

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PREVENCIÓN
Y TRATAMIENTO DE LA DELINCUENCIA DE ADOLESCENTES.
LA EXPERIENCIA DE REINTEGRA *

Francisco Castellanos García

I. ANTECEDENTES

Reintegra, además de ser una institución que ofrece servicios profesionales a la población en conflictos legales y en materia de prevención de las situaciones de riesgo, tiene como propósito participar en acciones orientadas hacia la construcción de políticas públicas y cambios legislativos. Sus aportaciones como sociedad civil están basadas en el interés social y en la problemática que enfrentan las personas con las que trabaja cotidianamente, razón por la cual, su propuesta está impregnada de un sentido humanista y actitud de servicio, por lo mismo, alejada de intereses políticos, partidistas, económicos o religiosos. Algunas de las acciones en las que Reintegra ha participado son: en 1994 se hicieron las Propuestas de políticas y cambios legislativos en materia de justicia de menores,¹ mismas que se presentaron a la Presidencia de la República

* El autor es Director de la Fundación Mexicana de Reintegración Social AC, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Monterrey, Nuevo León, octubre de 2005.

¹ Se trata del análisis de la ley para el tratamiento de menores, de 1992. En ese estudio se formó un equipo de expertos externo así como miembros de Reintegra que son: Luis Rodríguez Manzanera, Dr. en derecho y responsable de la elaboración de dicha ley; Elena Azaola, investigadora del sistema correccional y penitenciario; José Antonio Saldaña, abogado y Consejero de Menores; como miembros del equipo de Reintegra estuvieron Ma. Del Carmen Pérez Rocha, en calidad de directora; Teresa Tiburcio Gómez, quien había sido Juez Penal y en ese entonces era defensora de menores, y Francisco Castellanos García.

(Gobierno del Presidente E. Zedillo), a la Secretaría de Gobernación² y al Poder Legislativo. En las conclusiones de ese estudio se propusieron 10 políticas públicas y 10 cambios legislativos de la ley para el tratamiento de menores infractores (1992).

En el segundo semestre del año 2000, se realizaron las mesas de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Fox. Entre las ideas principales que se plantearon estaba la creación de un sistema de justicia de menores general, privilegiar las medidas alternativas a la privación de la libertad, dejando ésta como último recurso, y democratizar el ámbito de la seguridad, la justicia y la prevención de los jóvenes.³ Las principales aportaciones de este documento fueron retomadas en el Plan Nacional de Acción 2000-2006 del gobierno foxista.

También se tuvo participación activa como representantes de la sociedad civil en la construcción de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, realizada por un grupo de legisladoras encabezadas por la diputada Angélica De la Peña, particularmente en lo que tiene que ver con el tema de justicia juvenil. La ley fue publicada en el año 2000.

Entre el año 2000 y el 2001 Reintegra, junto con otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan con adolescentes y jóvenes, formó la RIE (Red Mexicana de Organizaciones Especialistas en el Desarrollo de la Juventud), con el propósito de convocar a una serie de foros y seminarios para abordar los principales problemas sociales de la juventud. Apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Social de la SEDESOL, se impulsó la participación de alrededor de 100 organizaciones que trabajan con jóvenes en la construcción de políticas públicas en materia de educación, salud, adicciones, empleo y participación comunitaria.⁴ Algunas de esas propuestas fueron retomadas en el Plan Nacional de Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud.

² En ese sexenio (1994 -2000) el sistema de menores estaba en la Secretaría de Gobernación, actualmente pertenece a la Secretaría de Seguridad Pública.

³ El trabajo de las mesas fue muy amplio, pero en el Resumen Ejecutivo del Reporte Final quedaron estas tres ideas básicas. Ver "Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quezada", CEMEFI, México, 2000.

⁴ Las conclusiones de los foros nacionales se resumieron en la publicación "Desarrollo de la juventud, propuestas desde la sociedad civil para la política pública", editado por la RIE y propuesto al Ejecutivo de la Nación, a las autoridades de la SEDESOL y del Instituto Mexicano de la Juventud.

Reintegra ha tenido participación activa en distintos foros para abordar temas como las adicciones, los derechos humanos de los menores en conflicto con la ley, seguridad pública y prevención, el tratamiento de menores infractores y reducción de la edad penal. En el presente año, la participación de Reintegra se ha dado en torno a la modificación del Artículo 18 Constitucional y las leyes que se desprenden sobre el nuevo modelo de justicia para adolescentes. En todos ellos hemos expuesto nuestros puntos de vista para que exista mayor comprensión de la realidad de los adolescentes y hemos hecho propuestas alternativas desde una perspectiva integral.

Los programas de asesoría y defensa legal, así como los programas de tratamiento externo y apoyo a los centros de internamiento, dan cuenta del trabajo técnico y profesional que se realiza a favor de los menores y sus familias, en colaboración con las autoridades. Actualmente Reintegra impulsa la primera Comunidad Terapéutica Reeducativa, siendo responsable del programa de tratamiento. Además, realiza investigación aplicada y sistematización de las experiencias exitosas. A partir del 2005 cuenta con la representación en México del organismo Defensa de los Niños Internacional.

II. EL FIN QUE PERSIGUEN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

Las organizaciones civiles tomamos una de las necesidades o problemáticas sociales para tratar de dar respuesta, en orden, a los principios del bien común, la participación ciudadana y la solidaridad, haciendo efectivo nuestro derecho a la organización con fines sociales y fomentando la corresponsabilidad con el gobierno. La relación sociedad civil-gobierno ha avanzado en la última década en México. Esto lo podemos observar en que antes se decía que las ONG'S hacen aquello que el gobierno hace mal o no hace, y ahora decimos que somos responsables unos y otros de dar respuesta a las demandas y sufrimientos de algún sector o grupo social.

A Reintegra no le interesan las discusiones de posturas doctrinarias en derecho, criminología, sociológicas o psicológicas para avanzar en materia de justicia de menores en México. Se apoya en los principios de los derechos humanos y del niño, así como en los tratados internaciona-

les, también en su experiencia de más de 20 años en la vida social. Le interesan los muchachos que enfrentan situaciones legales en su proceso o su tratamiento, su desarrollo, su familia y su presente-futuro en la sociedad. Teniendo clara nuestra finalidad, participamos en espacios de reflexión y construcción de políticas públicas.

Ya que la característica institucional es lo concreto y lo práctico, las siguientes propuestas tienen también ese enfoque.

III. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APLICACIÓN

Política de creación del Sistema Nacional de Justicia de Adolescentes. Tal como lo señala la reciente modificación al Artículo 18 Constitucional, existirán instituciones encargadas en los diferentes niveles de gobierno, responsables del sistema de justicia de menores. Aquí hablamos de un órgano rector, de nivel federal, responsable de aplicar y vigilar las políticas públicas en torno a la prevención del delito en adolescentes y la atención de los menores infractores. Cada entidad federativa contará con su propia instancia de justicia y aplicación de medidas de tratamiento, según su propia ley y de acuerdo con los principios constitucionales y los tratados internacionales, sin embargo, la instancia federal tendrá por objetivo supervisar la aplicación de los cambios constitucionales y las leyes, así como la coordinación de todas las instancias estatales encargadas tanto de la justicia como de la prevención y tratamiento. Esta instancia de orden administrativo deberá contar con un presupuesto propio y su estructura organizativa contemplará las siguientes áreas.

Debe contar con un *área de coordinación con los tribunales* de los Estados y del DF para vigilar la creación y correcta aplicación de la ley, y, además, atender los delitos del fuero federal en que incurran los menores, si esto fuera procedente y viable.

Debe contar con un *área técnica* que desarrollará los reglamentos y programas de diagnóstico, tratamiento y seguimiento de las medidas que se impongan a los adolescentes, y se encargará de la vigilancia de su aplicación y certificación, a demás de dar asistencia técnica a los Estados.

El *área de prevención del delito* en adolescentes y jóvenes, impulsará proyectos y acciones con mayor énfasis en la prevención de las situaciones de riesgo como el delito, las adicciones, la violencia y la deserción escolar. Esta área impulsará la propuesta de introducir el tema de la Prevención del delito

en los programas oficiales de Educación Cívica de nivel secundaria con la Secretaría de Educación Pública, que más adelante se menciona.

El *área de investigación* promoverá la investigación especializada sobre el tema. Mediante convocatorias y concursos, se animará a la comunidad científica y académica para que investigue en torno a las problemáticas relacionadas y con un sentido multidisciplinario. Aquí el INACIPE tiene ya una experiencia de dos años y también el IMEJU con el Concurso Nacional de Tesis que sería valioso considerar.

En el *área de estadística e información pública nacional y local*, se prevé que exista un registro nacional y estatal sobre los menores infractores que concentre toda la información relevante al respecto. Este sistema de información y análisis estará en consonancia con lo previsto en la ley de Información Pública y Transparencia. Actualmente no existe este sistema de información.

El *área de derechos humanos* recibirá quejas sobre las irregularidades ocurridas en los sistemas estatales y locales con el fin de que apoye en la investigación de casos de abuso, y en la elaboración y seguimiento de recomendaciones emitidas por las comisiones estatales y la CNDH, con quienes mantendrá una coordinación permanente.

El *área de participación ciudadana* estimulará la formación de los Consejos de Participación y Vigilancia en cada entidad federativa, con representantes de Universidades, Comisiones de Derechos Humanos, iniciativa privada y OSC. Dicha área impulsará programas de apoyo técnico a la población objetivo y aplicará fondos de coinversión acordes con la política actual de colaboración del gobierno federal con las OSC.

El Programa de actualización profesional y validación de competencias (Servicio profesional de carrera), se orientará a impulsar la formación de todos los miembros que trabajan en el sistema, considerando su ámbito de acción y nivel de responsabilidades. Además establecera los mecanismos para el Servicio profesional de carrera en las instituciones encargadas, así como los criterios de evaluación, organización, escalafón y aquello que garantice el cumplimiento de las funciones. Por ejemplo, el INACIPE desarrolló un diplomado de actualización en 1992, cuando el cambio de ley, y luego se abrió la especialidad, que duró 3 o 4 años, y se volvió a eliminar. Una parte importante de este programa es la *formación al personal de seguridad y custodia*, para que colabore efectivamente en el proceso de *reinserción social en los centros de internamiento*.

Se podrá hacer la pregunta de dónde y con qué crear esta instancia. Mi propuesta es que se reestructure la organización del Consejo de Menores y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, dependiente del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Seguridad Pública. Consecuentemente, el sistema de justicia de menores del DF pasaría al gobierno local, sujeto a lo que establezca la nueva ley y con recursos propios.

Este planteamiento considera la visión sistémica que los expertos en la materia a nivel latinoamericano han expuesto, pero no se centra en la elaboración exclusiva de la ley en sí misma, sino en el conjunto de regulaciones que armonicen la realidad nacional. Pasemos de lo unitario aislado a lo sistémico relacional. A la aplicación de una política pública congruente con carácter nacional.

El cambio implica una limpieza de inercias, de costumbres que se han hecho ley en la práctica, enquistadas en las instituciones, los procesos y el personal “oxidados”. Son actitudes y formas de hacer las cosas que no se dejan de hacer solo porque cambió la ley. Recordemos que las leyes no cambian la cultura y esta puede ser la instancia que se encargue del cambio sistémico.

IV. POLÍTICA DE CREACIÓN DE UN CÓDIGO ESPECIAL DE DELITOS PARA MENORES DE EDAD O AJUSTE DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA CASOS DE MENORES

En el debate sobre la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales de adultos y un código especial de conductas de menores de edad, ley pasar al detalle es importante. Tipificar el comportamiento humano que debe ser sancionado es una gran responsabilidad de los juristas, pues determinan el actuar de la sociedad y tiene una gran carga ética y política. Se percibe una resistencia y la intención de dejar las cosas como están. Esta propuesta surge de la experiencia cotidiana, sin embargo, se hace necesaria una investigación detallada; por el momento mencionaremos algunos casos que muestran las contradicciones que acarrea la aplicación de un código hecho para adultos.

Caso 1. A un niño de 12 años, en situación de pobreza extrema, desconocidos le piden que acerque a dos niños, de seis y siete años, y cuando los

lleva uno de ellos llora. Un adulto conocido de los niños lo remite con la policía y es procesado. Tipificación de la conducta: *privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro*. Resolución: tratamiento en internación; por la edad que tiene, en apelaciones obtiene tratamiento externo.

Caso 2. Un adolescente de 14 años se pone de acuerdo con su novia para ir a su casa y tener contacto sexual. Son sorprendidos por el padre de ella y acusan al menor de *intento de violación*, la conducta queda tipificada así y se dicta la medida de tratamiento interno. Pese a que se presenta como prueba una nota de la chica en la que ella acordaba con el adolescente el día y la hora para tener este encuentro, se confirma la resolución en la apelación.

Caso 3. Una chica de 17 años, embarazada, no informa a su familia y se adelanta el parto a los siete meses; lo expulsa en el baño de su casa y muere el producto. Tipificación del delito: *homicidio*, por tanto, privación de la libertad.

Caso 4. Dos mujeres, estudiantes de 16 años, que se suben en el autobús tomado por estudiantes del Politécnico para ir a un partido de fútbol. La tipificación queda como *asociación delictuosa*, por lo que no tienen alternativa de fianza; realizan el procedimiento de forma interna y pierden con ello su lugar en la escuela.

La pregunta es, si cuando se habla de secuestro todos tenemos en mente a un niño de 12 años o si cuando hablamos de violadores la primera imagen corresponde a un suceso como el que se acaba de describir; pensemos si las mujeres homicidas (por cierto ya más estudiadas por la criminalidad femenina) muestran el perfil del caso que se acaba de mencionar, etc. Con una ley especializada en adolescentes, aplicando un Código de procedimientos penales de adultos, se están propiciando antagonismos y contradicciones que tienen consecuencias sobre los menores de edad, en contra del interés superior tan mencionado.

V. POLÍTICA DE NO CRIMINALIZACIÓN DE LOS JÓVENES

Los casos del toque de queda en la ciudad de Tecate y la prohibición de las tocadas en Tlalnepantla, han sido las más recientes muestras de criminalización de los jóvenes de sectores populares. ¿Quién vigila estos actos de los gobernantes?, ¿con qué criterios?, ¿en base a qué estudios?

La calificativa de la asociación delictuosa en los casos de robo lo convierte en delito grave y eso pesa en la resolución. La adolescencia es psicosocialmente la etapa de estar con los pares. Las medidas para sancionar estas conductas son una de las principales causas de la criminalización de la juventud. Esta política debe articularse con los medios de comunicación, que contribuyen activa y deliberadamente en estos procesos colectivos de construcción de las representaciones sociales negativas, como la que se ha llamado criminalización de la juventud.

VI. POLÍTICA DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN CONDUCTAS SEXUALES DE ADOLESCENTES

Para desarrollar la tarea de juzgar comportamientos de tipo sexual en adolescentes, se requiere de personas e instancias especializadas en conductas sexuales de adolescentes. Implica una formación especial (sexología, desarrollo del adolescente, psicología, entre otras) de quien ejerce estas funciones en la etapa de diagnóstico, el procedimiento y la emisión de la resolución, así como de la intervención correspondiente como medida de tratamiento. Lo que hay que proteger es el pleno desarrollo psicosexual del adolescente y la adquisición de una madurez que implica madurez afectiva, relacional y social.

No se trata de olvidar a la víctima y sus derechos, ni mucho menos generalizar, el comportamiento sexual de los adolescentes requiere de una comprensión amplia. Actualmente no se está considerando este enfoque para los casos de infracciones de carácter sexual. Una propuesta que ya he mencionado en otros foros es que en el DF una de las 10 consejerías sea especializada en conductas sexuales. En la justicia penal de adultos ya existen las agencias especializadas.

VII. POLÍTICA DE ATENCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

De paso es importante mencionar que el problema de la conducta delictiva en adolescentes debe ser abordado desde una perspectiva de género. ¿Acaso no es importante hacer planteamientos considerando que el 91 por ciento de los infractores son varones y el 9 por ciento mujeres?

Atender a unos por mayoría y ellas por minoría con visión de género es importante. La política de prevención debe hacerse desde una visión cultural. Modificar patrones culturales relacionados con el estilo de vida masculino es fundamental para reducir el delito.

En Reintegra estamos aplicando este enfoque en los programas de apoyo a la población de internos. Es importante considerar la masculinidad, las conductas asociadas a ella, la violencia, el consumo de alcohol y drogas, el machismo, la relación con las mujeres, entre otros elementos. Cuando la prevención no se mira así, se trabaja sólo con el síntoma mas no con la causa.

VIII. POLÍTICA PARA PRIORIZAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA RECLUSIÓN

Una de las experiencias que Reintegra ha desarrollado desde hace varios años es la diversidad de tratamientos para favorecer los procesos de reinserción social de los adolescentes bajo tratamiento externo.

Si en los principios internacionales se señala la reclusión como último recurso, ¿cuántos recursos existen antes del último? La respuesta es, una infinidad de recursos de acuerdo con la creatividad. Aquí se ha hablado de una palabra que no se utiliza frecuentemente en este ámbito y, paradójicamente, suele ser una actitud propia de los adolescentes y los jóvenes: la creatividad.

La lista de lo ya recorrido sigue creciendo, afortunadamente. Desde el tradicional tratamiento de escuela, terapia individual psicológica y talleres productivos, hasta programas para el consumo de drogas; tratamiento para el control de impulsos agresivos; familias con violencia; musicoterapia para adolescentes con depresión o con dificultades para expresar sus afectos; grupos de desarrollo humano; arte terapia; manejo de conflictos por medios no violentos. Grupos de adolescentes que ya viven con pareja y con aquellos que son padres; terapia de red; capacitación laboral pasar de una simple bolsa de trabajo a supervisar la inserción laboral en una empresa. Con las familias pasar de la Escuela para Padres al desarrollo de competencias como el ejercicio de la supervisión, el diálogo y el manejo de límites y normas; el entrenamiento de los padres para que apliquen técnicas para la vida cotidiana parece sencillo pero no lo es tanto; pasando por

la terapia familiar; los grupos de familias y las Constelaciones Familiares de Hellinger. El servicio a la comunidad; las brigadas de ayuda en comunidades campesinas; los campamentos recreativos; los talleres culturales; no puede faltar el deporte así como la participación en acciones de defensa de los derechos humanos o en el acopio de víveres para comunidades afectadas por desastres naturales. Les podemos hablar de un foro sobre propuestas de cambio al sistema de menores, hecho por los propios adolescentes que pasaron por el sistema de justicia.⁵ ¿Cómo? Con creatividad. Generar programas por edades, por sexo, por infracciones, por intereses, entre otros.

También trabajamos generando programas en los centros de internamiento. Más recientemente, creando la primera Comunidad Terapéutica Reeducativa para menores infractores del país, con un comité de seguimiento interinstitucional formado entre el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil.

IX. PREVENCIÓN DEL DELITO DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE LA SEP

Si el fenómeno delictivo inicia a la edad de 15 años en promedio, sería muy conveniente que en los programas educativos de nivel primaria y secundaria se incluyera esta reflexión. De esta forma, los padres estarían en posibilidades reales de tratar este asunto con sus hijos adolescentes. Lo cierto es que cuando un adolescente llega al sistema de justicia por primera vez ni él o ella, o sus padres, habían considerado que algún día podían estar en tal situación. Existe un desconocimiento amplio de lo que significan las conductas delictivas y sobre el sistema de justicia; desconocen sus derechos y sus responsabilidades, lo que refleja la falta de educación en el tema.

Incluyendo el tema de la prevención del delito en adolescentes en la educación formal, se involucraría a los mismos adolescentes, los maestros y los padres de familia en la toma de conciencia de todo esto, procurando fortalecer los factores de protección y disminuyendo el riesgo de caer en la comisión de delitos. Además, sería una política pública de alto

⁵ Se trata del foro realizado en 2005 por la Comisión de la Niñez y la Familia, de la Cámara de Diputados.

alcance, que permitiría relacionar lo educativo con lo legal y también demostraría que las autoridades de este país están comprometidas con la construcción de la seguridad pública y la ciudadanía, desde una perspectiva educativa.

X. CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN

En la actualidad los medios de comunicación social tienen una gran influencia. Así como pueden crear una opinión pública desfavorable cuando presentan casos aislados de adolescentes que cometen delitos, podrían crear el efecto contrario si presentaran a la mayoría de adolescentes y jóvenes de este país que no cometen delitos. La mayoría de estos jóvenes estudia y trabaja, y tienen condiciones sociales desfavorables y oportunidades limitadas para su desarrollo. Sin embargo, esto no es considerado “noticia”. Ni tampoco las acciones de los jóvenes que si hacen deporte y son destacados en sus estudios o en el arte, e inclusive participan en acciones sociales. Todos ellos merecen nuestro reconocimiento y deben ocupar tiempo al aire en los medios de comunicación. Quienes trabajamos con “menores infractores”, los hemos estudiado e inclusive los hemos enseñado,⁶ olvidamos a la mayoría, que no comete delitos, que vive en paz y respeta las leyes. Quizá, entonces, la mejor política pública está dirigida a los adultos y a las autoridades: recordar que las personas que no cometen delitos son aquellas que cuentan con una red de apoyo afectivo que le da sentido a su vida y les hace pensar en el sufrimiento que pueden causar a sus seres queridos, así como aquellos jóvenes que tienen la certeza de un futuro promisorio e incluyente.

⁶ Señalo esto en mi calidad de Profesor de Posgrado del Instituto Nacional de Ciencias Penales, en el cual impartí la cátedra de Menores Infractores, desde hace 6 años.