

SEMINARIO:

LA RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

IIDH - PRODECA- Procuraduría de Derechos Humanos Guatemala.
Ciudad de Guatemala, 10 y 11 de marzo de 2004.

Conferencia

EL PAPEL DE LA POLICIA ANTE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA VIOLENCIA JUVENIL

Comisionado General
Francisco Javier Bautista Lara
Subdirector General Policía Nacional Nicaragua.
Tel. (505) 2775346.
fjbautista@policia.gob.ni
fjbautista@yahoo.com

CONTENIDO

1. La seguridad democrática
2. La violencia
3. Violencia criminal
4. Violencia juvenil y magnitud del problema en Centroamérica
5. El papel de los cuerpos policiales
6. Conclusiones

1. La seguridad democrática

A partir de la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática¹ en San Pedro Sula en 1995, se institucionaliza en Centroamérica una nueva doctrina de seguridad que venía gestándose desde los esfuerzos de paz en Centroamérica a fines de la década de los ochenta que permitieron concluir con la guerra que afectó principalmente a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, la firma de Acuerdos de Paz, Reformas Constitucionales y nuevas Instituciones democráticas que abrieron paso a un nuevo camino². Esta nueva doctrina supera la prevaleciente doctrina de Seguridad Nacional o de Seguridad del Estado surgida desde mediados del siglo XX (en el contexto de la guerra fría, que se caracterizó, entre otras cosas, por dar prioridad al territorio y no a la población, ni al ciudadano, por justificar las violaciones a los derechos humanos y la presencia de instituciones y regímenes dictatoriales para luchar contra la amenaza de ideologías externas que atentaban contra la cultura occidental y cristiana, por la militarización de la seguridad pública. Las experiencias vividas en todo América Latina durante estas décadas son conocidas por todos y sus secuelas aún siguen vivas en el recuerdo y la vida de la región.

El nuevo modelo de seguridad democrática, aún no generalizado ni plenamente institucionalizado, es único, integral, indivisible e inclusivo, pretende que Centroamérica sea una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Se basa en la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y El Estado de Derecho. Coloca a la población, al ciudadano en el centro y tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos. Establece el principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y seguridad pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; el mantenimiento de un diálogo flexible, activo y de colaboración mutua. Identifica

¹ Suscrito por los Presidentes de centroamérica en San Pedro Sula, Departamento de Cortés, Honduras, el 15 de diciembre de 1995. vigente desde diciembre de 1997.

² En Nicaragua las elecciones generales de 1990 implicaron una transición pacífica de

Gobierno que llevó al fin de la guerra y a una reforma Constitucional en 1995. En El Salvador los Acuerdos de Paz fueron firmados en 1992, en Guatemala en 1996. En Honduras se realizó reforma Constitucional en 1997. En Panamá 1989 se dio la intervención militar norteamericana fuera del contexto regional.

como amenazas a la estabilidad democrática, a la seguridad de los habitantes y los Estados, la corrupción pública o privada, la pobreza y la extrema pobreza, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad, el crimen organizado y en general la delincuencia.

Define a la seguridad como integral e indivisible, inseparable de la dimensión humana. Considera una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas, así como el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades.

En la reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas³, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocen que la superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad como los grandes retos del Hemisferio en el siglo XXI, así como la necesidad de trabajar juntos para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, entre ellas, el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico de armas.

A partir de los lamentables sucesos del 11 de septiembre de 2001 y de la creciente presencia de delincuencia organizada y de violencia criminal en la mayoría de nuestros países, parece haberse iniciado la conformación de una nueva doctrina de seguridad, manifestada en la formulación de nuevas figuras penales, promoción de nuevas iniciativas de acuerdos internacionales, implementación de variados y mayores controles administrativos, operativos y de seguridad en el mundo y particularmente en la región, así como, de alguna forma la discusión sobre la limitación de ciertas libertades, la justificación de ciertas prácticas reñidas con el derecho internacional y la seguridad democrática. Esta es una preocupación de la que habría que dar seguimiento con responsabilidad, para no correr el riesgo de volver a militarizar la seguridad pública, asignando nuevamente a los ejércitos roles policiales, limitando en la

³ Declaración de Nuevo León. cumbre Extraordinaria de las América. Monterrey, México, Octubre 2003.

práctica los derechos de los ciudadanos, de los jóvenes, de las mujeres, de las poblaciones indígenas, con la misma justificación de la amenaza criminal.

El reto realmente es cómo lograr niveles tolerables de delincuencia o violencia criminal, con el máximo nivel de libertades y con un pleno respeto a los derechos humanos. Conservar la tranquilidad, mantener la seguridad pública o el orden interior, como se solía llamar en las décadas recién pasadas, restringiendo las libertades, incrementando los controles arbitrariamente, limitando la movilización de las personas, estigmatizando o proscribiendo a grupos poblacionales, incrementando los presos en las cárceles, aumentando las penas y las figuras penales de manera irracional, podría ser fácil. Lo difícil es asegurarla mayor participación de todos, el respeto a la dignidad de las personas, el pleno respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos, particularmente de niños, jóvenes, mujeres, indígenas, principalmente los más pobres o en condiciones de riesgo que son los sectores más vulnerables y más excluidos socialmente. Podría ser fácil, aparentemente en el corto plazo, reestablecer o mantener el orden por la mera fuerza pública, sin embargo ese reestablecimiento del orden, esa reducción de la violencia criminal, se puede convertir en el mediano plazo, en una amenaza creciente de violencia, en un espiral o en un círculo vicioso de riesgos, amenazas, respuesta policial, más violencia y resquebrajamiento democrático. La policía tiene que cumplir su rol de manera profesional y enérgica en el marco de las competencias que la ley le asigna, sin embargo, puede existir la tentación de la autoridad política, por atender la demanda de otros actores políticos o de la opinión pública, de asignarle roles que no le corresponden o promover respuestas de corto plazo que no solucionarían el problema, sino que lo podrán agravar con el descrédito consecuente de la entidad policial y el modelo político.

Reiteramos que el principio del modelo de seguridad democrática considera la seguridad como integral, indivisible e inseparable de la dimensión humana, lo que obliga a valorar el factor de percepción de inseguridad como un asunto integral y no solamente delictivo, de tal forma que corresponde implementar medidas multi-institucionales y sociales, integrales, de corto, mediano y largo

plazo, sin perjuicio de las responsabilidades específicas que cada institución tenga.

2. La violencia

La violencia es, desafortunadamente, una manifestación humana y social que tiene que ser reducida en cualquier modelo de sociedad democrática donde, la tolerancia, el diálogo flexible, la promoción de una cultura de paz, el entendimiento y la cooperación, el respeto mutuo, son características necesarias para la convivencia y la solución pacífica de conflictos⁴. La violencia puede ser una manifestación personal y colectiva, que en muchos casos se puede vincular a cuestiones culturales y puede tener motivaciones complejas, por cuanto no es **más, que** la forma que pueden encontrar las personas para enfrentar problemas, diferencias, contradicciones normales, reales, imaginarias, permanentes y ocasionales con otras personas, grupos sociales, políticos, económicos, culturales, religiosos, étnicos, en un mundo heterogéneo donde la gente tiene diferentes experiencias, enfoques, aspiraciones, intereses, preocupaciones y percepciones.

Es difícil tener una única definición de la categoría general de “*violencia*”, muchas veces depende de la apreciación histórica y social, de los valores prevalecientes, de los criterios para calificarla. El término violencia, en sentido amplio, sinónimo de coacción, comprendería tanto la fuerza o violencia física como el miedo o violencia moral o intimidación.⁵

Violencia es cuando el hombre o la mujer en la casa grita, insulta, denigra a su compañera(o) de vida, le tira los platos o cualquier otra cosa que tenga cerca; violencia es cuando los padres golpean a los hijos para reprenderlos o encausarlos por el “*buen camino*” o cuando el maestro insulta o maltrata al niño, niña o joven estudiante como parte de su “*estilo educativo*” violencia es la actuación de un conductor de automóvil que en la vía pública no atiende la señal de tránsito y pasa prepotentemente casi atropellando a los peatones en

⁴ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica(199s), Arto. 2 y otros. Diccionario Jurídico Espada. Siglo XXI.

un acto de superioridad y agresividad; violencia es la actuación de una autoridad policial o estatal, que hace uso excesivo e inapropiado de la fuerza de la que tiene legal derecho a usar pero en condiciones de congruencia, proporcionalidad y oportunidad; violencia es la conducta agresiva de grupos de personas que alteran la vida, la propiedad, la libre movilización de otras personas para reclamar derechos, quizás legítimos; violencia es cuando no se quiere aceptar la derrota en una campaña electoral o en un juego de beisball o en una partida de cartas y se recurre a la intransigencia, a la agresión verbal y física, a la descalificación moral; violencia es la despreocupación de servidores públicos o entidades públicas para atender demandas sociales básicas por negligencia, descuido, insensibilidad, ante, por ejemplo, un enfermo en un hospital, un anciano en situación de abandono, unos niños en la indigencia o en alto riesgo, una víctima de un hecho delictivo. Violencia es la agresión verbal, irrespetuosa, denigrante a la integridad moral y la dignidad contra otras personas, desde la palabra de un locutor, desde un escrito público, desde una imagen televisiva, desde un medio de comunicación. Violencia es la arenga que un religioso podría decir desde el púlpito llamando a la confrontación destructiva y no al diálogo honesto, renovador y reconciliador.

Violencia es un individuo que hiere con un cuchillo o un machete a otro, el que tira una piedra para dañar a otro, el que dispara un arma de fuego, el que golpea con los puños o con cualquier otro instrumento. Violencia son las acciones agresivas o la guerra de un Estado contra otro para imponer su modelo político o económico por encima de cualquier regla u ordenamiento del derecho internacional. Violencia es toda forma que daña física, síquica y moralmente a la persona. Violencia es cualquier mecanismo para atacar, agredir, callar cuando no se puede debatir con ideas, razones, puntos de vista; violencia es una opción inaceptable, que demuestra intolerancia ante las diferencias, intolerancia ante la heterogeneidad, incapacidad de resolver contradicciones, incapacidad de presentar argumentos, incapacidad de debatir ideas. Debatir ideas no es denigrar, insultar, ofender, anular, agredir verbalmente, independientemente del medio o la forma, debatir ideas es plantear razones, expresar puntos de vista, contradecir argumentos, demostrar hipótesis, justificar acciones, exigir respuestas, exigir derechos.

Violencia es el empleador o dueño de empresa que despide al empleado sin sus derechos laborales. Violencia es el que usa el poder que tiene, sea éste económico, político, social, religioso, gubernamental, legal, familiar, físico, jerárquico, etc, para denigrar, dañar, atemorizar, destruir a otra persona. Para unos ese poder será físico y usará su propia fuerza, y será un *peleador callejero* o un *pendenciero*; para otros ese poder será poseer un arma de fuego o un machete o un cuchillo; para otros podrá ser la autoridad que le da la ley como policía, fiscal, juez, abogado o funcionario; para otro podrá ser la cabina de una emisora radial, o una cámara de televisión o en general, la tribuna de un medio de comunicación; para otros podrá ser el poder político o el económico, la capacidad de decidir o de hacer, por encima de todos y de destruir a otros, de imponer cosas que no construyen, que benefician a pocos o quizás a muchos.

Los sospechosos de un hecho delictivo cualquiera o ciudadanos en general, podrán ver violentados sus derechos por la acción de un policía o de un funcionario del sistema de justicia penal cuando se encuentren impotentes ante la fuerza del Estado que bajo el supuesto amparo de “la Ley” la manipula, la sesga, en función del propio interés del que la aplica por encima de lo legítimo y del “bien común”. O por un sistema social que lo juzga y lo condena a priori sin opción, sin espacios para debatir, para oponerse o contradecir, para defenderse. Violencia es cumplir una condena privado de libertad legalmente correcta” en una cárcel, durante cuatro o cinco años, quizás por un hurto menor, con una defensa jurídica limitada y ser marcado para siempre con un profundo resentimiento social, víctima además de la violencia interna que se cultiva desde los mismos centros penitenciarios, llenos de resentimiento, vicios y agresiones.

La violencia no es solo delictiva, otra manifestación de la violencia puede ser religiosa, étnica, económica y política. Se vincula con las motivaciones y manifestaciones violentas. Algunas formas de violencia podrían prevalecer e invisibilizar o limitar la tradicional de violencia criminal, que no es un fenómeno nuevo pero sí creciente, debido en parte a la alta concentración

de personas en las ciudades, la falta de equidad, oportunidades y las necesidades crecientes insatisfechas. Roma (siglo UI), en el inicio de su decadencia, tenía un nivel de violencia criminal y política creciente, una alta concentración desordenada de personas en la ciudad, más alta que la Ciudad de México o Nueva York o Londres y puso en marcha su maquinaria legislativa creando nuevas normas, regulaciones y tipos penales de manera ineficaz. En esto influyen factores culturales, geográficos e históricos, es decir hay manifestaciones de la violencia que podrían prevalecer en una época histórica y en una zona geográfica bajo determinadas características culturales y otras formas podrían prevalecer en otros espacios y en otros tiempos.

Las personas reaccionan de diferente manera ante un mismo estímulo, ante una agresión física, verbal o síquica, unos reaccionarán con más violencia otros quizás guardarán silencio o ¿pondrán la otra mejilla? Es una espiral y un círculo vicioso que es necesario romper para construir una nueva cultura de paz, tolerancia, diálogo, entendimiento y convivencia. La violencia es un riesgo permanente, es una actitud, puede ser una forma de vida, un comportamiento personal, de grupos, social o de estados, que afortunadamente puede cambiarse, puede evitarse su desarrollo a niveles inmanejables. Dentro de cada individuo hay pensamientos y puede haber reacciones violentas, pero no necesariamente comportamientos violentos que son lo que hay que evitar, desestimular desde el punto de vista legal y social.

La violencia pues, es un fenómeno complejo, multifacético y de expresiones tan variadas, a veces rutinarias, otras imperceptibles o culturalmente aceptadas, que se reproduce en forma de espiral en cualquiera de sus formas, de manera creciente. Un tipo de violencia es la violencia criminal o delictiva.

3. Violencia Criminal

La violencia delictiva es una manifestación de la violencia, quizás la más visible, divulgada, definida, legislada, de las formas de violencia. La violencia, en su manifestación delictiva es un asunto social y muticausal, que se caracteriza por la trasgresión de normas jurídicas, derivadas del derecho penal

positivo, pero también por la suma de las percepciones sociales que trascienden a la definición penal y tienen realmente una definición psicosocial. Esto es lo que hace sentir en la población mayor o menor seguridad, mayor o menor desconfianza, mayor o menor temor. Tenemos por lo tanto, dos ámbitos: el ámbito objetivo y el ámbito subjetivo. El objetivo se vincula al hecho ocurrido e identificado como una acción punible, definida por la ley y solo aquella que la ley penal sanciona, tal y como le pueden conocer los órganos policiales, fiscales y judiciales; el subjetivo es amplio y difuso, porque es la suma de percepciones y de inseguridades que no necesariamente se vinculan o dependen de asuntos delictivos o criminales. Lo que para algunos, la opinión pública o ciertas personas pudo haber sido percibido como un hecho criminal, para la policía, el fiscal o el juez, no lo es. La estadística oficial puede registrar y conocer de un hecho, pero la percepción puede percibir una innumerable cantidad de hechos; el hecho puede ser una cuestión menor, poco significativa, o aislada, pero la población puede percibir magnificado o generalizado ese hecho que se convierte en una situación agravada. La suma de esto, es realmente la violencia criminal que tiene una consecuencia directa en la inseguridad ciudadana, que como hemos dicho el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica define como integral, indivisible e inseparable a su dimensión humana. Es esto que juegan un papel relevante los medios de comunicación social que pueden magnificar las expresiones de la violencia e incrementar la desconfianza y la inseguridad, no es solo un rol de reproducir la realidad, sino el riesgo de manipularla y desnaturalizar el loable papel de informar y educar.

La Policía debe trabajar para enfrentar la violencia delictiva en su manifestación objetiva y subjetiva. La presencia policial en la vía pública, la información pública para transmitir confianza y seguridad, la respuesta policial telefónica inmediata para atender una emergencia, la atención oportuna a un llamado de auxilio independientemente de lo que sea, es un asunto de ineludible responsabilidad policial. Las funciones de informar, educar, prevenir y asistir en los asuntos de su competencia, son tareas a las cuales los cuerpos policiales, en un modelo de seguridad democrática, no pueden ni deben renunciar, por cuanto contribuyen a una mejor percepción de seguridad y

tranquilidad. Sin embargo, al juez y al fiscal, interesa ésta solamente en su manifestación objetiva, es decir el hecho concreto conocido o denunciado, del que e existe una e videncia legal suficiente y que es presentado como un caso ante la autoridad judicial competente quien falla definiéndolo como tal.

América Latina tiene una población estimada de 521 millones de habitantes, de los cuales 37 millones somos centroamericanos(7%). Más del 52% de la población latinoamericana es de Brasil, México y Colombia, que poseen además inmensos y heterogéneos territorios. Según estimaciones preliminares pudieron haber ocurrido casi 90 mil muertos víctimas por violencia delictiva durante el año 2003; cerca del 9% de éstos pudieron haber ocurrido en Centroamérica. Los problemas de pandillas o maras asociados a la violencia urbana, han sido un asunto creciente y crítico en El Salvador, Guatemala, Honduras, Brasil y México; el secuestro en diferentes modalidades se ve como un problema en Colombia(cuya complejidad es aún mayor en una combinación de narcotráfico, terrorismo y guerrillas), Venezuela, Argentina, Perú, Guatemala, Honduras; el consumo de droga, el narcotráfico y una serie de formas conexas aparecen como un problema generalizado y creciente, afectando significativamente a la juventud y deteriorando las estructuras políticas y económicas de los países; nuevas y variadas formas de delincuencia organizada parecen vulnerar la capacidad operativa de la policía y la eficacia del sistema penal; los robos violentos a entidades bancarias, financieras y comercios son de creciente preocupación general y particularmente en Guatemala, El Salvador, Colombia, Brasil y México. La violencia criminal como fenómeno complejo, psico-social y multicasual, más que el delito como figura penal y estrictamente policial, se perciben de manera creciente afectando la seguridad y la tranquilidad de las personas y demandando por parte de la opinión pública medidas extremas.

En 1999 se logró comprobar que en El Salvador(Auditoria de la Democracia 1999, University of Pittsburgh⁶), debido a la *elevada magnitud de la delincuencia y de la violencia criminal* esa sensación de inseguridad y

⁶ Estudios similares fueron realizados para Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Paraguay.

¹ciudadana, no solo puede afectar la confianza en el sistema judicial y político sino que reduce el apoyo a un modelo democrático, es decir es un riesgo a la consolidación democrática del país.

Según diferentes fuentes, Latinoamérica podría haber registrado un índice entre 17 y 19 homicidios por cada 100 mil habitantes en el 2003. Países como Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Honduras, Venezuela, Brasil registran índices muy por encima de esa media regional. Muy por debajo de la media(entre 6 y 10 homicidios por 100 mil habitantes) se encuentran Nicaragua, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Chile. Cuba registra niveles inferiores a ese rango. Si comparamos con otros países altamente industrializados como Estados Unidos, con un índice de 6 homicidios por 100 mil habitantes y los países de Europa Occidental donde oscila entre 2 y 4 homicidios por 100 mil habitantes, podría pensarse que los niveles actuales de estos seis países latinoamericanos son relativamente menos peligrosos.

Formas particularmente estudiadas y legisladas de violencia criminal, son la violencia intra familiar y sexual⁷, que de alguna forma puede ser origen social de otras formas de violencia como la violencia juvenil y la urbana. La violencia generada por el crimen organizado nacional y transnacional, es una amenaza creciente que afecta a las instituciones y la estabilidad democrática y obligan a articular esfuerzos internacionales de los cuerpos policiales y los estados.

4. Violencia Juvenil y magnitud del problema en Centroamérica

Los jóvenes en la etapa de adolescencia, que se define en la mayoría de las legislaciones entre la edad de 13 y 18 años, enfrentan cambios físicos y psíquicos que todos nosotros también enfrentamos y que muchas veces pretendemos olvidar. ¿Acaso hay alguien entre los presentes que de manera

7

La Policía Nacional de Nicaragua cuenta con 23 Comisarias de la Mujer y la niñez que atienden de manera diferenciada a las víctimas y la investigación de los hechos de este tipo. Durante 2003 conocieron de 12,470 casos. En el resto de Centroamérica no existe aún una red tan amplia para captar este tipo de denuncias cuyos hechos —según encuestas- tienen el nivel más alto de cifra oscura o desconocida.

misteriosa haya saltado su edad cronológica de los 120 13 años hasta los 21?

⁸ Todos hemos vivido esa época y si somos honestos, todos podremos encontrar en nuestros recuerdos alguna que otra 'travesura' o alguna actitud osada o quizás, vista desde el presente, podría calificarse de espontánea e irresponsable. Cosas que quizás hoy no haríamos o las pensaríamos mucho. Estos cambios se dan en una crisis interna y externa y aunque cada joven enfrenta de manera diferente, hay características comunes. A esta edad se piensa que el mundo está a nuestros pies, que podemos hacer casi todo y tenemos un entusiasta espíritu y una rebeldía característica, mucha energía física y un impulso de rebasar nuestros límites y nuestros espacios, una necesidad inmensa de ser visibles y reconocidos, dejar de ser niños y pasar a ser adultos, en un tránsito natural no carente de contradicciones dentro del seno familiar y social en el que nos ha tocado vivir.

Centroamérica, enfrenta un panorama social de riesgo, la mayoría de nuestros países presenta bajo nivel de desarrollo humano⁸, altos niveles de pobreza, alta desigualdad en la distribución del ingreso, amplios grupos sociales y étnicos excluidos y sin acceso a las escasas opciones de desarrollo, altos niveles de analfabetismo, limitado acceso a la educación y la salud, una ineficaz política social, limitadas opciones de empleo y vivienda, débiles instituciones, agravado esto por los remanentes de la guerra y las heridas aún no sanadas. Esta crítica situación socio económica genera una alta vulnerabilidad que hace del fortalecimiento democrático un proceso frágil y favorece de alguna forma el surgimiento de diferentes manifestaciones de la violencia, de manera particular la violencia juvenil. Centroamérica es una región mayoritariamente joven, 14.5 millones de una población de 37 millones de habitantes⁹ son menores de 15 años(39%), el 36% son mayores de 15 y menores de 30 años, es decir, casi el 70% de la población es considerada joven.

⁸ Según el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, preliminar 2003, de un conjunto de 175 países del mundo el (índice de Desarrollo Humano de los países de Centroamérica es el siguiente: Costa Rica(42), Panamá (59), Belice (67), El Salvador(105), Honduras (115), Guatemala(119) y Nicaragua(121)

⁹ Datos de 2001. Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2003. Los países con mayor porcentaje de población menor de 15 años son Guatemala(43.3%), Nicaragua(42.2%) y Honduras(41.2%)

El fenómeno de grupos de jóvenes y adolescentes calificados en condiciones de riesgo social, que se manifiestan con acciones violentas y criminales de manera sistemática, transgrediendo la ley y asumiendo un conjunto de simbolismos que los identifican, es calificado como *pandillas* o *maras* y ha tenido un comportamiento creciente a partir de principios de la década de los noventa, agravado por la fuerte expulsión de inmigrantes de los Estados Unidos al concluir el conflicto bélico de Centroamérica, muchos de ellos habían cumplido condena por delitos cometidos y otros simplemente habían vivido evadiendo la legalidad migratoria. Esto ha tras culturizado conductas de los suburbios urbanos de Los Ángeles y otras ciudades así como de centros penales norteamericanos a las calles de Centroamérica, carentes, además, de instituciones reeducativas apropiadas. Los países que han registrado mayor violencia de estos grupos han sido El Salvador, Guatemala y Honduras. En menor grado de violencia se han manifestado más locales y menos organizadas en Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice.

En Guatemala, Honduras y El Salvador se ha promovido en los últimos años una política de “*cero tolerancia*” para las pandillas, aprobándose severas penas para las maras que amenazan con tomar el control de los espacios públicos. Se han formulado “leyes antimaras”, estableciéndose diferentes planes especiales con el apoyo del Ejército: “Operación Libertad”, en Honduras, “Plan mano dura” en El Salvador, “Plan escoba” en Guatemala, los que han generado polémicas internas de rechazo, pero también han contado con cierta simpatía pública ante la magnitud del problema que enfrentan. En cambio, en Nicaragua, donde la amenaza de este fenómeno es relativamente menor y cualitativamente diferente, el consenso es evitar una llamada “*política del garrote*” y aplicar un “*modelo de concertación social*” que permita reinsertar a los jóvenes en alguna actividad útil. Esta estrategia se ha llamado “no a la violencia”. Un hallazgo interesante en la experiencia práctica reciente de Nicaragua es que se ha identificado que existe un vínculo de afinidad entre el “joven pandillero” con su madre, lo que ha facilitado que la policía busque como aliada a esta mujer (en muchos casos a cargo de la casa), lo que permite obtener una reacción favorable del joven. Esta experiencia no parece ser igual en los países centroamericanos del norte, donde (quizás por el factor

migratorio y los vínculos con delincuencia organizada e internacional), se han perdido estos vínculos familiares.

En los últimos diez años, han entrado en vigencia en los países Centroamericanos nuevas legislaciones sobre niñez y adolescencia. Estos nuevos códigos han estado precedidos y anteceditos por una fuerte polémica pública de algunos sectores, reproducidas a su vez por los medios de comunicación social, que han calificado muchas veces a la ligera, estos nuevos instrumentos jurídicos como una imposición externa, como un instrumento que promueve la impunidad, la violencia juvenil y que son ineficaces para la prevención y represión de estos fenómenos. En algunos países se implementaron reformas en el corto plazo, en otros hay iniciativas pendientes de ejecutar, en la mayoría no se han desarrollado de manera real las medidas gubernamentales y sociales previstas en estas leyes, entre ellas la instauración de suficientes juzgados especializados para atender los delitos cometidos por adolescentes, inexistencia o insuficientes centros y medidas de protección especial o de reeducación. Se ha dado énfasis, de manera equivocada únicamente a la Justicia Penal Especializada de Adolescentes y se han descuidado los otros asuntos como los derechos civiles y políticos, la política de atención integral. El apropiado espíritu de esta nueva legislación que pretende reconocer a todo niño, niña y adolescente como sujeto social y de derecho, así como el principio de interés supremo del niño, niña y adolescente, se ha visto lesionado por la percepción pública y la limitada capacidad gubernamental.

Quisiera compartir un caso a manera de ejemplo. En una delegación policial de Nicaragua, en un departamento del norte del país, visité las celdas de detención policial preventiva. De un total de 28 detenidos, dos eran adolescentes varones de 16 y 17 años. Estos estaban allí por delitos menores(hurto, lesiones), tenían 25 y 35 días de estar privados de libertad en condiciones legales de acuerdo a la actuación policial. Se encontraban a la orden del Juzgado Especial de Adolescente, ubicado en Ciudad Darío(la pequeña ciudad donde nació Rubén Darío), a unos 100 kilómetros de distancia. El juez respectivo había confirmado la detención policial al ponerse

a la orden el caso en el término de 24 horas, sin embargo sería hasta fines del mes siguiente que dictaminaría sobre el mismo. En términos reales, es correcto que existan juzgados especiales para adolescentes, pero cuando estos se encuentran físicamente tan distantes y la capacidad del judicial se ve seriamente limitada (solo existen tres juzgados especializados en todo el país), parece resultar más conveniente que fuera el mismo juzgado local común, donde se cometió el hecho criminal, y que atendiera estos hechos presuntamente cometidos por adolescentes y seguramente el tiempo de detención en espera de sentencia, se reduciría de forma significativa. Las consecuencias psicosociales durante estos largos y no educativos periodos de detención son conocidas: resentimiento, mayor agresividad, más mañas aprendidas.

En Nicaragua, en el 2002 el 8%(3280) de los detenidos fueron adolescentes, en el 2003 el porcentaje de adolescente detenidos correspondió al 8.3%(2545) del total, sin embargo, debido a la entrada en vigencia parcial en diciembre 2002 del Nuevo Código Procesal Penal¹⁰ que pasa de un modelo inquisitivo, escrito y largo, a un modelo acusatorio, oral, sumario y más garantista, considerando la detención como una medida de excepción, se produjo una reducción de la detención policial preventiva en un 26%. Los adolescentes, niños y niñas, fueron víctimas en el 9.9% de los hechos conocidos. Se conocieron 17 suicidios de jóvenes menores de 18 años(9% del total).

Según datos oficiales de los cuerpos policiales de Centroamérica, en la región se identifican un total de 69 mil personas miembros de pandillas o maras, en 920 grupos; el 88% de los integrantes están en Guatemala, El Salvador y Honduras.¹¹ Es importante señalar, sin embargo, que existen diferentes criterios para esta clasificación, así como diferentes niveles de confianza en la información disponible. Según informes policiales, personas vinculadas a pandillas son presuntos autores del 45% de los homicidios en Honduras y El

¹⁰ El Nuevo código Procesal entró en vigencia el 24 de diciembre de 2002 para los delitos graves (penas mayores de 3 años) y entrará en vigencia para el total de hechos delictivos en diciembre del 2004, mientras tanto sigue en vigencia el viejo código de Instrucción criminal de fines del siglo XIX.

¹¹ Informe Equipo Técnico para el Estudio y Evaluación de la actividad delictiva de las pandillas y maras. comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe. Diciembre 2003.

Salvador y el 20% en Guatemala. Durante el 2003 en Panamá cometieron 29 homicidios, en Nicaragua 11 y en Costa Rica 2. En Guatemala, El Salvador y Honduras se reconocen vínculos estables entre pandillas y grupos de delincuencia organizada o asociaciones internacionales criminales, conservando lenguaje, símbolos y prácticas delictivas. En el caso del resto de países de Centroamérica no se identifican vínculos internacionales y más bien formas limitadas y locales de organización y comportamiento.

5. El papel de los cuerpos policiales

Existe la tendencia peligrosa ante la presión pública, social y política, de recurrir a enfrentar estos problemas mediante las tradicionales respuestas policiales a la delincuencia juvenil, más vinculadas al tradicional modelo de seguridad nacional, es decir: militarizar la seguridad pública, sacar el ejército a la calle, crear nuevas figuras penales y endurecer las penas, incrementare 1 número de personas detenidas, restringir o limitar ciertos derechos y garantías, estigmatizar a ciertos jóvenes o grupos de jóvenes como delincuentes, pandilleros o mareros. Es suficientemente confirmado que todas estas medidas no tienen eficacia real y el costo social de imponer el orden es demasiado alto al reducir los espacios de libertad y de derechos humanos.

En la XXIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y República Dominicana realizada en Belice¹² se acordó entre otras cosas:

“Continuar estrechando nuestra cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana o instruir a las y los Jefes o Directores de Policía de Centroamérica a redoblar sus trabajos para la presentación de una estrategia de acción regional contra las pandillas y “maras” que deberá ser presentada a la mayor brevedad a al Comisión de Seguridad para su adopción”. En octubre recién pasado la XXVII Comisión de Seguridad de Centroamérica expresó su apoyo a la iniciativa de los y las Jefes o Directores de Policía de Centroamérica encaminada al combate a las maras y/o pandillas para elaborar estrategias que concluyan con un Plan Regional que propicie un efectivo

¹² Acuerdo No. 11 de la Declaración de Belice. XXIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y República Dominicana. Belice, 19 de diciembre de 2003.

control de las mismas)¹³ La Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica en agosto 2003¹⁴ había acordado formular una estrategia conjunta e integral a partir de una evaluación de la magnitud del fenómeno de la violencia juvenil de pandillas y maras en cada uno de los siete países de la región, conformando para tal efecto una *Comisión Aa' bac* que analizaría *in situ* la problemática, enfoques e iniciativas para atender desde la función policial, este fenómeno de creciente preocupación. El Equipo Técnico Regional realizó las visitas a cada una de las siete capitales de Centroamérica durante el mes de Noviembre y diciembre de 2003.

La experiencia policial común permite identificar algunas causas y condiciones que propician el desarrollo de estos grupos de pandillas delictivas, que podrían ser personales, psicológicos, culturales, económicos, comunitarios y sociales entre los que se enumeran principalmente:

- a) consumo de drogas y alcohol
- b) Víctimas de abusos, negligencia o maltrato por parte de padres, tutores o parientes. Violencia intra familiar
- c) Procedencia de familia con comportamiento delictivo o problemas de conducta.
- d) Perciben un sentimiento de rechazo social y se sienten estigmatizados. Resentimiento social.
- e) No poseen hogar o han sido abandonados por su padre o madre. Desintegración familiar.
- O Buscan solidaridad, apoyo, identidad, sentido de pertenencia, seguridad.
- g) Reproducen el ambiente y el medio violento de donde vienen. Cultura de violencia
- h) Falta de opciones de recreación sana y deportes.
- i) Marginación, pobreza, falta de opciones laborales, dificultad de acceso a la

¹³ comunicado de la XXVII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, punto No. 8. San Salvador el 22 de octubre de 2003.

¹⁴ XIII Reunión Extraordinaria de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe, realizada en Roatán, Honduras, el 21 de agosto de 2003.

educación y servicios básicos.

j) Temor a la amenaza y represalia de abandonar la pandilla cuando ya ha entrado a ella.

k) Transculturación recibida de pandilleros provenientes de otros países y problemas migratorios.

1) Regionalización del fenómeno.

En cada país centroamericano, diferentes instituciones estatales y no gubernamentales han formulado planes y programas encaminados a enfrentar el fenómeno de violencia juvenil, desafortunadamente no siempre integrados y enfocados de acuerdo al perfil de cada uno hacia medidas de reeducación, orientación, asistencia social, psicológica, psicoterapéutica y educativas. Desde cada cuerno policial de la región, con la participación de otras entidades se promueven programas de prevención, policía comunitaria, policía amigo, prevención del consumo de drogas, Comunidad más segura, Jóvenes para el futuro, Vecinos vigilantes, plan de eficacia comunitaria, etc.

Propuestas estratégicas:

Nos atrevemos a proponer algunas ideas estratégicas que podrían contribuir para enfrentar el actual problema de la violencia urbana y juvenil, podrían ser.

1. Designar grupos especializados o unidades diferenciadas de policías que atiendan los asuntos de la violencia juvenil, que establezcan las coordinaciones y promuevan las acciones preventivas para enfrentar el fenómeno.
2. Conformar mecanismos e instancias interinstitucional e intersectorial para abordar de manera integral el problema de la violencia juvenil.
3. Propiciar la cooperación internacional y de la empresa privada para captar recursos y promover el desarrollo de programas.
4. Fortalecer un enfoque policial preventivo y proactivo ante los problemas delictivos y particularmente de violencia juvenil.

5. Promover la descentralización para la decisión en el nivel local y municipal para atender las necesidades de la comunidad en cuanto a la prevención delictiva y fortalecimiento de la seguridad ciudadana, con un enfoque de relación policía-comunidad y de derechos humanos.

6. Promover un nuevo modelo policial de actuación.

7. Evaluar sistemáticamente los resultados cualitativos y cuantitativos de las acciones policiales, institucionales y sociales.

6. Conclusiones

A manera de conclusiones expresamos lo siguiente:

1. El actual modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica considera como nuevas amenazas a la seguridad la corrupción pública y privada, la pobreza y la pobreza extrema y la delincuencia. La seguridad es integral, indivisible e inseparable de su dimensión humana.

2. La violencia es un factor social y multifacético que tiene diferentes manifestaciones. La violencia puede ser política, social, económica, religiosa, delictiva. La violencia es un fenómeno que puede ser creciente y se desarrolla en forma de e espiral en una cultura social que no promueva la paz, la convivencia y la solución pacífica de los conflictos.

3. La violencia delictiva es una manifestación de la violencia, quizás la más visible, divulgada y legislada, de las formas de violencia, que se caracteriza por la trasgresión de normas jurídicas, pero también por la suma de las percepciones sociales que trascienden a la definición penal, que es lo que hace sentir en la población mayor o menor

seguridad, desconfianza y temor. La violencia delictiva puede ser, entre otras, violencia intra familiar y sexual, violencia juvenil, violencia urbana, violencia vinculada al crimen organizado, etc.

4. El fenómeno de grupos de jóvenes y adolescentes en condiciones de riesgo social que se manifiestan con acciones violentas y criminales de manera sistemática, transgrediendo la ley y asumiendo un conjunto de simbolismo que los identifica, son identificados como *pandillas* o *maras* y ha tenido un comportamiento creciente a partir de principios de la década de los noventa, agravado por la fuerte expulsión de inmigrantes de Estados Unidos y la tras culturización, sumado a las limitadas condiciones socioeconómicas de la región.

5. En Centroamérica se identifican 69 mil miembros de pandillas o maras, en 920 grupos; el 88% de los integrantes se están en Guatemala, El Salvador y Honduras. Estos tres países han desarrollado una política de tolerancia cero, endurecido las penas y generado planes de mano dura. En Nicaragua, donde el problema es relativamente de menor magnitud, se ha pretendido aplicar un mecanismo de concertación y reinserción denominado “*no a fa violencia*”

6. El fenómeno de violencia delictiva de pandillas es un problema Mult. causal que requiere medidas integrales e interinstitucionales. Debe evitarse caer en la tentación de enfrentarlo con mecanismos policiales tradicionales vinculados a un modelo de seguridad ya superado.

7. Es conveniente que los cuernos policiales de Centroamérica promuevan un nuevo modelo de actuación policial que enfatice la prevención, la participación comunitaria, el respeto a los derechos humanos, la responsabilidad local y la participación multiinstitucional e intersectorial, particularmente en el abordaje de la violencia juvenil.

BIBLIOGRAFÍA BASICA

Constitución Política, Leyes, Reglamentos, Doctrina Policial; Policía Nacional de Nicaragua. Publicación No. 1. El Amanecer S. A. Managua, 1998.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana SG. SICA. 1997.

Código de la Niñez y la Adolescencia de Nicaragua, Ley 287, Mayo 1998.

Anuarios Estadísticos 2000,2001,2002, 2003. Policía Nacional de Nicaragua, Secretaria Ejecutiva.

Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, 2002, 2003. ONU.

Diccionario Jurídico Espasa Siglo XXI, Madrid, España, 2001.

Philippe Sassier, Tolerancia ¿para qué?, Taurus, Alfaguara, México 2002.

Collo, Paolo; Sessi Frediano; Diccionario de la tolerancia; Grupo Editorial Norma, Julio 2001, Bogotá.

Documentos varios de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica.

Documentos de la Comisión de Seguridad y de la Cumbre de Presidentes de Centroamérica.

Escritos y publicaciones varias del Conferencista.