

**Componentes estratégicos de una política pública para la prevención del delito en materia penal juvenil**

***Elías Carranza, ILANUD  
Defensa de los Niños Internacional  
Casaconde, San José, julio 22, 2008***

Se me pidió que me refiera a los componentes estratégicos de una política de prevención del delito en materia de justicia juvenil.

El párrafo 15 de la Observación general 10 del Comité de los Derechos del Niño –que es el documento que tenemos para el análisis- establece los elementos básicos de una política general para la justicia de menores. Dice la Observación en su párrafo 15 que:

*Una política general de justicia de menores debe abarcar las siguientes cuestiones básicas:*

- a) prevención de la delincuencia juvenil (tema al que me corresponde referirme);*
- b) intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales;*
- c) edad mínima a efectos de responsabilidad penal y límites de edad superiores para la justicia de menores;*
- d) garantías de un juicio imparcial; y*
- e) privación de libertad, incluida la detención preventiva y la prisión posterior a la condena.*

Asimismo señala la Observación General 10 que los estados deben establecer una política general respecto de la Justicia de menores. No limitándose a los arts. 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino teniendo también en cuenta por ejemplo los artículos 2 sobre no discriminación, 3 sobre el interés superior del niño, 6 sobre el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y 12 sobre el respeto a la opinión del niño.

En lo que sigue nos referiremos rápidamente al marco global de los cinco puntos mencionados, y con mayor profundidad al punto a) sobre prevención.

En cuanto al punto b) sobre intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales, de lo que se trata es de

cumplir con lo que ya las Reglas de Beijing establecieron hace muchos años en su artículo 11 sobre remisión de casos. La primera edición de las Reglas, que fue publicada con comentarios explicativos a cada artículo lo expresaba con palabras muy sencillas, diciendo que “en muchos casos la no intervención sería la mejor respuesta ... así sucede especialmente cuando el delito no tiene un carácter grave y cuando la familia, la escuela u otras instituciones de control social no institucional han reaccionado ya de forma adecuada y constructiva o es probable que reaccionen de ese modo”<sup>1</sup>. Vivimos una especie de panpenalismo en este momento de la humanidad, que pretende regular todas las conductas humanas y sancionar penalmente de manera excesiva también muchísimas conductas, a veces nimias. El exalcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, con su doctrina de la tolerancia cero, es el mayor exponente de esta filosofía panpenalista.

El punto también significa que en los casos en los que corresponda iniciar actuaciones judiciales, la actuación de la justicia penal debe ser en todo de acuerdo al debido proceso establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, y respetando siempre el criterio de la privación de la libertad como último recurso. *Esto significa* –dice la Observación General 10 - *que los Estados Partes deben tener un servicio competente de libertad vigilada que permita recurrir en la mayor medida y con la mayor eficacia posibles a medidas como las órdenes de orientación y supervisión, la libertad vigilada, el seguimiento comunitario o los centros de presentación diaria obligatoria, y la posibilidad de una puesta anticipada en libertad.*

Sin embargo –agregaríamos nosotros- la carencia de tales servicios no debe ser un pretexto para encerrar a los menores de edad negándoles otras formas de sanción no privativas de libertad. Es contrario al principio de proporcionalidad de las sanciones que un tribunal diga a un adolescente “a usted le correspondería libertad vigilada, pero como tenemos pocos funcionarios vigilantes le vamos a imponer pena de prisión”.

En cuanto al punto c) sobre la edad de los niños que tienen conflictos con la justicia, la Observación 10 del Comité dice que respecto de la edad mínima que marca el ingreso a la responsabilidad penal, los informes presentados por los Estados Partes ponen de manifiesto la existencia de un amplio margen de edades mínimas, que varían desde un nivel muy bajo de 7 u 8 años hasta un encomiable máximo de 14 ó 16 años. A su vez, en un número bastante considerable de Estados Partes hay dos edades mínimas a efectos de la responsabilidad penal, que se utilizan en relación con el concepto de madurez del menor o la menor. Este sistema induce a confusión señala el Comité, y puede ocasionar arbitrariedades.

---

<sup>1</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Reglas de Beijing”), en Revista ILANUD, año 7 # 19: pp. 50 y ss., San José, junio 1986.

El Comité sugiere recomendaciones a los países partiendo de lo establecido por el párrafo 3.a. del artículo 40 de la Convención que dice que los niños que cometen un delito cuando todavía no han cumplido esa edad mínima no podrán considerarse responsables en un procedimiento penal. Por su parte los niños que sí tengan la edad mínima de responsabilidad penal al momento de la comisión de un delito, pero tengan menos de 18 años, podrán ser objeto de una acusación formal y ser sometidos a un procedimiento penal acorde con la Convención.

Respecto de la edad mínima, una edad de responsabilidad penal inferior a los 12 años no es internacionalmente aceptable para el Comité, y aconseja a los Estados Partes que establecieron una edad penal inferior a doce a elevarla hasta 12 como edad mínima absoluta, y que ojalá sigan elevándola aún más en el futuro.

El Comité expresa también su preocupación por la práctica de prever excepciones a la EMRP, que permiten la aplicación de una edad mínima aún menor en los casos en que, por ejemplo, se acusa al niño de haber cometido un delito grave, o se considera que está suficientemente maduro para considerársele penalmente responsable. El Comité recomienda firmemente que se fije una edad y se la respete, y no se permitan luego excepciones para utilizar una edad aún más baja.

En cuanto al límite de edad superior de la justicia de menores, que marca el pasaje a la justicia penal de adultos, el Comité adopta el criterio que establece el art. 1 de la Convención, y propone que los Estados lo fijen por lo menos en 18 años; es decir, que los y las menores de edad permanezcan en la justicia penal juvenil hasta los 17 años inclusive. El Comité observa asimismo con preocupación que aún hay estados que establecen edades de 16 y de 17 años para el ingreso a la justicia penal de adultos, aplicables a los adolescentes que cometen determinados delitos que se consideran graves. Por otra parte, expresa reconocimiento hacia algunos Estados Partes que permiten la aplicación de las normas de la justicia de menores a personas que tienen 18 años o más, por lo general hasta los 21, bien sea como norma general o como excepción.

En cuanto al punto d) que se refiere a las garantías de un juicio imparcial, el Comité reitera la necesidad del debido proceso y de que se respeten en el caso de los menores las mismas garantías penales, procesales y de ejecución que amparan a las personas adultas, además de las garantías específicas que les corresponden por su condición de menores de edad.

En cuanto al punto e) referido a las medidas o sanciones aplicables a los menores de edad el Comité subraya que el fiscal y el tribunal deben considerar continuamente las alternativas posibles a una sentencia condenatoria, y considerar asimismo una amplia variedad de alternativas posibles a la internación en instituciones y privación de libertad,

Luego de este breve repaso por los otros componentes de la política pública, regresemos al punto a) sobre prevención del delito:

Las diversas formas de prevención del delito suelen clasificarse en

- i) situacionales;
- ii) por medio de la comunidad o municipales;
- iii) primarias o sociales.

Estas últimas (primarias o sociales) son, lógicamente, las que nos interesan en este foro, y las que más interesan a la sociedad en general, porque no se trata de poner más rejas, alarmas y otras tecnologías para defendernos de los adolescentes, sino de que nuestros adolescentes vivan en una sociedad que no los induzca a cometer delitos y que cometan pocos delitos.

En esta materia hay algunos hallazgos en la criminología que son tan antiguos casi como la criminología misma y han sido constantemente verificados a lo largo del tiempo de distintas maneras y con distintos marcos teóricos. Son como el tejido de Penélope, se tejen, destejen y tejen nuevamente con distintas palabras, en distintas sociedades y en diversos momentos históricos, y siguen siendo válidos, porque, lamentablemente, las sociedades avanzan científica y tecnológicamente pero son pocos los casos en que avanzan redistribuyendo el poder con mayor equidad. Uno de tales hallazgos es el de que la criminalidad ordinaria oficialmente registrada es cometida en muy alta proporción por personas pertenecientes a los sectores de menores recursos y menor poder. (Es importante notar que hemos dicho "criminalidad ordinaria oficialmente registrada", con lo cual estamos advirtiendo que existen otros casos de criminalidad ordinaria no oficialmente registrada, y también formas de criminalidad no ordinaria de delitos cometidos por personas de mayores recursos y mayor poder).

Este antiguo hallazgo de la criminología lo corroboramos en el ILANUD hace unos años por medio de un trabajo de campo que abarcó los 19 países de América Latina más España e Italia, en el que encontramos que en los 21 países la casi totalidad de los y las menores de edad privados de libertad por delito pertenecían a los sectores socioeconómicos bajo y excluidos de cada país; asimismo, en todos los países, los y las menores de edad tenían entre 3 y 5 años de retraso escolar.

El tema se "redescubre" una vez más a partir de la década de los 90, pero afinando el conocimiento que se tenía del fenómeno. Varios investigadores correlacionan indicadores de

distribución del ingreso con tasas de delitos contra la propiedad y contra las personas y verifican que los países que tienen una distribución del ingreso más inequitativa tienen también una mayor frecuencia delictiva, y viceversa; y que en un mismo país, si a lo largo del tiempo aumenta la inequidad de la distribución del ingreso aumenta el delito, y decrece si sucede lo contrario. Las correlaciones se obtuvieron sobre todo a partir del Índice de Gini.

Como era de prever, la inequidad de la distribución del ingreso no incide solamente en las tasas de delito, incide también en la salud, en la educación, en la vivienda, en el trabajo, y en todos los órdenes sociales, encontrándose siempre que las peores performances en los diversos indicadores se observan en las clases sociales de menores recursos. Cada una de estas variables se retroalimenta a su vez con las otras, o sea que si bien la variable económica tiene mucho que ver, no estamos en presencia de un determinismo exclusivamente economicista, sino de una realidad de sociedades con gran inequidad, que debemos reconocer, y sobre todo debemos tratar de corregir.

La correlación "inequidad de la distribución del ingreso – delito" es muy coincidente con el panorama que se desprende del cuadro del ranking mundial de desarrollo humano de los países que elabora y distribuye anualmente el PNUD. Al observar dichos cuadros puede apreciarse que los países que tienen más alta puntuación en desarrollo humano son también los que tienen menos delito, y viceversa.

De manera que la prevención primaria o social es la principal forma de prevención para abordar el tema del delito juvenil.

Al respecto la Observación General 10 del Comité de los Derechos del Niño nos recuerda que la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño establece que uno de sus objetivos más importantes es promover el desarrollo pleno y armonioso de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño (preámbulo y arts. 6 y 29), y que deben adoptarse ... medidas para el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad de los derechos a un nivel de vida adecuado (art. 27), al disfrute del más alto nivel posible de salud y de atención sanitaria (art. 24), a la educación (arts. 28 y 29), a la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental (art. 19) y explotación económica o sexual (arts. 32 y 34), así como a otros servicios apropiados de atención o protección de la infancia.

En pocas palabras, la Observación General 10 insiste en la imperiosa necesidad de la prevención primaria (bienestar social) al máximo nivel, y ello es cada vez más urgente en una región algunas de cuyas características son las siguientes:

i. Exhibe niveles de pobreza altísimos, de entre el 19% y el 69,4% (ver cuadro sobre pobreza al final de este trabajo), que van acompañados de altas cifras de inequidad de la distribución del ingreso que se mantienen en el tiempo. Según la clasificación de CEPAL Honduras posee muy alta inequidad, Guatemala y Nicaragua alta inequidad, y Costa Rica y El Salvador inequidad media<sup>2</sup>;

ii. La FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas han advertido que como consecuencia de la crisis alimentaria mundial la pobreza y la pobreza crítica aumentarán gravemente en los países, y que se espera que la situación se prolongue durante por lo menos quince años;

iii. Tiene altísimos porcentajes de menores de edad que se encuentran fuera de la escuela, y UNICEF, UNESCO y otros organismos especializados han anunciado que según las tendencias actuales en materia de educación ningún país logrará cumplir con el objetivo del milenio de universalizar la escuela primaria para el año 2015.

iv. Los países han delegado a los ejércitos la represión de las "maras", y con ello la represión de la delincuencia juvenil. Las maras son sin duda un grave resultado de sociedades con gran injusticia social que marginaron a su niñez y adolescencia en la indigencia y la violencia durante muchísimos años. Pero resolver el problema de las maras no se logrará con la violencia de los ejércitos ni con ejecuciones paramilitares y parapoliciales. Se logrará con justicia penal transparente, eficaz y sin impunidad, y con mucha justicia social. En cuanto a las y los menores de edad que integran maras, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece que los menores de edad que delincan deben ser sometidos a la justicia penal juvenil, no a los ejércitos.

Por todo lo anterior, reafirmamos una vez más que los componentes estratégicos de una política pública para la prevención del delito en materia penal juvenil deberían ser los establecidos en la convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño<sup>3</sup> y en las "Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)" que con el consenso de todos los países fueron sancionadas por la Asamblea General en diciembre de 1990<sup>4</sup>, instrumentos ambos que cada vez tienen más actualidad y vigencia.

Una estrategia para establecer sociedades más equitativas, con más justicia social en materias de salud, vivienda, trabajo, educación, acceso a la cultura y también con menos delito, podría

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL *Panorama social de América Latina 2006*. («social panorama of Latin America 2006»). United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

<sup>3</sup> Resolución 44/25 de la Asamblea General, del 20 de noviembre de 1989.

<sup>4</sup> Resolución 45/112 de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1990.

iniciarse con una intensa labor por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de los partidos políticos, y de los funcionarios y funcionarias sensibles de todas las áreas de gobierno, tendiente a comenzar por redistribuir los presupuestos nacionales y los dineros que ingresan por medio de la cooperación internacional, elevando significativamente los porcentajes de las áreas de bienestar social indicadas y reduciendo proporcionalmente otros renglones que, aunque importantes, no tienen la misma urgencia.

Es prioritario y urgente destinar mayores recursos a las áreas de bienestar social, por cuanto porcentajes altísimos de población de los países de la región viven en situación de estado de necesidad. En promedio el 37 % de los habitantes de América Latina -en números absolutos casi 200 millones de personas- es pobre, es decir, sus ingresos no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, y en numerosos países la indigencia, es decir la situación de las personas a quienes lo que ganan no les alcanza ni siquiera para comer lo necesario, supera el 20%<sup>5</sup>.

La situación ha sido así desde tiempo inmemorial, y CEPAL ha venido señalándolo con alarma desde 1980<sup>6</sup>. Nos hemos acostumbrado a observar esta realidad como algo inmutable, que sencillamente es así, y raramente quienes tienen funciones de gobierno y el control de las economías hacen verdaderos esfuerzos para corregirla. Los países requieren con verdadera urgencia una distribución del ingreso más equitativa, y un paso hacia ello sería comenzar con la redistribución presupuestaria. Hay que realizar trabajo político para lograr ese objetivo y establecer políticas universales en materia de salud, vivienda, educación y otras áreas sociales. No más centrarnos en programas focalizados "de emergencia", de corto plazo, caros, destinados a consultorías y diagnósticos de situación que se repiten año tras año y década tras década sin corregir nuestras estructuras sociales injustas.

Deberíamos comenzar esta tarea política con urgencia.

---

<sup>5</sup> CEPALC "Panorama social de América Latina 2007". 194.400.000 personas la cifra absoluta de pobres a la fecha del informe.

<sup>6</sup> Ver los informes anuales sociales de CEPAL desde 1980 en adelante.

CENTROAMÉRICA: POBREZA E INDIGENCIA		
	POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA	POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA
COSTA RICA	19,0	7,2
EL SALVADOR	47,5	19,0
GUATEMALA	60,2	30,9
HONDURAS	71,5	49,3
NICARAGUA	69,4	42,4

E.Carranza, ILANUD, adaptado de "Panorama Social de América Latina 2007", CEPAL, noviembre 2007:9.