

CONVIVIR

CUADERNO ESPECIALIZADO
EN SEGURIDAD CIUDADANA

CÁMARA DE COMERCIO, INDUSTRIAS Y AGRICULTURA DE PANAMÁ • OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA

EDICIÓN #1, NOVIEMBRE 2012

UNA LUCHA DE TODOS

EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD
EN CENTROAMÉRICA

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

SUJETOS DE DERECHOS EN EL MARCO
DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

POLÍTICA CRIMINOLÓGICA
COMO GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS



**VENTANA
DE PAZ**



Presidente de la Cámara de Comercio, Industrias
y Agricultura de Panamá (CCIAP)
Irvin A. Halman B.

Directora Adjunta de País del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá
Katyna Argueta

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Directora Editorial

Ileana Luttrell
iluttrell@panacamara.org

Coordinación Editorial

Karla Martiz de Valdés
kmartiz@panacamara.org

Alexander Alleyne
aalleyne@panacamara.org

Renán Arjona
rarjona@panacamara.org

Ricardo Mejía Miller
ricardo.mejia@undp.org.pa

Colaboradores

Carmen Rosa Villa Quintana
Aida Selles de Palacios
Esmeralda E. Arosemena de Troitiño
James E. Bernard V.

Ilustraciones

Graffitis: Grupo de estudiantes del 1^{er}. Ciclo
de la escuela Louis Martin del
Distrito de San Miguelito

Diseño, diagramación e Impresión

Impresiones del Istmo

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial sin autorización de sus editores. Las opiniones emitidas en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Convivir es una publicación editada y producida por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, ubicada en Avenida Cuba y Ecuador, calle 33 A, Panamá Rep. de Panamá. Teléfono (507) 207-3400. Fax (507) 207-3425.
www.panacamara.com



La imagen es tomada como una expresión artística única por lo que no está permitida su reproducción.
Autores: Grupo de estudiantes del 1^{er}. Ciclo de la escuela Louis Martin del Distrito de San Miguelito.

CONVIVIR

CUADERNO ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD CIUDADANA

06 MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA CCIAP

07 MENSAJE DE LA DIRECTORA ADJUNTA DE PAIS DEL PNUD

09 UNA LUCHA DE TODOS EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

18 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SUJETOS DE DERECHOS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

26 DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

30 POLÍTICA CRIMINOLÓGICA COMO GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS



La imagen es tomada como una expresión artística única por lo que no está permitida su reproducción.
Autores: Grupo de estudiantes del 1^{er}. Ciclo de la escuela Louis Martin del Distrito de San Miguelito.

MENSAJE DEL PRESIDENTE

DE LA CÁMARA DE COMERCIO, INDUSTRIAS Y AGRICULTURA DE PANAMÁ, IRVIN A. HALMAN

En los últimos años, cifras relacionadas con la criminalidad del país han mantenido un crecimiento sostenido, tanto en lo relativo al impacto de los delitos como su frecuencia.

En Panamá los delitos de mayor recurrencia son los ejercidos contra el patrimonio (hurtos y robos), pero se destacan también los de violencia doméstica y violencia sexual, así como los homicidios que dejan una marca indeleble en la población testigo del hecho.

En general, la población de hombres jóvenes sigue siendo la más afectada por los delitos contra el patrimonio y los homicidios, y las mujeres jóvenes por la violencia doméstica y sexual. Otro aspecto destacable es la inclinación al uso cada vez más frecuente de armas de fuego para realizar los hechos violentos.

Bajo este panorama, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, desde su Observatorio de Seguridad Ciudadana, realiza un esfuerzo junto con el sector público para aportar al conocimiento de la seguridad ciudadana en el país.

En esta ocasión, iniciamos la edición de un documento accesible a toda la población de manera que se pueda contribuir a la generación de masa crítica que demande, desde todos los espacios, mecanismos que contribuyan a la solución de los diversos conflictos sociales.

La presentación de la primera edición de CONVIVIR, un Cuaderno Especializado en Seguridad, representa una apuesta seria que abre un espacio desde donde el sector académico y especializado del país puede aportar conocimientos científicos para un abordaje integral de la seguridad.



Irvin A. Halman

Presidente de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

El Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, basa sus acciones en el concepto de seguridad ciudadana, ya que es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos.

Brindar seguridad ciudadana, va más allá de la implementación de algunas medidas como la represión de las expresiones criminales; por el contrario, se trata de cumplir con derechos adscritos como ciudadanos/as de un país.

Con la publicación de este cuaderno, nuestro gremio aporta al país una herramienta adicional, en miras de alcanzar una sociedad más segura y con un mejor nivel de desarrollo humano para todos los ciudadanos y ciudadanas.

MENSAJE DE LA SRA. KATYNA ARGUETA

DIRECTORA ADJUNTA DE PAÍS DEL PROGRAMA
DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN PANAMÁ

La seguridad ciudadana se ha convertido, en los últimos tiempos, en un tema de preocupación para la sociedad panameña. El fenómeno de la inseguridad y la violencia es complejo, difícil de abordar, multicausal y requiere de respuestas amplias e integradoras para construir soluciones.

Reconocer la seguridad fundamentada en el ser humano, desde una perspectiva integral, obliga a abordar temas con los que guarda estrecha relación como lo son: la pobreza, la educación, la desocupación y la inequidad. La construcción de respuestas efectivas requiere considerar las causas subyacentes a la inseguridad, que no siempre suelen observarse, como las causas estructurales y los factores de riesgo asociados.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) promueve el abordaje de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de desarrollo humano, estableciendo los vínculos entre la mejora sostenida de las condiciones de vida de los ciudadanos y la disminución de los niveles de violencia e inseguridad. Desde su perspectiva, las políticas de seguridad ciudadana deben tener carácter holístico, deben comprender tanto las causas sociales como las institucionales de la inseguridad y de la violencia, deben estar dotadas de estrategias sensibles a los contextos, y deben combinar acciones preventivas que apunten a los factores estructurales. Reconociendo la complejidad del fenómeno, al ampliar el enfoque, se hace necesario ampliar los conocimientos que permitan el diseño de políticas públicas que garanticen el ejercicio del derecho a la seguridad.

La Revista sobre Seguridad Ciudadana viene a sumarse a los esfuerzos que realiza el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá por profundizar la reflexión en torno a los temas más importantes vinculados a la seguridad ciudadana. La Revista busca ser un encuentro de voces y experiencias sobre estrate-



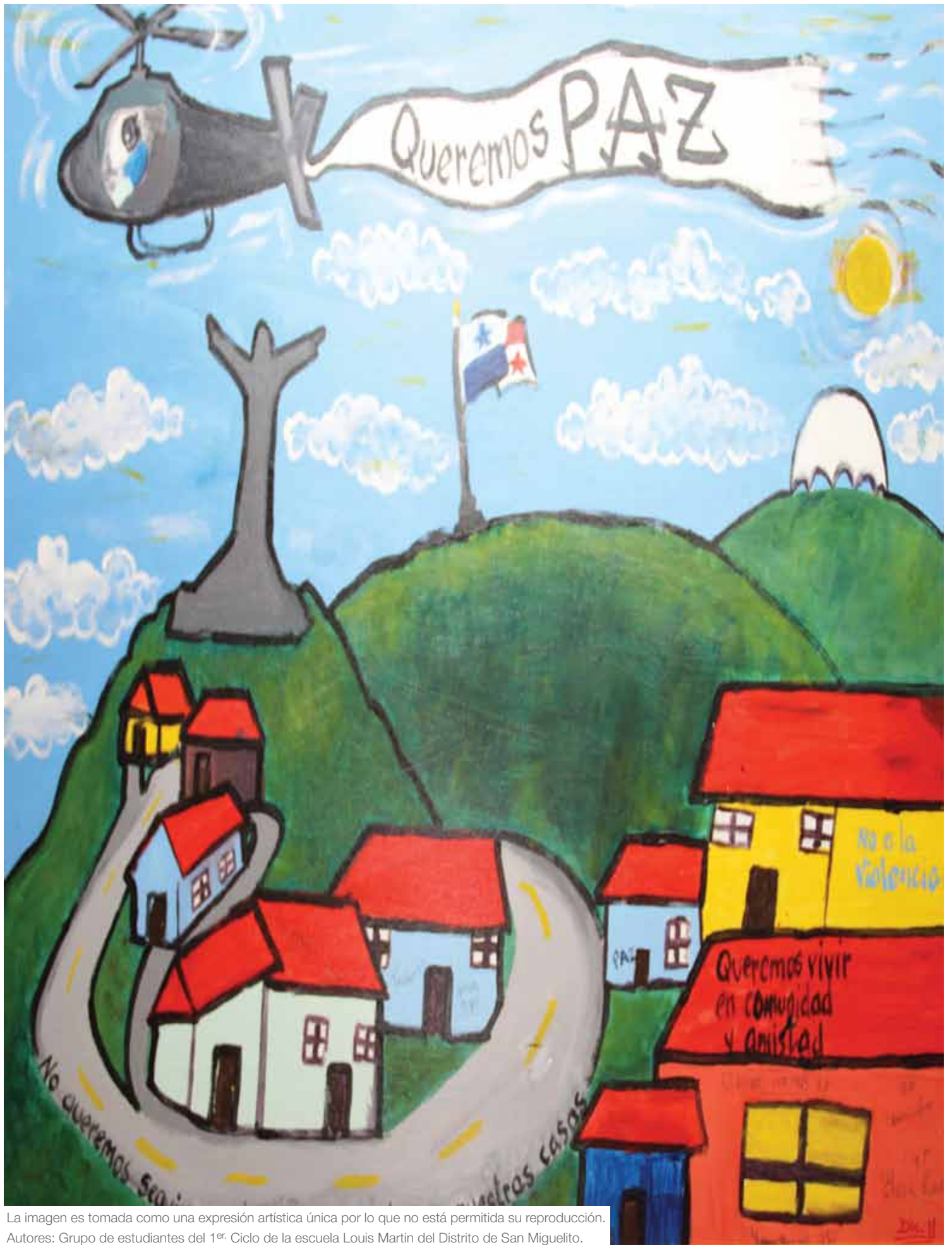
Katyna Argueta

Directora Adjunta de País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

gias de prevención y gestión de la seguridad ciudadana; un reservorio de experiencias de otros países para aprender de sus aciertos y no repetir sus errores; una fuente para orientar la generación de políticas públicas.

A través de la lectura de sus páginas, reconocidos especialistas en materia de seguridad ciudadana, académicos, trabajadores del Estado, representantes de organizaciones de la sociedad civil y personas interesadas por el tema, darán a conocer sus perspectivas, enfoques de trabajo, buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre los distintos aspectos de este paradigma.

Se invita a los lectores y lectoras, a observar la seguridad ciudadana como un logro compartido por los ciudadanos, como un esfuerzo integral de todos los actores involucrados, como una construcción necesaria y urgente por parte de la sociedad panameña en su conjunto en la tarea de construir un Panamá más equitativo, más justo y más seguro.



La imagen es tomada como una expresión artística única por lo que no está permitida su reproducción.
Autores: Grupo de estudiantes del 1^{er}. Ciclo de la escuela Louis Martin del Distrito de San Miguelito.

UNA LUCHA DE TODOS

EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA



Carmen Rosa Villa Quintana

Representante Regional de la oficina para América Central del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Este tema es de crucial relevancia, porque, para afrontar la violencia e inseguridad que afectan a Centroamérica, se necesitan instituciones democráticas fortalecidas, capaces de garantizar a sus ciudadanos el ejercicio y goce efectivo de todos sus derechos humanos.

La seguridad es esencialmente una situación en la que toda las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, libres de violencia o amenazas para su vida, integridad personal, derechos al goce de sus bienes, a la vez que las instituciones públicas tienen suficiente capacidad, en un marco de Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y responder con eficacia cuando estos son vulnerados.

Cuando hablamos de seguridad ciudadana y fortalecimiento del Estado de Derecho, nos referimos esencialmente a cómo crear un ambiente libre de violencia y propicio para la convivencia pacífica de las personas, en el que las instituciones democráticas cumplen un papel absolutamente crucial.

Violencia e inseguridad

Afecta seriamente el goce y ejercicio de los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, y que lesiona bienes jurídicos fundamentales. Nos referimos al crimen organizado transnacional; a la corrupción sistemática y generalizada; al tráfico de drogas; la trata de personas; y otras formas de criminalidad convencional y no convencional, incompatibles con el desarrollo sostenible de la región y el fortalecimiento de la democracia.

El crimen organizado, con sus acciones violentas, y sus métodos brutales, amenaza la vida y la pacífica convivencia de las personas, inyectando en el tejido social un veneno que es potencialmente letal y que socava las bases mismas del Estado democrático y de Derecho. Así, las redes criminales amenazan y debilitan a las instituciones y se infiltran en la administración pública en todos sus ámbitos.

Expresión de la situación que describimos, y un problema con impacto directo en el goce efectivo de los derechos humanos, es la corrupción. La corrupción es un problema objetivamente grave y hacerle frente es urgente ¹. Aunque hay sectores que consideran que la corrupción no forma parte del problema de la inseguridad, lo cierto es que sí lo hace, sobre todo cuando el crimen organizado, a través de prácticas corruptas, penetra e infiltra las instituciones del Estado para el logro de sus fines ilícitos.

Es fuente de preocupación la situación de vulnerabilidad de algunos grupos, como los defensores de derechos humanos, los periodistas y las personas con diferente orientación sexual (LGBT), que son sistemáticamente amenazados, torturados e incluso asesinados. También es preocupante la violencia contra la mujer, los jóvenes, los niños y las niñas. En este marco el femicidio representa la expresión más violenta de la discriminación contra la mujer y la desigualdad de género.

Los altos índices de impunidad, el incremento exponencial de la inseguridad y la violencia, en particular, en ciertos países de la región, sólo

confirman que, si se sigue haciendo más de lo mismo, no lograremos avances significativos y no podremos vencer los desafíos que imponen los fenómenos ya reseñados.

Ante ello, como es de público conocimiento, la falta de respuesta eficaz de las instituciones de seguridad y de justicia, ha sido sancionada, moralmente, por la población en general con expresiones de escepticismo, desconfianza, incredulidad y falta de esperanza en que su acción conducirá a algún resultado idóneo. Cuando los delitos del pasado permanecen sin castigo la impunidad fomenta la comisión de nuevos delitos, desde graves violaciones a los derechos humanos hasta otras actividades ilegales ².

La importancia de un enfoque de derechos humanos en la construcción de una estrategia de fortalecimiento de las instituciones en el marco de la seguridad ciudadana

Algunos sectores de la opinión pública perciben erróneamente a los derechos humanos como un obstáculo a la seguridad. Es común que se señale que “los derechos humanos sólo protegen a los delincuentes” y que “los derechos humanos impiden una acción eficaz contra la delincuencia”. Ciertamente, estas percepciones son profundamente equivocadas. La extensión o proyección de estas percepciones a los discursos políticos, a las políticas públicas y a los planes de acción pondría en peligro los logros alcanzados en las últimas décadas en la lucha contra la impunidad y el establecimiento de la noción de los derechos humanos en la preceptiva y programas gubernamentales.

Los derechos humanos no sólo no constituyen un obstáculo para la lucha contra la criminalidad y violencia, en cualquiera de sus formas y manifestaciones, sino que son un componente esen-

cial de la lucha contra las mismas. La relación entre la eficacia de la acción político-criminal contra la violencia, la inseguridad y la criminalidad, y el respeto de los derechos humanos fortalece el Estado de Derecho, el Imperio de la Ley y la Democracia.

Se trata, en el fondo, de tener como referente de la acción del Estado una relación ética, conceptual y normativa entre fines y medios. Un Estado y/o gobierno que quiebra esta relación ética y política y que considera que hay ciertos ámbitos donde puede ejercer, aunque excepcionalmente, acciones que vulneran los derechos humanos, como medio para conseguir ciertos fines, deja una puerta abierta y peligrosa para el abuso de poder. Los métodos y acciones brutales empleados por el crimen organizado son condenables, sin embargo, tal como lo ha señalado la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, “esto no debe ser utilizado por el Estado como excusa para operar fuera del marco de la ley. Atacar las contravenciones a la ley y el orden ignorando el Estado de Derecho ciertamente no es un enfoque sostenible, recomendable, ni lógico” ³.

Las políticas de mano dura han conducido a los Estados a respuestas desproporcionadas, ineficaces y potencialmente lesivas de los derechos humanos. No han cambiado, ni impactado en la situación de violencia e inseguridad, por lo que, ante la luz de la evidencia empírica, consideramos que ha llegado la hora de cambiar de paradigma conceptual, político y operativo. Un enfoque de derechos humanos debe ser la piedra angular de una estrategia de seguridad ciudadana. Así lo considera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ⁴ cuando señala que “la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores”.

1 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y El Desarrollo Humano.

2 Conferencia de Prensa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay Guatemala, jueves 15 de marzo de 2012

3 Conferencia de Prensa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Navi Pillay Guatemala, jueves 15 de marzo de 2012.

4 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009.

Un enfoque de derechos humanos en la seguridad tiene diferentes dimensiones que quisiera desarrollar.

En primer lugar, hay una dimensión preventiva, que es fundamental porque está dirigida a prevenir los factores de riesgo de la violencia, atacando las raíces del problema como son la falta de educación, de empleo y por lo tanto de perspectiva de futuro. Invertir en prevención del delito es más barato y más eficaz que cualquier política de mano dura. Las acciones no punitivas se deben implementar con otras agencias estatales (del gobierno central y de los gobiernos locales), en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y los medios de comunicación. Las medidas de prevención social, comunitaria y situacional deben tener como objetivo intervenir sobre los factores de riesgo social, cultural, económico, ambiental o urbanístico que inciden sobre los niveles de violencia y criminalidad ⁵.

Experiencias como la profesionalización de la policía y la implementación de programas para mejorar las relaciones de esta con las comunidades locales han mostrado tener éxito. Lo mismo ocurre con los programas que impulsan técnicas de resolución no violenta de los conflictos en centros educativos, programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo para las familias con niñas, niños y adolescentes en riesgo ante el delito. Invertir en programas para las personas jóvenes que han cometido delitos, y proponer medidas alternativas a la prisión, tal como el trabajo comunitario, es mucho más beneficioso que enviarlos a la cárcel con las consecuencias que ello conlleva. Es necesario hacer una mayor inversión en programas para reducir el consumo del alcohol, además de limitar y regularizar el porte de arma por particulares. ⁶

En segundo lugar está la obligación del Estado de luchar contra la criminalidad y la impunidad. En las instituciones del Estado, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía y el sistema penitenciario, recae la gran responsabilidad de desarrollar sus capacidades para responder eficazmente al crimen y a la violencia mediante acciones de investigación y sanción legítima. La falta de investigación, juzgamiento, sanción y reparación para las víctimas genera más violencia y perpetúa en el imaginario colectivo la idea de que la justicia no existe y, por tanto, la justicia privada como los linchamientos y las operaciones de limpieza social parecieran estar justificadas. Estas situaciones pervierten el concepto de justicia y acrecientan la percepción de inseguridad.

El crimen debe ser castigado, pero esto no significa que a los acusados o sentenciados se les nieguen sus derechos humanos fundamentales a la vida e integridad personal, al debido proceso y a ser tratados con dignidad. Sin embargo, este no es el caso para la mayoría de las personas privadas de libertad. La tortura y condiciones carcelarias que en sí mismas constituyen tratos crueles, inhumanos y degradantes son el denominador común de las prisiones de nuestra región ⁷.

*“Un sistema penitenciario que funcione de forma adecuada es un aspecto necesario para garantizar la seguridad ciudadana”.*⁸ Sin embargo, la violencia y la criminalidad se reproducen igualmente en las prisiones. Los altos índices de presos sin condena, el hacinamiento y sobrepoblación, las malas condiciones carcelarias, la falta de control de las autoridades, la corrupción generalizada y sistemática en los centros penitenciarios y la falta de transparencia en la gestión carcelaria son muchas de las causas que perpetúan la violencia y provocan altos costos en pérdidas de vidas humanas.

⁵ 5 Idem. Párrafo 58.

⁶ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009, párrafo 60.

⁷ Kyung-wha Kang, Alta Comisionada Adjunta. Conferencia de Prensa, Asunción, Paraguay, 22 Octubre 2011.

⁸ Informe sobre los derechos humanos de las Personas privadas de libertad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, párrafo 11.

De ello resulta que, lejos de cumplir con los objetivos para los cuales fue impuesta la pena, las prisiones se han convertido en escuelas de delincuencia. En su Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que la actual realidad es el resultado de décadas de desatención del problema carcelario por parte de los gobiernos de los Estados de la región y de la apatía de las sociedades, que tradicionalmente han preferido no mirar hacia las cárceles. Así los centros de privación de libertad se han convertido en ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización y en los que tradicionalmente ha imperado la arbitrariedad, la corrupción y la violencia.⁹

Medidas que se deben tomar frente a estas situaciones

La violencia institucionalizada o estructural requiere ser combatida con políticas de Estado innovadoras y creativas, orientadas a fortalecer sus instituciones y basadas en el respeto de los derechos humanos.

La Estrategia de Seguridad Centroamericana del SICA aborda algunos de los temas mencionados desde diversos ángulos.

Si queremos avanzar efectivamente en la transformación de las condiciones en las que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad¹⁰, es necesario que la política de seguridad ciudadana, como instrumento de planificación y de control, facilite la mejor utilización de todos los recursos disponibles (humanos, materiales y económicos). Una política integral (que abarque todos los derechos humanos en su conjunto), intersectorial (que comprometa a todos los actores estatales, incluyendo las entidades del gobierno central y local), participativa (que cuente con la

más amplia representación de la sociedad civil) e inclusiva (sin discriminación de ningún tipo) debe contar con fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales.¹¹

Una decisión o una estrategia consultada, además de decidida por consenso de manera tan amplia como sea posible, nace con dos ventajas bien importantes: de una parte, el compromiso de ayudar por parte de muchos sectores; de otra, la facilidad de vencer las resistencias creadas que son el óbice para llevar a cabo las reformas.¹²

La política en materia de seguridad debe responder a compromisos de Estado y, por tanto, debe ser sostenible en el tiempo, libre de los avatares, los cambios de gobierno o las presiones sociales del momento. Para ello, los ministerios correspondientes deben contar con funcionarios técnicos-políticos del más alto nivel, capacitados en las diferentes profesiones relacionadas con la materia, y los parlamentos deben contar con una estructura de asesoramiento profesional, que les permita realizar un eficaz control político sobre las medidas que se implementen para prevenir y controlar la violencia.¹³

La producción, sistematización y difusión de la información son fundamentales. Las organizaciones sociales, la academia, los medios de comunicación y toda la ciudadanía deben tener acceso a la información que permita la construcción de un nuevo enfoque de seguridad ciudadana orientado a proteger y garantizar los derechos humanos de la población. El Estado no solo debe permitir la pluralidad de perspectiva y medios para la difusión de información, sino también asegurar que aquellos que ejercen la labor informativa puedan realizar sus actividades sin tener que pagar un alto costo, en algunas ocasiones, con sus vidas.

9 Informe sobre los derechos humanos de las Personas privadas de libertad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2011, Párrafo 4.

10 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009., párrafo 52.

11 .Idem párrafo 53.

12 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y El Desarrollo Humano página 296.

13 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009, página 32.

Para nadie es desconocido que la pobreza, la indigencia y los elevados niveles de desigualdad y exclusión social favorecen el incremento de la violencia y la criminalidad, limitan el desarrollo y el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. Como destaca el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Violencia contra los niños, la violencia es más común en las áreas urbanas con mucha pobreza, falta de trabajo, vivienda inadecuada y falta de educación. Si a esto se añade la presencia de armas y drogas, el nivel de violencia aumenta significativamente.

La prevención de la violencia implica dar mayor atención a los factores de riesgo que propician que los niños y los jóvenes resulten siendo víctimas y victimarios. El fenómeno de las pandillas no se aborda desde la perspectiva social, sino desde la policial, se piensa en sólo qué hacer con los jóvenes una vez que delinquen y no antes.

También tenemos que tener en cuenta que estigmatizar a los niños y adolescentes como delincuentes e implementar políticas represivas puede tener consecuencias nefastas para toda la sociedad. El Estudio sobre Violencia Contra los Niños destaca cómo los sistemas penales de justicia juvenil débiles pueden en realidad empeorar la situación cuando se adopta una táctica represiva, exponiendo a los niños aún a más violencia y haciendo su reinserción más difícil. Cuando se hacen excepciones a los principios y normas de derechos humanos se abre un forado en la legislación y la práctica donde los abusos son posibles y lamentablemente frecuentes.

Toda conducta que afecte negativamente a los derechos humanos debe ser investigada de forma imparcial y efectiva. La investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de

intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad ¹⁴.

En este marco, la independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales es crucial para enfrentar la criminalidad y el crimen organizado y evitar la corrupción. Es posible investigar seria y eficazmente los delitos si los jueces y fiscales son probos e idóneos, si cuentan con cualificaciones y formación adecuadas y si, además, ejercen su función libres de amenazas. El miedo es una de las causas que impide o limita la investigación, juicio y sanción de los criminales por parte de los operadores de justicia. Por ello, es también necesario contar con mecanismos que los protejan de las amenazas inminentes contra su vida e integridad.

La falta de investigación de los hechos delictivos, o la deficiente investigación, sigue siendo uno de los grandes problemas para alcanzar la justicia y una de las mayores causas de la desconfianza hacia la administración de justicia. A ello se suma el miedo, que también paraliza a las víctimas y que impide la denuncia.

El programa de protección de víctimas debe garantizarles seguridad y brindarles asistencia material, médica y psicológica para superar las lesiones físicas y emocionales sufridas por el menoscabo de sus derechos. Es necesario contar con un presupuesto para hacer viables las respuestas a las víctimas del delito. Entre estas caben mencionar: la capacitación al personal policial, judicial, de la salud y de los servicios sociales oficiales; el uso de protocolos de intervención comunes a todas las áreas del Estado; y el funcionamiento de una infraestructura apropiada.

¹⁴ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009, párrafo 45.

Una función básica del gobierno es la de garantizar que el Estado haga frente a las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional de promover y proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. La policía es uno de los medios que permiten a los gobiernos desempeñar esa misión.¹⁵ La “Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de Derecho y para garantizar la seguridad ciudadana”¹⁶. Para cumplir esta función, es un requisito indispensable que sus miembros sean honestos, profesionales preparados y eficientes para generar la confianza de los ciudadanos.

Los asuntos relativos a la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de los cuerpos policiales civiles, por ello deben contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines.

Es importante resaltar que, a diferencia de las fuerzas militares que defienden la soberanía del Estado frente a un ataque armado de una fuerza extranjera, la policía previene y persigue los delitos. Es entendible que “en circunstancias extraordinarias se tomen decisiones difíciles, como la de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, en tanto el Estado construye las capacidades para proteger a la ciudadanía de conformidad con el Estado de Derecho. La Alta Comisionada, Navy Pillay, ha señalado, sin embargo, que “estas medidas excepcionales deben permanecer fieles a su naturaleza extraordinaria y limitada en el tiempo, supeditadas a controles civiles y dentro de los límites establecidos por los estándares y principios de derechos humanos”.¹⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala al respecto que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la

perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”¹⁸. Por muy grave que sea la criminalidad ordinaria, esta “no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”.¹⁹

El cuerpo policial debe ser altamente cualificado en tareas de investigación e inteligencia policial para cumplir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito, en especial las vinculadas a la lucha contra la criminalidad organizada, la trata y tráfico de personas o el narcotráfico. El personal e infraestructura deben estar debidamente acondicionados para brindar servicios especializados de calidad a los sectores en riesgo y en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Es preocupante que la referencia a los derechos humanos en la doctrina de policía aparezca como una referencia accesorio, no vinculada a lo que se entiende corporativamente como los valores o los principios que caracterizan la labor policial. No sólo se requiere una formación teórica en derechos humanos, sino que toda la organización policial los tenga como fundamento, tanto en el proceso de selección de su personal, como en la capacitación permanente y en la realización de sus operaciones²⁰. Se debe hacer un serio esfuerzo para que el tema de derechos humanos esté integrado de manera clara en la formación de la Policía.

Con frecuencia, la precaria formación de la Policía es la causa de algunos de los problemas que se presentan y que están relacionados con el uso excesivo de la fuerza, algunas veces, fuerza letal. El personal policial muchas veces no conoce a cabalidad los límites, ni tiene muy claro qué implica actuar dentro de la legalidad. El uso de la fuerza letal por parte de la Policía constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos.

17 Palabras de Navy Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ciudad de México, 8 de julio de 2011.

18 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009, párrafo 105.

19 Idem. Párrafo 104.

20 Idem, párrafo 80.

La policía debe ser representativa de su realidad social y cultural. A este respecto, la Comisión Interamericana señala la necesidad de “mantener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, en particular fomentando la participación de miembros de los pueblos indígenas y mujeres en distintos organismos del Estado”. Al mismo tiempo, destaca “que se deben respetar todas las manifestaciones culturales, entre ellas las diversas lenguas y dialectos existentes en los países de manera tal que se garanticen el principio de igualdad y el de no discriminación” .²¹

Es necesario que la policía cuente con salarios justos que dignifiquen su trabajo, que atraiga a personal adecuado y evite la corrupción. La institución debe brindar un trato equitativo a las mujeres que integran las fuerzas policiales, sin discriminación en cuanto al goce de sus derechos funcionales. El principio de igualdad ante la ley y el de no discriminación deben regir el sistema de protección de los derechos laborales de las fuerzas policiales.

Al mismo tiempo se requiere investigar y sancionar con rigor los abusos y los delitos que pudieran ser cometidos por miembros de la Policía, que debe ser depurada de elementos corruptos y criminales. Los miembros de la Policía que hubieren incurrido en actos delictivos deben ser juzgados por tribunales de la justicia ordinaria y, en caso de ser condenados, deben cumplir sus penas y reparar a las víctimas. Los delitos cometidos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son mucho más graves, porque pervierten la institución cuya función es proteger a la sociedad de los delitos.

La creciente privatización de la seguridad ciudadana pone en evidencia la debilidad de la institucionalidad que debería garantizar el respeto de los derechos humanos relacionados con el control de la violencia.

Según el BID, en América Latina y el Caribe, se invierte entre el 8 y el 25 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) en servicios de seguridad ²².

Las empresas que ofrecen servicios de seguridad se han reproducido y en muchos casos el número de personal supera las plazas con las que cuenta la Policía. Así tenemos que, en el año 2008, Costa Rica registró 628 empresas de seguridad con 19,558 agentes privados frente a 11,000 policías; El Salvador 192 empresas privadas de seguridad con 21,146 agentes privados y 16,899 policías; Guatemala 200 empresas de seguridad con 150,000 agentes privados y 19,974 policías; Honduras 60,000 agentes privados y 12,301 policías ²³; Nicaragua 98 empresas con 19,710 agentes y 11,633 policías; y Panamá 107 empresas de seguridad con 30,000 agentes y 18,000 policías ²⁴.

Los servicios privados de seguridad responden a la ley de la oferta y la demanda. A mayores índices de criminalidad, crece el mercado de la seguridad privada, acompañada de la demanda de armas de fuego y municiones, aumentando a la vez el riesgo de desvío al tráfico ilícito.

Es necesario regular el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad, establecer controles que brinden información al Estado sobre sus actividades, sobre los requisitos de selección y tipo de capacitación de quienes forman parte de ellas y sobre la identidad de sus propietarios, entre otros. La falta de registro legal de las empresas de seguridad privada y la inexistencia de control estatal ha contribuido a que muchas de estas se vean involucradas en acciones delictivas y ha facilitado la comisión de abusos.

Las empresas de seguridad se han convertido en una importante fuente de empleo, creándose incluso una situación ambigua en relación con las fuerzas de seguridad del Estado ya que a

21 Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/II. Doc 57. 31 de diciembre de 2009, párrafo 86.

22 Carrillo-Florez Fernando. 2007. Seguridad Ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

23 Informe de Armas Ligeras 2011. Instituto de Estudios Internacionales y Desarrollo.

24 UN-LIREC. Documento de Trabajo. Control y regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y El Caribe: Un análisis comparativo.

menudo los policías, debido a sus bajos salarios, ejercen de agentes de seguridad privada en sus horas libres. Es esencial que el Estado, como responsable de la seguridad ciudadana, no obvie estos puntos en el diseño e implementación de la política pública.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos marca la pauta en el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la promoción y la protección de los derechos humanos. En América Central, la OACDH cuenta con una oficina de país en Guatemala y la Oficina Regional para América Central en Panamá, además de un Asesor de Derechos Humanos en Honduras para trabajar con el equipo de país de las Naciones Unidas en dicho Estado.

La Oficina del Alto Comisionado tiene entre sus prioridades el tema central de todos los foros del día de hoy: la seguridad ciudadana.

¿Qué puede hacer la OACDH para apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por prevenir la violencia? Aliada con otras agencias y departamentos del sistema de Naciones Unidas, con organismos regionales de derechos humanos, gobiernos y actores nacionales y locales, incluidas las instituciones nacionales de protección y las organizaciones de la sociedad civil, la OACDH puede entre otras cosas:

- Proporcionar asistencia en materia de reformas legislativas y políticas
A petición de los gobiernos, la Oficina puede asistir en los procesos de reforma legislativa con el fin de asegurar la compatibilidad de los proyectos de ley con los estándares internacionales de derechos humanos.
Al mismo tiempo, la asistencia podría darse para la construcción de políticas criminales eficientes y eficaces que integren un enfoque de derechos humanos y que, lejos de debilitar

al Estado, lo relegitimen y fortalezcan. Se pueden integrar marcos de actuación coherentes tanto con los preceptos de los instrumentos internacionales de los derechos humanos, como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura, de un lado; y los instrumentos internacionales en materia de la lucha contra la delincuencia organizada internacional, como la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la corrupción, el tráfico de drogas y otros instrumentos internacionales relacionados.

- Apoyar el desarrollo de programas institucionales para la capacitación de jueces, abogados, fiscales, funcionarios de policía y personal penitenciario en la esfera de los derechos humanos

La Oficina ha publicado una serie de manuales de capacitación que pueden contribuir al diseño de estrategias de capacitación de los actores fundamentales de la administración de justicia.

- Apoyar el trabajo de las Defensorías del Pueblo
Existen muy buenas experiencias en este ámbito dentro de la región. La Oficina puede apoyar a las instituciones nacionales en este campo y contribuir al intercambio de experiencias.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil
Las organizaciones de la sociedad civil son un pilar fundamental en toda política de prevención de la violencia. Se tiene la intención de seguir trabajando con dichas organizaciones, reforzando su capacidad y contribuyendo a servir de enlace entre estas y los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Para finalizar la pregunta sería: ¿Puede construirse una estrategia de seguridad ciudadana que no integre a los derechos humanos para vencer la impunidad y la violencia que desafían al Estado de Derecho?

No, no es posible.

“Para luchar contra la inseguridad, la violencia y el crimen, debemos atender primero sus causas estructurales y luego adoptar una estrategia integral, que abarque la prevención de la violencia, el control y la sanción, la rehabilitación y la protección de grupos en riesgo, y que esté firmemente basada en los derechos humanos de toda persona”.²⁵

Se necesitan Estados fuertes y capaces, instituciones ágiles y eficaces que puedan movilizar y coordinar la acción para dar respuesta a las preocupaciones de la población, desarrollando al mismo tiempo relaciones de colaboración eficaces con la sociedad civil, el sector privado, y los medios de comunicación.

Cabe recordar que, tal como lo señaló el Secretario General de Naciones Unidas, en su informe Un Concepto más Amplio de Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para Todos, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente.

Concluyo recordando las palabras de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos: “el Estado solamente se hace fuerte cuando protege los derechos de su población. Únicamente mediante la protección de los derechos humanos la población depositará su confianza y brindará su apoyo al Estado y el brazo de la ley será capaz de alcanzar a todas las personas en todo el territorio. Los derechos humanos son la ruta y no el obstáculo para la seguridad, por más que las circunstancias sean adversas”.²⁶

²⁵ Conferencia de Prensa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Navi Pillay, Guatemala, 15 de marzo de 2012.

²⁶ Conferencia de Prensa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Navi Pillay. Ciudad de México 8 de julio de 2011.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

SUJETOS DE DERECHOS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Esmeralda Elizabeth Arosemena de Troitiño

Ex magistrada de la Corte Suprema de Justicia, académica docente y Comisionada del Consejo Asesor del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.



En un Estado Constitucional de Derecho Democrático, su plataforma política-jurídica, tiene que estar fundamentada en la cultura de la legalidad y de derechos. Constituye una estructura de valores-principios, con los cuales, a los poderes públicos establecidos, les corresponde, desarrollar las formas, modalidades y atender los límites impuestos para el ejercicio de este poder, en relación con toda la ciudadanía que lo conforma, gobernantes y gobernados, garantizando derechos, promoviendo la justicia social y el bienestar general.²⁷

Ese ordenamiento jurídico supremo, identifica el sistema político que rige al Estado, y establece las reglas del orden institucional para el desenvolvimiento de la vida ciudadana y de la actividad nacional en todos sus ámbitos.

Se trata de la organización del Estado-país, de la nación, del derecho, la política, el poder, la justicia y el orden para la convivencia humana digna, igualitaria, en libertad, en paz, con equidad, solidaridad y justicia, en la búsqueda de cumplir el compromiso y objetivo de su propia existencia, como conglomerado social, promoviendo un estado de **BienEstar**, el **Bien Común y el BuenVivir**, objetivo-fin de la humanidad entera.²⁸

Para la niñez y adolescencia del Estado Panameño, se hace impostergable una seria reflexión desde la visión política, la costumbre del poder, la negación de derechos y la democratización de las relaciones del mundo adulto y el de los niños, sobre la libertad, la igualdad y dignidad de toda persona humana. La Convención Internacional sobre los Derechos de Niño, llamada la Primera Ley de la Humanidad por su casi universal ratificación, y su fundamental relevancia PEDAGOGICA (excepción de USA y Somalia) RECONOCE al niño como titular de derechos con autonomía progresiva en su ejercicio.²⁹

De cierto, se trata de un instrumento complejo, omnicomprensivo, jurídico y político,³⁰ que produce una ruptura cultural donde se altera las relaciones de poder, proponiendo simetría en la búsqueda de la igualdad real y plena; construyendo y accediendo a la propia identidad y subjetividad individual del sujeto niño niña y adolescente, en un proceso social emancipador, promovido desde la responsabilidad indeclinable de los adultos y las instancias institucionales, la construcción, que no tiene porque ser confrontativa sino de compromiso con el propio desarrollo de la humanidad, con individuos socialmente integrados en una adecuada

29 James P. Grant y Gómez da Costa. citados por Bustelo Graffigna Eduardo. "Infancia en Indefensión" *Derechos y Garantías de la Niñez y Adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de la protección integral*. Serie Justicia y Derechos Humanos. Ecuador.2010. pp. 51-53 Unicef. Alto comisionado para los DDHH.

30 García Méndez Emilio. La Convención de los Derechos del Niño en América Latina. Primer Curso de Protección Jurisdiccional de los Derechos de la Niñez y Adolescencia para Centro América, Cuba y República Dominicana. Nicaragua 2010.

correlación entre la individualidad y la pertenencia social.³¹

I- Condición jurídica de La niñez y la adolescencia, Nuevo paradigma de la CIDN y otros Tratados Internacionales, en la Protección Integral y el desarrollo humano

En este contexto argumentativo, podemos plantear como hipótesis del tema en estudio, sobre la condición socio-jurídica y política de la población panameña, que corresponde al grupo etario integrado por la infancia, la niñez y la adolescencia, señalando que, **las personas menores de edad, según la ley panameña, son sujetos titulares de derechos**, con capacidad y autonomía progresiva, para ejercer esos derechos, es el derecho a tener derechos, personas con libertad y dignidad humana, en condiciones de igualdad, por su propia humanidad, desarrollándose en su entorno socio-familiar- escolar y comunitario; en una de las etapas de la vida del ser humano, la del crecimiento y el desarrollo evolutivo de la personalidad, identidad individual y social, sus potencialidades, capacidades y oportunidades, como persona, por ello, es titular del derecho a su desarrollo armónico y a la protección integral.

Esta condición socio-jurídica y política de la infancia, niñez y adolescencia, es un mandato de derecho, **como parte integrante de la política nacional del Estado Constitucional, Social y Democrático**; tal como nos identificamos en la comunidad internacional y que hasta hoy, aún no se reconoce ni se acepta como tal, según la realidad que se pretende dejar plasmada en este escrito.

El Problema a debatir, son los obstáculos políticos y socio-culturales que como compromiso enfrenta la sociedad en general, para visibilizar a la niñez y la adolescencia, en su valor de

persona y en su dignidad humana, como actores sociales y condición ciudadana, esta es una **Responsabilidad Estatal y de toda la Ciudadanía.**

Esto resulta ser, un asunto de orden político mayor; las personas menores de edad, son un grupo humano, miembros de la comunidad, niños, niñas y adolescentes del hoy presente, en el futuro ya son adultos, y hoy constituyen parte del Recurso y Capital humano del país, con oportunidades, capacidades, talentos y potencialidades, sin embargo, hoy en nuestro país, son el 30% de la población pobre, invisibilizando sus necesidades básicas, lo que es igual a la negación de sus derechos fundamentales, en exclusión y discriminación, en especial el derecho a su desarrollo armónico y a su pertenencia social.

II- Sujetos Titulares de Derechos con capacidad y autonomía progresiva para el ejercicio de sus derechos humanos, su efectividad y cumplimiento

El grupo de niños, niñas y adolescentes, según los informes de Desarrollo Humano³² tiene más acceso a las drogas y a la violencia, que a los sistemas de salud, educación, vivienda digna, alimentación o a su protección; aseveración que compromete el ámbito de lo público, no en el contexto de una política asistencialista, que podrá ser necesaria y útil en un espacio y tiempo determinado, sino, atendidos como una “categoría histórico social donde el poder configurador del Estado y sus instituciones” son los garantes de una política pública, respecto a las derecho de este grupo humano, lo que Bustelo denomina la “eleidad” para la niñez y la adolescencia, y “resituar los derechos, en el más alto posicionamiento ético de la cultura adulta”³³.

31 Bustelo. Ob. Cit. 52-53 y 73.

32 Troitiño Esmeralda. Conferencia Derechos de la Niñez y la Adolescencia y la Seguridad ciudadana Desayuno Temático para el Observatorio de la Cámara de Comercio 2011

33 Bustelo Ob.cit. p.67

Los Derechos Humanos de este grupo de la población panameña y su vinculación con las relaciones democráticas y de convivencia con el mundo de los adultos, los mayores de edad, el Estado, el gobierno, políticos, autoridades, grupos sociales comunitarios, empresariales, gremiales, etc. ; se encuentran en una situación social, política y cultural, no sólo de deuda en su reconocimiento y efectividad, sino de ignorancia y negación sobre la condición de persona de quienes son titulares de estos derechos y que atraviesan el proceso de desarrollo evolutivo en libertad y dignidad, de la primera etapa de la vida humana.

El mundo adulto asume en estas relaciones una posición de poder, comparable con la otra relación de subordinación de la mujer de incapacidad y minoridad perpetua, posición de control, represión y sometimiento y no de autoridada responsabilidad para una protección integral, en ocasiones en niveles esquizofrénicos, tergiversados y perversos, particularmente cuando de seguridad pública se trata.³⁴ Cuando niños y adolescentes entran en conflicto con la ley, el discurso filantrópico de los niños primeros o la consideración de atender el interés superior, y la política social responsable y protectora de los derechos, sucumben para convertir esta responsabilidad, en una política mayor de feroz represión y control con un discurso distorsivo y opresor, de mano dura, en vez de mano inteligente; y para someterlo y convertirlo en adulto, pero ignorando la voz y la libertad del sujeto (de derecho), allí es donde la institucionalidad y la autoridad le concretiza y lo considera con subjetividad autónoma y plenamente responsable, pero exclusivamente en este espacio social, punitivo y sancionador.³⁵

En tanto que, para el abordaje de la Seguridad Humana como componente del Desarrollo Humano, la política pública sobre los derechos de la niñez y la adolescencia, se refleja una

absoluta indiferencia o insensibilidad frente al dato estadístico duro y objetivo que nos dice de la muerte masiva, cotidiana y silenciada de 30,000 niños, niñas y adolescentes en el mundo, o como verdad más cruel, mueren 6 cada minuto, y de cuya responsabilidad, sospechosa y políticamente no se le atribuye a nadie;³⁶ los miles de nuestros niños indígenas sin educación trabajadores o víctimas de la mortalidad infantil; conformándonos con suscribir acuerdos, metas y objetivos, sin estar comprometidos a alcanzarlos; con discursos sobre la pobreza y el hambre en el mundo, las guerras, las organizaciones criminales, los poderes económicos y las riquezas, con ideologías y objetivos que ocultan lo que se describe y con propuestas que no conducen a la superación efectiva del problema.

No me cabe duda que la condición socio-jurídica, política y material de la niñez y la adolescencia es un asunto de **política mayor, y no de “menor”** relevancia; las políticas para la infancia requieren de argumentos y soluciones, que construyan relaciones sociales más igualitaria y simétricas y deben estar en relación directa con todas las prácticas políticas de los grandes procesos económicos, mercado, riquezas y poder, de lo contrario las respuestas estarán dirigidas a perpetuar la pobreza, la marginación y la desigualdad.

De esta forma se desdibuja y oculta la incapacidad de respuesta política y social, apegada a los principios de derechos humanos, y al respeto a la dignidad; se invisibiliza la falta de cumplimiento en la responsabilidad y los compromisos que nos corresponden, como derecho deber, en el ejercicio de la autoridad, en la **obligación de formar, educar, promover y proteger el desarrollo de la personalidad, capacidades, potencialidades, la identidad, las oportunidades y la ciudadanía** en nuestros niños, niñas y adolescentes, para que

34 García M. Emilio Curso Interamericano sobre los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Conferencia Nicaragua. Oct. 2010

35 Bustelo Ob. Cit pp. 45, 79 y 81

36 Bustelo G. Eduardo. Ídem pp. 35- 37.

participen como miembros de la sociedad, como ciudadanos, en los términos señalados expresamente en las normas jurídicas vinculantes de Nuestra Constitución Nacional (arts. 56, 59, 91, 92), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, (CIDN) y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.³⁷

Somos de la opinión que toda instancia, investida de autoridad, ésta lleva implícita la responsabilidad de su ejercicio, con respecto de quienes son los sujetos destinatarios de esa autoridad. El éxito o el fracaso en la respuesta también es su responsabilidad, cualquier otra argumentación distorsiona esta verdad, y oculta la triada de las (in): (in)sensibilidad, (in)capacidad (in)tencionalidad, a las que alude Edson Seda.

Algunas Reflexiones, frente a la realidad de los derechos fundamentales de este grupo de la población en el mundo:

Los niños, niñas y adolescentes no son considerados **actores sociales** importantes en la construcción de sociedades más democráticas y equitativas. Sus derechos son invisibilizados, ante una humanidad que ignora, naturaliza o silencia la muerte anual de 10.6 millones de niños y adolescentes, sin reacción efectiva ni respuesta política,³⁸ pero sus actividades y conductas en general, son demonizadas, con una criminalización severa, perversa y brutal, muchas veces por sus condiciones materiales de vida, como grupo de riesgo, sin control y de problemas, en una relación de poder-subordinación, categorizados como objetos, no como ciudadanos.³⁹

El nuevo paradigma de la Protección integral para reconocer la condición socio-jurídica de las personas menores de edad, como sujetos de derechos, quedó establecida en la Convención Internacional de los derechos del Niño

de 1990, instrumento jurídico de mayor convocatoria de la comunidad internacional, como compromiso y reto político, y no de beneficencias, de parte de los Estados en el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales, en la satisfacción de las necesidades básicas, y con medidas y mecanismos administrativos, legislativos y judiciales para su protección, defensa y exigibilidad, otorgándoles y reconociéndoles legalmente, capacidad y titularidad para el ejercicio de esos derechos, según el desarrollo evolutivo de sus facultades, capacidades, responsabilidad y participación.⁴⁰

III- Algunas Generalidades de la Seguridad Ciudadana como Derecho y la importancia de una Visión INTEGRAL para la Democracia.

3.1) Seguridad Humana, Políticas Sociales, Derechos Fundamentales y la Seguridad Ciudadana

El tema de la Seguridad Ciudadana va ligado a la situación de (in)seguridad que siente, percibe o vive la ciudadanía respecto al desarrollo de sus libertades democráticas y a la satisfacción de sus derechos, en conjunto con la **comprensión del fenómeno de la violencia y la criminalidad**, como seguridad pública, y su estrecha relación con una policía democrática efectiva y las políticas de prevención del delito, y la represión de la delincuencia, en un sistema de justicia confiable.

Una idea central o hilo conductor en el tema, es que seguridad ciudadana y derechos humanos no son contrapuestos, la necesidad de eliminar el riesgo de esta creencia errónea, donde los derechos son obstáculos para la seguridad, y por el contrario, entender que ambas son cuestiones que afectan la gobernabilidad democrática, la paz y la convivencia.

37 Ver en especial los artículos 5, 28, 29 y 40.1 CIDN

38 Idem cita No 9. Bustelo G. Eduardo.

39 Art. 131 C.N. la ciudadanía panameña se alcanza a los 18 años, ¿antes de esa edad no son ciudadanos?

40 ver arts.5, 28 y 29 CIDN, art.5 del C.de F. y art.1 Ley40/99).

Este abordaje integral conlleva necesariamente los estudios y recomendaciones precisas para el mejoramiento y desarrollo de instituciones, leyes, políticas, investigaciones, programas y prácticas para la prevención y respuestas a la delincuencia, la violencia y la inseguridad en nuestros países.⁴¹

Se destaca la importancia de una visión integral de la seguridad ciudadana como un derecho fundamental de la ciudadanía, y que la política nacional de un país, está llamada a garantizar, con un sentido de **co-responsabilidad** entre todos los actores públicos y privados, involucrados en las estrategias para su abordaje.

Los aspectos a tomar en consideración para esta visión, parten del hecho de reconocerle como un **Bien público que debe brindar el Estado**, complementado con las siguientes exigencias y compromiso de la convivencia democrática:

Acceso a una vida digna, con derecho a la interacción social constructiva y responsable con las garantías de Vigencia, Defensa, Efectividad y Exigibilidad de los derechos fundamentales, en condiciones de igualdad y equidad. Junto al respeto absoluto al Derecho a la Vida, a la integridad personal, a la libertad y demás derechos individuales, económicos, sociales, culturales, colectivos y difusos, como derechos justiciables y no sólo proclamados.

Invertir y contar con un sistema científico, válido y efectivo de medición del fenómeno, la prevención, investigación, juzgamiento de los hechos delictivos, con la certeza del proceso sancionatorio, el derecho a la justicia igualitaria, no selectiva y el equilibrio en los valores y bienes jurídicos tutelados, frente a la responsabilidad del combate a la delincuencia.

Un análisis y cuestionamiento de la **Situación social**, como el termómetro de la convivencia humana, enfrentar el temor al delito y ser víctimas de la violencia, sus derechos y necesidades satisfechas o una sociedad, ¿libre de riesgos y conflictos violentos? Aquí se destaca la violencia física, doméstica, étnica, el abuso y desprotección infantil y familiar, delincuencia callejera, o crimen organizado, ajusticiamientos, guerras, torturas, etc., todos factores detonantes que requieren estudio y solución.

Cuando las **políticas públicas de Seguridad Ciudadana**, en nombre de la seguridad pública y del combate a la criminalidad, desconocen o ignoran los derechos fundamentales, contravienen los principios democráticos, se afecta la gobernanza y se genera más violencia.

De allí la necesidad de una **visión integral** de los componentes del problema de (in) seguridad, la prevención del delito y el combate a la delincuencia; generando y promoviendo el acceso a la información veraz, para todos los sectores comprometidos con la necesaria interacción de los conceptos de Seguridad Humana, Políticas Sociales, Derechos Fundamentales y Seguridad Ciudadana.

Elaborar propuestas de políticas públicas de seguridad con un enfoque de Desarrollo Humano, es consustancial al respeto de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía, incluyendo la seguridad como forma para el desarrollo de todas las libertades y la comprensión clara de la institucionalidad democrática del Estado de Derecho.

A manera de conclusión, podemos enunciar un conjunto de recomendaciones o temas de forzoso análisis y de aplicación para el tratamiento científico de esta realidad o fenómeno social muy particularmente, en la atención de los derechos fundamentales de la niñez

y la adolescencia, como contenidos esenciales para la Prevención, como Inversión Social en EL DESARROLLO HUMANO de este grupo de la población, para construir ciudadanía Y CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA:

Obligatoriedad en la elaboración y ejecución de Políticas Sociales Básicas, Estrategias, Planes, Programas y Acciones de apoyo familiar, con calidad y excelencia en educación, salud, cultura, recreación, deporte, de participación y formación en principios y valores, más que respuestas populistas o clientelistas. Las primeras son responsabilidad, éstas últimas se identifican como dádivas que perpetúan la miseria.

Instituciones y Recurso Humano con especialización, idoneidad, calidad y excelencia para brindar respuestas basadas en la dignidad humana. Desarrollando acciones, planes y programas dirigidos a promover **la responsabilidad**, cooperación, conciencia y **participación** ciudadana (arts. 28, 29 y 40 CIDN).

La Importancia de **atender los conflictos sociales**, generando libertad respecto al miedo, a ser afectado o atacado en sus derechos, vida, honra y bienes, incluyendo la violencia institucionalizada (ver art. 17 C.N.).

Un Adecuado Sistema de **Justicia Independiente e Imparcial** y todos sus componentes y estructuras desde la protección integral hasta la inserción social, familiar y comunitaria (art. 37 y 40 CIDN. Reglas de Beijing y Directrices de Riad).

Construir **ciudadanía social como derecho a la vida en comunidad** para desarrollar capacidades, potencialidades y empoderamiento individual y colectivo de todos los actores sociales (arts. 4, 12, 15 y 17 CIDN). Esta es una cuestión política crucial, reconocer y anunciar la libertad humana desde el nacimiento de la

vida, que nos cuesta otorgar a la niñez para que desarrollen estrategias de sobrevivencia digna, su propio desarrollo armónico-integral, calidad y nivel de vida aceptable (arts. 6, 19, 24 y 27 CIDN).

Es una **Responsabilidad institucional compartida**: Inversión sostenida y creciente para alcanzar estándares de Vida Digna vs la Deficiencia Estatal en el acceso a servicios sociales básicos. Con exigencias en el **Cumplimiento** o Responsabilidad por **Desconocer el Orden Jurídico**: Constitución, Tratados, Convenios, Reglas, Objetivos Acuerdos, Metas y Pactos Internacionales, Códigos, Leyes y Normas.

Esto es la **Seguridad Humana**, que sabemos **es el gran reto de los Estados en la Defensa de los Derechos y Libertades Fundamentales**, porque ella comprende: lo Económico, Seguridad Alimentaria, Salud, Ambiente; en lo Personal, en la comunidad (grupo social) y en lo político (toda la actividad humana), con lo que se demanda una cultura en la promoción y defensa del derecho, la legalidad y la legitimidad democrática en el respeto a las libertades ciudadanas, con esfuerzos dirigidos a la protección, el empoderamiento, y la participación, aportando **capacidades y potencialidades** de todas las personas.

Un Proceso participativo, equitativo, inclusivo y sostenible en la lucha contra la miseria, la ignorancia y la ausencia de oportunidades, en resumen, la **Política Social de Estado**, con acciones efectivas y eficaces en la disminución de los factores de vulnerabilidad, desventajas, discriminación y riesgos.⁴² Así se alcanza el Disfrute pleno y progresivo de los DDHH, en la calidad de vida de las personas y la libertad, en contraposición frente al miedo y la privación de derechos.

42 Cuaderno de Desarrollo Humano No 2 Seguridad Ciudadana una responsabilidad Compartida, Panama. 2010 PNUD.

43 citado en Cuaderno de Desarrollo Humano No 2 Idem p.10.

La importancia de promover una responsabilidad personal, el involucramiento y protagonismo, respecto de lo que se estima valioso o esencial para la propia dignidad y sentido de identidad y pertenencia social. Una mirada a la **Seguridad ciudadana** como un ámbito de la **seguridad humana**; venciendo los **Obstáculos** que se generan con la ausencia de respuestas efectivas frente a la pobreza, exclusión, discriminación y desigualdad, en la que se enfrenta una Sociedad Desigual de Riquezas y Oportunidades vs la de Pobreza y Exclusión, “un niño que no muere, enfermedad que no se difunde, empleo que no se elimina, tensión étnica que no explota en violencia, disidente que no es silenciado”.⁴³

Un Nuevo paradigma del desarrollo humano y la seguridad humana: Contamos con capacidades, oportunidades, libertades, potencialidades, para ejercer las libertades, enfrentar la vulnerabilidad social y humana, con mecanismos colectivos de protección y capacidades individuales para actuar.

En este escenario, resulta válido el cuestionamiento que hacemos del Contexto Social y Político en la (In) seguridad, como vulneración de las **libertades ciudadanas de Niños, Niñas y Adolescentes**.

Frente a la situación de exclusión y pobreza se privilegia la **Respuesta Penal** (represiva) por la **Respuesta Social** en políticas públicas de atención y protección, inclusión y oportunidades (6 modificaciones a la ley 40/99 sin alcanzar aún su plena ejecución, ni su cumplimiento por las instituciones responsables). Pero aún así, la clase política, autoridades, medios de comunicación y la sociedad adulta en general, en toda la región, **atribuyen la (in)seguridad, a la Niñez y a la Adolescencia**; es decir al 30.0 % de la población de 0-19 años (CELADE 2010).

Cabe preguntarse sobre la **¿Efectividad?** de Leyes más severas, aumento de pena, rebaja de edad, restricción de garantías procesales y derechos y la **tendencia creciente de la actividad delictiva** común y organizada. Enfrentar la respuesta de un **Sistema Penitenciario**, violador de derechos y de la dignidad humana. Desconociendo el mandato constitucional y legal (art. 28 C. N., arts. 3, 4, 6, 13 y 16 Ley 40/99 modificada y leyes especiales). Se requiere de mano inteligente.

La visión de un **¿Estado Democrático?** Un PODER PÚBLICO sujeto a PRINCIPIOS de libertad, Igualdad, dignidad, equidad y no discriminación, como compromiso con sus ciudadanos (Vigencia del C. de F. y otras leyes), en el que no se reconocen las **causas reales, no atendidas**, para enfrentar los **conflictos sociales y la negación de derechos**.

La condición socio-jurídica de la niñez y la adolescencia en su realidad material y estructural se desenvuelve en un **contexto social desfavorable**, enfrenta las peores situaciones de vulnerabilidad humana y social, de inequidad, exclusión y discriminación, con deterioradas condiciones del hábitat, pobreza, explotación laboral, económica y sexual, necesidades básicas insatisfechas, exclusión laboral y educativa, desigualdad en el desarrollo de capacidades y oportunidades. Una **Incapacidad institucional** para la integración y participación social en las respuestas efectivas.

Igualmente enfrentan las consecuencias o efectos de la promoción de la cultura del miedo y la violencia como respuesta a los conflictos y las formas de resolverlos.

Finalmente como responsabilidad de país, llamo la atención sobre el cumplimiento de los **8 Objetivos de Desarrollo del Milenio**, la medición de los indicadores y las respuestas

43 citado en Cuaderno de Desarrollo Humano No 2 Idem p.10.

institucionales en cada uno de ellos, demandan este enfoque integral, para evaluar el impacto que la política nacional de seguridad ciudadana tiene para alcanzar las metas al año 2015, en estos **8 Objetivos:**

En la Pobreza: La exclusión e inequidad son importantes factores de violencia y delitos.

Educación Primaria Universal: Oportunidades de salir de ambientes negativos. Calidad y vencer obstáculos.

Igualdad de Género: Valor de la diversidad, frente a la desigualdad e inequidad, distintas formas de violencias contra mujeres y niñas, barreras en la participación y en los espacios en la toma de decisiones.

Mortalidad Infantil: Respuestas no efectivas en los servicios sociales básicos, condiciones de vida precarias. Invisibilización/negación de derechos.

Salud Materna: Mayores riesgos en situación de pobreza y como víctimas de explotación y abuso. Obstáculos al Derecho humano a la salud sexual y reproductiva.

VIH/SIDA: Debilidades institucionales en la prestación de servicios de salud de calidad y facilidades de acceso a los medicamentos. Discriminación y restricciones a la información.

Medio Ambiente: Uso, acceso, reglamentación y conservación de los recursos. Conflictos y motivos de preocupación para la seguridad ciudadana (Migración, desplazamientos, urbanismo, agua, explotación, etc).

La vida en democracia se construye sobre la libertad y la dignidad Humana de todas las personas sin exclusión ni discriminación.

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA



JAMES E. BERNARD V.

Abogado, académico docente y Consultor Jurídico en la firma Bernard & Roquebert

Los países de la región, a pesar de las disparidades en cuanto a desarrollo social, crecimiento económico y sus fortalezas institucionales, comparten dentro de sus principales preocupaciones los problemas relacionados con la eficacia y manejo de la seguridad ciudadana.

En términos generales, el crecimiento acelerado y poco planificado de los asentamientos urbanos, desarticulados de los principales servicios públicos en materia de electrificación, agua potable, transporte público, educación, salud y acceso a empleos dignos en condiciones formales y bajo los estándares mínimos reconocidos por los derechos fundamentales, son algunas de las condiciones que caracterizan el marco de pobreza y de violencia en la región de Centroamérica.

Panamá, a pesar de los altos índices de crecimiento económico, con tasas anuales cercanas al 10 por ciento, y un producto interno bruto envidiable para otros países de la misma región, también mantiene paradójicamente, los indicadores más altos en materia de desigualdades sociales, con altas tasas de pobreza y pobreza extrema, desnutrición infantil, deserción escolar, y un sistema escolar público deficiente y de

poca pertinencia en relación a las exigencias para el acceso al mercado laboral en condiciones aptas para competir.

Estas condiciones, por una parte, expresan el grado de (in)cumplimiento y/e (in)satisfacción de las necesidades básicas de un alto porcentaje de la población del país, reconocidas como derechos humanos fundamentales⁴⁴, a las que hay que agregar aquellas condiciones que permiten el ejercicio y cumplimiento de los derechos a la vida, la integridad física personal, al disfrute pacífico de los bienes y la propiedad privada, como fines superiores de la seguridad ciudadana como derecho, el cual debe ser garantizado en el marco de los principios que consagran las garantías y derechos bajo el Estado de Derecho, la Constitución y la Ley, por las autoridades y los servidores públicos.

El concepto de seguridad ciudadana o pública, indistintamente expresada por el orden público⁴⁵ constituye uno de aquellos llamados conceptos jurídicos indeterminados, que se refirieren a situaciones relacionadas con la convivencia y a la vida en sociedad, adjetivada como pacífica, normal, ordenada.

44 Cfr. PEREZ LUÑO, Antonio E. *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, 5ª. Edt. Tecnos. Madrid, España. 1995 P. 31. "En todo caso se puede advertir una cierta tendencia, no absoluta como lo prueba el enunciado de la mencionada Convención Europea, a reservar la denominación {{derechos fundamentales}} para designar los derechos humanos positivados a nivel interno, en tanto que la fórmula {{derechos humanos}} es la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales." AÑON ROIG, María José. *Fundamentación de los Derechos Humanos y Necesidades Básicas*, AA. VV. Derechos Humanos. Jesús Ballesteros Editor, Editorial Tecnos. Madrid, España. 1992. P 102. "en términos generales, se ha sostenido que el recurso a las necesidades implica aceptar, en primer lugar, que en ellas se encuentra el soporte antropológico de los derechos humanos., de forma que reconocer, ejercer y proteger un derecho básico significa, en última instancia, que se pretende satisfacer una serie de necesidades, entendidas como exigencias que se consideran ineludibles para el desarrollo de una vida digna."

45 Cfr. CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Sobre los Conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública. Policía y Sociedad*. Primer Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía. Santander 17 al 21 de septiembre de 1989. "... la seguridad pública comprende consecuentemente ese campo de acción que la Constitución reserva a la Policía de Seguridad. En este sentido, pues, la seguridad pública comprendería tanto el orden público como la seguridad ciudadana." P. 42.

Desde el ordenamiento jurídico administrativo la Seguridad Ciudadana, como una importante función pública, aparece enraizada en el surgimiento de los Estados modernos⁴⁶ y hoy desde una perspectiva de Seguridad Ciudadana Democrática, la idea alude a las posibilidades de una vida digna, sin mayores injerencias en la libertad, que las necesarias para asegurar la vida, la honra, la propiedad de las personas, en condiciones de igualdad, estando obligadas las autoridades públicas constituidas a garantizar todas aquellas condiciones que la posibilitan.

Desde esta perspectiva el texto del artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, expresa claramente esa relación y la función que tienen los Derechos Humanos como límites a los poderes públicos y ante las exigencias o intervenciones de los agentes estatales para lograr la seguridad ciudadana, como contrapesos en la balanza que contraponen este binomio inseparable, en un extremo los derechos humanos y las libertades públicas y en el otro los actos concretos de los agentes de autoridad del orden público que en momentos determinados afectan aquellas libertades.

Veamos la citada norma constitucional:

ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

En determinados contextos, la libertad o libertades ciudadanas, aparece aparentemente contrapuesta al valor que expresa la seguridad, y en no pocas ocasiones esa confrontación se

manifiesta cotidianamente en la preponderancia de ciertas medidas que aplican los encargados de los estamentos estatales, que de manera directa se traducen en actos de violencia al margen de la legalidad y abusos de autoridad.

La seguridad bien comprendida es un presupuesto básico para que se pueda alcanzar el pleno desarrollo de los derechos individuales y sociales, como finalidad que persigue la función pública, constituyen un valor jurídico y un fin social superior, los cuales deben armonizar toda la acción de los encargados de cumplir y hacer cumplir la seguridad y el orden público. Así, “ la seguridad y el orden son valores subordinados a otros, por ejemplo, los representados por la libertad, el principio de legalidad, el de proporcionalidad, etcétera, entonces aquéllos sólo pueden satisfacerse a costa de éstos si hay una expresa previsión constitucional que autorice a cercenar ciertos derechos o a prescindir de sus garantías”.⁴⁷

En todo caso, aun cuando es importante mantener la distinción que señala la doctrina⁴⁸, entre la libertad personal y las libertades de tránsito, de residencia, de manifestación, etcétera, y de los derechos a la intimidad y de inviolabilidad del domicilio, cabe mantener presente, que es a este conjunto de derechos en su totalidad, a los que se refiere el mismo Artículo 17 de la Constitución Política de la República, al asignar a las autoridades de la República la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, el cual ha de ser interpretado de manera sistemática con el Artículo 310 de la misma Constitución Política.

ARTICULO 310. La República de Panamá no tendrá ejército.

Todos los panameños están obligados a

⁴⁶ En la obra *El Ciudadano* (1642), anterior al célebre *Leviathan* (1649), Thomas Hobbes, adelanta los elementos significativos de su pensamiento ético-político y en el capítulo V. De las Causas y el Origen del Estado, introduce la idea de que el Estado se establece como única forma de completar las leyes naturales para conservar la paz “... se le llama Estado o sociedad civil, ..., es una sola persona cuya voluntad como consecuencia de los acuerdos de muchos hombres, ha de tenerse en lugar de la de todos para que pueda disponer de las fuerzas y de las facultades de cada uno para la paz y la defensa común.” HOBBS, Thomas. *El Ciudadano*. Edición de Joaquín Rodríguez Feo. Editorial Debate. CSIC. Madrid, 1993. P. 53.

⁴⁷ FERNANDEZ ENTRALGO, Jesús. Y otros. *Seguridad Ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la ley Corcuera*, Edit. Trotta. Madrid. 1993. P. 17

⁴⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano y otros. *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. 2. 4ª edición. Editorial Ariel Derecho. Barcelona. 1996. P. 114.

tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado.

Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesario, con mandos y escalafón separados.

(El resaltado es nuestro).

La seguridad ciudadana sólo puede referirse a la protección de las personas y bienes, por lo que sus funciones, dentro del sistema jurídico vigente, tienden a garantizar el orden público y a generar condiciones para la convivencia social pacífica, así como esta función pública es limitadora del ejercicio de los derechos y libertades públicas, que sólo debe operar en aquellas situaciones de ruptura del mismo orden público que facultan la intervención del Estado a través de los servicios de policía.

En torno a este binomio de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana, el maestro Gregorio Peces Barba Martínez, ha sostenido que la libertad es un concepto polivalente, que sirve de referente central para la fundamentación de los derechos:

“... esa libertad como forma de convivencia social se diversifica en principios de organización y de interpretación o producción normativa y en derechos fundamentales. Los principios de organización expresan la influencia de o son consecuencia de la libertad en la estructura del poder del Estado y de la Administración, y los derechos fundamentales en las atribuciones de éstos a sujetos de derechos (fundamentalmente

individuos) con el fin de que puedan realizar por sí mismos los comportamientos en la vida social y en relación con el poder...”⁴⁹

Así la libertad es reforzada por la seguridad, que como valor procedimental facilita las condiciones necesarias para la existencia de la libertad y en contra de la violencia de otros. Como bien señala Peces Barba Martínez, la seguridad “... colabora a fortalecer, ... la libertad social, fundamento directo de los derechos humanos, con procedimientos y reglas formales que apoyan la posibilidad de que todos sin desconfianza en el otro ni en el poder, puedan crear un clima social proclive a esa libertad, y legítimas pretensiones del individuo en forma de derechos subjetivos, libertades, potestades o inmunidades.”⁵⁰

Desde este punto de partida, la Constitución y la legislación que regula las funciones de las autoridades de Policía y de los servicios materiales de Policía, como agentes de la autoridad, les faculta para intervenir en el ejercicio de tales derechos y libertades públicas, siempre que este poder de intervención sea para el mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad ciudadana y el orden público, como fin último de tales acciones.

De esta manera, “el mantenimiento del orden, la protección de ciertos valores aceptados socialmente (vida, integridad corporal, propiedad privada, etc.) la aplicación de las leyes, la prevención y la represión de la criminalidad y la defensa de las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades fundamentales constituyen características esenciales para la existencia de una sociedad democrática. Es a la Policía a quien compete la tarea específica de cumplir con estas funciones.”⁵¹

49 PECES BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales*. Teoría General. Co edición de la Universidad Carlos III de Madrid y el Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1995. P. 217

50 *Ibidem* p. 246.

51 RICO, José Ma. y SALAS, Luis. *Inseguridad Ciudadana y Policía*. Editorial Tecnos S. A. Madrid 1988. P. 80.

Finalmente, teniendo presente que los derechos fundamentales cumplen una triple función garantizadora a lo interno del sistema jurídico, que deben tener presente los operadores y auxiliares del mismo, que tienen que ver con las interrelaciones entre el derecho y el poder, en donde por una parte el derecho es el límite del ejercicio del poder, al igual que el derecho en su conjunto establece los límites de los derechos como potestades, facultades e inmunidades.

En segundo lugar, el ejercicio de los poderes de las autoridades y agentes de Policía para lograr la seguridad ciudadana, encuentran en los derechos humanos su legitimidad bajo el Estado de Derecho, como poder democrática y constitucional, en la medida que las intervenciones de las autoridades y agentes de policía se apegan al cumplimiento de los principios de intervención mínima, proporcionalidad, oportunidad, congruencia y legalidad, que establecen la constitución y la ley, conforme a la preponderancia de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Y, ante la contradicción que pueda surgir entre los Derechos y Libertades Públicas, contrapuestos por la necesidad de la intervención del poder del Estado, a fin de garantizar la seguridad ciudadana, los Derechos Fundamentales aportan los criterios de interpretación para la solución de la contradicción, bajo los mismos parámetros o principios formulados para legitimar como democrática la acción de las autoridades y los agentes de Policía. Es decir los derechos humanos, consagrados en la Constitución y la ley, en los tratados y convenios internacionales de los que formamos parte, aportan los criterios de interpretación de lo que corresponde en esencia a ese valor ético y jurídico que debemos entender como Justicia.

POLÍTICA CRIMINOLÓGICA

COMO GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS



Aida Selles de Palacios

Directora del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá y Comisionada del Consejo Asesor del Observatorio De Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

Es necesario iniciar el presente artículo resaltando aspectos fundamentales de los Derechos Humanos, en primer lugar debemos señalar que estos están presentes desde la concepción del nuevo ser, pues, por definición son los derechos que le pertenecen al individuo y que le acompañan desde ese momento y a lo largo de toda su vida, son inherentes a su dignidad humana; de allí que lo que corresponde al Estado como tal y a todos (as) los asociados (as) es reconocerlos y efectivizarlos. Los derechos humanos forman parte de las necesidades básicas del hombre: alimentación, salud, afecto, seguridad, y otros las cuales tienen correspondencia mutua.

Luego entonces, los derechos humanos pueden definirse como la libertad del hombre a vivir plenamente, potenciando el desarrollo de todas sus capacidades, para el disfrute pleno de su existencia. En tal sentido se ha dicho que “La protección y promoción de los derechos humanos descansa en el ser humano, en su dignidad en su valor como persona humana, en igualdad de derechos de hombres y mujeres, es decir, sin distinción”.

Hablar del respeto a los derechos humanos, implica su reconocimiento universal, rechazando la tesis del relativismo cultural y admitiendo que todas las personas tienen derechos humanos, Arango (2002).

Al respecto, se considera, que los derechos humanos, son derechos naturales, universales para todo hombre y mujer que habite el planeta, de igual manera hay que destacar que por ser derechos innatos que la misma condición humana le coincide; estos son inalienables, inviolables inseparables del individuo.

No obstante, que de acuerdo a su naturaleza, no se requiere reglamentarlos o regularlos, para hacerlos efectivos, en la práctica su violación constante y su no reconocimiento ha hecho necesario su divulgación y protección a través de diferentes mecanismos e instrumentos tanto a nivel interno de los Estados como a nivel internacional.

El primer obstáculo para disfrutar y hacer efectivos tales derechos lo constituye el mismo hombre, a quien le es difícil aceptar que los derechos propios también asisten a los demás sin discriminación alguna.

Basada en esta perspectiva es que tiene fundamento la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos, que de manera enfática resaltan el valor del ser humano, a su dignidad y a los atributos que encierra ésta y reconocen la igualdad en dignidad y derechos que tienen los hombres que habitan la tierra. En tal sentido, Nikken (1995), afirma que: estos derechos y

libertades son atributos de la persona humana, no son concesiones de la sociedad.

De lo anterior se desprende que los derechos humanos no pueden quedar supeditados al poder estatal, es decir tales derechos no pueden depender de la voluntad de un Estado, ni para su reconocimiento, ni para su eliminación. Los derechos humanos implican a las afirmaciones dignidad humana. Manifestar que a todo hombre o mujer, le asiste el derecho a igualdad en todos los aspectos de su vida, significa que hoy es aceptado como señalamos el ser humano por serlo se hace acreedor de los derechos fundamentales y nadie puede limitárselos o quitárselos de manera arbitraria.

El reconocimiento y adaptación de los Derechos Humanos como fundamentales e inherentes a la condición y dignidad humana, deben regir toda interacción entre los hombres, para lo cual resulta que éstos estén presentes en las diferentes regulaciones de la esfera humana, todo Estado debe propiciar en base a esta realidad la satisfacción plena de todas las necesidades del hombre para poder efectivizar la realización plena de éste.

Por otro lado, estos derechos trascienden frontera, estos siguen al hombre fuera de su Estado, de allí que estos principios universales son reconocidos en instrumentos internacionales como los mencionados con antelación y deben por ello garantizar su efectividad en todos los espacios territoriales, sin discriminación.

Política Criminal – Política Criminológica

Plasmadas estas consideraciones en torno al significado y alcance de los Derechos Humanos es necesario definir lo que se entiende por política criminal y política criminológica, concep-

tos que nos conducirán a fundamentar la correlación existente entre la segunda definición y los derechos humanos.

En primer lugar debemos señalar que, tradicionalmente cuando se aborda el problema de la delincuencia y criminalidad, se hace referencia al término política criminal; no obstante, hace varias décadas expertos han señalado la vaguedad e inconvenientes que implica el mismo; pues precisamente ha sido entendido y aplicado como sinónimo de reacción – punición. De allí que precisamente este enfoque con que se ha tratado de dar respuesta al fenómeno delictivo que descansa en el control y persecución del delito, hoy día dichos mecanismos no han sido las más efectivas para dar respuesta a tan complejo problema.

Históricamente, se ha creído en el método de represión que descansa generalmente en el aumento de las penas y el enfoque de mano dura , el cual siempre ha estado acompañado de un elevado nivel de intolerancia, divorciada de todo criterio técnico que priva en las materias científicas que establecen parámetros y objetivos al respecto: criminología, política criminológica, derechos humanos, etc. Con este enfoque se atiende el problema, más no así las raíces del mismo.

Con relación a este tema, Rodríguez Manzanera (2011), afirma que la política criminal identifica el conjunto de acciones prácticas operativas del Estado para prevenir la criminalidad, mientras que la política criminológica implica la aplicación de los conocimientos criminológicos en la prevención general y especial de toda conducta antisocial.

Basado en esta afirmación, es necesario resaltar que aunque por definición la política criminal le corresponda prevenir el delito, en la praxis, se limita a accionar el sistema de justicia penal con mayor énfasis ante la ocurrencia del hecho delictivo; no así, la evitación del mismo, de manera tal que cuando se habla de política criminal o políticas de seguridad ciudadana se piensa en el rol de la Policía, Ministerio Público, Órgano Judicial y en el Sistema penitenciario. Por su parte, de acuerdo a Versele (1976), la política criminológica conlleva el conjunto armónico de acciones destinadas a alcanzar la justicia social, por lo que esta se identifica con una política social. La política criminológica implica la investigación integral del fenómeno delictivo en todos sus niveles: autor, conducta y fenómeno, procurando conocer los factores y motivaciones que predisponen, preparan y desencadenan este tipo de comportamiento, a efectos de dar respuesta al problema de manera sostenida y técnica. En la práctica, observamos que en los últimos tiempos, ante la ausencia de políticas criminológicas, y ante el aumento de la criminalidad se improvisan acciones y operativos que responden a un enfoque represivo (accionar de la Policía y mayor rigor de la norma penal) que resulta más costoso desde todo punto de vista.

Respecto a este tema, López Rey (1975), señala que a efectos de concretizar una política criminológica se debe partir de una adecuada planificación que implica considerar el diagnóstico del sistema de justicia penal, pues la política debe tener claridad de los fines y presupuestos de la justicia penal en vigencia y la realidad nacional con su consecuente plan y estrategia de desarrollo humano, todo ello es necesario como elemento equilibrador.

En tal sentido, como lo hemos anotados precedentemente, tradicionalmente cuando se intenta abordar el tema en cuestión, se recurre a la reforma de la norma penal sin partir de los principios, estrategias rectoras de una apolítica criminológica, que generalmente, ni siquiera se ha contemplado. No obstante, hay que reconocer que en los últimos años, de manera especial, tal vez por la presión de los ciudadanos ante el recrudecimiento de la violencia en diferentes países, hay intentos, esfuerzos dirigidos a plantear la necesidad de contar con políticas de seguridad con un enfoque preventivo integral, participativo, que figure en agenda de Estado.

De manera especial desde la academia se ha reiterado esta necesidad, como la vía más atinada para dar una respuesta al tema de seguridad generada por el tema al delito, se conoce que la delincuencia no desaparece, se transforma y se tecnifica conforme a la dinámica de cada sociedad, pero una política criminológica debe aspirar a disminuir razonablemente el problema.

Política Criminológica y Derechos Humanos

Dentro de las necesidades básicas del hombre tal como se señala, figura la seguridad, para poder satisfacer plenamente las demás, por lo que anotamos que hay una correspondencia entre ellas; el riesgo que limite el logro de cada una de estas necesidades genera en el hombre un temor que conlleva un sentimiento de inseguridad; en el tema que nos ocupa nos enfocamos al temor, a la amenaza en nuestras vidas y bienes, producto del delito.

Hoy día pese al avance y desarrollo de los pueblos, de manera especial en Latinoamérica, el tema reviste una profunda crisis y preocupación en el que aunque es un problema mundial, la Región Latinoamérica, de acuerdo al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009), es el área de mayor afectación.

La seguridad debe entenderse como una necesidad vital del ser humano, se concibe como un valor que implica la libertad del individuo de autorrealización plena y por ende la satisfacción integral de todas sus necesidades, constituye uno de los principales resortes de la vida organizada. El concepto amplio de seguridad ciudadana implica según Ricco (2002), muchos aspectos de la vida social organizada.

El sentimiento de inseguridad ciudadana, tiene su origen en el aumento real o de la percepción subjetiva del fenómeno delictivo y la ausencia o deficiente atención por parte de los mecanismos de control formal que deben dar respuesta al tema de la reacción y prevención del delito.

En la región de América Latina el problema de la inseguridad ciudadana, ha convocado a profesionales, ciudadanos, representaciones gubernamentales, ONGS, a discutir y analizar la efectividad de las medidas adoptadas y no obstante, que en materia de reformas legislativas, sobre todo en materia penal pareciera que los diferentes Estados están actualizados; el sentimiento y percepción de inseguridad en la práctica constituye el problema más preocupante para la sociedad. Todo esto, es prueba evidente de que la globalización y modernización que se vive a nivel mundial, hace más compleja la convivencia de manera especial en los países más pobres que carecen de los recursos para destinar a la solución de problemas sociales que repercuten en el tema de la seguridad ciudadana.

En la actualidad los planteamientos que sustentan la necesidad de una política criminológica, reconocen que ésta es una responsabilidad básica de todo Estado cuyo enfoque debe ser integral y sostenible, bajo este parámetro debemos afirmar que toda política con este propósito debe sustentarse en principios que conduzcan a la inclusión y a la justicia social, tal como señalamos en páginas anteriores, la conducta antisocial y multifactorial, responde a la triada Bio-psico social, que define al hombre y a toda su interacción.

Los Derechos Humanos además de constituir un principio fundamental que define estrategias y acciones que deben ser consideradas en una planificación en toda política de seguridad; deben dar respuesta a las necesidades básicas del individuo compatible con los derechos inherentes a la dignidad humana; luego entonces la implementación de estas políticas tienen necesariamente que contemplar mecanismos y acciones que procuren hacer efectivos todos los derechos que le corresponden en su condición humana, tanto para la víctima como para el victimario de la acción delictiva.

Sin embargo, con relación a la idea anterior, aun cuando existe en algunos sectores preocupación en insistir en la necesidad de una política de seguridad ciudadana con un enfoque integral sostenible que parta de la más alta voluntad política, ello aun sigue siendo una deuda, porque si bien es cierto se hacen intentos con un enfoque social de dar respuesta a algún factor de riesgo que procuren solución a las necesidades relacionadas con la violencia, la mayor inversión de recurso se hace en el tema de la represión, que aunque este aspecto no debe soslayarse, debe ir acompañado con el mismo esfuerzo coordinado en la prevención primaria y en todos los sectores del país; pues continu-

amos estableciendo programas y acciones con mayor frecuencia dirigidos al control y represión de la violencia, lo cual conlleva una crisis en el sistema de justicia penal que se traduce en una mora judicial, hacinamiento carcelario, alto niveles de corrupción, etc. dado el incremento de conducta antisocial y el consecuente sentimiento de inseguridad: Tal situación conlleva necesariamente un freno al desarrollo social de un país.

Reiteramos que las políticas dirigidas a atender la inseguridad ciudadana no deben responder a medidas reactivas ante la presión del ciudadano ante el temor a ser victimizados; los mismos deben concebirse como parte de una política social, que figure en agenda de Estado para lograr su sostenibilidad, fundada en los principios de desarrollo humano sostenible, prevención, participación ciudadana, justicia social y el más fundamental, el respeto a los derechos humanos de todos (as) los ciudadanos(as), dado que su violación contribuye a profundizar y aumentar más el sentimiento de inseguridad, pues muchas veces se da una retroalimentación entre la violencia o delito y la violación a los derechos humanos.

Por último, debemos reconocer, que si bien es cierto, en la mayoría de los países, aunque teóricamente se ha transitado por diferentes enfoques y modelos que den respuesta al problema de la inseguridad ante el temor al delito; en la praxis, los mismos, no se han materializado en verdaderas políticas criminológicas, sustentadas como los criterios técnicos lo señalan, en una adecuada planificación. Sin embargo, es importante reconocer varios esfuerzos de la Región Latinoamericana que han quedado en meras propuestas de políticas de seguridad, a saber: propuesta de Honduras, El Salvador, Panamá, entre otras. A nivel regional se destaca la Propuesta de Seguridad Ciudadana presentada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007-2009), en donde se confirma la necesidad de transitar de un modelo represivo a un modelo preventivo y además de insistir en la necesidad de una política de seguridad en donde se garantice el pleno goce de los derechos humanos.

A manera de conclusión, toda política criminológica, constituye en sí misma, el instrumento más valioso para asegurar el reconocimiento y consecuente respeto a los derechos humanos, ya que como quedo inicialmente establecido; procurar seguridad ciudadana, significa la satisfacción plena de todas las necesidades del hombre, mismas que se traducen en derechos propios a su dignidad.



UN ESPACIO PARA AGRUPAR EXPERIENCIA

Le ofrecemos respaldo, asesoría
y oportunidades de negocio
a nuestros afiliados.



DEFENSA



INFORMACIÓN



NEGOCIOS

AFÍLIATE, PARTICIPA Y CRECE CON LA CÁMARA DE COMERCIO, INDUSTRIAS Y AGRICULTURA DE PANAMÁ
www.panacamara.com

Tel. 207.3445 | Email: info@panacamara.org



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

