

## POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TRATAMIENTO DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY Y LAS ALTERNATIVAS AL TRATAMIENTO PENITENCIARIO \*

Alejandro Bonasso

### INTRODUCCIÓN

Los jóvenes en conflicto con la ley, pese a que son la versión contemporánea de “los desheredados de la tierra”, se han vuelto el objeto de atención en todos los países, tanto por parte de los órganos rectores de la atención a la infancia como el DIF, como por parte de los organismos internacionales como UNICEF, DNI, la Comisión Europea, el Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes de la OEA, entre varios más, al igual que entre los expertos de la infancia, sin olvidar al sector no gubernamental, que ha venido haciendo importantes aportes tanto en lo conceptual como en el desarrollo de experiencias exitosas.

El Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes se ha dado para sí una perspectiva de derechos humanos, lo que nos complace por entender que es la única que nos puede dar una imagen no distorsionada de una realidad compleja que queremos analizar para hacer los mejores aportes posibles.

No podemos ni engañarnos ni dejar de ser realistas, las razones por las que muchos se ocupan y preocupan por los jóvenes en conflicto con la ley son muchas y diversas. La “seguridad ciudadana” motiva a muchos a interesarse por el tema, y aunque pueden llegar a encuadrarse en una perspectiva de derechos, es el temor a los jóvenes –que en el ejercicio del *derecho a equivocarse*, se equivocaron tan gravemente que lo hicieron violando los derechos

---

\* El autor es Director Emérito del Instituto Interamericano del Niño de la OEA, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Monterrey, Nuevo León, octubre de 2005.

fundamentales de otros, y haber pasado de víctimas a victimarios—, lo que explica parte del tema sin llegar a justificarlo plenamente. Hay a quienes, como ocurre con el grueso de la opinión pública, sólo les ocupa y le preocupan los actos y no sus actores; a otros, en cambio, nos preocupan con prioridad los actores, sin dejar de mirar sus actos, y cómo hacer para que se responsabilicen por ellos. La normativa internacional, tanto la Convención sobre los Derechos del Niño como las distintas Reglas vinculadas al tema, sin duda disponen sobre lo que se debería hacer con los actores, haciendo abstracción sobre sus actos y sobre el análisis de los mismos.

La tendencia de la ciencia es conceder mayor importancia a quien comete el acto que al delito o al acto. La gravedad del delito no tiene mayor importancia cuando la prioridad de la sociedad es la “reformabilidad” de la persona. Si lo que interesa es penalizarlo la reflexión es otra. La práctica enseña que el crimen es un índice engañoso de la temibilidad del criminal.

Las políticas públicas que se habrán de ocupar del tema, y las alternativas al tratamiento penitenciario que desde distintos ámbitos se vienen explorando, nunca deberán olvidar, sin embargo, que también existe “el derecho de los otros”, y que la búsqueda de alternativas en el marco jurídico internacional para los jóvenes, que por distintas causas, motivos, razones e intereses entraron en conflicto con la ley, deberá hacerse sin dejar de estar comprometido, por todo lo que significa, con lo que yo llamo “una convivencia sin violencia”. Porque serán esos mismos jóvenes quienes, desde el mismo punto de partida de todo abordaje alternativo, deberán saber que existe un lugar para ellos y una nueva oportunidad, pero sin que la ciudadanía deba bajar los niveles de exigencia para que se pueda generar una convivencia sin violencia.

## SINCERAMIENTO

¿Por qué esta preocupación creciente por los jóvenes en conflicto con la ley? Durante los dos últimos años en que ocupé la Dirección General del Instituto Interamericano del Niño, se manifestó interés para que nos ocupáramos técnicamente del tema, desde México, Honduras, Nicaragua, Brasil, Chile, Argentina, Paraguay, Bolivia, República Dominicana, Jamaica. Todos los países, sin excepción, grandes y chicos, no creen tener definitiva y exitosamente resuelto el tratamiento del tema. Algonos, como Colom-

bia y Ecuador, pusieron en su momento en práctica modelos que tuvieron su funcionalidad, pero que no son fácilmente exportables porque giran en torno a una filosofía religiosa.

Existe una sensación generalizada de cosa no resuelta. Quienes tienen su campo de acción en el terreno del derecho, de lo jurídico, lo filosófico, lo moral actúan con un fuerte sentido crítico hacia lo existente, sobre todo hacia los sistemas de atención para jóvenes, que tienen dispuesta la privación de libertad por parte de la justicia. Quienes tienen responsabilidades en el campo de la atención directa, viven el tema con una alta cuota de frustración, porque están concientes de que la reeducación buscada no se logra, que los recursos para implementar proyectos son escasos, que la opinión pública es en general adversa hacia esa población, y que las fugas, los amotinamientos y la destrucción de la infraestructura obligan atender estos emergentes, que están distantes de los paradigmas, al tiempo que no siempre se cuenta con el concurso de una familia continente y con operadores del sistema judicial que efectivamente recurran a la privación de libertad como último recurso.

### LA TENTACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Existe en las sociedades la tendencia a institucionalizar a un número determinado de la población. Si queda vacío un edificio en el sistema de salud, porque ya no se justifica la atención a una determinada patología, los internados serán reemplazados por otros: por personas con problemas psiquiátricos, población carcelaria o jóvenes en conflicto con la ley. Lo que se vacía por un lado lo llenamos por otro. Digo esto porque en el imaginario colectivo existe la tendencia a no valorar lo que puede lograrse, en un medio abierto, con los seres humanos. Pensar en salud no significa pensar en atención primaria o medicina familiar, sino en centros hospitalarios. Pensar en infracciones a la ley penal, es pensar en centros de reclusión.

La población candidata para ocupar estas instituciones son los diferentes, o quienes amenazan la seguridad. La “institución” ha sido el modelo de tratamiento para psiquiátricos, delincuentes, niños abandonados o jóvenes en conflicto con la ley. La institución fue creada, para tratar –no importa si en forma incompetente, negligente o violenta– con personas con esos perfiles. La institución se vuelve para ellas el primer recurso en los ojos de los demás.

La confianza erróneamente emplazada en las instituciones, sólo ha servido para debilitar la imaginación. Los programas alternativos han tenido poca credibilidad y nula consideración y de su eficacia. No se concibe que ciertos grupos de ciudadanos puedan ser adecuadamente tratados fuera de una institución. Los programas alternativos tienen que competir con una casi impenetrable tradición institucional.

Como dice Jerome Miller en *Last One over the Wall*, las medidas alternativas no están pensadas para aquellos que de otra manera llenarían los hospitales mentales, las prisiones, niños en situación de calle o jóvenes en conflicto con la ley. Las medidas alternativas quedarían sólo para un tipo *light* de población: paciente mental tratable, agresores juveniles leves, neurótico oral, es decir, aquellos que prometen altos índices de éxito ante las medidas y que, muy probablemente, no serían institucionalizados. Las medidas, en general, tienden a admitirse mientras no amenacen a las instituciones, siendo determinados sectores gremiales los defensores de la institucionalización si la percibe la amenaza de su fuente laboral. Quienes están implementando medidas alternativas a la internación y a la institucionalización son percibidos por algunos como un peligro.

Alguna personalidad ha dicho que el grado de civilización de una sociedad puede ser juzgado por la condición de sus cárceles. Con tanta o más razón eso se aplica a la condición de los establecimientos para la atención de adolescentes en conflicto con la ley. De hecho, hasta el momento debemos aceptar que las medidas alternativas se reservan, en la mayoría de los casos, para los adolescentes de las clases medias y altas, que difícilmente van a parar a las instituciones del sistema establecidas para la atención de menores de 18 años infractores de ley, las que quedan reservadas para los hijos de los pobres, ya que el 90 por ciento de los internados en ellas, por medidas de privación de libertad, vienen de familias fragmentadas y dañadas, que viven por debajo de la línea de pobreza, con muy baja escolaridad y que muchas veces consumen sustancias psicoactivas.

#### CARACTERÍSTICAS RECLAMADAS PARA LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

- En la implementación de la medida alternativa, pasar inmediatamente a la comunidad, evitando la contaminación del vínculo con

la institución para jóvenes en conflicto con la ley.

- Admitir la interacción con el sector privado.
- Transferir recursos del Estado a la sociedad, manteniendo potestades en materia de controles de calidad de atención y evaluación de impacto.
- Confrontar que el incremento de atención de los programas de medidas alternativas opere en paralelo con la disminución de la población atendida en instituciones del sistema de seguridad.
- Establecer relación estandar de calidad y costo-beneficio.
- Capacitar al personal relacionado con la atención.
- Disponer de un afinado sistema de información.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

### A) EDAD DE IMPUTABILIDAD PENAL

Durante el ejercicio de mi responsabilidad al frente de un organismo rector de infancia, jamás tomé la iniciativa de abrir el debate sobre la conveniencia o no de bajar la edad de imputabilidad penal. No porque no tuviera posición al respecto, sino porque dicha discusión se suele plantear en el marco de la conmoción social que suele provocar la comisión de un delito, lo que altera toda objetividad.

Hay detrás de esto la concepción filosófica de que una sociedad no puede someterse a discusión y cambio cada vez que un adolescente se ve involucrado en la comisión de un hecho grave. Desde hace mucho se sabe que puede haber menores de 18 años que ni aun sometidos a un tratamiento de medidas socio-educativas cambiarán su conducta, que podría tildarse de criminal. Eso haría pensar que habría que darles una respuesta penitenciaria, sin embargo, ante la imposibilidad de determinar *a priori* cuáles son esos casos de excepción, se prefiere optar por suprimir la penalidad para todos los que no han alcanzado los 18 años, en el convencimiento de que casi siempre son susceptibles de reforma.

Tanto las ciencias sociales como las penales sostienen desde hace tiempo que no puede exigirse la exactitud matemática en esta materia, teniendo que conformarse con una aproximación que prive de valor a las fracciones. Aceptar la línea divisoria de la edad de imputabilidad penal,

equivale a preferir tratar con medidas socio-educativas a alguien que no va a cambiar, que con medidas penitenciarias a alguien que sí lo haría con ellas. Inimputabilidad penal de ninguna manera quiere decir “vale todo” para los menores de 18 años, o de la edad que la sociedad haya fijado.

## B) VALORES DE CONVIVENCIA PACÍFICA

En definitiva, concientes de que no hay estadísticas que prueben que la mayor rigidez punitiva del marco legal hará disminuir los niveles de infracciones a la ley penal cometida por jóvenes menores de 18 años, se deben ir creando consensos ciudadanos que reprueben todo acto de violencia, por tratarse de un anti-valor, apoyando políticas públicas que promuevan una pacífica convivencia ciudadana, y la implementación de modalidades preventivas. Se debe, a su vez, abordar el desenmascaramiento de la violencia intrafamiliar, desmitificando la intimidación del hogar, ya que ese “sagrado inviolable” se convierte muchas veces en un espacio impune, germen de violencia, y multiplicador de futuros violentos.

Con todos estos elementos se habrá de ir construyendo un menú de medidas alternativas a la privación de libertad, disponible tanto para el Poder Judicial como para quien tiene la responsabilidad de la implementación de las medidas. Medidas que deben ser parte de un sistema, simple pero eficaz, basado en la corresponsabilidad, el acceso a algunas oportunidades educativas básicas y de capacitación para la inserción laboral. En dicho proceso se deberá integrar a la familia, buscando aumentar su capital social y reconstruir sus vínculos con los sectores de la sociedad que conforman un tejido social positivo y comprometido, que confía en la capacidad regenerativa del propio joven, antes que en el endurecimiento de lo que la mayoría de las veces no es más que castigar a quien no ha podido satisfacer ni sus necesidades básicas ni tener acceso a las oportunidades elementales para establecer una socialización e inclusión armónica con sus contemporáneos.

Ojalá que quienes vienen asumiendo en Monterrey la responsabilidad de estos temas, logren construir como respuesta un verdadero sistema desde un enfoque de derechos.