

Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil



# **América Latina: Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

## **Documento de trabajo**

**No reproducir sin autorización de DNI y sus autores**

**Elaborado por:  
Guillermo Acuña González  
Andrea Milla Quesada  
Investigadores**

**FLACSO Sede Académica Costa Rica**

***Para DNI Costa Rica y el Proyecto Regional de DNI sobre JPJ  
en el marco de las  
Acciones de Incidencia Regional***

**San José. Costa Rica**

**Julio 2009**

*Este documento de trabajo se hizo gracias al apoyo económico de ICCO-Kerkinactie en el marco de las acciones de seguimiento del proyecto de incidencia hacia la XVIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de sobre Juventud y Desarrollo - 2008*

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil****CONTENIDOS**

- 1. Introducción**
- 2. Los marcos regionales: el concepto de seguridad y sus componentes en los esquemas de funcionamiento institucionales.**
  - 2.1 La seguridad como marco general.*
  - 2.2 Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana en el marco de los Derechos Humanos.*
  - 2.3 Seguridad Hemisférica y América Latina.*
- 3. Las implicaciones del proceso de implementación de seguridad en los ámbitos de la Justicia Penal Juvenil: principales características.**
  - 3.1 Introducción.*
  - 3.2 Modelos de Justicia Penal Juvenil.*
  - 3.3 Tendencias de Justicia Penal Juvenil en latinoamerica.*
  - 3.4 Análisis de la implementación de Políticas de Seguridad y su relación con los sistemas de Justicia Penal Juvenil.*
- 4. Balance general: retos y desafíos.**
- 5. Recomendaciones.**

**Bibliografía.**

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil****1. Introducción**

El presente documento tiene como objetivo conocer las tendencias generales derivadas de la relación entre seguridad y juventud, a partir de un análisis general sobre las políticas de seguridad instauradas en la región latinoamericana y sus efectos sobre los sistemas de justicia penal juvenil en la región. Fue elaborado en el contexto de la discusión que suscitó la realización de la XVIII Cumbre Iberoamericana dedicada al tema de Juventud y Desarrollo, a desarrollarse en el mes de octubre de 2008 en la ciudad de San Salvador.

En 1989 se adopta la Convención sobre los Derechos del Niño que comprende 54 artículos que dan una amplia protección a las personas menores de edad. En relación con la temática de justicia penal juvenil, a partir de la adopción de esta Convención y los principios que la misma contiene (en particular sus artículos 37º y 40º que indican normas y procedimientos para el abordaje de los menores de 18 años en conflicto con la ley) los Estados que la suscriben deben de implementar el modelo de Justicia Penal Juvenil Especializada, adecuándolo a un modelo de justicia, basado en el principio rector del interés superior del niño y la obligación de los Estados por velar que se protejan los Derechos Humanos de las personas menores de edad.

Así, en la mayoría de países latinoamericanos se promulgan legislaciones producto de la Convención de carácter específico en materia penal juvenil o general, sobre la protección a los y las menores de edad por parte del Estado. Sin embargo, los marcos institucionales, la débil o nula aplicación de medidas socioeducativas no privativas de libertad, así como la escasa formación y capacitación en los operadores de la administración de Justicia Penal Juvenil y la priorización de la acción policial y los planes de mano dura en el marco de la seguridad ciudadana, así como el rechazo y la estigmatización contra la población en conflicto con la ley, son aspectos que constituyen limitante para el desarrollo e implementación de un verdadero enfoque de justicia integral aplicado a los menores de edad en conflicto con la ley.

Por otra parte, procesos de carácter estructural como la modificación de las economías nacionales, y la aplicación de programas económicos y políticos tendientes a reducir el rol de los estados nacionales en el conjunto de la región latinoamericana con el consiguiente efecto en la gestión social de tales estados, han impactado en la calidad de vida de amplios sectores de la población, que han quedado excluidos y segregados de los mercados de

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

trabajo formal y de las oportunidades de integración social, generando nuevas dinámicas de desigualdad manifiesta en la región.

Como resultado de lo expuesto y en conjunción con otros factores de naturaleza estructural tales como los periodos de guerra civil o lucha armada, procesos vinculados con la violencia social se instalaron en la región latinoamericana durante la década de los años noventa, aumentando en su intensidad y permitiendo el surgimiento de esquemas en transición, de una seguridad integral y afincada en la responsabilidad compartida de los actores involucrados, a mecanismos y acciones de *securitización* basados en la premisa de que con *mano dura* debería combatirse la “escalada de violencia” instalada en la región.

Este contexto, junto con la recomposición del bloque hegemónico mundial de finales de los años noventa o coyunturas como los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001, interviene en la implementación de abordajes que no han permitido el desarrollo de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en referencia a las personas menores de edad en conflicto con la ley.

Los nuevos enfoques de seguridad hemisférica, en los que aparecen temáticas, nuevos actores y la reconfiguración de regiones en virtud de sus roles e importancias geopolíticas, tienen efectos sobre el desarrollo del modelo de Justicia Penal Juvenil en la región.

Problemáticas como el terrorismo, las migraciones y el narcotráfico, han propiciado la constitución de una agenda pública (no siempre sustentada en un debate certero y equilibrado) en la que se ha incorporado la *necesidad* de aplicar procedimientos de justicia rápida, punitiva, castigadora y ejemplarizante sobre las personas menores de edad como si fueran adultos, necesidad reforzada por mitos colectivos, la presión de actores vinculados con las políticas públicas de seguridad y el rol de los medios de comunicación como agentes protagónicos.

La relación entre nuevos esquemas de seguridad y la implementación de modelos que impugnan al menor como si fuera un adulto y lo convierten en un actor mas *al que hay que vencer* en el marco de la cruzada contraterrorista implementada a escala hemisférica, forma parte de una tendencia que gana terreno en la región.

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

Este informe se propone desarrollar un análisis sobre los efectos de dicha relación en el contexto regional. Fue elaborado a partir de la sistematización y análisis de fuentes secundarias que abordan las temáticas en discusión: Seguridad y Justicia Penal Juvenil.

La discusión propuesta en este informe se divide en 4 secciones.

En la primera, se incluye una necesaria reflexión sobre el desarrollo conceptual de la noción de seguridad y sus componentes en la región. La segunda sección aborda un sondeo sobre los sistemas de justicia penal juvenil en Centroamérica y su relación con los esquemas de seguridad. La tercera sección señala un balance analítico sobre la relación entre las dimensiones de interés, así como los retos pendientes. Finalmente en la cuarta sección se desarrollan una serie de reflexiones finales y recomendaciones en la temática.

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

### **2. Los marcos regionales: el concepto de seguridad y sus componentes en los esquemas de funcionamiento institucionales.**

#### *2.1 El desarrollo de la noción de seguridad en América Latina*

En términos generales la noción de seguridad está referida a la reducción de riesgos y temores que amenazan la libertad y desarrollo de los individuos y las colectividades; su amplitud y multidimensionalidad hace referencia a particularidades en cada contexto económico, social e histórico determinado, donde se desarrollan prácticas que evidencian la falta de seguridad en el conjunto de población<sup>1</sup>.

Así, coexisten diversos enfoques de seguridad practicados por actores que lo adoptan según su ubicación en la estructura de toma de decisiones, la gestión social y la promoción de abordajes basados en el respeto a los derechos humanos; el concepto de seguridad nacional, cuyo objeto de protección alude la defensa del territorio y la integridad nacional, la seguridad humana, que plantea la reducción de las situaciones que amenazan las libertades de las personas y está configurada por la seguridad democrática y la seguridad ciudadana como enfoques; y otros conceptos relacionados como seguridad pública y política criminológica (Fesaméricacentral, 2006)

La noción de seguridad en la región latinoamericana está condicionada por los impactos de la geopolítica<sup>2</sup> afincada en el desarrollo de nuevos intereses hemisféricos y la aplicación de políticas de seguridad de Estados Unidos para la región (como el Plan Colombia y recientemente el Plan Mérida), los resultados de la lucha antidrogas, el aumento de la pobreza y la exclusión y la debilidad en los mecanismos de inclusión democrática en los países de la región.

---

<sup>1</sup> Esta noción, que acuña las elaboraciones más ampliadas provenientes de organismos como PNUD, tiene un avance notable, por que coloca el centro de la discusión en dimensiones no tradicionales de la seguridad, como el uso de la fuerza y el autoritarismo de estado (seguridad nacional); sin embargo, su debilidad radica en que parte de un principio de las libertades individuales que supone una igualdad entre todos los individuos; por lo tanto, no cuestiona los procesos de naturaleza estructural que suponen un aumento de la desigualdad y la exclusión social en contextos sociales, económicos e institucionales determinados.

<sup>2</sup> Una alusión directa a este tema será desarrollada cuando se analicen las implicaciones de la relación entre Estados Unidos y América Latina bajo los esquemas de seguridad que implementa aquel país. Puede consultarse en el acápite 2.3 de este documento.

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Para Rojas y Fuentes

*“Durante el período de guerra fría primaron los conceptos de seguridad enfocados en la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana como un concepto articulador clave en un mundo en transición”. (2002)*

En el caso de Centroamérica, al igual que en el resto de la región latinoamericana, las distintas manifestaciones de inseguridad están relacionadas a un conjunto de variables de carácter estructural, tal y como se detalla a continuación:

- El crecimiento de la pobreza y la exclusión social exacerbada con la crisis del Estado para adaptar su gestión a las políticas neoliberales en la década de los años ochenta.
- El desarraigo, la crisis de incertidumbre y la ubicuidad del miedo.
- La transnacionalización y sofisticación del delito.
- Los problemas del sistema de justicia, como producto de la debilidad normativa y/o la ineficacia de las instituciones de control social-reactivo (Fesaméricacentral, 2006)

En este marco, la derivación hacia propuestas de conceptualización de la seguridad afincadas en dimensiones como el desarrollo y los derechos humanos (Seguridad ciudadana) si bien proporcionan una alternativa a los enfoques basados en el blindaje nacional y el uso de la fuerza militar *hacia dentro o hacia afuera*, también deben ser leídas con alguna reserva en cuanto su potabilidad para explicar las dimensiones causales del aumento de la inseguridad en la región latinoamericana.

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

### 2.2 *La seguridad ciudadana: Los matices de un proceso*

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) la discusión del concepto de seguridad debe partir de un punto de vista democrático, comprometido con los derechos humanos y con el ejercicio de las libertades de las personas. No se aleja entonces de algunos de los principios indicados en el apartado reciente.

El concepto de desarrollo humano ha sido enriquecido por la noción paralela de la seguridad humana, en el que se presenta una separación de nociones típicas de la Guerra Fría que vinculaban la seguridad a la protección del territorio ante las amenazas armadas; actualmente el concepto se vincula con las amenazas generadas por la enfermedad, el hambre, el desempleo, la delincuencia, los conflictos sociales, la represión política y los riesgos ambientales.

Básicamente, la seguridad humana se concibió como la condición de encontrarse libre de temor y de necesidad material. Se trata de un concepto caracterizado por su universalidad, interdependencia, carácter preventivo y focalización en las personas y se caracteriza por siete dimensiones, según la naturaleza de las amenazas enfrentadas por las personas: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política (PNUD, 2005).

Esta concepción es ampliada en el Informe Mundial de Desarrollo Humano del mismo organismo, donde se establece una relación intrínseca entre seguridad y desarrollo.

*“Si el desarrollo humano consiste en un proceso de ampliación de las opciones disfrutadas por las personas, la seguridad humana denota, más bien, la estabilidad con la que pueden ser efectivamente aprovechadas tales opciones. Se convierte así en un atributo del desarrollo humano: el de saber que las oportunidades por este provistas cuentan con una alta probabilidad de no desaparecer súbitamente” (PNUD, 2005).*

Los diversos informes de Desarrollo Humano realizados en América Latina señalan que los problemas de la criminalidad han llegado a ocupar un lugar central en las preocupaciones de las personas. Las temáticas que surgen como elemento de estudio, son la delictividad urbana en Venezuela, la impunidad en Guatemala, la delincuencia como debilitamiento del vínculo social y del sentimiento de comunidad en Chile, el efecto de la inseguridad

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

ciudadana en la segregación residencial y en la privatización de la seguridad en Uruguay, la violencia en la criminalidad ligada al narcotráfico en Colombia y la inseguridad ciudadana en El Salvador.

El concepto de seguridad humana se ocupa de un amplio ámbito de acción, transitando desde el núcleo duro de los derechos humanos hasta la tercera generación de los mismos (derechos de los pueblos a la paz, ambiente sano y al desarrollo), pasando por la protección a las libertades y garantías individuales y los derechos económicos y sociales.

Por otra parte, la Seguridad Ciudadana se encarga de tutelar la protección efectiva del derecho a la vida y a la integridad personal (integridad física, emocional, sexual), así como de otros derechos inherentes al fuero personal, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio, es decir el núcleo de los Derechos Humanos y las libertades y garantías individuales. Se entiende por seguridad ciudadana *“la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros”* (PNUD, 2005). El concepto tiene 3 componentes:

- La *victimización* de las personas, como el acontecimiento real de hechos de violencia y despojo, la amenaza objetiva.
- La *percepción de inseguridad*, como la probabilidad atribuida a la ocurrencia de tales hechos, la amenaza subjetiva. Esta percepción genera alteraciones visibles, frecuentemente negativas, en el comportamiento individual y social<sup>3</sup>.
- La *segurabilidad*, como *“el conjunto de pensamientos, sensaciones y comportamientos que le permiten a una persona sentirse segura y retornar a un estado de seguridad tras experimentar cualquier tipo de situación de inseguridad”*, es decir, prevenir las amenazas y protegerse de ellas.

Este concepto está ligado con muchas otras formas de seguridad humana ya que la generación de la inseguridad ciudadana frecuentemente remite a escenarios de vulnerabilidad económica, política, social y familiar que alimentan y reproducen la violencia y

---

<sup>3</sup> La percepción de la inseguridad se afina en la dimensión subjetiva de la misma, con los consiguientes efectos y peligros que conlleva. Se habla de la dimensión subjetiva cuando las preocupaciones y miedos de la población tienen que ver con el aumento de la criminalidad y la violencia, lo que no toma en cuenta elementos objetivos, reales, comprobables, contextualizados, sobre el aumento de la delincuencia. Estos miedos se traducen en realidades que son plasmadas en respuestas y políticas públicas, las más de las veces de corte autoritario, para contenerlos.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

la solución de la inseguridad ciudadana pasa por reducir la vulnerabilidad de las personas frente a la violencia, por el aumento de su capacidad para activar mecanismos sociales de protección y la participación activa en la construcción de su entorno.

En este marco, el rol *teórico* y operativo de las instituciones públicas (policía, tribunales de justicia, entidades proveedoras de servicios básicos de bienestar, municipalidades, etc) es asegurar una tutela efectiva de los derechos humanos reafirmando el papel central que debe asumir el Estado en materia de seguridad ciudadana.

Como es notable, se produce un distanciamiento entre los enfoques de seguridad nacional y los nuevos marcos de análisis que plantean la relación entre seguridad y libertades individuales. En este proceso, es posible identificar como avances el desplazamiento de la discusión sobre seguridad desde una institucionalidad basada en la represión (policía, militares) hacia otras entidades vinculadas con la gestión social.

Pese a ello, el abordaje desde la perspectiva de la seguridad ciudadana no plantea resultados positivos en la superación de la inseguridad a nivel regional, precisamente por que en la teoría y en lo práctico, mantiene también la discusión en el ámbito de una institucionalidad basada en la represión; aunado a una debilidad en la lectura estructural sobre la desigualdad y los elementos de exclusión social que condicionan en muchos sentidos el aumento de la inseguridad a escala regional, existe un peligro de que en muchas sociedades se regrese a las practicas autoritarias<sup>4</sup>, orientadas a procesar a ciertos sectores sociales y encubrir a otros.

*El peligro estriba en que pueda justificarse de nuevo, y ya hay suficientes síntomas para ello, un sobre dimensionamiento de la lógica militar en las políticas de seguridad interior, especialmente en torno al combate del crimen organizado y también como reactivo (operativos conjuntos con la policía) contra la delincuencia común. Colateralmente se observa un sobreprotagonismo de la lógica policía y penalista, que se ha acentuado para afrontar las amenazas de la delincuencia común, no así para encarar la impunidad de los delitos cometidos por sectores que, debido a su poder económico e ingerencia en los círculos políticos, se procuran de facto un cerco de impunidad. (Fesamericacentral, 2006:16)*

---

<sup>4</sup> Las combinaciones entre la percepción de inseguridad y el aumento de respuestas de corte policial y autoritario, encuentran sustento en el desarrollo de un discurso mediático que atiza el pánico moral, es decir, la creación de un proceso colectivo en el que se deben ensayar acciones de mano dura para mediatizar el conflicto y la inseguridad.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Por otro lado, según el III Informe del Estado de la Región (2008) al finalizar la primera década del siglo XXI, Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana en términos de violencia social y delictiva, con la presencia de actores como los menores de edad en conflicto con la ley, pero también como víctimas de la inseguridad existente.

La violencia tiene una huella distinta a la experimentada durante la segunda mitad del siglo XX que fue de carácter político y se manifestaba sobre todo en áreas rurales periféricas. En la actualidad, la violencia es fundamentalmente social, de las relaciones entre las personas, localizada en los centros urbanos, en especial en las capitales, donde se asienta el poder.

Los graves problemas de seguridad ciudadana plantean un complejo desafío para las sociedades regionales. Desde el punto de vista social, constituyen un factor de desarticulación, pues afectan las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades. Desde una perspectiva política, impactan el apoyo ciudadano a los sistemas políticos, creando climas de opinión que toleran las soluciones extra-legales al problema, la “limpieza social” y la justicia por la propia mano.

En este contexto, existe un acuerdo público de que los jóvenes son la población más vulnerable al riesgo de involucrarse en actividades delictivas, en especial durante la adolescencia, y que estos jóvenes que están expuestos a factores múltiples de riesgo suelen vivir en zonas que son, a su vez, de alto riesgo en las ciudades. Como lo plantea Reguillo (2008)

*El 28 por ciento de la población de América Latina y el Caribe son jóvenes entre diez y veinticuatro años, pero en los países más pobres de la región, como Haití y Nicaragua, este porcentaje se eleva al 35 por ciento; mientras oscila entre el 30 y el 35 por ciento en Guatemala, Honduras, Paraguay y la República Dominicana, en contraste con el 23 por ciento en Cuba, Puerto Rico y Uruguay, donde la esperanza de vida es mucho mayor y el índice de pobreza claramente inferior. En varios países latinoamericanos (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) más del 50 por ciento de los jóvenes viven en situación de pobreza y mientras en 2002 uno de cada tres jóvenes urbanos era pobre, en zonas rurales este porcentaje se elevaba a la mitad.*

*Estas cifras nos muestran hasta que punto un altísimo porcentaje de jóvenes latinoamericanos viven hoy sin lo requerido para proyectarse al futuro con oportunidades de desarrollo. Si a esto sumamos las disparidades educativas según ingresos familiares, más se segmentan aun las oportunidades futuras en la conciencia presente de la juventud. Estos datos que vinculan vidas pobres, esperanzas de vida comparativamente bajas y segmentaciones espaciales y sociales, son*

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

*parte del mapa estructural en que se despliegan las violencias asociadas a la juventud latinoamericana.*

La mayor parte de los delitos cometidos por los jóvenes son infracciones menores contra la propiedad y los niveles de victimización entre los jóvenes son altos, siendo muchas veces estos jóvenes infractores víctimas de diversos hechos delictivos.

#### 2.3 Seguridad Hemisférica y América Latina.

La cercanía geográfica entre Estados Unidos y América Latina tiene un impacto directo en las relaciones mutuas. La proximidad geográfica entre ambos territorios va de la mano con otros escenarios, como las migraciones, el comercio y los Tratados de Libre Comercio y la influencia directa, incluso interventora, en materia política y militar.

Las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y América Latina están caracterizadas por ciclos de intervención y olvido y depende del entorno geopolítico, tanto hemisférico como internacional, y de coyunturas propias de la política estadounidense. (Hernández y Lizano, 2008). Sin embargo, debe indicarse que precisamente por el carácter intervencionista que ha tenido Estados Unidos en la región, su rol en los procesos de instalación y reinstauración de las democracias electorales ha sido más bien bastante débil.

El interés marginal que ha ocupado la región latinoamericana en las estrategias estadounidenses, no impiden conocer dos grandes objetivos que tiene respecto a la región: *garantizar la estabilidad de los países y procurar evitar la presencia de actores externos que inquieten su hegemonía a nivel hemisférico.*

Con el fin de la Guerra Fría, el nuevo escenario global su complejidad y las nuevas circunstancias alrededor de la caída del muro de Berlín, obligaron a Estados Unidos a repensar su esquema de seguridad internacional.

A partir de la década de los años noventa, definió como principales amenazas temas como narcotráfico, la proliferación de armas nucleares, el terrorismo<sup>5</sup>, el crimen organizado

---

<sup>5</sup> En el nuevo contexto global y en particular posterior a los hechos acaecidos en Setiembre de 2001, el terrorismo internacional ha sido concebido en el imaginario colectivo como el nuevo enemigo al que se debe derrotar, en ausencia del enemigo comunista. Sin embargo, y en particular tomando en cuenta el caso de la política de seguridad estadounidense, este aspecto ha emergido en una gran ambigüedad en cuanto al objeto alrededor del cual se definen las prioridades de las políticas de securitización en Estados Unidos. (FLACSO, 2008) Esta ambigüedad ha derivado en múltiples atropellos a los derechos humanos de personas y grupos sobre los cuales se suponen características que los vinculan con las amenazas terroristas.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

internacional y los conflictos étnicos y regionales como un peligro para los intereses norteamericanos.

Hernández y Lizano (2008) citando a Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap De Wilde, señalan que la seguridad nacional es vista primordialmente en términos de la protección a favor de las partes integrantes del Estado frente a amenazas o intromisiones del exterior, lo que hace suponer la necesidad de controlar el mayor número de variables y consolidar el dominio estratégico en el ámbito regional e internacional.

Este elemento vinculado con la seguridad nacional, produce dos *megatendencias* importantes de considerar: la militarización de las funciones de la seguridad interior y la denominada *securitización* del desarrollo. (Fesamericacentral, 2006)

En el primer caso, se trata de la profundización hacia las medidas de corte autoritario que imponen la “delincuencia común” y el aumento de los hechos delictivos; el segundo caso, alude a una asimilación automática entre políticas de desarrollo y políticas de seguridad, explicada al menos por dos dimensiones

- **Bajo la dudosa premisa de que la pobreza (y no la desigualdad y la exclusión social) es la principal causa de la delincuencia y la violencia, se dice que las políticas de seguridad deben disponer de instrumentos para reducir la pobreza y la marginación.** El problema de esta premisa es que justifica la inversión social en los pobres no porque sea una manera de concretar el derecho que tiene la ciudadanía al bienestar social, sino porque con ello se reduce el riesgo de criminalidad. Este postulado tiene como efecto perverso la criminalización de la pobreza, por cuanto la ve como amenaza al orden publico.
- **Si toda acción de desarrollo es parte de la política de seguridad, los entes encargados tradicionalmente de las funciones de seguridad interna y externa pueden entrometerse en los campos que competen a otras instituciones del estado.** Así, la participación de las fuerzas militares en forma sustitutiva de otras instancias (débiles o inexistentes) legitima su protagonismo en la preservación del medio ambiente, atención de desastres, en brigadas de salud, campañas de alfabetización, etc.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Con respecto al financiamiento destinado por Estados Unidos en asistencia policial y militar, para la estrategia contra el crimen organizado transnacional y el narcotráfico, para América Latina, los datos señalan que a partir del 11 de setiembre de 2001 este financiamiento sufre una abrupta caída, teniendo una lenta recuperación en los años posteriores

A pesar de esta situación, la tendencia presupuestal de México y Centroamérica no es la misma que para el resto de la región. El presupuesto asignado en ambos casos se incrementó, en parte por la creación del Programa de Becas para Estudios Antiterroristas del Departamento de Defensa, que tiene como objetivo financiar la asistencia de militares oficiales extranjeros a instituciones estadounidenses de instrucción militar y a determinados centros regionales para capacitación no letal, y el aumento al financiamiento destinado a México en materia de asistencia militar por su importancia geopolítica.

Además, se presenta el Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional que se centra en adiestramiento para el combate al narcotráfico, conocido como el de mayor importancia para la región de México y Centroamérica. Otro programa importante de resaltar es el Programa de Control Internacional de Narcóticos. Este programa financia una amplia serie de actividades de sustitución de cultivos, programas de fumigación, reforma judicial, derechos humanos y paz, transferencia de armas y entrenamientos para fuerzas policiales y militares. México, Costa Rica, Guatemala y Panamá perciben financiamiento de este Programa, siendo México el país que ha recibido mayor cantidad de recursos (Hernández y Lizano, 2008).

Es importante mencionar que en este esquema, se suelen confundir las funciones militares y policiales o se plantean como problemas de seguridad nacional ciertas problemáticas de seguridad pública, lo que hace correr el riesgo de preferir las respuestas de corte militar a conflictos sociales.

La preocupación estadounidense por el crimen transnacional y su operación en la región de México y la región centroamericana<sup>6</sup> toma en cuenta cómo estos factores inciden en otros

---

<sup>6</sup> El Plan Mérida, un paquete “duro” de apoyo de parte de los Estados Unidos surgido como resultado de conversaciones con el gobierno mexicano, es la más reciente acción orientada a plantear esquemas de “cooperación” entre aquel país y la región latinoamericana en los campos de la seguridad y el combate al narcotráfico y el crimen organizado. El apoyo contempla 400 millones de dólares para el gobierno mexicano y 60 millones para el conjunto de la región centroamericana. Las actividades abarcan desde control fronterizo, hasta fortalecimiento de los cuerpos de seguridad a nivel regional. Actualmente se encuentra en su primer año de funcionamiento y entre sus principales críticas se ha señalado que sobreenfatiza un enfoque policial y proporciona fondos insuficientes para prevención. (Ponencia presentada por la Señora Lainie Riesman, Senior

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

fenómenos que no necesariamente tienen una naturaleza amenazante desde la perspectiva de la seguridad, como la migración indocumentada, con el fin de la búsqueda de mejores oportunidades laborales, encontrándose con delincuencia organizada, extorsión de funcionarios públicos y privados y redes delictivas de narcotráfico y trata de personas.

Ante la falta de recursos, varias de estas personas encuentran la opción de obtener dinero mediante la colaboración o plena incorporación a las actividades del crimen organizado.

Por lo anteriormente mencionado, el tema de las migraciones hacia Estados Unidos aparece como una nueva variable en la realidad regional, convirtiéndose en el eje de conflictos para la preservación del estado de derecho y la seguridad en la zona.

Como parte de los objetivos estratégicos de Estados Unidos, la franja limítrofe entre México y la región centroamericana se convierte en un espacio que forma parte del perímetro de seguridad estadounidense.

Esto en términos del paso de personas indocumentadas, no solo centroamericanos, hacia Estados Unidos, visualizado como el potencial ingreso de presuntos terroristas y la preocupación ante las pandillas centroamericanas como una de las principales amenazas a la seguridad de los estadounidenses. Este último tema es relevante para los marcos de análisis vinculados con las tendencias de la Justicia Penal Juvenil en la región latinoamericana.

Las diversas legislaciones migratorias promulgadas en Estados Unidos en los últimos años cuentan con un punto de coincidencia: “la preocupación del gobierno por combatir las amenazas transnacionales provenientes de Centroamérica mediante la cooperación para la modernización de los servicios fronterizos en la frontera sur mexicana, para prevenir el ingreso de indocumentados y pandillas centroamericanas a territorio estadounidense (Hernández y Lizano, 2008).

Según Hernández y Lizano (2008) en Centroamérica, la política estadounidense se ha concentrado en potencializar los ejércitos y garantizar su capacidad de despliegue para garantizar los intereses de Estados Unidos en la zona, utilizando la militarización y el aparato de seguridad nacional para imponer el orden y la seguridad.

---

Programme Associate, WOLA Washington en la I Conferencia Internacional “Las causas estructurales de la violencia en Centroamérica: un enfoque integrado” Tegucigalpa, Honduras. 2-10.08)

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

Con respecto a la región suramericana, y particularmente la región andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), la política de Estados Unidos en la década de los noventa estaba caracterizada por lazos de cooperación y liberalización comercial.

El tema del narcotráfico, asociado con actos de corrupción y violencia, se convirtió en el principal y común reto de seguridad regional. A inicios del siglo XXI, el tema del narcotráfico sigue siendo de carácter primordial para la cooperación con la región andina, a través de la consecución de políticas y planes, como el Plan Colombia, que aunque no fuera ajeno a fuertes oposiciones y críticas en la región, estableció las bases para una alianza estratégica Colombia-Estados Unidos.

Es importante destacar que en muchas ocasiones se desdibujaban los objetivos centrales de la cooperación antinarcotráfico, mediante el uso de los medios brindados para el desarrollo de operaciones antiterroristas y contrainsurgentes.

El énfasis en la militarización de las políticas de control de drogas tuvo como efectos el incremento en los niveles de violencia en los países andinos y, en el campo de la criminalidad, la dispersión de la producción, operaciones de tráfico y lavado de dinero hacia países vecinos. Asimismo, se reforzaron las prácticas autoritarias y represivas de los organismos de seguridad y se aumentó en forma alarmante los índices de violación de los derechos civiles de la población, con el consiguiente debilitamiento de las ya débiles instituciones democráticas (DNI, 2008)

Se estableció el Instituto para la Cooperación de Seguridad del Hemisferio Occidental que diseñó sus programas de educación militar de acuerdo con los principios de unas relaciones civiles-militares y el respeto a los derechos humanos, con lo que se denota una nueva orientación para alejarse de los cuestionamientos recibidos por la Escuela de las Américas como un centro de entrenamiento militar para las fuerzas armadas latinoamericanas. Además, se establece el Programa de Asistencia Antiterrorista para fortalecer las capacidades de los gobiernos andinos para confrontar la violencia política y combatir las amenazas de naturaleza terrorista.

A pesar de tales esfuerzos de cooperación y entendimiento mutuo hay dos hitos que señalan un distanciamiento estratégico entre la región andina y Estados Unidos, uno de ellos la llegada a la presidencia de Venezuela de Hugo Chaves y los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 contra Estados Unidos. Esto se ve reforzado por los resultados

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

sociales, políticos y económicos de los programas puestos en práctica, que estuvieron muy por debajo de las expectativas creadas en la opinión pública.

Además de quebrar la agenda común de la región Andina con Estados Unidos, a lo interno de la región se habían deteriorado los consensos básicos que habían mantenido los gobiernos entre sí, abriéndose una brecha entre la visión de las necesidades de seguridad y el modo de garantizar la estabilidad regional.

Para Hernández y Lizano (2008) con respecto a los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001, la situación puso en primer lugar de agenda el tema de seguridad, subordinando otros temas como el libre comercio a las necesidades de defensa y su consecución por razones estratégicas y no económicas. Además, la mirada estratégica de Estados Unidos se centró en regiones críticas para confrontar el auge del terrorismo islamista, reduciendo la atención a otras zonas

Según estos autores, mientras la cooperación antinarcóticos entró en crisis, Estados Unidos situó en primer lugar de su agenda de seguridad, la cooperación en materia de antiterrorismo. Por un lado fortalecieron programas que ya existían y diseñaron nuevas líneas de cooperación en seguridad y contraterrorismo, teniendo una reducida acogida en la región.

Una zona en la que se centra parte de esta cooperación es la denominada Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay como un área con escasa presencia estatal, una fuerte presencia de población islámica y altas sospechas de maniobras de apoyo financiero y lavado de dinero para el terrorismo internacional; por otra parte, la zona de la amazonía brasileña tiene también una posición estratégica en el tema de la seguridad, por sus riquezas naturales y la poca observancia y control efectivo por parte de los Estados. (Hernández y Lizano, 2008).

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

### **3. Las implicaciones del proceso de implementación de seguridad en los ámbitos de la Justicia Penal Juvenil: principales características.**

#### *3.1 Introducción.*

Ante la enorme diversidad de factores asociados con la inseguridad y la heterogeneidad de sus consecuencias, es claro que son múltiples las respuestas desde el Estado, la sociedad civil y los individuos. Estas mismas respuestas han formado parte de la relación entre seguridad y justicia penal juvenil, donde las discusiones pasan por si las políticas a aplicar deben ser acciones de control o de prevención, y parte del modelo tradicional conformado por el trinomio policía - juez penal - sistema penitenciario.

Según el Informe de Desarrollo Humano para Costa Rica del PNUD (2005) en América Latina existen limitaciones particularmente serias para una intervención efectiva del sistema penal. Entre ellas se destacan:

- La ausencia de una política criminal integral, coherente y realmente aplicada, tanto en materia de control como de prevención del delito.
- La arraigada costumbre de proponer el recurso a la legislación penal como la solución más adecuada a los problemas de inseguridad.
- La escasa credibilidad y confianza de la población en las instituciones del sistema penal, y como consecuencia de lo anterior, la creciente delegación de soluciones en los mecanismos de seguridad privada<sup>7</sup>. La acción judicial es percibida negativamente por numerosos sectores de la población a causa, sobre todo, de la indulgencia de las sanciones impuestas por los jueces (impunidad), la lentitud de los juicios y la desigualdad del trato acordado a los usuarios del sistema (en especial, según su situación socioeconómica).
- La falta de adecuación de la legislación penal con respecto a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, esencialmente debido a la “importación” de modelos foráneos, sin estudios previos de las realidades sociales y de los problemas inherentes a su aplicación.

---

<sup>7</sup> La creciente debilidad del estado para gestionar la falta de seguridad en América Latina, ha impulsado la animación de una economía regional basada en el aumento de actores privados, cumpliendo funciones correspondientes al ámbito público local y municipal.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

- Una intervención penitenciaria caracterizada por las deficientes condiciones de las cárceles (sobrepoblación, infraestructura en mal estado, ausencia de separación entre los reclusos) y la escasa efectividad de los programas de rehabilitación de los infractores condenados.
- La ausencia de tradición y de práctica en cuanto a la participación de la sociedad civil en el sistema penal.

La justicia penal juvenil se entiende como *“un área de justicia especializada que, formando parte de los sistemas penales de cada país, contiene disposiciones específicas a ser aplicadas en el procesamiento de las personas menores de edad que hubieran infringido la ley”* (DNI, 2008). Se considera un sistema en cuanto a que es un conjunto articulado de principios, normas y procedimientos dirigidos al procesamiento de infracciones de naturaleza penal. Es decir que deriva de un acto delictivo y se expresa finalmente en una sanción que, por las particularidades del sujeto, debe tener un contenido socioeducativo. El sistema, entonces, tiene una finalidad específicamente educativa y de resocialización (DNI, 2008)

La justicia penal juvenil, sólo puede cumplir con su doble finalidad de responsabilizar y educar a los jóvenes en conflicto con la ley, si el proceso y las sanciones penales que se imponen, cumplen con la finalidad socio-educativa y se garantiza la inserción social de los jóvenes y adolescentes. Para ello, se necesita que la jurisdicción penal juvenil cuente con los programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de medidas como también para que la privación de libertad de las personas menores de edad cumpla con el objeto de la inserción social (Perla, 2008).

En este punto, es donde se hace necesario que existan políticas sociales, económicas, fiscales y presupuestarias que pongan a la niñez y a la juventud en el centro del desarrollo social del país.

### 3.2 Modelos de Justicia Penal Juvenil.

La Convención sobre los Derechos del Niño propone un antes y un después en cuanto a legislación y el desarrollo de sistemas de justicia penal juvenil. La transformación se produce sustituyendo el derecho tutelar del menor, por un sistema de responsabilidad penal que toma en cuenta la especificidad de la persona en su contexto étéreo, social, cultural y económico determinado.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

En el modelo tutelar el menor es considerado como **objeto y no como sujeto** de derecho, incapaz de asumir responsabilidades penales por sus acciones (pero en particular por provenir de contextos de abandono y riesgo social) por lo tanto es sometido de forma discrecional y arbitraria a medidas de internamiento en orfanatos y centros de protección por tiempo indefinido.

Por otra parte el modelo de justicia inspirado en la Convención, se orienta en sus principales postulados y principios, hacia una protección integral de los derechos y garantías y las garantías procesales de las personas menores de edad, se produce una clara separación de los conflictos sociales y familiares de los adolescentes y las conductas delictivas, se busca una jurisdicción especializada para el juzgamiento de delitos cometidos por los menores, se limita al mínimo posible la intervención de la justicia penal y las sanciones se basan en principios educativos, disminuyéndose al mínimo las privativas de libertad.

En este modelo, se tiende a sustituir los procedimientos inquisitivos por procedimientos que garantizan la privacidad y confidencialidad, con un afianzamiento de las garantías, introduciendo mecanismos para derivar algunos conflictos a vías de resolución no penales o introduciendo sanciones no privativas de la libertad.

Carranza y Maxera (2005) exponen los efectos positivos del cambio de enfoque, entre ellos un menor uso del encierro, ya que se distinguen los casos sociales de los casos penales derivando en menor cantidad de menores de edad privados de libertad, hay menor impunidad y una justicia penal más ajustada a los jóvenes de diversos estratos sociales.

El modelo de justicia esta caracterizado por:

- Especificidad del derecho penal juvenil en relación con el derecho penal de adultos, al utilizar salidas de carácter educativo y al ser el proceso exclusivo para personas menores de edad con mayores atenuantes que las utilizadas para adultos.
- Diversificación de la intervención penal, al resolver el menor numero de conflictos en el nivel judicial y la utilización de medios de conciliación.
- Intervención mínima y principio de subsidiariedad, en tanto las aspiraciones principalmente en la intervención e imposición de sanciones deben ser modestas ya que la mayoría de delitos corresponden a casos de pequeña y mediana criminalidad.

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

- Diferenciación de grupos etarios, ya que existen distintas categorías por rangos de edad con el fin de que los más jóvenes puedan obtener más garantías y ventajas en comparación con aquellos mayores que ellos y los adultos.
- Proceso garantista, flexible, sumario y confidencial, ya que se plantea que se le den al menor de edad los derechos y garantías que le corresponden, sea por su condición de persona y por su especial condición de persona en desarrollo dando alternativas de terminación del proceso diferentes a la sentencia (flexibilidad) y la intervención procesal debe ser mínima y con la mayor celeridad posible (sumario).
- Amplio cuadro de sanciones, al reducir las potestades discrecionales del juez en la imposición de sanciones, prohibir las sanciones indeterminadas, establecer una variedad de sanciones y preferir las sanciones educativas en lugar de las privativas de libertad.

Este modelo se caracteriza por resolver el menor número de procesos en el poder judicial, dando paso a una serie de procesos de desjudicialización como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, el criterio de oportunidad reglado y la remisión a servicios apoyados por la comunidad u otros entes.

### *3.3 Tendencias de Justicia Penal Juvenil en Latinoamérica*

A continuación se repasan algunos procesos institucionales y prácticas concretas de aplicación de la justicia penal juvenil en Latinoamérica.

#### *Algunos casos en América del Sur*

La región latinoamericana cuenta con un amplio panorama en materia legislativa referida a la gestión penal juvenil.

La siguiente tabla muestra el escenario en la mayoría de países del sur de América en cuanto a la legislación vigente (general o específica) y la edad de los sujetos de derechos en materia penal juvenil.

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Tabla 1. Legislación vigente y sujetos de derechos en América Latina.

Pais	Sujetos	Ley Vigente
Argentina	Menores de 16: régimen tutelar. Mayores de 16 y menores de 18 años: régimen penal.	Leyes N° 22.278 y N° 22.803 del Régimen Penal de Minoridad (heredadas de las dictaduras militares).
Bolivia	Entre los 12 y 16 años de edad: procesados en el marco del Código de la Niñez y Adolescencia. Mayores de 16 a 18 años: juzgados por los tribunales del área penal.	Código del Niño, Niña y Adolescente - Ley 2026, 1999. Código de Procedimiento Penal, 1999
Colombia	Mayores de 14 años y que no hayan cumplido los 18.	Código de Infancia y Adolescencia, 2006.
Chile	Mayores de 14 años y menores de 18.	Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, 2005.
Ecuador	Entre 12 y 18 años de edad.	Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.
Paraguay	Entre 13 y 18 años de edad.	Código de la Niñez y Adolescencia, 2001.
Uruguay	Entre 13 y 18 años de edad.	Código de la Niñez y Adolescencia, 2004.
Brasil	Entre 12 y 18 años de edad.	Estatuto del Niño y del Adolescente, 1990.
Perú	Entre 12 y 18 años de edad.	Código de los Niños y los Adolescentes, 2000.
Venezuela	Entre 12 y 18 años de edad.	Ley Orgánica del Niño y del Adolescente.

Fuente: Construcción propia con base a DNI, Seguridad Ciudadana y Justicia Penal Juvenil, Tendencias en América del Sur, 2008.

En toda la región se iniciaron procesos de reformas legislativas en la temática, sin embargo dichos procesos no han podido dar plena vigencia a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En Brasil, Bolivia y Panamá entra en vigencia la legislación sobre niñez y adolescencia según lo dispuesto en la Convención en la década de los noventas, y en Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Chile, Colombia y Venezuela la legislación se adopta en los primeros años del siglo XXI. La mayoría de los países, excepto Panamá y Chile, legislaron en códigos integrales y no en leyes especiales en materia de justicia penal. En Argentina el proceso de aprobación de los proyectos de ley y reformas constitucionales está aún pendiente y en México ya se ha producido la reforma constitucional que permite crear un sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Con respecto a la percepción de inseguridad en la región, la encuesta regional "Latinobarómetro", muestra que la percepción ciudadana en América Latina y el Caribe se duplicó entre 2003 y 2007. En 2007, el 63 por ciento de las personas encuestadas manifestaron que su país era muy inseguro y el 73 por ciento de ellos declararon sentir un temor constante a ser víctima de un delito (DNI, 2008)

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Según el DNI (2008), América Latina, por ser una región caracterizada por la situación de desigualdad social, pobreza y las brechas económicas y sociales existentes, los menores de edad en conflicto con la ley constituyen uno de los sectores más abandonados por el Estado por las dificultades para el ejercicio de sus derechos y la poca incorporación del sector en los procesos de formulación de políticas públicas.

Por otra parte, con respecto a la duración de la pena privativa de libertad, los países latinoamericanos, al igual que los de Centro América, tienen un promedio de 3 a 5 años de duración, salvo el caso de Paraguay que es de 8 años. Con respecto a las alternativas a juicio el panorama es muy variado. Por un lado tenemos el caso de Bolivia, Perú y Brasil que únicamente utilizan la alternativa de remisión, y por otro lado el caso de Ecuador, Venezuela y Panamá en donde la mayoría de alternativas están en vigencia (Carranza y Maxera, 2005).

En relación con las alternativas de sanciones no privativas de la libertad, todos los países latinoamericanos tratan de poner en práctica la mayoría de las mismas, ya sea orientación y apoyo sociofamiliar, amonestación, libertad asistida o prestación de servicios (Carranza y Maxera, 2005). Aún así, las medidas no privativas de libertad son de poca aplicación debido a la ausencia de recursos, estructura administrativa y voluntad política (DNI, 2008).

Los elementos señalados pueden ser visualizados en casos y experiencias concretas en la región latinoamericana. Su selección para este informe responde únicamente a una naturaleza de carácter explicativa que bien puede mostrar las realidades en otros ámbitos geográficos del sur.

En el caso de Chile, la defensa jurídica fue institucionalizada en el ente llamado Servicio Nacional de Menores (SENAME), creándose también un departamento especial de "Unidad de Derechos del Niño".

Esta Unidad consideró necesario ejercer y organizar, aunque no era de su competencia, la defensa jurídica de los adolescentes como una forma estratégica de hacer valer los derechos de la niñez, bajo un marco normativo obsoleto de corte tutelar, y de ir introduciendo el ejercicio de las garantías de un futuro sistema de responsabilidad penal juvenil. De esta manera se fue estructurando un programa de apoyo al adolescente acusado de infringir la ley penal, así como el ofrecimiento a los juzgados de alternativas a la

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

privación de libertad. La Unidad del SENAME decidió estructurar y financiar este tipo de acciones, aprovechando la experiencia en el campo y los resultados positivos (UNICEF, 2003).

Esta experiencia en Chile se destaca por las labores que realizan las organizaciones en un marco normativo caracterizado por la implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (octubre 2005), logrando un impacto en el manejo de los casos de lo penal juvenil, no así en las estructuras estatales ni en la ciudadanía.

Brasil, es uno de los países pioneros en aprobación de legislación en materia de justicia juvenil. El sistema tiene diferencias sustanciales con el resto de los países; el hecho de que se llame Justicia Juvenil no sólo es cuestión de palabras sino que la imposibilidad de llamarlo “penal” tiene que ver con que la Constitución establece que son penalmente inimputables las personas menores de 18 y la Corte Constitucional dictaminó que inimputabilidad e irresponsabilidad penal son lo mismo. Elementos como el hecho de que las medidas impuestas por los jueces sean llamadas “medidas socioeducativas” y la consecución de políticas de prevención son señales de la incorporación del nuevo modelo.

La aplicación de las medidas se produce en ámbitos municipales, como un espacio donde se encuentran los recursos para la atención del adolescente, esto mediante medidas de reparación del daño, libertad asistida y prestación de servicios en la comunidad. La municipalización pretende la transferencia de la aplicación de las medidas a la Alcaldía, en el marco de una acción conjunta y estructurada de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil y entes gubernamentales y judiciales (UNICEF, 2003).

La experiencia brasileña denota aspectos pioneros en la ejecución del sistema de justicia juvenil. Uno de estos el tema de la municipalización de las medidas y la importancia a las medidas de carácter socioeducativo y preventivo..

En el caso de Ecuador, se tienen datos de que en Quito la gran mayoría de infracciones realizadas por adolescentes son delitos como la tenencia ilícita de drogas, el narcotráfico y delitos sexuales. También se presentan delitos contra las personas y contra la propiedad (López, 2006). Se presentan tasas muy bajas de reincidencia en la consecución de delitos.

*“los adolescentes en conflicto con la ley, pese al andamiaje jurídico vigente, son víctimas de maltrato físico y psicológico e incluso tortura por parte de los agentes de la Policía Nacional*

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

*con el propósito de obtener la confesión de la infracción irrespetando garantías del debido proceso como el derecho a permanecer en silencio, ser interrogado con la asistencia de un abogado y la no autoincriminación” (López, 2006).*

Además, las medidas cautelares privativas de libertad, especialmente el internamiento preventivo con una duración de hasta 90 días, son las de mayor aplicación por parte de los jueces de la niñez y adolescencia a petición de los procuradores de adolescentes infractores.

Sin embargo, pese a la normativa vigente, el 22,03% de los internamientos preventivos son ilegales, sea porque las infracciones cometidas no son las que se detallan en la norma como requisito para la aplicación de esta medida, sea porque exceden los 90 días o porque la edad de los adolescentes es inferior a 14 años (López, 2006).

El Código establece diez medidas socio-educativas, que pueden agruparse en medidas socio-educativas no privativas de libertad y medidas socio-educativas privativas de libertad. Y si bien es cierto la privación de libertad debe reservarse como último recurso y para los casos de mayor gravedad, el internamiento, en sus distintas modalidades, constituye la medida socio-educativa más aplicada por los jueces de la niñez y adolescencia (López, 2006).

Los funcionarios del sistema de justicia perciben las medidas socioeducativas como que el internamiento institucional produce un cambio positivo en la conducta del adolescente y apuestan por medidas socioeducativas más rigurosas, mientras que otros señalan no estar de acuerdo con estas medidas pero que existen limitaciones como la falta de entidades ejecutoras y programas orientados al desarrollo de las medidas socioeducativas no privativas de libertad.

Estos tres casos específicos denotan las principales características de los modelos implantados en los Estados, las experiencias que tratan de diseñar y poner en práctica nuevas formas de practicar la justicia penal juvenil y un panorama de lo que acontece en la región en la temática.

#### *Las tendencias en Centroamérica*

Centroamérica no escapa a la implementación del nuevo modelo de Justicia Penal Juvenil en los años noventa, a partir de la firma de la Convención de los Derechos de los Niños; se

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

promulgan acciones alternativas (*salidas alternativas*, aquellas que son dictadas por resolución antes del juicio y *sanciones alternativas* a la encarcelación si se trata de las impuestas luego del juicio y se diseñan establecimientos especializados para jóvenes).

Las leyes aprobadas parten del modelo de responsabilidad juvenil con garantías, mediante el cual los adolescentes se convierten en sujetos de derechos y deberes. Así, la política contra el crimen no renuncia a la persecución del delito cuando ha sido cometido por adolescentes sino que establece una responsabilidad y un procedimiento especial tomando en cuenta que se deben dictar sanciones distintas a las de los adultos y que el procedimiento debe ser llevado a cabo por órganos especializados.

Los países centroamericanos cuentan con legislación heterogénea en materia de justicia penal juvenil a la que le faltan normativas y reglamentos de ejecución de las sanciones y diseños legislativos cuyas técnicas se ajusten a los estándares internacionales<sup>8</sup>.

Por otra parte, la disposición de un sistema judicial especializado en justicia juvenil con jueces, fiscales y defensores públicos específicos es tarea pendiente, con excepción de Costa Rica que ha realizado ajustes en sus instituciones judiciales, pero con avances lentos en la práctica.

Las características del nuevo modelo, como las opciones de *desjudicialización* y opciones de pena no judiciales, pueden ser visualizadas a partir de los siguientes datos para Centroamérica que destacan la legislación vigente en cada uno de los países centroamericanos.

Tabla 2. Duración de la Pena Privativa de Libertad en la Justicia Penal Juvenil en Centroamérica.

País	Duración	Ley Vigente
Costa Rica	12 a 15 años: 10 años. 15 a 18 años: 15 años.	Ley de Justicia Penal Juvenil, 1996.  Ley de Ejecución de las sanciones penales juveniles
El Salvador	12 a 16 años: 5 años. 16 a 18 años: la mita de la pena establecida en el Código Penal, pero nunca más de 7 años.	Ley Penal Juvenil, 1994. Ley de ejecución de las Medidas. Ley Antimaras, 2004.
Guatemala	12 a 15 años: 2 años. 15 a 18 años: 6 años.	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, 2003.
Honduras	8 años	Código de la Niñez y Adolescencia, 1996.

<sup>8</sup> Los avances que se pueden apreciar en el campo legislativo responden a los casos de Costa Rica y El Salvador, mientras que los demás países de la región han quedado a la zaga en este tema.

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

		Reforma al art. 332 del código penal sobre asociación ilícita para aplicar a Maras y Pandillas
Nicaragua	6 años	Código de la Niñez y Adolescencia, 1998.

Fuente: Construcción propia con base a Carranza y Maxera, Los sistemas de justicia penal juvenil en América Latina: un análisis comparado, 2005.

Es notable como en Costa Rica y El Salvador la legislación es especializada separando la prevención, la protección y la responsabilidad ante el delito, mientras que en los demás países es legislación general producto de la ratificación de la Convención de Naciones Unidas. También se indica en la mayoría de los países una separación etaria entre los adolescentes responsables penalmente, para aquellos entre los 12 y 15 años se edad generalmente se desarrollan procedimientos diferenciados con características distintas. La edad de responsabilidad penal plena es igual para todos los países centroamericanos (18 años).

Por otra parte, la siguiente tabla refleja una de las características de las leyes de responsabilidad juvenil como lo es la idea de desjudicialización, que pretende asegurar a las partes la posibilidad de solucionar el conflicto planteado por diversos medios no tradicionales. Estas opciones se apoyan en una función pacificadora de los órganos tradicionales de administración de la justicia y en una nueva concepción del delito.

Tabla 3. Las alternativas a juicio en la Justicia Penal Juvenil en Centroamérica.

País	Remisión	Conciliación	Criterio de Oportunidad Reglado	Suspensión del Proceso a Prueba
Costa Rica	NO	Sí	Sí	Sí
El Salvador <sup>9</sup>	Sí	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Nicaragua	No	Sí	Sí	No

Fuente: Construcción propia con base a Carranza y Maxera, Los sistemas de Justicia Penal Juvenil en América Latina: un análisis comparado, 2005.

La tabla 4 señala la característica en que se basan las leyes de que la medida cautelar de privación de libertad debería ser de carácter excepcional por lo que se plantean diversas medidas alternativas a la misma. La medida de privación de libertad deberá ser utilizada sólo ante la imposibilidad de utilizar las alternativas y en casos de gravedad.

<sup>9</sup> En El Salvador también se produce la renuncia de la acción y la cesación del proceso.

## Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Tabla 4. Sanciones no privativas de la libertad en la Justicia Penal Juvenil en Centroamérica.

País	Orientación y apoyo sociofamiliar	Amonestación	Libertad Asistida	Prestación de servicios	Reparación del daño	Internación domiciliar, tiempo libre o semilibertad
Costa Rica	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Guatemala	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Construcción propia con base a Carranza y Maxera, Los sistemas de Justicia Penal Juvenil en América Latina: un análisis comparado, 2005 y Proyecto Estado de la Región, Informe Estado de la Región, 1999.

La siguiente tabla señala la edad límite por debajo de la cual no se considera responsable a las personas, siendo en la mayoría de los países doce años y en Nicaragua trece años. Esta información señala la edad en que en cada país se entiende la minoría y mayoría de edad.

Tabla 5. Edad de Ingreso a la Justicia Penal Juvenil en Centroamérica.

País	Edad de entrada al sistema de justicia penal juvenil	Edad de entrada al sistema de adultos
Costa Rica	12 años	18 años
El Salvador/1	12 años	18 años
Guatemala	12 años	18 años
Honduras	12 años	18 años
Nicaragua	13 años	18 años

1/ también se produce reintegro al hogar.

Fuente: Construcción propia con base a Carranza y Maxera, Los sistemas de Justicia Penal Juvenil en América Latina: un análisis comparado, 2005.

A partir de los últimos años y tomando en cuenta el contexto analziado en los primeros acápite de este informe, se ha iniciado a juzgar a los adolescentes como adultos con el fin

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

de disminuir la delincuencia y violencia y aquello especialmente relacionado con pandillas juveniles.

La nueva legislación de combate a las pandillas juveniles forma parte de políticas de gobierno más amplias, enfocadas únicamente a la represión y la sanción y no a la prevención.

Los distintos gobiernos han puesto en marcha políticas y planes policiales en contra de los pandilleros juveniles, en Guatemala se puede mencionar el Plan Escoba, en El Salvador el Plan Mano Dura (2003) complementado con el Plan Super Mano Dura (2004 – 2009) y en Honduras el Plan Libertad Azul.

Este nuevo esquema de seguridad, producto de los nuevos escenarios mundiales, de fenómenos transnacionales y lo que se ha denominado la “seguridad hemisférica”, trata de capturar y desarticular las pandillas pero se ha demostrado su ineficacia como política de seguridad y en su ejecución ya que resultó ser gravemente perjudicial para el funcionamiento de los sistemas penales juveniles y de adultos, provocando el congestionamiento de casos en los tribunales de justicia y con ello el deterioro de los sistemas judiciales..

A pesar de los esfuerzos realizados, ha prevalecido una cultura apoyada por la presión social de la utilización de medidas privativas de la libertad, la cárcel, sobre otro tipo de sanciones. A esta situación se le agrega el punto de la percepción social negativa de la sociedad hacia la juventud, señalándolos como culpables de la gran mayoría de actos delictivos y favoreciendo la cultura carcelaria. Por ejemplo, en El Salvador, entre los años 2000 y julio de 2007 únicamente el 6,25% de los delitos fueron cometidos por menores, desmintiendo el mito que los hacía responsables de la mayoría de los delitos efectuados.

Según Solórzano (2008) la debilidad más grande del sistema es el nivel social y comunitario. En general, la población desconoce la existencia de las leyes penales juveniles y en el imaginario social aún se tiene la idea de que los menores son inimputables, por tanto, impunes de sus actos y conductas.

Por otro lado, a nivel de las instituciones judiciales en Centroamérica, los procesos de capacitación sobre el contenido de las nuevas leyes no han tenido los resultados esperados, principalmente por el sistema utilizado para impartir las temáticas ya que, más que

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

capacitación las autoridades y funcionarios especializados necesitan conocer y poner en práctica las habilidades y destrezas que se necesitan para poner en marcha el nuevo sistema de justicia juvenil y dar la atención adecuada a los adolescentes (Solórzano, 2008).

Las características del nuevo modelo a partir de los años noventa y el giro dado en términos de seguridad con respecto a la justicia penal en jóvenes y adolescentes se pueden visualizar realizando un análisis del conjunto de países centroamericanos

En **El Salvador** se experimenta una situación de violencia, inseguridad y delincuencia, con altos niveles de violencia delectiva y alta percepción de inseguridad. Al mismo tiempo, en la década de los noventa, existió una alta institucionalidad y dedicación exclusiva en materia de jurisdicción penal juvenil.

Lo anterior conlleva a la consecución de prácticas positivas en la ejecución de medidas, como alternativas educativas, de empleo y alto porcentaje de salidas alternas a la privación de libertad, aunque con el problema del poco presupuesto para las instituciones en la consecución de las medidas alternas.

En los primeros años del Siglo XXI, la justicia penal juvenil ha sido intervenida por legislaciones relacionadas con problemas de seguridad, como las maras, en donde se cambia el esquema y la preocupación en términos de seguridad. En el año 2003, se decretan las maras como una amenaza a la seguridad nacional.

Igualmente, se encuentran aplicaciones del modelo penal de adultos mediante la utilización del proceso penal para perseguir la producción del delito en menores de edad, abordando casos de pequeños hurtos y robos, en donde se deberían aplicar acciones alternativas.

Y en donde las medidas impuestas por los jueces exceden la cantidad mínima de años permitida por ley.

Por otra parte, la respuesta preventiva fue de menor escala y su acción más relevante fue el plan "País Seguro", orientado a la atención de jóvenes miembros de las maras. Desde el ámbito de los gobiernos locales y la sociedad civil se han puesto en marcha numerosos esfuerzos, especialmente relacionados con la rehabilitación de jóvenes mareros.

En el caso de El Salvador se puede visualizar como se cambia el esquema a partir de las concepciones de seguridad nacional y hemisférica, utilizando como premisa el enfoque de la

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

seguridad ciudadana pero sin abordar los problemas estructurales que ocasionan los delitos como hurtos y robos por parte las personas menores de edad; lo anterior, con el fin de perseguir y juzgar penalmente situaciones que entran en el nuevo modelo de seguridad, en donde la presión social y los medios de comunicación reafirman las situaciones y se trata de dar respuesta mediante la privación de la libertad a problemas estructurales como la pobreza y exclusión social.

En el caso de **Costa Rica** la violencia social y delictiva es comparativamente baja con respecto a la región centroamericana. Las maras y pandillas no son un problema, aunque aparecen síntomas preocupantes de criminalidad, como la actividad del narcotráfico (trasiego de estupefacientes y lavado de dinero), la tenencia de armas de fuego en incremento y aumento de la percepción (componente subjetivo) de inseguridad en la población.

Según UNICEF (2003) fruto de una fuerte demanda social por la seguridad y el aumento de las penas, influido por los medios de comunicación y la aparición del fenómeno de las bandas callejeras, se gesta en 1996 la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Esta ley incorporo nuevos principios, aumento la cantidad de años por penas de privación de libertad, chocando con la Convención de los Derechos de los Niños y con su puesta en práctica se denoto la falta de especialización de los jueces. Es así como se inicia un proceso de capacitación para los funcionarios judiciales, policías, organizaciones de la sociedad civil y Ministerios para discutir y obtener acuerdos y soluciones para la aplicación de la ley. Se perfila como una ley garante de los derechos que permite corregir los abusos que puedan producirse en las instancias judiciales.

El impacto de la ley fue inmediato, en 1995 habían 128 menores de edad en los centros de privación de la libertad, mientras que en 1996 a un mes de la entrada en vigencia de la ley habían 25 menores. El 92,87% de los adolescentes cumplen una sanción alternativa a la privación de libertad.

En el año 2008 el Organismo de Investigación Judicial reportó que entre el 2006 y el 2007, el número de delitos cometidos por menores de edad reportados subió un 145%. El Informe del Estado de la Región (2008) señala que hay un aumento tanto de los casos como de las víctimas de la ola de criminalidad a partir del 2003 en donde, la participación de menores de edad, como autores de homicidios, ha venido aumentando,

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

Aunque hay propuestas recientes para aplicar políticas de mano dura, éstas han sido rechazadas hasta ahora. En cambio ha privado la protección para poblaciones en riesgo (por ejemplo con la Ley de Justicia Penal Juvenil), los programas de seguridad comunitaria, el combate al consumo de drogas, programas preventivos y la educación primaria y secundaria. La Dirección de Adaptación Social señala que la intención del Estado es dar oportunidad a que la mayoría de los y las muchachas se rehabiliten con medidas socioeducativas, donde pueden gozar de libertad a cambio de cumplir ciertas actividades, como la ayuda comunal. Para el año 2008, hay 350 menores en esas condiciones (Ávalos, 2008).

En el caso de Costa Rica se puede señalar que escapa a los esquemas tradicionales de la concepción de la “nueva seguridad nacional” en relación con lo demás países centroamericanos; la no aparición de fenómenos, como las maras, han dado paso a la puesta en práctica de la justicia penal juvenil según el modelo de justicia y las convenciones internacionales, fortalecimiento de las medidas alternativas y la especialización de los funcionarios y encargados judiciales.

En **Nicaragua** se presentan características de pobreza extendida a lo largo del territorio, altos niveles de desigualdad social e importantes rezagos en desarrollo humano; además, posee un sistema de justicia frágil y politizado.

A pesar de estas situaciones, la violencia social y delictiva es aproximadamente cuatro veces inferior a la de Guatemala, El Salvador y Honduras y el Estado no ha recurrido a políticas de mano dura para enfrentar un lento pero creciente avance de la criminalidad y la inseguridad. La operación de maras y pandillas juveniles es relativamente escasa, la violencia extralegal es baja y se presentan bajas tasas de encarcelación. Además, se llevan a cabo programas de prevención social por parte de la sociedad civil y los organismos internacionales.

En 1998 se aprueba el Código de la Niñez y Adolescencia, cuyo libro tercero regula el sistema de justicia penal especializado para adolescentes. Este sistema de responsabilidad penal juvenil se presentó como algo totalmente novedoso, lo que generó dificultades propias ante el funcionamiento de un sistema desconocido pero, la no existencia de una tradición tutelar (modelo previo a la Convención de Naciones Unidas) en el país hizo más fácil el aprendizaje e implementación del mismo.

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

La situación económica y social de Nicaragua hace que sea muy difícil a nivel institucional y administrativo el funcionamiento de un sistema de justicia penal de adolescentes, pero a pesar de esta situación existen experiencias exitosas de su puesta en práctica. Estas experiencias se presentan como exitosas por haber logrado el funcionamiento del sistema a pesar de la precariedad institucional y presupuestaria, son un alto nivel de respeto a los derechos y garantías de los adolescentes (UNICEF, 2003).

La ley indica que debe existir un juzgado penal de adolescentes por cada departamento del país y que este juzgado debe contar con un equipo interdisciplinario especializado para el desempeño de las labores. A la fecha se han creado dos juzgados especializados, el de Managua y el de Ciudad Darío, y en el resto de los departamentos la función ha sido asumida por los jueces penales ordinarios. En ambos juzgados, dadas las condiciones presupuestarias, no se han implementado todos los requerimientos de la Ley, el equipo interdisciplinario es escaso y no cuenta con los recursos suficientes.

Ante el desconocimiento inicial del funcionamiento del sistema y las condiciones institucionales, los profesionales encargados se dieron a la tarea de capacitarse, mantener una comunicación constante y coordinar con otras instancias. Estos esfuerzos dan como resultado la excelente práctica de lograr un sistema para adolescentes con todas las garantías, respeto a los derechos y el evitar solicitar la privación de libertad, salvo casos extremadamente graves, mediante el uso de herramientas alternativas como la conciliación.

Antes de la vigencia del Código había 250 adolescentes privados de libertad en Managua y actualmente hay 22 condenados. Igualmente en Ciudad Darío la cifra ha disminuido sustanciosamente. El reto actual reside en las medidas de seguimiento para la efectividad de los procesos alternativos y el internamiento.

Al igual que en Costa Rica, en Nicaragua se puede notar una evolución del sistema de justicia penal juvenil con algunas limitaciones; no se cuenta con un centro de internamiento especializado, la ejecución de las sanciones no cuenta con un programa separado del poder judicial, etc. Sin embargo, la separación temática en términos de seguridad nacional y criminalidad con el resto de Centroamérica, hace suponer que los procesos pueden evolucionar sin necesidad de regresar a modelos anteriores o implementar políticas de mano dura contra la población, principalmente contra los adolescentes.

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

En **Guatemala** se presentan altos niveles de violencia delictiva, alta percepción de inseguridad y la confianza de las y los guatemaltecos en el sistema de justicia y en la capacidad de éste para proteger sus derechos es de las más bajas de Latinoamérica.

El sistema de administración de la justicia es débil, cuentan con poco presupuesto y pocos funcionarios por cada habitante. En el año 2003 se puso en marcha el “Plan Escoba” orientado al control y represión de las pandillas juveniles, cuyas actividades fueron consideradas como la mayor fuente de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. En el 2005 se pone en práctica el programa “Guatemala Segura” con la participación de fuerzas policiales y militares con el fin de realizar capturas masivas de sospechosos, ninguno de los dos programas tuvo un impacto real.

En contraste con el empleo recurrente de acciones de mano dura, las medidas preventivas han tenido una presencia marginal y una ejecución incipiente. Se presentan ciertas iniciativas de carácter local para la rehabilitación de jóvenes delincuentes y pandilleros.

En el año 2003 se promulga la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, incorporando en la legislación nacional los principios decretados en la Convención de Naciones Unidas de los Derechos de los Niños. Desde el año 1996, a propósito de la aprobación de una ley anterior que no entro en vigencia, se inician una serie de capacitaciones a funcionarios de instituciones y la difusión de los nuevos principios modificándose la práctica institucional.

Las capacitaciones se centraron en la ejecución, funcionamiento y alcances del sistema, así como las opciones distintas a la privación de la libertad, reforzando el programa ya existente Libertad Asistida. Este programa tiene como fin apoyar al adolescente, acusado de infringir la ley, desde las escuelas, centros de salud y empresas para su reinserción atendiendo las necesidades del adolescente sin prestar tanta atención al delito cometido. El programa también tiene un componente de seguimiento. Los adolescentes llegan a este programa mediante sentencia de un juez, quien determina cuanto tiempo deben estar en el mismo cumpliendo el principio del interés superior del niño o adolescente.

El equipo de profesionales encargado señala que los objetivos son identificar las causas que lo llevaron a cometer el delito para trabajar sobre estas, ofreciéndole empleo y educación que permitan su reincorporación al hogar como ser productivo y socialmente responsable. Del año 2001 al 2003 se atendieron a 304 adolescentes, de los cuales únicamente 2

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

decidieron no acudir a las actividades programadas en el plan y otros 2 cometieron algún delito durante el mismo (UNICEF, 2003). El reto es poder crear más opciones de alternativas a la privación de libertad y replicar este tipo de experiencias.

Por otro parte con respecto a la privación de la libertad, según Janssens (2007) existen 3 Centros Juveniles en todo el país con 95 adolescentes privados de libertad, notándose una reducción del número de medidas de privación de libertad, de 1489 entradas en 2004 a 555 en el 2006. El 61% del total de la población adolescente privada de libertad está en prisión provisional y por sanción. Este es un alto porcentaje considerando el carácter excepcional de la privación de libertad establecido por la legislación. La gran mayoría se encuentra por infracción contra la integridad física y en segundo lugar por infracciones contra los bienes.

Algunos analistas señalan que la disminución obedece a la promulgación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia modificando las prácticas de los funcionarios del sistema en el sentido de una reducción del uso de la privación provisional de libertad. Sin embargo, algunos observadores establecen una relación entre la disminución de flujo en el centro preventivo y el incremento de las ejecuciones extrajudiciales. Este tipo de ejecuciones están directamente relacionadas con el esquema de seguridad nacional y las políticas de mano dura y la aparición de nuevos actores en el proceso, como las maras o pandillas.

Se ha encontrado que la mayoría de juzgados que dictan medidas provisionales de privación de libertad son aquellos no especializados en justicia penal juvenil, compensando la escasez de estos.

La ley prevé que los adolescentes privados de libertad serán detenidos en centros especializados y bajo ningún concepto podrían estar encerrados con adultos, pero según Janssens (2007) la realidad es muy distinta. Varias fuentes de información señalan la presencia de menores de edad en instituciones del sistema penitenciario, y esta situación se explican por el factor distancia ya que los centros de adolescentes están ubicados en la capital. Pero también se señala que los adolescentes miembros de las maras prefieren a veces compartir la cárcel con sus compañeros mayores de edad y gozar así de cierto nivel de protección.

Se ha observado la situación inversa, mayores de edad en los centros para adolescentes, y en cantidad significativa, ya que la ley estipula que los adolescentes que alcanzan su

### Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil

mayoría seguirán cumpliendo su sanción en centros para adolescentes. La presencia de una mayoría de detenidos adultos en centros de menores de edad aumenta la precariedad de las condiciones de detención de los adolescentes y dificulta la definición e implementación de proyectos de rehabilitación adaptados.

La ubicación de los centros y las políticas de restricción de visitas hacen que el proceso de integración familiar y reinserción del adolescente en la sociedad sea más difícil.

En **Honduras**, se vive un alto nivel de violencia delictiva y la presencia de maras y escuadrones de limpieza social mediante el asesinato de jóvenes, conocido como la violencia extralegal. Estas ejecuciones extrajudiciales son un fenómeno de violencia sin atender por parte del Estado, pese a las dramáticas cifras que son presentadas por organizaciones no gubernamentales y, por el mismo Estado, a través del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La percepción de inseguridad es alta y hay una fragilidad y rezago del sistema judicial que cuenta con poco presupuesto y pocos funcionarios por habitante.

El Código dio vida en Honduras a la Doctrina de la Protección Integral, la cual reconoce la responsabilidad penal de los jóvenes y los somete a un procedimiento penal, además adopta sanciones penales distintas a las tradicionalmente conocidas.

Los juzgados de la niñez enfrentan problemas en virtud de que el Código de la Niñez y la Adolescencia padece de algunas imprecisiones y errores. Por ejemplo, le impone a los juzgados de la niñez que intervengan en aspectos que no son atribuciones del Poder Judicial y que constituyen una invasión al campo reservado del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia. Por ejemplo, actuar en los casos de riesgo social o abandono, repitiendo el error de judicializar estos casos, tal como ocurría con la legislación anterior conforme al modelo tutelar. Es decir, los ámbitos de competencia en el código involucran por igual al poder judicial, el Ministerio Público, la policía y el IHNFA, provocando confusión de funciones y dualidad de esfuerzos. El nuevo sistema penal juvenil conserva características del anterior sistema.

Honduras fue la primera nación del área en aplicar respuestas de mano dura a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana, mediante el endurecimiento del marco legal y la consecución de actos represivos. La alta presencia de cooperación técnica y militar de los

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

Estados Unidos mediante los nuevos esquemas de seguridad nacional y hemisférica reafirman estas nuevas políticas de seguridad.

En el 2003 se decreta la Ley Antimaras criminalizando la pertenencia a estos grupos. Además, en el 2005 se propusieron cambios al Código de la Niñez para facilitar el encarcelamiento por tiempos prolongados de menores delincuentes. Las acciones preventivas han tenido una presencia marginal y una ejecución incipiente, se han dado desde la sociedad civil mediante procesos de rehabilitación orientados únicamente al tema de pandillas.

El caso de Honduras refleja las debilidades institucionales del sistema por incorporar el nuevo modelo y ponerlo en práctica. Al igual que en el caso de Guatemala y El Salvador, los nuevos esquemas de seguridad ciudadana orientan abordajes a menores como si fueran adultos, la aplicación de más derecho penal, considerando sanciones punitivas y castigadoras como la cárcel y menos alternativas a la prisión.

#### *3.4 Análisis de la implementación de Políticas de Seguridad y su relación con los sistemas de Justicia Penal Juvenil.*

Los nuevos esquemas de seguridad en América Latina y particularmente en Centroamérica han cambiado radicalmente. Luego de tener una preponderancia principal el tema de narcotráfico, este pasa a un segundo plano supeditándose al tema del terrorismo y las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos y del resto de la región.

Este cambio de esquema regional trae consigo cambios en los modelos nacionales de los Estados centroamericanos. Las políticas de mano dura, políticas de seguridad más represivas y menos espacio para la prevención y educación aparecen en el escenario. Estas situaciones, en muchos casos, se traen abajo los avances logrados en concordancia con convenciones y tratados internacionales, principalmente en el tema de los derechos humanos. En la región ha surgido una paradoja con respecto a la responsabilidad penal juvenil. Por un lado, las legislaciones apuntan hacia modelos garantistas, respetuosos de los derechos humanos y tolerantes; por otro, los sistemas de administración de la justicia muestran todavía rezagos autoritarios, irrespetuosos de los derechos humanos y grandes carencias materiales (Estado de la Región, 1999).

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

La aparición de nuevos actores pone de manifiesto la necesidad de asumir nuevos retos institucionales para los Estados, tal es el caso de las maras o pandillas juveniles y la justicia penal juvenil.

Estos grupos están conformados por adolescentes y adultos jóvenes provenientes de barrios pobres y asentamientos en precario. Cierta cantidad proviene de hogares de migrantes a los Estados Unidos. Estos hijos de migrantes fueron una población muy vulnerable a las condiciones del nuevo entorno. Y para aquellos adolescentes que se quedaron en su país de origen, la relación entre padres e hijos es económica más que afectiva, desatendiéndose una serie de responsabilidades educativas y sociales del joven.

Como se mencionó anteriormente, el tema de las migraciones hacia Estados Unidos aparecen como una nueva variable en la realidad regional, convirtiéndose en el eje de conflictos para la preservación del estado de derecho y la seguridad en la zona. El paso de personas indocumentadas hacia Estados Unidos es visualizado como el potencial ingreso de presuntos terroristas y existe la preocupación ante las pandillas centroamericanas al ser catalogadas como una de las principales amenazas a la seguridad de los estadounidenses.

Así mismo, en el marco de las preocupaciones por la inseguridad ciudadana se destaca un elemento muy importante, la denominada “delincuencia juvenil”, que se constituye en uno de los argumentos más repetidos en los discursos que fundamentan programas de seguridad ciudadana con enfoque predominantemente represivo (DNI, 2008).

A partir de estas premisas de seguridad nacional y regional el tema de justicia penal juvenil se torna de vital importancia. Las características del nuevo modelo señalan la necesidad de utilizar sanciones no privativas de libertad o sanciones socioeducativas aunque en la práctica de varios países centroamericanos se sigue la privación de libertad como medida de prevención y sanción. Ante esta situación hay quienes dicen que son las leyes son blandas ante el fenómeno de la delincuencia por lo que deben ser modificadas, fenómeno que se ha empezado a dar.

Con respecto a las acciones alternativas, es importante destacar que los presupuestos institucionales no han podido cubrir estos programas, siendo escasos en la región y generando resultados parciales en países como Guatemala y Nicaragua.

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

La falta de coordinación interinstitucional, las múltiples responsabilidades de los funcionarios, las trabas administrativas producto de la burocracia y la falta de objetivos comunes en la administración de la justicia acarrearán problemáticas para la implementación del modelo de justicia. Razones por la cual, actualmente, se encuentran rezagos del modelo tutelar.

Luego del estudio de la situación en Latinoamérica, y particularmente en América Central, se pueden realizar algunas reflexiones con respecto a la relación entre los procesos de seguridad, o securitización en América Latina y los esquemas de justicia penal juvenil.

Es importante destacar el efecto positivo que tuvo la adopción de la Convención sobre los Derechos de los Niños en materia penal juvenil. A partir de dicha aprobación por parte de los Estados, se cambia el esquema pasando a un modelo de justicia, donde prima el interés superior del niño y se buscan formas alternativas ante los actos delictivos. Es así como en todos los países de la región se aprueban nuevas legislaciones en la década de los noventa e inicios del siglo XXI, notándose un punto de giro en el enfoque utilizado.

Igualmente, el tema de seguridad ha tenido un importante impacto en la justicia penal juvenil de la región. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la región ha tenido su mirada puesta en temáticas relacionadas con el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones. En este contexto, la urgencia de profundizar esquemas de seguridad basados en lo penal y lo punitivo cobra fuerza, tendencia de la cual no ha podido escapar el abordaje penal juvenil en la región.

Ante dichas situaciones hay una acrecentada presión de la sociedad civil y los medios de comunicación por políticas de “mano dura”, mayor represión policial y penas más duras para los jóvenes. En relación con este aspecto, cabe señalar el papel que están teniendo los medios de comunicación y formadores de opinión pública con respecto a la temática.

El tema de la prevención está siendo completamente relegado a un segundo plano. Los nuevos esquemas de seguridad han puesto su prioridad en la atención del delito y no en la prevención y las causas que están ocasionando el mismo.

### **Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

Los países con menores índices de delincuencia e inseguridad ciudadana son aquellos que han podido invertir en programas de prevención. Estos programas van desde proyectos de educación hasta la facilidad de medidas alternativas ante la consecución de ciertos delitos.

Ante estas situaciones existen una serie de retos que afrontar. Estos retos se pueden dividir en lo relacionado con la materia nacional y regional en términos de seguridad y en materia político-administrativo de los Estados, que deviene de las situaciones regionales de seguridad.

En lo relacionado con la seguridad de los Estados y la región, tenemos que el principal reto es el esquema de seguridad que se está utilizando y cómo este está influyendo el modelo de justicia penal juvenil. A partir de este esquema es necesario que se investiguen sobre las causas de los problemas de seguridad para el diseño e implementación de políticas públicas y líneas de acción acordes. En este sentido es importante que la región se presente con un discurso unificado, partiendo de realidades distintas pero con objetivos comunes.

En lo relacionado con lo político-administrativo de los Estados, tenemos que los principales retos son:

- ✓ Defender la supremacía del modelo de justicia, por sobre el modelo tutelar en materia de justicia penal juvenil.
- ✓ Apoyo a los programas de prevención de los gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales y la participación activa de la comunidad en los mismos.
- ✓ Revisión de la legislación aprobada en los últimos años en relación con políticas de mano dura y de carácter represivo, así como el papel y actuación de los órganos policiales.
- ✓ Cambiar la percepción de la ciudadanía con respecto a la relación directa entre hechos delictivos y la participación de los jóvenes en los mismos.
- ✓ Generar condiciones mínimas para el desarrollo integral de la niñez, adolescencia y juventud en materia de educación, salud, recreación, empleo y justicia.

A partir de dichos desafíos regionales se presentan una serie de recomendaciones.

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil****5. Recomendaciones.**

Recomendaciones, a partir de los retos señalados.

- Plantear a nivel regional la temática sobre los nuevos esquemas en seguridad y su impacto en los procesos de justicia penal juvenil.
- Se deben de tomar acuerdos por país, impulsar los procesos de prevención y diseñar políticas públicas dirigidas a la solución de las problemáticas que generan la inseguridad (desigualdad social, desempleo y exclusión social,).
- Diseño de planes de prevención mediante la educación y uso del tiempo libre para la reaserción efectiva. La puesta en marcha de programas locales de prevención primaria son de gran utilidad, inclusive para evitar la integración de los adolescentes a las pandillas juveniles. Por ejemplo, ampliar las oportunidades laborales de los jóvenes luego del proceso educativo (el trabajo como incentivo para la permanencia en la escuela y no como una alternativa).
- Promoción y diseño de alternativas a la privación de libertad mediante procesos de reinserción social y alternativas a la deserción del sistema educativo.
- Revisión de la legislación de cada país, principalmente de aquella que se ha aprobado en los últimos años llamada “de mano dura”. Esto con el fin de hacer un llamado a los gobiernos e incidir sobre la utilización de este tipo de políticas y las alternativas existentes, acordes con los convenios y normas internacionales de derechos humanos.
- Mejorar los sistemas de gestión de casos en los tribunales de justicia y, en general, la administración de la justicia de los Estados. El antiguo sistema tutelar se caracterizó por ser burocrático, provocando mora judicial y una percepción negativa del joven sobre la justicia. El reto de defender el modelo de justicia pasa por crear la necesidad de la utilización del mismo. Esto mediante una concientización de los funcionarios y la capacitación de los mismos.
- Capacitación a los funcionarios y administradores de los sistemas de justicia juvenil de los países con el fin de promover un cambio en el modelo de justicia utilizado y promover la utilización de nuevos modelos y experiencias de ejecución de medidas socioeducativas, así como la sensibilización hacia la temática de juventudes y seguridad en la región.
- Promover la articulación de los distintos actores involucrados. La dimensión y complejidad del fenómeno, la debilidad de las instituciones que intervienen y los escasos recursos con que se cuentan, exigen un abordaje articulado y coordinado por parte de los actores involucrados: autoridades, organizaciones no

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

gubernamentales, empresas privadas, agencias de cooperación, comunidades, etc. Solamente una acción coordinada permitirá ejecutar acciones con un impacto real en la vida de los adolescentes y los jóvenes (Solórzano, 2008).

- Plantear la creación de entidades de vigilancia y/o observación para garantizar la aplicación del modelo de justicia apegados a los acuerdos internacionales y la legislación de cada Estado, estos entes pueden localizarse en los municipios y el trabajo puede llevarse a cabo mediante organizaciones no gubernamentales en coordinación con el Estado. Igualmente, estos entes pueden ser propiciadores de acciones y políticas de prevención y fiscalizadores del papel de los medios de comunicación.
- Existen varios temas pendientes de investigar en relación con justicia penal juvenil, entre ellos se puede plantear la brecha existente entre las regiones rurales y urbanas con respecto al tratamiento de temas judiciales, experiencias exitosas y en general el tema de juventudes. Igualmente, la temática de equidad de género en el sistema, el papel de los medios de comunicación masiva y de opinión pública, el acceso a la información y el conocimiento de derechos para la totalidad de la ciudadanía, la situación de los centros de privación de libertad para menores de edad y la situación de los niños y jóvenes migrantes en los países receptores en relación con justicia penal y la incorporación al sistema.

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil****Bibliografía.**

Ávalos, Angela. (2008, 29 de Setiembre) *“Menores de edad está cometiendo más delitos”*. La Nación.

Carranza, Elías y Maxera, Rita. (2005) *Los sistemas de Justicia Penal Juvenil en América Latina: un análisis comparado*. Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. México.

DNI. (2008) *Desafíos para el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Defensa de Niñas y Niños Internacional. Cochabamba, Bolivia.

DNI. (2008) *Seguridad Ciudadana y Justicia Penal Juvenil, Tendencias en América del Sur*. Coordinación Regional del Proyecto de Justicia Penal Juvenil y Prevención de la Violencia. Defensa de Niñas y Niños Internacional.

Hernández Milián, Jairo y Lizano Picado, Ana Cristina (editores). (2008) *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre Seguridad*. Editorial Juricentro y FLACSO Secretaría General. San José, Costa Rica.

Janssens, Nadine. (2007) *La Privación de Libertad*. Proyecto Niñez y Violencia, Observatorio de Justicia Juvenil. Guatemala.

López, Fernando (Coordinador). (2006) *Informe de investigación sobre la situación jurídica y el mundo axiológico y moral de los adolescentes infractores en el distrito metropolitano de Quito*. Defensa de Niñas y Niños Internacional Ecuador. Quito, Ecuador.

Organización de Estados Americanos. (2003) *Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos*. Ciudad de México, México.

Perla, Mirna. (2008) *Estado actual de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador*. Ponencia para el Congreso Internacional “Juventud, Seguridad y Justicia en Centroamérica”. Antigua, Guatemala.

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005) *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Región. (1999) Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 1999. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Región. (2008) Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. San José, Costa Rica.

Rojas Aravena, Francisco y Fuentes, Claudia. (2002) *La Seguridad Humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica*. Taller sobre Seguridad Humana en Centroamérica. San José, Costa Rica.

Solórzano, Justo. (2008) *De la doctrina de la situación irregular a la doctrina de protección integral*. Ponencia para el Congreso Internacional “Juventud, Seguridad y Justicia en Centroamérica”. Antigua, Guatemala.

Tiffer, Carlos. (2000) *Justicia Juvenil: instrumentos internacionales de Naciones Unidas y la Experiencia de Costa Rica*. UNICEF – México.

UNICEF. (2003) *Justicia Penal Juvenil: buenas prácticas en América Latina*. UNICEF. República de Panamá.

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

## **ANEXOS**

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil****ANEXO 1****LA DECLARACION SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMERICAS**

En el año 2003 se aprueba la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de la Organización de Estados Americanos producto del trabajo encomendado a la Comisión de Seguridad Hemisférica. En dicha Declaración se establece que la seguridad tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Y señala

*“(...) la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (OEA, 2003).*

Esta concepción de seguridad pretende permitir la preservación de la paz, basada en la democracia, justicia, respeto a los derechos humanos y la solidaridad, a través de los mecanismos de cooperación entre los Estados para enfrentar los problemas y desafíos hacia la seguridad.

En dicha Declaración se señalan una serie de valores compartidos y enfoque comunes para enfrentar las amenazas y los compromisos acordados por los Estados. Entre otros, se indican:

- El derecho soberano de cada Estado de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.
- La democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo.
- El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la buena gestión gubernamental son esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social.

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

- La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto del estado de derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad.
- El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.
- Importancia de mejorar la participación de la mujer en todos los esfuerzos para la promoción de la paz y la seguridad, la necesidad de aumentar su papel en la adopción de decisiones en todos los niveles con respecto a la prevención, gestión y resolución de conflictos, e integrar una perspectiva de género en todas las políticas, programas y actividades.
- Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.
- Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.
- Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado.
- La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:
  - El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

**Tendencias actuales en Seguridad y sus impactos en la Justicia Penal Juvenil**

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
  - Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
  - La trata de personas;
  - Los ataques a la seguridad cibernética;
  - La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
  - La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.
- Los procesos de integración subregional y regional y los acuerdos y mecanismos de cooperación bilateral y subregionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad en el Hemisferio.
  - La prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias entre los Estados son fundamentales para la estabilidad y seguridad del Hemisferio.
  - El pleno respeto a la integridad del territorio nacional, la soberanía y la independencia política de cada Estado de la región es base fundamental de la convivencia pacífica y la seguridad en el Hemisferio.
  - Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y la transparencia en las políticas de defensa y seguridad contribuyen a aumentar la estabilidad, salvaguardar la paz y la seguridad hemisférica e internacional y consolidar la democracia.
  - Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados.
  - La seguridad del Hemisferio se ve afectada por las amenazas a la paz y la seguridad mundiales. Asimismo, un Hemisferio estable y seguro constituye un componente esencial de la paz y la seguridad mundiales.