

Tasa de homicidios cada cien mil habitantes a nivel nacional.  
2010 a 2016.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional

Como se refirió en los párrafos precedentes, el Departamento de Amambay concentra el 75% de las drogas incautadas en los últimos diez años y está siendo el escenario de disputa territorial entre dos bandas vinculadas al negocio del narcotráfico, por un lado el PCC, y por otro, el Comando Vermelho. El saldo de esta guerra es el aumento constante de los índices de homicidios, la mayoría cometidos por sicarios<sup>33</sup> profesionales, que quedan en la impunidad, lo que ha provocado un aumento del 44,1% de muertes violentas entre 2013 y 2016, coincidente con el periodo de militarización permanente de su territorio.

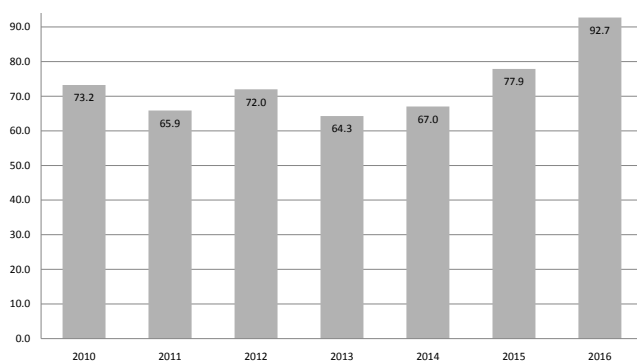
Con estas cifras, las Fuerzas de Tarea Conjunta al parecer no tienen ninguna incidencia en el Departamento de Amambay en la lucha contra el crimen organizado, que motivó su creación e

<sup>33</sup> En el 2017, el 93 por ciento de los homicidios registrados fueron cometidos de esta manera.

implementación. Solamente, entre 2015 y 2016, la tasa de homicidios dolosos creció 18,9%. Es una zona donde el Estado paraguayo tiene debilitado su poder e influencia sobre la sociedad y el crimen organizado crece y comienza a sustituirlo. “El Estado pierde el “monopolio legal de la violencia” (que nunca ha tenido en su totalidad) y pierde también el control integral del territorio, así como sobre la recaudación de impuestos, el ejercicio del presupuesto público, la justicia y, en consecuencia, sobre la soberanía nacional (Solís González, 2016, p. 23).<sup>34</sup>

El siguiente cuadro muestra la evolución de muertes violentas en el Departamento de Amambay:

Tasa anual de homicidios cada cien mil habitantes.  
Departamento Amambay 2010-2016



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional

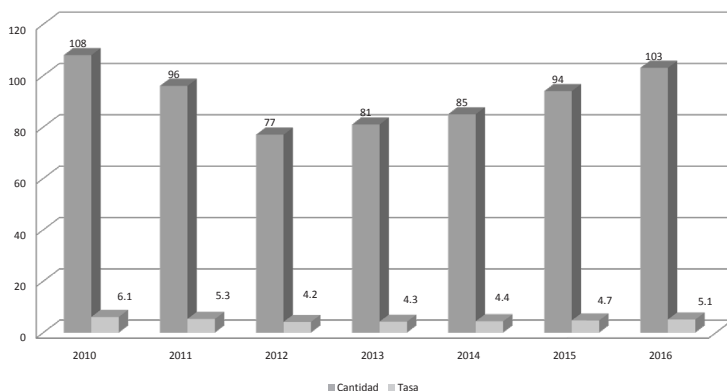
Con estas cifras, el Departamento de Amambay es la unidad administrativa de Paraguay que registra la mayor cantidad de muertes violentas, con un 750,4% más de la tasa nacional de homicidios, en el año 2016. De igual modo, sus indicadores están muy

<sup>34</sup> SOLÍS GONZÁLEZ, J., “Neoliberalismo y crisis orgánica: ¿Adiós al Estado-Nación?” *Despierta*, 3 (3), 2016, p. 23.

por encima de todos los países de la Región, incluso de aquellos con los índices más altos del continente.

Con relación a Asunción y su área metropolitana, que constituyen las principales ciudades del Departamento Central, los homicidios y demás delitos también han registrado aumentos de hasta el 23,5%. Esta región concentra alrededor del 35% de la población nacional con altos índices de exclusión social, constituidos por los desplazados de la economía agro exportadora del país, quienes migran a las ciudades ubicándose en precarios asentamientos, sin ningún tipo de planificación ni asistencia estatal,<sup>35</sup> constituyéndose además, en los principales destinatarios de la política penal del estado paraguayo. Los cuadros siguientes muestran la evolución delictiva en estas áreas:

Cantidad y tasa de homicidios cada cien mil habitantes en Asunción. 2010-2016



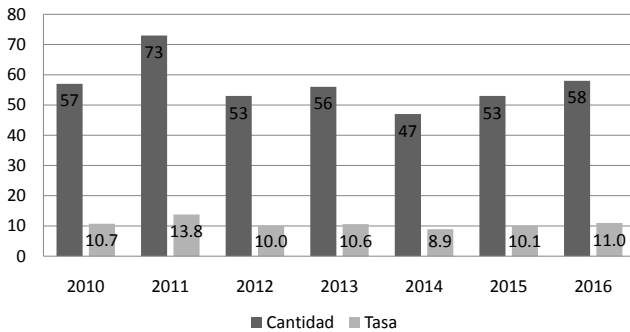
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional.

Específicamente, entre 2014 y 2016, el homicidio creció 23,5% en Asunción, en tanto que entre 2015 y 2016 aumentó 8,9%. Este periodo también es coincidente con el de mayor índice de encarcelamiento en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú (Asunción), con personas provenientes de las áreas deprimidas de Asunción y sus periferias.

<sup>35</sup> Cfr. GALEANO, J., *Territorios de exclusión social*, Asunción, Arandurà, 2017.

En cuanto al Departamento Central, como se refleja en la siguiente tabla, el aumento de los homicidios entre el 2013 y 2016 fue de 18,6% y entre 2015 y el 2016 de 8,5%.

Cantidad y tasa de homicidios por cien mil habitantes en Central. 2010-2016



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional

## V. REFLEXIONES FINALES

Las consideraciones expuestas con relación a la formulación de la política de seguridad y los datos analizados con respecto al comportamiento delictivo permiten un acercamiento al fenómeno de la violencia e inseguridad en Paraguay, pero sin embargo, no puede entenderse a cabalidad fuera de los procesos internacionales de las políticas de *ley y orden*, que apuestan a la construcción de un enemigo interno y a la solución penal a los acuciantes problemas



de privación de derechos y desigualdad en el que viven amplios sectores de la población paraguaya. Ciertamente, el fenómeno debe ser analizado cada vez más en el marco de un Estado capitalista periférico con altos déficits de legitimidad institucional desplazado en el monopolio del ejercicio de poder por múltiples actores, vinculados o no al crimen organizado, que tienen o comparten el control de amplias porciones del territorio nacional (Solís González, 2013).

De esta manera, las decisiones adoptadas con el propósito de combatir la delincuencia han sido ineficaces, tal vez porque antes que apoyarse en evidencias empíricas, se sustentan en percepciones de los actores con responsabilidad en la materia, influenciados por una criminología mediática que crea e instala en el imaginario social, la imagen de *un otro peligro*, y propugna soluciones mágicas para problemas multi causales y complejos.

Queda en evidencia que la apuesta estatal por las políticas de mano dura, que a través de la desarticulación de garantías penales y procesales facilitó el ingreso a prisión de sectores de la población provenientes de las periferias excluidas y con altos índices de desigualdad, ni siquiera tuvo el efecto de disminuir el miedo al delito que durante el 2016 afectó al 96% de la población (Latinobarómetro, 2016), y mucho menos resultó para la disminución de las tasas objetivas de delincuencia, que en la capital y el área metropolitana creció entre un 8 y 23%, en los últimos dos años.

Igualmente, la militarización intermitente, en forma de operativos militares y estados de excepción, desde 2008; y permanente desde el 2013 en la frontera norte con Brasil, fundado en el aumento de la delincuencia no hizo otra cosa sino aumentar violaciones a los derechos humanos (MNP, 2016), así como los índices objetivos de inseguridad, que en Amambay creció más del 40% desde la instalación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), en la zona.

Finamente, queda de manifiesto que un abordaje reducido de la inseguridad, centrado en una mayor represión y en la militarización de las políticas y de los territorios no contribuyeron a la superación del problema de la violencia, presupuesto indispensable

para el ejercicio de la ciudadanía en un estado social de derecho, por lo que se impone la búsqueda de otros paradigmas para obtener resultados positivos. El enfoque de la Seguridad Humana, propuesta por el sistema de Naciones Unidas desde mediados de la década de los 90 puede servir como un derrotero a tener en cuenta, así como la determinación científica de la naturaleza de los problemas de seguridad que afectan a paraguayas y paraguayos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2016*, Buenos Aires-Santiago, 2016.
- Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (DGEEC), *Principales resultados de pobreza y del Ingreso 2016*, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos, Asunción, DGEEC, 2017.
- GALEANO, J., *Territorios de exclusión social*, Asunción, Arandurá, 2017.
- GARAT, G., *Paraguay: la tierra escondida. Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2016.
- LAPOP, *Barómetro de las Américas 2014. Encuesta Nacional Paraguay. Resumen Ejecutivo*. LAPOP, 2014.
- MARTENS, J., “Las encuestas de victimización: Una herramienta necesaria para el abordaje de la inseguridad en Paraguay” en *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 12 (2), 2016, pp. 239-250.
- MARTENS, J., & Orrego, R., *Crimen, prisión e inseguridad. Elementos para el abordaje de la crisis*, Asunción, INECIP, 2016.

- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Informe Especial. Desamparo y abuso del Estado en el área de actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC)*, Asunción, MNP, 2016.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Informe Anual de Gestión 2016*. Asunción, Artes Gráficas Visutal, 2016.
- MEYER, J. “La desigualdad en Paraguay aumentó, según Cepal”, 5 días, (30 de enero de 2017).
- Ministerio del Interior, *Primera Encuesta Nacional de de Seguridad Ciudadana. Sinopsis*, Asunción, Ministerio del Interior-DGEEC, 2010.
- MOLINIER, L., “La desigualdad y el modelo de desarrollo inclusivo”, *Debate*, 11-18, 2014.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas*, Washington, OEA, 2012.
- ORREGO, R., “Contrareforma penal en Paraguay”, J. Martens, Interviewer, 21 de 3 de 2011.
- Revista SENAD, *Revista SENAD* (2), 1-27, 2016.
- RODRÍGUEZ, J. C., “La insoportable desigualdad en el Paraguay”, *Ultima Hora* (1 de abril de 2015).
- Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), *Los nuevos rostros de la militarización 2010-2011*, Asunción, SERPAJ, 2011.
- SHEARING, C., & WOOD, J., *Pensar la seguridad*, Barcelona, Gedisa, 2011.
- SOLÍS GONZÁLEZ, J. L., “Neoliberalismo y crimen organizado. El surgimiento del estado-narco”, *Frontera Norte*, 25 (50), 2013, pp. 7-34.
- SOLÍS GONZÁLEZ, J., “Neoliberalismo y crisis orgánica: ¿Adiós al Estado-Nación?” *Despierta*, 3 (3), 2016, pp. 23-50.
- TORRENTE, D., *Desviación y Delito*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

