



JUSTICIA PENAL JUVENIL: BUENAS PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA

Para toda la infancia
Salud, Educación, Igualdad, Protección
ASÍ LA HUMANIDAD AVANZA

unicef 

Producido por:
UNICEF

Protección de la Infancia:
TACRO (Oficina Regional para América Latina y el Caribe)

Foto portada:
UNICEF/HQ01-0418/Donna DeCesare

Ciudad del Saber, Edif. 131
Apartado 3667 Balboa, Ancón
Panamá, Rep. de Panamá
Tel. (507) 315-7400
Fax: (507) 317-0258
Email: tacro@uniceflac.org
Web: <http://www.uniceflac.org>

Todos los derechos reservados. 2003.

PRESENTACIÓN

A lo largo de la última década los países de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y prácticamente todos han adaptado ya sus legislaciones a sus principios y postulados, bien mediante códigos integrales de la infancia y adolescencia, bien mediante leyes parciales reguladoras de las adopciones, de la paternidad responsable, de la protección jurídica de la niñez o de la justicia penal de adolescentes.

En materia de justicia, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que cuando a una persona menor de 18 años se le acuse de haber cometido una infracción penal se deberá dirimir su responsabilidad mediante sistemas de justicia que respeten su dignidad y sus derechos fundamentales, sin menoscabar los de las víctimas. La finalidad de este mandato es facilitar en todo momento la reeducación y recuperación social de los adolescentes que infrinjan las leyes penales.

En los sistemas democráticos la edad de responsabilidad penal se sitúa entre los 13 y los 17 años, franja de edad que se corresponde con el periodo de la adolescencia. Se considera que en esa etapa de la vida las personas se encuentran en pleno desarrollo intelectual, emocional y moral, por lo que, si se interviene a tiempo, sus posibilidades de rehabilitación son superiores a las de los adultos.

La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados parte a informar al menor de edad desde el momento de su detención de los hechos de que se le acusa, a respetar el principio de presunción de inocencia y a poner a su disposición la asistencia jurídica pertinente que garantice su defensa. Cuando el adolescente haya sido hallado culpable, tras un juicio justo, la Convención recomienda, en virtud del principio de proporcionalidad, la aplicación de medidas socio-educativas alternativas a la privación de libertad, sanción que se considera como último recurso y sólo para infracciones graves.

El documento que presento demuestra cómo UNICEF ha venido colaborando con los distintos países de América Latina en los procesos de adaptación de la Convención, realizando labores de abogacía en pro de la creación y funcionamiento de los sistemas de justicia especializados y apoyando estrategias de asistencia técnica y capacitación de los diversos sectores involucrados en los mismos. Cuando existe un verdadero compromiso por parte de los Estados para poner los medios necesarios, cuando hay conocimiento técnico por parte de quienes trabajan con la infancia y cuando la sociedad está comprometida en la generación de una cultura de derechos **SÍ SE PUEDE**. Por ello, este documento pretende ser un instrumento de acción que contribuya a los procesos de protección de derechos y desarrollo de ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes.

En nuestra región existen excelentes modelos de reinserción social para adolescentes en conflicto con la ley. Esperamos que este documento sea una primera aproximación para el desarrollo de experiencias a nivel global. Llevadas a escala, estas experiencias podrían marcar el paso en lo referente a la reintegración a la sociedad de aquellos adolescentes a quienes nosotros, los adultos, no dimos la oportunidad de un buen comienzo.



Nils Arne Kastberg
Director Regional para
América Latina y el Caribe

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
MARCO LEGAL	9
PROCESO DE APLICACIÓN DE LA LEY PENAL JUVENIL EN COSTA RICA	17
JUZGADOS PENALES DE DISTRITO DE ADOLESCENTES EN NICARAGUA	23
DEFENSA JURÍDICA EN CHILE	31
MUNICIPALIZACIÓN DE MEDIDAS EN MEDIO ABIERTO EN SAO PAULO, BRASIL	39
LIBERTAD ASISTIDA EN GUATEMALA	47
CENTRO DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE TOCUMEN, PANAMÁ	55
CONCLUSIONES	63
ANEXO - GUIÓN GENERAL DE PREGUNTAS FORMULADAS A LAS INSTITUCIONES Y PERSONAS ENTREVISTADAS	65
BIBLIOGRAFÍA	72



INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX muchos de los países de América Latina vivieron guerras civiles (El Salvador, Guatemala) o dictaduras (Chile, Argentina, Perú, Panamá, Nicaragua, Venezuela), razón por la cual a comienzos del presente nos encontramos a menudo con democracias incipientes, que aún dejan sentir los efectos de las etapas anteriores en el ámbito social y político, entre ellos, la dificultad de contemplar a los niños y niñas como titulares de derechos humanos y como sujetos activos de la democracia con capacidad para participar y manifestar su opinión.

Los países de América Latina se mostraron proclives a la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), de forma que para diciembre de 1990, 13 países de la región ya la habían ratificado y el resto lo hizo antes de septiembre de 1991. Teniendo en cuenta que la CDN fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas y abierta al mundo para su aprobación y ratificación el 20 de noviembre de 1989, podemos afirmar que fue rápido el compromiso mostrado por los países latinos por el reconocimiento legal de los derechos de la niñez.

Sin embargo, los procesos de reforma legislativa dentro de estos países como consecuencia de la ratificación de la CDN se demoraron algunos años, a excepción de Brasil, que a la entrada en vigor de este instrumento internacional ya tenía aprobado su Estatuto del Niño y del Adolescente¹. Ello es comprensible si tenemos en cuenta que las implicaciones de la entrada en vigor de un tratado internacional van mucho más lejos que la simple derogación de aquellas normas incompatibles con el mismo. En este sentido, las reformas subsecuentes a la

aprobación de la CDN obligan a cada Estado a la revisión y adaptación de todas aquellas normas que afectan a la infancia, siendo prácticamente la totalidad del acervo jurídico de un país. Pero además, la CDN introduce un cambio cultural significativo al sacar a las personas menores de 18 años de la esfera de los incapaces-característica del "minorismo"-y convertirlos en plenos sujetos del derecho, vinculando su ejercicio a la progresiva adquisición de autonomía.

Tras la ratificación de la CDN, junto a la obligación adquirida por los Estados de adoptar todas las medidas legislativas o de otra índole necesarias para su aplicación, América Latina ha seguido comprometiéndose a nivel internacional y regional en el cumplimiento de los derechos de la niñez, incluyendo la creación y desarrollo de sistemas de justicia penal juvenil. Así, durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la infancia de 2002, convocada con el fin de evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia del año 1990, los gobiernos reiteraron su compromiso en el desarrollo de sistemas de justicia para adolescentes no punitivos y la erradicación de penas inhumanas o degradantes para la niñez. De igual forma, durante los días 6 al 8 de septiembre de 2000, se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, donde participó la práctica totalidad de los países del mundo (189 países) y donde se firmó la Declaración del Milenio. En ella se acordaron unos objetivos de desarrollo y los Estados se comprometieron una vez más a respetar y promover los principios de la dignidad humana y los derechos humanos, incluyendo los de la niñez, de conformidad con los postulados de la CDN².

¹ El Estatuto del Niño y el Adolescente fue aprobado el 13 de julio de 1990. En esta fecha, la CDN aún no había reunido las 20 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

² Ver documento "Declaración del Milenio", punto VI 26 www.un.org

Por su parte, la Junta Ejecutiva de UNICEF aprobó en diciembre de 2001 el Plan Estratégico de Mediano Plazo para el período 2002-2005. El plan recoge las prioridades de la organización en relación con los objetivos y compromisos mencionados en el párrafo anterior y las formas en las que apoyará a los países para avanzar en su cumplimiento. Además se señala que UNICEF, a través de la ampliación de sus alianzas, la recopilación de una información objetiva y confiable y su difusión, la participación infantil en sus proyectos y la excelencia de sus programas (eficacia basada en resultados, coordinación, programación basada en indicadores, enfoque de derechos, entre otros) promoverá y apoyará en los países la aplicación de leyes, políticas y programas que protejan, entre otros, los derechos de la niñez en conflicto con la ley. Se trata de crear un entorno que dé protección a los niños y niñas, lo cual, involucra al Estado y también a la familia, la comunidad y la sociedad en general.

En materia de justicia juvenil, para aquellos adolescentes a los que se les acuse de haber infringido la ley, la CDN prevé la creación de un sistema de justicia especializado. Este tipo de sistema es totalmente novedoso, ya que supone una separación entre las cuestiones de protección – esto es, respuesta a la niñez cuyos derechos son vulnerados, niños de la calle, abandonados, etc. – y las cuestiones de justicia – respuesta a la niñez acusada de haber infringido la ley, que puede o no tener sus derechos vulnerados. Estas dos cuestiones habían sido tradicionalmente mezcladas, otorgándose un mismo tratamiento a aquellos niños, niñas y adolescentes que sufrían una violación a sus derechos y a aquellos que habían infringido la ley, calificándose a ambos “en situación de riesgo” o también “en situación irregular”³.

A lo largo de la última década, en mayor o menor grado casi todos los países de América Latina han ido incorporando estos sistemas de justicia a sus ordenamientos jurídicos, siendo los países más rezagados México, Colombia, Argentina, Chile y Uruguay.

El establecimiento de los nuevos sistemas implica inevitablemente un desarrollo institucional que haga posible su aplicación. Para ello se precisa, además del oportuno conocimiento técnico, un verdadero compromiso por parte de los Estados para poner los medios necesarios que permitan el funcionamiento de los órganos e institutos previstos en las leyes y una cultura de respeto de los derechos de la niñez, presente en las instituciones y en la sociedad en general. UNICEF ha venido colaborando con los distintos países de América Latina en este proceso, realizando labores de abogacía en pro de la creación y funcionamiento de los sistemas de justicia especializados y apoyando estrategias de asistencia técnica y capacitación de los diversos sectores involucrados en los mismos.

En este documento se presentan algunas de las iniciativas desarrolladas en este campo, calificadas como exitosas por haber obtenido unos resultados de especial relevancia y generar un entorno de protección de los derechos de la adolescencia implicada, en el marco de los principios y mandatos de la CDN.

Los criterios de selección de cada práctica fueron establecidos por el área de Protección de la Infancia de TACRO, teniendo en cuenta la concurrencia de una serie de factores:

- a) el impacto positivo de la medida en la población atendida
- b) el desarrollo de los principios de no discriminación, interés superior y participación,

³ García Méndez, Emilio. "Infancia - Adolescencia. De los Derechos y de la justicia". UNICEF y Distribuciones Fontamara. México 2001.

- c) la aplicación de los artículos 37 y 40 de la CDN y de las Reglas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de los Menores, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de libertad,
- d) las alianzas con la sociedad civil y sector privado
- e) las estrategias empleadas para poner en marcha los programas y para resolver las dificultades sobrevenidas
- f) su sostenibilidad

Los países seleccionados fueron Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Sin duda han de existir experiencias en otros países o incluso dentro de los seleccionados que también son exitosas y que están dando resultados positivos. Sin embargo, se eligió estas en función de la incidencia que la programación de UNICEF ha tenido en el éxito de las mismas.

Para la elaboración de este documento se visitó los países identificados por el área de Protección a la Infancia de la Oficina Regional, en base a los criterios expuestos, se entrevistó a todos los actores involucrados, tanto funcionarios de UNICEF, como del poder judicial y del ejecutivo, asociaciones civiles, así como a los adolescentes y sus familias⁴. Para completar el estudio se recogió también la información estadística y documentación escrita que pudiera ayudar en el análisis de cada experiencia.

Por último, sólo resta decir que la finalidad de esta recopilación de buenas experiencias es mostrar cómo una programación basada en derechos de la niñez y derechos humanos, unida al compromiso de la comunidad y de los Estados por cumplir con la CDN, producen un cambio positivo en favor de la niñez, lo que repercute necesariamente en el bienestar de la sociedad en general.



UNICEF/HQ00-0800/Donna DeCesare

⁴ El guión general de preguntas formuladas se presenta al final de este documento como anexo.



MARCO LEGAL

La CDN contiene varios principios fundamentales que guían toda actuación que afecte a la infancia, entre ellos, tres inciden especialmente en materia de responsabilidad penal: el de no discriminación, el de la participación de niños, niñas y adolescentes y el del interés superior del niño.

Principio de no discriminación. Será muy importante tener siempre presente que el sistema de justicia operará únicamente cuando se presuma que un adolescente ha infringido la ley penal, independientemente de su condición social o económica. Y por este mismo motivo, el sistema de justicia especializado para adolescentes no podrá ser utilizado como un instrumento al servicio de las políticas públicas de atención a grupos excluidos. Las políticas públicas de prevención y de protección para la restitución de derechos entrarán en otro rubro estatal, perteneciente al poder ejecutivo.

Derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes. Encuentra su fundamento en el artículo 12 de la CDN y constituye uno de los aspectos más revolucionarios de este tratado internacional. El hecho de reconocer que los niños y niñas tienen derecho a participar y a expresar su opinión, incluso en los procedimientos administrativos y judiciales, y de obligar a los adultos a tener en cuenta estas opiniones, implica el reconocimiento de la autonomía progresiva de las personas menores de 18 años y, por tanto, el reconocimiento de su capacidad para exigir derechos y responder por sus acciones. Como consecuencia, en todo procedimiento seguido en su contra y en cualquier otro que le afecte se le deberá dar la oportunidad de participar, declarando y

aportando pruebas en defensa de sus intereses.

El principio del interés superior del niño nos obliga a considerar todos los derechos recogidos en la CDN y buscar su cumplimiento al momento de tomar cualquier decisión que afecte a la niñez. Esto significa que no podremos utilizar el interés superior para justificar la violación de un derecho de un niño o niña en aras de la supuesta garantía de otro derecho del mismo sujeto. Habrá que buscar soluciones respetuosas de todos los derechos al mismo tiempo.

Entrando en el articulado de la CDN, el primer precepto que nos interesa es el contenido en el artículo 37, que obliga a los Estados a velar por que ningún niño o niña sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, prohibiendo la pena de muerte y la cadena perpetua. También establece la obligación del Estado de velar por que no se den detenciones arbitrarias o ilegales, lo cual introduce la aplicación del principio de legalidad para la infancia. El principio de legalidad actúa en primer lugar para impedir al Estado detener a una persona si no ha cometido un acto que esté prohibido por la ley. Sólo la ley puede determinar lo que es un acto prohibido que amerita la privación de libertad, evitando que esta calificación quede a decisión arbitraria de una persona en cada momento.

Además este artículo establece que la privación de libertad se aplicará únicamente como "medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda". La expresión parte de la base de que la privación de la libertad es una grave restricción de derechos que perjudica el desarrollo de una persona

cuya formación aún no ha terminado. El Comité de los Derechos del Niño ha interpretado esta expresión diciendo que puede recurrirse a la privación de libertad sólo cuando no exista otra forma de brindar al niño la protección que necesita, lo cual debe entenderse como aquella ocasión en la que, habiendo cometido un delito, si el niño no es privado de su libertad, la sociedad adoptaría una respuesta más violenta y perjudicial para él y para el orden social. Asimismo el Comité establece que "debe procurarse aplicar otras medidas distintas de la pena de prisión"⁵.

El artículo 37 también obliga a los Estados a asegurar que durante el régimen de privación de libertad el niño o niña sea tratado con dignidad y respeto a sus derechos y se atienda a sus necesidades especiales en función de su edad. Relacionado con este mandato está el derecho del menor de edad a permanecer separado de los adultos y poderse comunicar y estar en contacto con su familia.

Por último, este artículo se refiere al derecho de los niños y niñas a tener un rápido acceso a la asistencia jurídica y al derecho a recurrir la decisión que lo llevó a prisión, con la garantía de que el órgano que decida el recurso sea independiente e imparcial y tome la decisión con prontitud, con lo que de forma explícita se extienden al menor de edad las garantías del debido proceso.

Así como el artículo 37 se refiere sobre todo a la pena privativa de libertad, el artículo 40 contempla las cuestiones de procedimiento. Si bien los adolescentes no podrán ser juzgados como adultos, deberá existir un sistema para que puedan ser sometidos a juicio en el caso de que cometan una infracción o sean acusados de haberla cometido. En este sentido, los adolescentes deberán gozar de las mismas garantías que tienen los

adultos para poder defenderse, aportar pruebas, contestar a las acusaciones que se dirigen contra ellos, etc., pero además, se tendrá en cuenta el hecho de ser una persona en desarrollo para añadir otras garantías y derechos que no rigen para los adultos.

En el primer párrafo, el artículo 40 estipula cuál ha de ser la finalidad del procedimiento, recordando la obligación del Estado de otorgar al adolescente un tratamiento respetuoso de su dignidad, que fortalezca su sentido de responsabilidad y de respeto por los derechos de los demás. Se establece que a lo largo del mismo se deberá atender a su edad y promover su reinserción en la sociedad. En virtud de este precepto, el procedimiento se habilita también como un instrumento para educar al adolescente en el respeto a los derechos humanos y ayudarlo a adoptar una actitud positiva con la sociedad.

Como se ha señalado anteriormente, el principio de legalidad adquiere una relevancia extraordinaria cuando se trata de la activación del poder punitivo del Estado, de manera que el proceso penal sólo puede iniciarse cuando se acuse a una persona de haber incurrido en una conducta tipificada en el código penal del país como delito o falta. Este imperativo legal tiene la misma fuerza cuando la persona a quien se acuse del ilícito penal sea un adolescente, si bien, las sanciones en virtud del principio de proporcionalidad, se van a adecuar a su condición de persona en desarrollo. Por este motivo, la CDN establece una serie de sanciones alternativas a la privación de libertad y más adecuadas a esta condición, como son las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada o asistida, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional y cualquier otra

⁵ Comité de los Derechos del Niño, 13o periodo de sesiones, Acta resumida de la 323a sesión (CRC/C/SR).

en medio abierto, que se ajuste al acto cometido y a las necesidades del adolescente.

En este sentido, se busca que el adolescente vea satisfechos todos sus derechos a pesar de estar cumpliendo una sanción, e incluso se le obliga a asistir a la escuela, recibir formación profesional o acudir a un centro de rehabilitación de adicción a las drogas, como parte de su reinserción. Sin embargo, por la obligatoriedad de estas medidas, se consideran sanciones y sólo podrán ser impuestas por la comisión de un delito y de forma proporcional al mismo.

En materia de justicia penal juvenil, en América Latina y el Caribe se habla de adolescentes y no de niños y niñas, porque éstos últimos están excluidos del procedimiento que nos ocupa. Aunque la CDN no establece una edad mínima de responsabilidad penal, obliga, sin embargo, a los Estados a fijarla. Por debajo de esa edad, los niños, independientemente del acto que cometan están excluidos de cualquier sistema penal. Por lo general, se presume que antes de la adolescencia, no se tiene capacidad de raciocinio y que, por tanto, los niños no pueden responder por la infracción de las leyes penales, de forma que si esto llegara a ocurrir deberán quedar sometidos al control de su familia o de los servicios civiles de protección, si no la tuvieran. A partir de los 18 años la persona acusada de cometer un delito podrá ser sometida al sistema penal de adultos.

Los Estados además se comprometieron al ratificar la Convención a establecer todo el sistema, es decir, las leyes, el procedimiento especial, los órganos, las autoridades y las instituciones que lo van a llevar a cabo. Esta previsión trata nuevamente de cumplir con el principio

de legalidad, a fin de que todo esté regulado y definido en la ley y que exista toda una estructura institucional que la pueda hacer vigente. Sin embargo, se aconseja excluir a los adolescentes del sistema judicial, cuando ello sea posible, para evitar los efectos perjudiciales que eventualmente pudiera tener en su desarrollo el sometimiento a un procedimiento penal. Esta es otra especialidad del sistema penal de adolescentes, que obliga al Estado a buscar alternativas al procedimiento penal, bajo el control del mismo, pero evitando el proceso si se evalúa más beneficioso para los intereses en juego. Un ejemplo de estas alternativas es la suspensión del proceso a prueba, que consiste en suspender todo el proceso y dar una nueva oportunidad al joven para que no delinca. En caso de reincidir, continúa el juicio y probablemente la fijación de una sanción. Otra alternativa es la que se introduce con el criterio de oportunidad reglado, que consiste en desistir del juicio en el caso en que se considere que su continuación no va a tener ningún efecto positivo en el joven o que la gravedad del delito no amerita un procedimiento. Existen otros mecanismos como la conciliación y la reparación, que también intentan evadir la formalidad y seriedad de un juicio sin eludir la responsabilidad del adolescente, resolviendo mediante una mediación con la víctima y los abogados respectivos la respuesta que éste dará por el acto cometido. Si bien se trata de evitar acudir a un juicio en todos estos casos, las garantías inherentes al mismo siempre son de aplicación, por lo que todas estas modalidades se desarrollan bajo el amparo y control del juez, y no de forma ajena al procedimiento.

Porque las posibilidades de reeducación y reinserción de las personas en formación son mayores que en los adultos, estos procedimientos han de ser rápidos, sin

que esta celeridad pueda restarle garantías. Las garantías son ineludibles para el adolescente, independientemente del curso que tome el juicio, por ello, el principio de presunción de inocencia también le es aplicable. Desde la detención siempre tendrá derecho a ser considerado inocente y tratado como tal hasta que no se haya comprobado suficientemente y mediante el propio juicio lo contrario; no podrá ser obligado a declararse culpable y tendrá derecho a exigir que la parte acusadora pruebe su participación y responsabilidad, así como ejercer cualquier otro acto de defensa. Además, será informado en todo momento de lo que vaya ocurriendo y por qué se le acusa, de una forma adecuada y comprensible para su edad. Para ejercer esos derechos, deberá contar con un abogado que lo asesore e informe de la manera de proceder más conveniente. En caso de que no hable la lengua utilizada en el juzgado, será obligatorio que alguien le traduzca adecuadamente toda esta información.

En el proceso se velará por la equidad de las partes, es decir, que el adolescente podrá defenderse ante la acusación y contestar a las pruebas que se presenten en su contra, lo que se llama juicio contradictorio. Además deberán estar bien definidas las distintas partes del proceso y tendrán diferentes funciones. En los juicios llamados inquisitivos no hay esta diferenciación en las partes y confluyen las diferentes funciones en una misma persona u órgano. Los juicios acusatorios, que son los establecidos para los adolescentes por la CDN, están divididos en etapas y en cada una hay actores diferentes. En la primera etapa el adolescente es aprehendido por la supuesta comisión de un delito y es necesario investigar si se reúnen todas las condiciones suficientes como para ser acusado (su

identidad, su relación con el hecho ocurrido, si el acto fue efectivamente delictivo, etc.). En esta etapa se puede utilizar la privación de libertad como medida cautelar o provisional sólo en caso de delitos graves y cuando exista el riesgo fundado de que el adolescente acusado puede sustraerse a la acción de la justicia, ocultar pruebas relevantes o causar daños a las víctimas o a terceros. Si se decide que hay elementos suficientes como para procesar al adolescente comienza la segunda etapa, en la que un juez diferente conocerá del asunto. En esta segunda etapa se comprobará su participación en el delito, y si es hallado culpable, se dictará una sentencia en la que se definirá la sanción que deberá cumplir. Una vez que esté cumpliendo esta sanción, otro juez distinto, que será el juez de ejecución o de cumplimiento, vigilará si la sanción o medida está cumpliendo con su objetivo, si el adolescente está respondiendo bien a la misma y si se le están respetando los derechos no afectados por la sentencia. En esta tercera etapa, el juez de ejecución puede modificar la sanción, haciéndola más leve o corta en el tiempo, si comprueba que el adolescente ya está en condiciones de salir del control judicial.

Siendo un tratado de Derechos Humanos, la CDN deja pocos márgenes de discrecionalidad. En lugar de enunciar principios generales, en este caso establece obligaciones muy concretas para los Estados Parte para que a la hora de organizar sus respectivos sistemas de responsabilidad penal juvenil ajusten sus sistemas normativos a los preceptos correspondientes.

Pero la CDN no es la única norma que regula esta materia. Están también las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, también llamadas Reglas de

Beijing de 29 de noviembre de 1985⁶, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de 14 de diciembre de 1990⁷, y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, o Directrices de Riad, también de 14 de diciembre de 1990⁸. En el contexto de América Latina, es importante considerar la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que si bien no se refiere de manera concreta a la responsabilidad penal para adolescentes, engloba todos los derechos del ser humano, incluyendo a los que aún no han cumplido los 18 años.

Todas estas normas internacionales abarcan diferentes aspectos de una misma temática y se complementan entre sí. Sin embargo, habrá que tener en cuenta aquellos aspectos que son superados por la CDN respecto a algunas previsiones de las Reglas de Beijing, que son las más antiguas. En términos generales, la CDN será un instrumento de referencia para la interpretación de las otras tres normas por cuanto contiene la esencia de la consideración del adolescente como sujeto de derechos

Las **Reglas de Beijing o Reglas** de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de los Menores, a pesar de ser anteriores a la CDN, prevén desde 1985 el establecimiento de un régimen especializado de justicia para los adolescentes en caso de que se vean en conflicto con la ley o acusados de la comisión de un delito. En virtud de ello, establecen los principios básicos de la justicia penal juvenil, coincidiendo en muchos aspectos en lo que posteriormente se dispuso en la CDN, pero desarrollándolos de forma más detallada.

Estas reglas incluyen todas las partes del proceso, desde la primera detención, la investigación y el procesamiento, hasta

la sentencia y el tratamiento tanto fuera como al interior de los establecimientos penitenciarios.

De acuerdo con esta norma todos los órganos encargados de hacer cumplir estas leyes de responsabilidad penal juvenil, incluyendo a la policía, deben ser especializados, es decir, dedicados a esta materia de forma separada de otras y estar capacitados en temas relativos a los derechos de la niñez. Además prevé la excepcionalidad de la prisión preventiva y definitiva, estableciendo un catálogo de medidas resolutorias alternativas a la privación de libertad. También dispone otras garantías como el derecho a una defensa jurídica especializada, a la participación del adolescente en el proceso, a la confidencialidad de sus datos, etc.

Las **Directrices de Riad**, o Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, no se refieren al procedimiento en sí, sino al momento anterior y paralelo, disponiendo orientaciones para la política de prevención de la delincuencia juvenil. Estas directrices se basan en la consideración de que la premisa fundamental para evitar la delincuencia está constituida por la prestación por parte del Estado de los servicios básicos necesarios, las oportunidades de empleo y satisfacción de las necesidades de sus habitantes, y la generación de condiciones de vida dignas para los mismos atendiendo de forma especial a aquellos grupos que corren mayores riesgos sociales.

Se trata de directrices que hacen diversas recomendaciones a los Estados como el apoyo a las familias de escasos recursos, la promoción del deporte y actividades culturales y recreativas para los jóvenes, su participación en la comunidad y la familia, entre otras. Asimismo, se

⁶ Resolución 40/33 de la Asamblea General

⁷ Resolución 45/113 de la Asamblea General

⁸ Resolución 45/112 de la Asamblea General

recomienda que las políticas públicas del Estado sean de amplia cobertura, beneficiando a todos los sectores de la sociedad, incluso a los más marginados, y se obliga a los Estados a tener en cuenta las consecuencias de la política económica del país en estos sectores de la sociedad.

Las **Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad** se refieren a los casos en que los adolescentes hayan sido remitidos a un centro de internamiento o de privación de libertad que, tal y como se ha visto, se considera como el último recurso de un sistema de responsabilidad penal juvenil. Se trata éste de un apartado de gran importancia en el ámbito de los derechos humanos por la vulnerabilidad en que se coloca a quien está privado de libertad. Por esto, desde 1955 existen unas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aunque no preveían suficientemente el caso de los menores de edad.

Es muy importante la previsión que hace la Regla 11b) de este texto, cuando establece:

a) Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del cual no se permita salir al menor por su propia voluntad, sino por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.

Tradicionalmente se ha considerado que en el caso del internamiento de los niños, niñas y adolescentes no se daba estrictamente una privación de libertad, a pesar de que en muchas ocasiones, había menores de edad en lugares - llámese hogares, centros de tratamiento, albergues, consejos tutelares, etc.- de los

cuales no podían salir bajo su propia voluntad e incluso algunas tenían todas las características de una prisión, con celdas, barrotes y vigilancia continua.

La Regla 11 b) nos da la pauta para distinguir aquellos espacios donde realmente los niños y niñas están en privación de libertad de aquellos en los que están siendo albergados por el Estado, donde la acción de protección no justifica de ningún modo una limitación del derecho fundamental a la libertad.

Estas reglas regulan con detalle las condiciones que deberán regir para los menores de edad privados de libertad, de forma que se garantice el respeto pleno de sus derechos. Se obliga a estos establecimientos a tener un registro completo de los jóvenes a su cargo con las condiciones de cada internamiento, a ofrecer programas educativos y de formación profesional para los mismos, a mantener a los menores de edad separados por sexo y separados del personal, a habilitar y mantener espacios limpios y dignos, a proporcionar servicios de salud y alimentación adecuada, a permitirles usar sus prendas de vestir, ofrecerles una remuneración justa como cualquier otro empleado por el trabajo desempeñado, a reconocerles académicamente los estudios realizados, asegurarles el contacto con su familia y comunidad, a permitirles practicar su religión, informarles sobre las medidas disciplinarias y a que éstas estén bajo control judicial, entre otras previsiones igualmente importantes.

Estas tres últimas normas expuestas no constituyen tratados en sentido estricto, no obstante puede considerarse que orientan con su autoridad ética la actuación de los Estados desarrollando con más detalle unos postulados que son de obligado cumplimiento desde el momento de ratificarse la CDN.

Como se ha dicho anteriormente, las experiencias recogidas en este documento han sido seleccionadas por cumplir con los principios y disposiciones expuestas. Algunas, tal y como se podrá comprobar, son especialmente meritorias por subsistir en condiciones totalmente adversas, donde el marco legal o la estructura institucional no garantiza del todo el respeto de los derechos de la niñez, o las condiciones sociales y económicas son especialmente difíciles.

Además, se ha tomado en cuenta su **impacto y efectividad** en la adolescencia atendida o en la comunidad, mostrando, en la medida de lo posible, los resultados obtenidos. Esta información no está siempre disponible, sobre todo en algunos países donde aún no hay registros sobre los adolescentes sometidos a proceso penal y las sentencias dictadas. Sin embargo, se ha procurado recabar aquella información que pone de manifiesto un impacto positivo de especial relevancia. Algunas veces, no es tanto el indicador numérico el que nos da esta información sino la calidad en el trabajo mostrado por algunos funcionarios o personas de la sociedad civil involucradas.

También se ha tenido en cuenta el esfuerzo realizado por los responsables de estos proyectos en buscar **alianzas con la sociedad civil, el sector privado e instituciones públicas**, a fin de involucrar a todos los sectores en esta responsabilidad compartida para con los adolescentes y resolver dificultades de operación.

Se ha puesto especial énfasis en analizar cómo **se han resuelto las dificultades**, teniendo en cuenta que las condiciones nunca son perfectas para la aplicación de estos sistemas, existiendo un gran número de factores que inciden sobre los mismos como la ley, la formación de los

jueces, abogados, fiscales y policías, la participación de la sociedad civil, las circunstancias económicas y sociales del país, las oportunidades de reinserción de los jóvenes, etc.

Asimismo, esta investigación ha tenido en cuenta además de la efectividad de las prácticas, su sostenibilidad. Teniendo en cuenta las dificultades afrontadas por muchas de estas experiencias, es muy destacable en ocasiones la generación de condiciones para su subsistencia a largo plazo a pesar de estos obstáculos. Normalmente el apoyo de UNICEF ha consistido precisamente en sentar unas bases más sólidas que garantizan su permanencia en el tiempo, incluso cuando acabe la ayuda prestada por este organismo internacional.

El fin último de este documento, como ya se indicó anteriormente, es mostrar experiencias que han contribuido a la reinserción de adolescentes en conflicto con la ley y proporcionar información sobre las mismas para que puedan ser repetidas en otros países o sirvan para orientar estrategias programáticas dentro de UNICEF.



UNICEF/HQ01-0424/Donna DeCesare



PROCESO DE APLICACIÓN DE LA LEY PENAL JUVENIL EN COSTA RICA

Antecedentes

Costa Rica se encuentra ubicada al sur de Nicaragua y noreste de Panamá, con una extensión geográfica de 51,100 km² y una población de casi 4 millones de habitantes, de los cuales, el 40.3% son niños y niñas⁹.

Una guerra civil de 40 días en 1948, la abolición de las fuerzas armadas en el mismo año y la vigencia de la Constitución desde 1949 sin contratiempos políticos mayores, hacen de Costa Rica un país tomado muchas veces como ejemplo en la región de América Latina por su experiencia en el ejercicio democrático y de derechos humanos. Esta estabilidad política en un contexto contrario para el resto de América Central, le ha supuesto ser receptor de numerosas migraciones, que se han integrado normalmente en los sectores más pobres de la sociedad y que están provocando conflictos en la misma y en el gobierno¹⁰.

Fruto de una fuerte demanda social de seguridad ciudadana y aumento de las penas, influida fuertemente por los medios de comunicación y el fenómeno de las bandas callejeras, se gesta en el año 1996 una Ley de Justicia Penal Juvenil que, a pesar de estas demandas, sigue fielmente los lineamientos de la CDN y demás normas internacionales ad hoc. Sin embargo, este reclamo de penas duras para los adolescentes en conflicto con la ley por parte de la sociedad se vio reflejado en la previsión de penas de hasta 10 y 15 años de privación de

libertad, que choca frontalmente con la previsión del art. 37.b de la CDN y rompe la armonía de un texto redactado a la luz de los tratados internacionales que nos ocupan¹¹.

La Ley de Justicia Penal Juvenil costarricense entró en vigor el 1 de mayo de 1996, incorporando nuevos principios y procedimientos al poder judicial y los profesionales del sistema de justicia, para cuya aplicación no se sentían preparados al no haberse creado aún la estructura necesaria.

Proceso de Aplicación de la Ley

Tras la aprobación de la ley y la consiguiente necesidad de hacer los ajustes institucionales, tanto estructurales como técnicos, para su correcta aplicación, UNICEF incorporó en su Plan de Cooperación 1997-2001, dentro del Proyecto "Monitoreo y Evaluación de los Derechos de la Niñez", un subproyecto denominado "Justicia Penal Juvenil" que incluía una actividad que llevaba por nombre "Sistematización de la Ley de Justicia Penal en Costa Rica y Aportes para su Ejecución". En este rubro, UNICEF se propuso como metas la sistematización y difusión del impacto de la Ley de Justicia Penal Juvenil, el apoyo y asesoramiento en el ajuste de las instituciones, concretamente en materia de aplicación de las sanciones, tanto privativas como no privativas de libertad, y la búsqueda de instrumentos que hicieran posible la instalación definitiva y sostenible de este nuevo sistema de sanciones.

⁹ Datos extraídos del Censo del año 2000 por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

¹⁰ Según el Censo del año 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Censo, en el año 2000 el 7.78% de la población total nació en el extranjero, cifra que representa más del doble de la del año 1999, la cual también duplica la del año 1998, lo que muestra el aumento progresivo del fenómeno de la inmigración en Costa Rica.

¹¹ El anteproyecto de ley inicialmente presentado y discutido en el Congreso proponía sanciones privativas de libertad con un máximo de 3 años para aquellos adolescentes con edades comprendidas entre los 12 y 15 años, y un máximo de 5 años para el resto de adolescentes hasta los 18. Sin embargo, la presión social llevó a los legisladores a modificar esta propuesta inicial y aumentar las sanciones a los máximos señalados.

UNICEF se abocó a realizar seminarios anuales de seguimiento a la aplicación de la ley por parte de las instituciones. Estos seminarios eran espacios de discusión y recopilación de lo avanzado hasta el momento en cuanto a la aplicación de los nuevos preceptos. En ellos se reiteraba la importancia de considerar al adolescente como un sujeto de derechos y responsabilidades y se buscaba la forma de hacer de este principio algo cotidiano en la práctica de los órganos judiciales y gubernamentales de Costa Rica. Además de los seminarios, y como consecuencia de ellos, en algunos casos se hicieron talleres de discusión sobre temas más concretos o para sectores específicos del sistema penal juvenil del país, como la policía o los jueces. Se invitó siempre a todos los sectores involucrados en el funcionamiento del sistema de justicia juvenil, esto es, jueces, defensa pública, ministerio público, organizaciones de la sociedad civil, Ministerio de Justicia, miembros del Programa de Sanciones Alternativas, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), así como académicos penalistas y observadores de otros países. En todas estas actividades se combinó la exposición de ponencias con el trabajo en grupos o talleres, buscándose la forma de enriquecer lo más posible las discusiones y de obtener acuerdos y soluciones para la aplicación de la ley en todos los sectores que operaban en el sistema. Para las conferencias, se invitó a reconocidos expertos internacionales en la materia y también nacionales, lo cual contribuyó de una manera especial a generar una discusión académica importante en el país. Autores de prestigio nacional en el ámbito del derecho penal y de la justicia se sumaron en esta discusión y defensa de los derechos de la niñez y de las garantías penales. Producto de estas reuniones y discusiones, organizadas y apoyadas sobre todo por UNICEF y el ILANUD¹², se generó un gran número

de publicaciones y documentos que han sido de gran utilidad para el seguimiento del avance de la ley en Costa Rica, la discusión doctrinaria y la información para otros países de la región aún en proceso de aprobación de otras leyes de justicia para adolescentes o de aplicación de leyes de reciente aparición.

Todas estas actividades resultaron de suma importancia para la difusión de una nueva cultura de respeto de las garantías penales de los adolescentes en conflicto con la ley y fruto de las mismas, se generaron instancias de capacitación y grupos de discusión y seguimiento a la ley como el "Foro Permanente sobre la Aplicación de la Ley de Justicia Juvenil". Esta instancia, si bien no posee la misma fuerza y sentido que en aquel entonces, en su momento fue un espacio importante de discusión doctrinal y seguimiento a los avances y necesidades específicas en cuanto a la ley y de los órganos encargados de aplicarla. En el mismo participaron un grupo de funcionarios de poder judicial, del Ministerio de Justicia, Asamblea Legislativa, organismos no gubernamentales, universidades, UNICEF, ILANUD, así como especialistas nacionales e internacionales.

Como resultado de todas las actividades organizadas, se produjeron publicaciones de gran calidad y la instalación de instancias de capacitación, como una visita a Brasil auspiciada por UNICEF con diversos funcionarios y representantes de la sociedad civil para conocer la ejecución de las medidas socioeducativas en aquel país, o cursos de formación para los diversos grupos de funcionarios que conformaban el sistema. Pero sobre todo, se generó una cultura de respeto de las garantías y derechos de la adolescencia en conflicto con la ley.

¹² ILANUD es el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.

La Ley Penal Juvenil es en suma una ley garante de derechos que permite corregir los abusos que pueden producirse en las instancias judiciales. A pesar de la previsión de la ley, fuera de San José aún no existen jueces especializados en materia penal juvenil, siendo los jueces de familia los competentes en esta materia. Esta falta de especialización ha generado en ocasiones desvíos en la aplicación de la ley por parte los jueces, desvíos que en muchas ocasiones han podido ser subsanados por la interposición de los recursos que la ley dispone y la cultura generalizada en las instancias judiciales de cumplir con las garantías de la ley.

En estas actividades, impulsadas por UNICEF y otros organismos internacionales como ILANUD, se buscó especialmente el desarrollo de las sanciones no privativas de libertad, siendo éste uno de los objetivos en el plan anual de 1997 y durante los años siguientes. Siguiendo el mandato del artículo 37.b de la CDN, y considerando las sanciones alternativas a la privación de libertad como una parte fundamental para la efectiva aplicación de la ley, UNICEF impulsó la capacitación de los órganos encargados de la ejecución de estas sanciones y el asesoramiento para su correcta aplicación. Por ello, fruto de las reuniones y espacios de debate, se creó una Comisión Interinstitucional encargada de la discusión y puesta en marcha de un sistema de aplicación de las sanciones. Posteriormente, esta función quedó en manos del Foro Permanente citado anteriormente, quien determinó actividades de capacitación y producción de materiales. Se buscó además el compromiso institucional para la disposición de recursos humanos y materiales que hicieran posible la ejecución de las sanciones y la utilización de la privación de libertad como medida de último recurso.

El impacto de la ley fue inmediato. En 1995 había 104 hombres y 14 mujeres menores de edad en los centros de privación de libertad, mientras que en junio de 1996, a un mes de entrada en vigor de la ley, había 25. Sin embargo, ha resultado muy importante todo el proceso de discusión de la ley y de formación de los nuevos profesionales para su correcta aplicación. En julio de 2003, los adolescentes privados de libertad son 34, de entre los cuales solamente hay una mujer. De estos 34, 11 tienen sentencia definitiva y 23 se encuentran en privación cautelar de libertad. Gracias al gran margen de discrecionalidad que otorga la ley a los jueces y el conocimiento de éstos de las indicaciones de la misma y de la CDN, solamente 3 de estos adolescentes están condenados a la pena máxima de 15 años. La mayor parte de los delitos cometidos por estos jóvenes son delitos contra la vida y robos agravados, lo cual, cumple lo establecido por la CDN de reservar la privación de libertad solamente cuando no exista otra posibilidad, llevándonos a aplicarla sólo cuando los delitos son muy graves. Y por esta misma razón son 429 adolescentes (92,87%) los que cumplen una sanción alternativa a la privación de libertad.

Aquellos que están sometidos a las sanciones alternativas a la privación de libertad han cometido normalmente delitos contra la libertad sexual, daños a la propiedad, robos simples y hurtos. La medida más utilizada es la libertad asistida (en un 90% aproximadamente), debido a que los servicios en beneficio de la comunidad no han sido suficientemente implantados y en los centros de atención a la drogadicción hay una escasez de programas especializados para adolescentes. Si bien depende de cada juzgado y de cada municipio, en muchas ocasiones no existe una estructura sólida de apoyo comunitario para la ejecución de los servicios en

beneficio de la comunidad como sanción, aunque se está trabajando en ello actualmente. Existen terapias como las dirigidas a eliminar la drogodependencia, al aprendizaje del manejo de los límites y el crecimiento personal, las cuales han dado buenos resultados, sobre todo en aquellos adolescentes no privados de libertad. Las terapias utilizadas con jóvenes privados de libertad normalmente tienen resultados no tan positivos, por la falta de apoyo familiar en muchos de los casos, por el perfil del adolescente que cometió delitos muy graves, y por la situación misma de privación de libertad, la cual no contribuye sino que entorpece el desarrollo del adolescente.

Con posterioridad a todas estas actividades que tuvieron lugar entre 1997 y 2000, es posible concluir que las diversas instituciones implicadas en la aplicación de esta ley han asumido su seguimiento a los avances y la discusión como algo propio, sin haberse hecho necesaria la presencia de UNICEF u otras instancias que también lo apoyaron fuertemente como el ILANUD.

Los propios profesionales del sistema de justicia penal juvenil en Costa Rica reconocen un avance significativo en la forma de aplicarse la ley, poniendo de manifiesto que los casos de no aplicación de las garantías procesales, si bien aún se dan, cada vez son menos numerosos y, sobre todo, existen mecanismos eficaces en la ley que los mismos profesionales de la justicia activan para combatirlos. Como aspectos de importancia aún pendientes, también puestos de relieve por los mismos actores entrevistados, se encuentra la falta de especialización de los jueces en materia penal juvenil fuera de la capital, ya expuesta anteriormente, y la ausencia de una ley de ejecución de sanciones. Esta ley de ejecución de sanciones coadyuvaría enormemente

a la eficaz aplicación de las mismas y a subsanar las carencias existentes actualmente, como la no estructuración de los servicios en beneficio de la comunidad o la falta de centros especializados para el tratamiento de las adicciones. También ayudaría a reforzar la Ley Penal Juvenil y garantizar de forma más segura la correcta aplicación de las sanciones, eliminando posibles desvíos en la ejecución de la propia ley que pudieran limitar los derechos de los adolescentes.

Sin embargo, y a pesar de las dificultades existentes, puede concluirse que el proceso costarricense de aplicación de la ley es destacable por la participación y muestra de compromiso de todos los sectores involucrados, los resultados obtenidos en la práctica judicial y de ejecución de sanciones y la generación de una rica doctrina que ha sido utilizada por otros países de la región para sus propios procesos de aprobación y de aplicación de nuevas leyes de justicia penal para adolescentes.



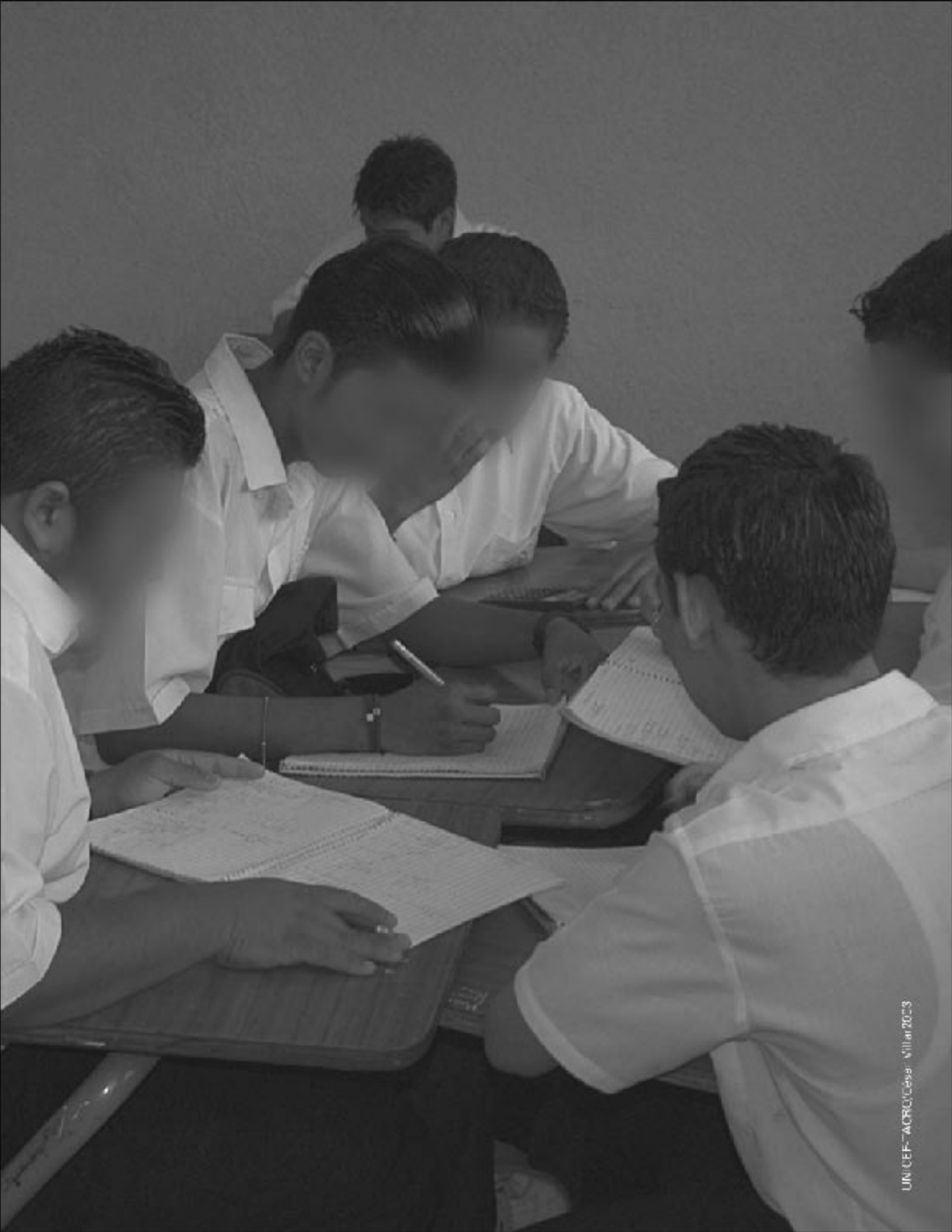
UNICEF-BRASIL/Mila Petrillo2002



AL...
VA...
...Y...
...LAS...
...DE...
...DE...

NO...
...

SIDA



JUZGADOS PENALES DE DISTRITO DE ADOLESCENTES EN NICARAGUA

Antecedentes

Nicaragua se extiende en una superficie de aproximadamente 130,000 km², y su población es de alrededor de 5 millones de habitantes¹³, de los cuales, el 53% son niños y niñas¹⁴.

A principios de los años 40 se dio inicio a un período de casi 40 años de dictadura, interrumpidos en 1979 por la Revolución Popular Sandinista. Durante la etapa revolucionaria se aprobó en 1987 la Constitución Política de la República, con una definición y contenidos de corte democrático. Durante su mandato, el Estado revolucionario buscó la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y el ejercicio de los mismos.

El 19 de abril de 1990 Nicaragua ratificó la CDN. En un proceso muy participativo de la sociedad civil y los organismos gubernamentales con el apoyo de UNICEF y otros organismos internacionales, en mayo de 1998 se aprobó en la Asamblea Nacional el Código de la Niñez y la Adolescencia, cuyo Libro Tercero regula el sistema de justicia penal especializado para adolescentes. El Código no entró en vigor hasta el 23 de noviembre del mismo año.

El antecedente jurídico del Código en materia de justicia penal para adolescentes es de suma relevancia por cuanto ha generado una tradición judicial que, a diferencia de otros lugares, ha facilitado la puesta en práctica del propio Código. En este capítulo se expondrá la práctica en dos Juzgados de Distrito Penales de Adolescentes que sobresalen por su apego a los lineamientos de la CDN.

Hasta la entrada en vigor del Código de la Niñez y la Adolescencia, los adolescentes mayores de 15 años eran juzgados como adultos, rigiendo para ellos el Código Penal ordinario vigente desde 1974. Aquellos con edades comprendidas entre los 10 y 14 años, en caso de que cometieran una infracción a la ley penal, eran considerados inimputables relativos, salvo que constare que hubieren obrado con discernimiento y en tal caso, se les sometía al sistema penal de adultos. Esta disposición penal contradecía el espíritu de la Ley Tutelar de Menores y su Reglamento de 1975, que preveían una jurisdicción privativa en esta materia. La Ley Tutelar de Menores y su Reglamento crearon un Juzgado Tutelar de Menores para todo el país con sede en la capital, Managua, y que funcionó solamente de 1975 a 1979. En este último año, el nuevo Gobierno Revolucionario reforma esta ley y se transfiere la competencia del ámbito judicial al administrativo, pero sin modificar la edad penal de los 15 años ni el posible régimen de declaración de discernimiento para aquellos con edades entre los 10 y 14 años. En virtud de ello, se sustituye el Juzgado de Menores por el Centro Tutelar de Menores bajo la responsabilidad del entonces Ministerio de Bienestar Social.

En este sentido, si bien se dio un sometimiento de los niños y adolescentes al sistema penal de adultos, con todas las graves consecuencias que ello conlleva, el Juez Tutelar de Menores quedó con un número muy limitado de causas penales. Los casos a él remitidos consistían más bien en asuntos relacionados con la protección del Estado para aquellos niños hasta los 18 años que no hubieran

¹³ Dato de 2002 extraído del documento "El Desarrollo Humano de Nicaragua", 2002. Las Condiciones de la Esperanza, PNUD.

¹⁴ Dato extraído del Plan Maestro de Operaciones UNICEF-Nicaragua 2002-2006.

cometido delito alguno y con menores de 15 que hubieran infringido la ley pero que hubieran sido declarados sin discernimiento, lo que probablemente constituía un número mínimo teniendo en cuenta que la incidencia en el delito a esta edad es siempre muy pequeña. Si tenemos en cuenta que esta función jurisdiccional se perdió en el año 1979 al pasar las competencias al poder ejecutivo, realmente no ha existido un antecedente importante en el poder judicial de revisión de asuntos de protección y de justicia penal al mismo tiempo, como ha ocurrido en muchos otros países de América Latina.

En Nicaragua, existió una juez tutelar con escasas causas penales y poco tiempo de ejercicio de 1975 a 1979 (4 años), una segunda juez tutelar por seis meses en el Gobierno Revolucionario, durante el segundo semestre de 1979, y jueces penales de adultos, que no hicieron diferencia alguna en el juzgamiento penal de los adolescentes e incluso niños y niñas. Por ello, el sistema de responsabilidad penal juvenil para adolescentes creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia fue algo totalmente nuevo tanto para el poder judicial como para el Ministerio Público y la Defensa. Esta novedad produjo las dificultades propias de poner en funcionamiento un sistema desconocido hasta el momento, sin embargo, la no existencia de una tradición tutelar en su ejercicio profesional hizo mucho más fácil el aprendizaje del mismo.

Otro aspecto de gran importancia y que marca el tema que nos ocupa es el hecho de que Nicaragua no ha logrado superar la aguda crisis económica que vive desde hace dos décadas. Esta ha significado no solamente una pérdida en el nivel de ingresos de las personas, expresado en un PIB per capita al año de 500 dólares, sino además la adopción de soluciones de corto plazo que comprometen el futuro,

como la emisión de bonos y otros instrumentos de deuda pública que afectan el presupuesto fiscal a largo plazo. La deuda externa ha tenido una creciente atención y se han realizado esfuerzos para acceder a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPIC), lo que probablemente contribuirá a mejorar la situación del endeudamiento externo, quedando pendiente sin embargo, el grave problema de la deuda interna¹⁵.

Estos factores, unidos a un desempleo de más del 60% y una deserción escolar abrumadora¹⁶, hacen de Nicaragua un país con enormes dificultades para generar cualquier infraestructura institucional, incluyendo aquella necesaria para el funcionamiento de un sistema de justicia penal de adolescentes. Las experiencias recogidas en este documento son precisamente exitosas por haber logrado el funcionamiento del sistema de responsabilidad penal para adolescentes con un alto nivel de respeto de sus derechos y garantías a pesar de un contexto estructural de gran precariedad.

La colaboración de UNICEF en el ámbito de las reformas legislativas se ha dado desde Planes de Cooperación anteriores al actual, como el firmado con el gobierno para el período de 1996-1999. En este Plan existía un área dedicada a las reformas legislativas que apoyó todo el proceso de discusión previa al Código de la Niñez y la Adolescencia y aportó recursos técnicos y financieros para su aprobación. El Plan de Cooperación 2002-2006 vigente está diseñado en tres programas, uno dedicado a Políticas Públicas, Legislación y Protección Especial, y otros dos referentes a Salud y Medio Ambiente Saludable, y Educación en Ciudadanía respectivamente. Dentro del primero existen tres proyectos, uno de los cuales se dedica exclusivamente a apoyar las actividades de "Protección Especial y Justicia Penal de Adolescentes" en el país.

¹⁵ "El Desarrollo Humano de Nicaragua" 2002. Las Condiciones de la Esperanza. PNUD.

¹⁶ Ibidem.

Dentro de este proyecto, se ha buscado la manera de contribuir al desarrollo y aplicación de la ley en el ámbito de la responsabilidad penal de los adolescentes, teniendo en cuenta las enormes dificultades económicas que atraviesa el país. Para ello, se han habilitado instancias y recursos para la capacitación de los nuevos actores del sistema de justicia penal para adolescentes con materiales de inducción, equipo técnico, cursos, visitas de miembros de otros sistemas de justicia para adolescentes a Nicaragua para intercambiar conocimientos e impresiones, entre otros apoyos puntuales. Para la ejecución de este tipo de apoyos, se han suscrito convenios con la Corte Suprema de Justicia. También se ha buscado fortalecer la red de servicios para la aplicación de las medidas en medio abierto, realizando labores de asistencia técnica a organizaciones de la sociedad civil o instancias del Ministerio de Familia para que puedan colaborar en este campo. Asimismo, UNICEF está actuando como colaborador y promotor de apoyos financieros a través de sus comités en otros países o de gobiernos extranjeros, para poder obtener los recursos mínimos indispensables para contribuir con la puesta en funcionamiento del sistema, carente del suficiente presupuesto gubernamental hasta la fecha.

Juzgados Penales de Distrito de Adolescentes: Managua y Ciudad Darío

El artículo 113 del Código de la Niñez y la Adolescencia establece unos requerimientos para la instalación del sistema de responsabilidad penal juvenil, prescribiendo literalmente que "deberá existir como mínimo un Juzgado Penal de Distrito del Adolescente en cada departamento y regiones autónomas..." Y en el segundo párrafo "La Corte Suprema

de Justicia a más tardar en un plazo de dieciocho meses después de publicada la presente ley deberá crear estos Juzgados". Al inicio del primer párrafo del mismo artículo, se establece la composición de cada juzgado que, según este texto legal, "estarán compuestos por un Juez Penal de Distrito del Adolescente, tres secretarios y el equipo interdisciplinario especializado que se requiera para el buen desempeño de sus labores".

Además, los artículos 122 y 123 del mismo Código prevén y obligan al Estado a contar con defensores y procuradores especializados en la materia dentro de la Defensoría Pública y la Procuraduría General de Justicia, actualmente Fiscalía Pública, respectivamente. Asimismo, el artículo 208 crea la Oficina de Ejecución y Vigilancia de las Sanciones Penales a los Adolescentes como órgano adscrito al Juzgado Penal de Distrito del Adolescente encargado de controlar y supervisar la ejecución de las medidas impuestas por el mismo al adolescente.

De esta previsión de la ley, se entiende por tanto que debe existir un juzgado penal de adolescentes por cada departamento en que está organizado administrativamente el país, que son en total 17. Se desprende además que cada uno de estos 17 juzgados deberá contar por lo menos con el siguiente equipo: Tres secretarios, un equipo interdisciplinario, una Oficina de Ejecución y Vigilancia de las Sanciones Penales, un defensor especializado y un fiscal especializado¹⁷.

A la semana de entrada en vigor del código¹⁸ fueron creados dos juzgados especializados, el de Managua y el de Ciudad Darío, situación que se ha mantenido durante cinco años. El primero recibe la población del Departamento de

¹⁷ El Código de la Niñez y la Adolescencia habla de la Procuraduría General de Justicia, pero en el año 2001 se aprobó una Ley Orgánica del Ministerio Público que cambió esta denominación por la de Ministerio Público, y la de Procuradores por Fiscales. Esta reforma se da en el marco de una reforma más global que modificó el anterior sistema inquisitivo y lo transformó en un sistema acusatorio.

¹⁸ La primera semana de vigencia del Código de la Niñez y la Familia tuvieron que ser liberados todos los adolescentes aprehendidos al no existir un órgano judicial al que pudieran ser remitidos.

Managua y el segundo recibe la población de 5 departamentos del norte del país. En el resto del territorio nacional, han sido los jueces penales ordinarios quienes han asumido esta función junto a la de juzgamiento penal de adultos¹⁹.

Además de la falta de infraestructura judicial especializada para todo el país, los juzgados para adolescentes creados tampoco contaron con lo previsto en la ley como requisitos mínimos. El juzgado de Managua tuvo que funcionar en un inicio con una juez y 5 secretarios. Posteriormente fueron nombradas dos personas para conformar el equipo interdisciplinario y después una persona para la Oficina de Ejecución y Vigilancia de las Sanciones Penales. Tampoco se contaba con defensor público ni fiscal especializado. El defensor público llegó un año más tarde y la Unidad de Delitos de Adolescentes dentro del Ministerio Público en 2001. Actualmente el equipo interdisciplinario es insuficiente y con escasos recursos materiales para efectuar sus funciones, y sigue siendo totalmente insuficiente contar con una sola persona a cargo de la ejecución de las medidas.

En el caso de Ciudad Darío la situación es aún más precaria, ya que hace frente a cinco departamentos que geográficamente ocupan una extensión de dos o tres horas de recorrido en automóvil y el equipo con el que cuenta es aún más reducido. El juzgado penal de adolescentes de Ciudad Darío arrancó con una juez y 3 secretarios. El fiscal o Ministerio Público especializado fue nombrado al mismo tiempo que en Managua, y el defensor en 2002. Actualmente sigue sin equipo interdisciplinario ni oficina para el control y vigilancia de las sanciones.

Como complicación añadida a la frágil estructura de los juzgados, el sistema establecido por el Código de la Niñez

y la Adolescencia era totalmente nuevo y los profesionales del juzgado no conocían ni el derecho de la niñez ni el procedimiento acusatorio penal. Hasta la fecha, los adolescentes habían sido juzgados penalmente como adultos, pero además el procedimiento penal de adultos seguía los lineamientos del sistema inquisitivo por lo que no se contaba con el nuevo rol del defensor ni del Ministerio Público, entonces denominado Procuraduría General de Justicia.

El gran mérito de estos profesionales, y lo que constituye una excelente práctica, ha sido superar todos estos obstáculos hasta lograr un sistema penal para adolescentes con todas las garantías, las cuales en la actualidad pueden verse limitadas por la falta de recursos humanos y económicos pero no por la calidad de su ejercicio profesional.

Ante el desconocimiento inicial del funcionamiento del sistema, todas las partes se vieron obligadas a mantener una comunicación permanente y fluida, no sin haber tenido diferencias en un inicio pero que fueron superadas gracias a la coordinación mutua. Existieron apoyos externos que fueron de gran ayuda, como la contratación por parte de la Compañía Checchi AID de un consultor que asesoró directamente al defensor durante dos años y lo instruyó sobre el procedimiento acusatorio. Esto sirvió también para el resto de profesionales, que por la interacción en el proceso y la comunicación permanente fueron aprendiendo las nuevas técnicas y actuaciones que implicaba este procedimiento, así como la especialidad marcada por ser un derecho para adolescentes y no para adultos. Asimismo, esta compañía financió una visita a Costa Rica que resultó muy ilustrativa porque pudieron comprobar el funcionamiento práctico de la justicia

¹⁹ En agosto de 2003 se nombró a tres jueces especializados en los departamentos de León, Masaya y Granada.

penal para adolescentes. UNICEF también aportó capacitaciones puntuales sobre el derecho internacional en materia de niñez y adolescencia y la responsabilidad penal juvenil.

La precariedad de condiciones también generó una necesidad urgente de coordinación con otras instancias a fin de poder hacer efectivas las medidas socioeducativas. Para ello, tanto el juzgado de Managua como el de Ciudad Darío se abocaron a la búsqueda de organizaciones de la sociedad civil, organismos de defensa de los derechos humanos, Alcaldías y otras instituciones públicas, incluyendo al propio Ministerio de Familia. En algunos de estos casos, UNICEF sirvió como enlace para la búsqueda de organizaciones colaboradoras o mediador en la solicitud del apoyo. Ante la carencia de equipo interdisciplinario estas organizaciones también han tenido que colaborar en la realización de los exámenes médicos, las entrevistas a la familia y al adolescente y otros estudios necesarios para el diagnóstico previo presentado al juez sobre las circunstancias personales del joven. Por lo que a la ejecución de las medidas en medio abierto se refiere, la existencia de una sola persona a cargo de la Oficina de Ejecución de Managua y de ninguna en Ciudad Darío vuelve imprescindible la colaboración que estas instituciones públicas y privadas puedan prestar. En el caso de Ciudad Darío, al no haber una Oficina de Ejecución y Vigilancia de las Sanciones Penales, en muchas ocasiones son las mismas secretarías del juzgado las que hacen el seguimiento del cumplimiento de la medida. En aquellas regiones apartadas del juzgado, la colaboración de estas organizaciones ha sido de gran importancia para poder dar un seguimiento al joven.

En el caso de Ciudad Darío, la juez se

desplaza físicamente de forma periódica a las comunidades apartadas donde sabe que es difícil el traslado, tanto de la parte ofendida como del acusado y sus acompañantes. Ello no impide el respeto de los plazos de privación provisional o cautelar de libertad, vigilándose siempre que se juzgue al adolescente lo antes posible para evitar la privación de libertad.

Otro ejemplo del esfuerzo de estos juzgados por respetar los derechos del adolescente, lo marca el hecho de que los fiscales evitan siempre solicitar la privación de libertad al juez. A fin de no vulnerar los derechos de la víctima, consultan a ésta si estaría de acuerdo en otro tipo de sanción, salvo que se trate de delitos extremadamente graves. Asimismo, procuran la utilización de la conciliación para ventilar una gran parte de los asuntos bajo el control del juez y sin el sometimiento del joven a todo el procedimiento judicial.

En los primeros años de funcionamiento, ambos juzgados se dedicaron a la tarea de buscar en los centros penitenciarios de adultos a aquellos adolescentes que hubieran sido juzgados con el Código Penal anterior para beneficiarlos con las nuevas medidas previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Por este motivo, junto con la acumulación de causas pendientes anteriores a la entrada en vigor del código y la falta de personal, el trabajo en estos juzgados durante su primer año fue totalmente desbordante. Sin embargo, sus resultados han sido especialmente beneficiosos para muchos adolescentes que se encontraban en esta situación. Antes de la vigencia del código, eran 250 los adolescentes privados de libertad en Managua, tanto cautelares como condenados. Actualmente hay 22 condenados y 6 en proceso. En los cinco departamentos correspondientes al juzgado de Ciudad Darío hay únicamente 2 adolescentes internados.

No existen cifras de reincidencia oficiales, sin embargo, el juzgado de Managua opina que el nivel de éxito de las medidas no privativas de libertad es bastante alto e incluso el de las de internamiento. No es así en opinión del juzgado de Ciudad Darío, quien manifiesta la imposibilidad de dar el seguimiento adecuado al cumplimiento de las medidas en medio abierto por parte de los adolescentes sin oficina de ejecución, lo cual está repercutiendo directamente en la reinserción de los jóvenes. Sin embargo, este factor no provoca la utilización generalizada de la privación de libertad como respuesta a delitos menores.

Actualmente estos dos juzgados conocen bien el procedimiento acusatorio y el derecho penal de adolescentes y lo aplican conforme a los tratados internacionales referentes a la materia y la CDN. Siguen fielmente los postulados del Código de la Niñez y la Adolescencia e incluso han solventado las lagunas o indefiniciones del mismo. No es esta la situación en el resto de juzgados del país, tanto los especializados de reciente creación, como los de adultos que llevan ambos tipos de causas. Por este motivo, el personal del juzgado de Managua y el de Ciudad Darío ha acudido a otras instancias para facilitar información y capacitación a sus colegas de otros juzgados.







DEFENSA JURÍDICA EN CHILE

Antecedentes

Chile se extiende en un espacio de 756,626 Km² a lo largo de una estrecha franja de tierra de sólo 177 Km. de anchura en promedio²⁰. Esta geografía ha provocado la existencia de asentamientos humanos separados entre sí y en entornos muy diversos y, por tanto, con divergentes economías en las 13 regiones que componen la República chilena. Su población es de aproximadamente 15 millones, de acuerdo a las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística en el año 2001, constituyendo la niñez casi un tercio de dicha población.

Durante la dictadura chilena, que se extendió de 1973 a 1990, se gestó un contexto jurídico que aún tiene efectos tangibles como la lentitud de los procesos de reforma legislativa, la incipiente introducción del procedimiento acusatorio en el derecho penal de adultos, la inadecuación de las leyes a la CDN o las dificultades prácticas encontradas para ejercer la defensa jurídica en los procedimientos penales. No obstante, como veremos más adelante, en este país existe un sistema de defensa jurídica para adolescentes adaptado en gran medida a los principios de la CDN y que constituye el objeto del presente estudio.

En el caso de los menores de edad, a pesar de que la CDN fue ratificada el 14 de agosto de 1990, la legislación vigente todavía se rige por principios de corte tutelar, es decir, mezcla claramente las cuestiones de protección con las de justicia penal. Por poner un ejemplo, los niños menores de 16 años son sometidos a juicio y determinación de una medida, tanto si cometieron un delito como si no,

de acuerdo a la Ley de Menores vigente desde el año 1967. Por si fuera poco, esta medida les genera un registro informal que provoca que, en caso de cometer un delito en el futuro, es altamente probable que este hecho sea considerado como reincidencia, a pesar de que la medida inicial pudiera haber sido dictada por protección exclusivamente. Es decir, que un adolescente de 17 años, que a los 15 pasó por un juzgado para ser remitido a un albergue estatal por estar en situación de abandono, tendrá la consideración de reincidente en caso de cometer su primera infracción. Pudiera ser este uno de los motivos por los que Mario²¹, hoy adulto que pasó por este sistema de justicia de menores, al explicar cómo pasó primero por los sistemas de protección del Estado (albergues, hogares sustitutos) y después por los penales (centros de privación de libertad), no distingue bien por qué lo internaron en prisiones con adultos, ya que, según sus propias palabras, nunca se comprobó si efectivamente había cometido un delito, ni tuvo abogado que lo defendiera, ni oportunidad de expresarse en el juicio, simplemente, como él dice de la forma más gráfica posible, "era carne del sistema", para definir una trayectoria común en menores de edad que entraban en un sistema de protección del Estado y terminaban en privación de libertad como algo natural e independiente de los actos cometidos.

Esta ley, además, permite juzgar a los mayores de 16 y menores de 18 como adultos, si son declarados con discernimiento. Esta declaración de discernimiento muchas veces se basa en la peligrosidad atribuida al adolescente más que en su capacidad de discernir o

²⁰ Para estos cálculos no se ha estimado la superficie de la Antártica, la cual, sumaría 1,250,000 km² al área indicada.

²¹ El nombre de esta persona ha sido modificado para preservar su identidad.

determinar la bondad o maldad en sus actos²², lo cual violenta claramente garantías como la presunción de inocencia o la seguridad jurídica, entre otras, y obviamente los derechos de la niñez a no ser sometidos a un proceso penal de adultos hasta cumplir los 18 años de edad.

El código procesal penal de adultos fue reformado en el año 2000 para introducir las garantías de un proceso acusatorio frente al proceso inquisitivo vigente hasta entonces. Esta reforma se está llevando a cabo en etapas regionales, por la dificultad de introducir y poner en funcionamiento al mismo tiempo en las 13 regiones del país todos los cambios tanto estructurales como prácticos que implica el nuevo sistema. A partir de esta reforma se creó la Defensa Pública y el Ministerio Público, órganos hasta entonces inexistentes en la primera instancia por la conjunción de funciones en el mismo juez. Interesa esta reforma para el ámbito de los adolescentes en el momento en que éstos pueden ser declarados con discernimiento y ser juzgados como adultos a partir de los 16 años de edad, ya que se someterán al nuevo procedimiento establecido por esta reforma procesal penal. Pero además, este cambio legislativo ha supuesto una complicación en extremo para el ámbito del juzgamiento de adolescentes, al seguirse diversas vías jurisdiccionales si la edad del adolescente es mayor o menor de 16 años, si el delito presuntamente cometido es calificado como grave o leve, si el adolescente es declarado con o sin discernimiento y si la región del país en la que nos encontremos ya se rige por el nuevo código procesal penal o todavía con el antiguo. En todos estos supuestos, los

adolescentes podrán ser remitidos ante juzgados diferentes. Esta complejidad actual debe converger necesariamente en la creación en Chile de un sistema de responsabilidad penal para adolescentes congruente con las garantías reconocidas para los adultos, la CDN y los tratados internacionales sobre la materia. En agosto de 2002 se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley para estos efectos. Sin embargo, por la natural lentitud de los cambios legislativos en el país no se espera que esta reforma sea inminente.

Ante un panorama legislativo claramente violatorio de los derechos de la niñez, UNICEF incluyó en sus sucesivos Planes de Cooperación el impulso de las reformas legislativas e institucionales como un objetivo que ha estado siempre presente inclusive en el actual Plan de Cooperación 2002-2004²³. A partir del año 1991, empezó a organizar talleres y seminarios en los que se discutía y ponía de manifiesto las inadecuaciones del sistema de protección del Estado y del sistema de justicia en relación a la CDN. En el año 1994, se inició la redacción y discusión de un Anteproyecto de Ley sobre Responsabilidad por Infracciones Juveniles a la Ley Penal con el asesoramiento técnico de UNICEF. Con un importante apoyo de la oficina regional de UNICEF, se organizó un gran seminario nacional e internacional sobre justicia para adolescentes para estudiar las bases de un nuevo sistema en Chile. Se invitó a representantes del importante movimiento de defensa de los derechos humanos y la justicia en este país, a académicos de Derecho Penal, parlamentarios de la época y el equipo de juristas nacionales e internacionales que estaban trabajando el texto de la reforma.

²² La ley no define discernimiento, lo cual ha dado lugar a diversas interpretaciones en los tribunales chilenos a lo largo de la historia. Sin embargo, ha predominado la interpretación en base a la peligrosidad del joven. Ver artículo "Comentarios al Artículo 10 numerales 2 y 3 del Código Penal Chileno: La Minoría de Edad como Causal de Exención de Responsabilidad Penal", de Miguel Cillero Bruñol, publicado en "Justicia y Derechos del Niño", número 4. UNICEF Buenos Aires, 2002.

²³ Chile es un país considerado en transición por UNICEF, lo cual significa que la cooperación de UNICEF en el país está próxima a terminar, a corto o mediano plazo. Por este motivo, su Plan de Cooperación es más breve que en el resto de los países de la región incluidos en este documento

Doscientas personas reunidas durante 2 días generaron una gran discusión pública que dio lugar a la difusión de la problemática a nivel nacional. En el año 1997 se terminó de redactar y preparar para discusión parlamentaria el anteproyecto, con la anuencia y apoyo del Servicio Nacional de Menores (en adelante, SENAME) y el Ministerio de Justicia que disponía la creación y regulación de un sistema de responsabilidad penal para adolescentes acorde con la CDN y tratados internacionales sobre la materia. El texto ha sufrido diversas modificaciones respecto a su redacción inicial y permanece actualmente en el Congreso, en su última versión presentada en agosto de 2002, esperando a ser discutido y aprobado.

Paralelamente a la colaboración en este anteproyecto, como forma de paliar algunos de los efectos graves causados por la normativa vigente, en el año 1994 UNICEF apoyó la aprobación de la Ley de Erradicación de Menores de Edad en Prisiones de Adultos, la cual vino a eliminar el grave problema existente y que da título a la ley. Pero además, la norma introduce algunos elementos que han sido claves para la labor de la defensa jurídica de adolescentes y niños acusados de infringir la ley penal aún sin tener una ley de responsabilidad penal juvenil. Con esta ley, se prohibió el ingreso de menores de edad en centros de privación de libertad para adultos por cuestiones de protección.

El 20% de los internos en estos centros eran menores de edad y algunos incluso menores de 14 años. En relación con los niños, niñas y adolescentes sancionados por una infracción penal, la nueva ley significó que ninguna persona menor de

16 años puede ser privada de libertad en cárceles de adultos, y aquellas mayores de 16 y menores de 18 sólo pueden ser privados de libertad en una sección separada de un recinto carcelario de adultos o gendarmería, en caso de no existir en la localidad un centro especializado para adolescentes. Por último, se estableció en esta ley la creación de dos tipos de centros autónomos e independientes entre sí: los Centros de Observación y Diagnóstico (en adelante, COD) para los acusados de cometer una infracción y los Centros de Tránsito y Distribución (en adelante CTD) para los que requieran asistencia y protección, distinguiéndose formalmente ambas situaciones.

Esta ley redujo de manera significativa el número de menores de edad privados de libertad como efecto más inmediato, descendiendo el número de niños y niñas en recintos de gendarmería de 4,979 a 2,459 del año 1994 al 1995 respectivamente²⁴. Pero además sentó las bases para empezar a esclarecer una separación de tratamiento entre los adolescentes y los adultos y la introducción de algunas garantías, que fueron inmediatamente utilizadas por la defensa jurídica.

Entre las labores de apoyo de UNICEF a la reforma institucional, el organismo internacional colaboró en la creación y fue miembro de un departamento especial dentro del SENAME denominado "Unidad de Derechos del Niño", cuya misión era la de asesorar al propio SENAME en su adecuación a la CDN.

Fruto de los trabajos de esta Unidad, se fortaleció el desarrollo de sistemas de diagnóstico ambulatorio, es decir, mecanismos alternativos a la privación

²⁴ Como referencia para revisar la evolución de la aplicación de los derechos de la adolescencia acusada de infringir la ley en los tribunales chilenos, conviene revisar el artículo publicado en la Revista de Derechos del Niño, número 1/2002 del Programa de Derechos del Niño del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales y UNICEF Oficina de Área de Argentina, Chile y Uruguay. El artículo fue escrito por Miguel Cillero Bruñol y Martín Bernales Odino y lleva por título "Derechos Humanos de la Infancia/Adolescencia en la Justicia "Penal de Menores" de Chile: Evaluación y Perspectivas".

de libertad durante el período en que se efectúa la declaración de discernimiento o mientras se adopta una resolución respecto del niño, niña o adolescente. Además, y en virtud de la Ley de Erradicación de los Menores de Edad de las Prisiones de Adultos, se inició una revisión de los reglamentos de los centros de internación, para intentar adecuarlos a la normativa internacional. El SENAME, a través de la Unidad de Derechos del Niño, decidió también fortalecer a nivel nacional la defensa jurídica de estos adolescentes, tomando como referencia la exitosa experiencia del Hogar de Cristo, institución privada que venía realizando esta labor desde años atrás. Como consecuencia de esta decisión, el SENAME a partir del año 1995, mismo año de la entrada en vigor de la Ley de Erradicación de Menores de Edad de las Prisiones de Adultos²⁵, firmó convenios con organizaciones no gubernamentales y organismos públicos en las 13 regiones del país para la defensa jurídica y el apoyo psico-social de los adolescentes acusados de infringir la ley penal. De esta manera, se institucionalizó la defensa jurídica en todo el territorio nacional.

El Plan de Cooperación actual de UNICEF está diseñado mediante ejes transversales que atraviesan dos grandes programas, denominados "Haciendo Efectivos los Derechos" y "Movilizando por los Derechos", que a su vez se dividen en diversos proyectos. Uno de esos ejes transversales consiste en el fortalecimiento de "Mecanismos de Protección de Derechos", en el cual se incluye la justicia juvenil. En el marco de este eje, se llevan a cabo capacitaciones, formación en derechos para profesionales de justicia, asesoramiento y mediación o negociación para reformas legislativas y políticas públicas, concretamente en este caso, en materia de justicia juvenil. Este tipo de acciones se venían realizando

desde inicios del año 90, sin embargo, la necesidad de seguir trabajando en este campo es patente, al no contar aún con leyes adecuadas a la CDN y estar ello provocando graves injusticias para la niñez y adolescencia chilena.

En el marco de estas acciones emprendidas bajo el auspicio del actual Plan de Cooperación, UNICEF ha vinculado las cuestiones de infancia en Chile con otros debates más amplios, como la reforma del sistema penal en general o la reforma del SENAME, como forma de otorgar la relevancia que merece la temática en las prioridades del país. Teniendo en cuenta los largos procesos legislativos, UNICEF además decidió apoyar la defensa jurídica, como instrumento especialmente útil para hacer valer los derechos de los adolescentes a pesar de las dificultades generadas por las leyes.

Programa de Defensa Jurídica: El Hogar de Cristo

La defensa jurídica, como vimos, se institucionalizó por parte del SENAME en el año 1995 mediante convenios firmados con ONG y organismos públicos de defensa. A pesar de que la competencia de defensa jurídica de adolescentes no le corresponde formalmente al SENAME, la Unidad de Derechos del Niño entendió que se hacía necesario ejercerla y organizarla, como forma más estratégica de hacer valer los derechos de la niñez bajo un marco normativo obsoleto y de ir introduciendo el ejercicio de las garantías de un futuro sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

El Hogar de Cristo venía trabajando en la defensa jurídica para adolescentes privados de su libertad o en procedimiento desde tiempo atrás. Esta institución jesuita se dedica, desde 1944

²⁵ La entrada en vigor de la Ley de Erradicación de los Menores de Edad de las Prisiones de Adultos se produce el 31 de diciembre de 1994.

en Chile, a ayudar a aquellas personas en pobreza extrema como objetivo primordial. Se encuentra en todas las regiones del país y dispone de hospederías, centros de salud para enfermos terminales, comunidades terapéuticas para el tratamiento contra la drogadicción, guarderías y otros servicios para infantes y adultos en extrema pobreza. En el ámbito de los jóvenes, en el año 1986 se decidió atender a aquellos adolescentes reclusos en prisiones de adultos con abogados, psicólogos y trabajadores sociales. A pesar de estar aún vigente la dictadura durante toda la década de los ochenta, el Hogar de Cristo accedía a los centros de reclusión sin obstáculos, por prestar también otros servicios de tipo asistencial y religioso a los adultos reclusos desde fechas anteriores. Y así, como un servicio de emergencia y sin precedentes, se proporcionaba información básica a los adolescentes sobre sus derechos y el procedimiento al que estaban siendo sometidos, se les daba asesoramiento jurídico específico para cada asunto y se les proporcionaba apoyo psicológico y otros servicios mediante redes. De esta forma, gradualmente fue estructurándose un programa de apoyo al adolescente acusado de infringir la ley penal.

Asimismo, el Hogar de Cristo ofrecía a los juzgados alternativas a la privación de libertad, que consistían muchas veces en programas ambulatorios de la propia institución y, con ello, se evitaba la remisión de los adolescentes a las cárceles. También de manera informal el Hogar de Cristo llevaba a cabo labores que actualmente realiza personal administrativo o judicial como los exámenes multidisciplinarios o las visitas a las familias para el diagnóstico, con la finalidad de agilizar los trámites y reducir el tiempo de internamiento de los jóvenes.

La Unidad de Derechos del Niño del SENAME, asesorada por varios técnicos

de UNICEF, decidió estructurar este tipo de acciones y financiarlas, aprovechando su experiencia en el campo y sus resultados positivos, como forma de cumplir con el derecho a la defensa de los adolescentes de la manera más eficaz.

En el año 1998, UNICEF y el Ministerio de Justicia organizaron un seminario al que se invitó a todas las organizaciones públicas y de la sociedad civil colaboradoras con el SENAME en la defensa jurídica, así como académicos e instituciones de Argentina y Uruguay y a otros abogados con la finalidad de generar redes y grupos de asesoramiento mutuo y apoyo entre los distintos actores que venían ejerciendo la defensa en cada país. En este seminario se discutieron las directrices y estrategias de defensa que sirvieron para la articulación de unos criterios básicos de defensa de acuerdo a los lineamientos y principios de la CDN y normas internacionales. Con base en estos criterios, el SENAME anualmente elabora un documento denominado "Orientaciones Técnicas para Proyectos de Defensa Jurídica de Adolescentes Inculpados de Infringir la Ley Penal", que orientan la labor de estos organismos de defensa jurídica.

Una vez elegidas aquellas organizaciones que prestarán estos servicios en las 13 regiones, la labor del SENAME se dirige a la supervisión y seguimiento a las actividades de defensa de dichas organizaciones. Actualmente son 15 los convenios firmados en todo el país para la defensa jurídica de adolescentes. Los organismos no gubernamentales concertados deben estar legalmente constituidos como instituciones sin ánimo de lucro y registrarse como "Colaborador del SENAME". Para ser seleccionados deberán elaborar un proyecto en el que se expongan los objetivos de la defensa, las estrategias, metas con indicadores, expectativas de atención, resultados

esperados, metodología, sistema de seguimiento, coordinación con otras instancias y presupuesto, entre otros datos.

Estas organizaciones han recibido apoyos directos muy puntuales pero importantes de UNICEF para su capacitación en el ejercicio de esta defensa, mediante cursos de especialización en justicia juvenil y pasantías en otros países. Estas capacitaciones han sido reconocidas por los defensores entrevistados como insumos de gran ayuda para su ejercicio profesional.

La labor de estas organizaciones es muy destacable teniendo en cuenta las dificultades generadas por una ley completamente obsoleta y carente de garantías para los adolescentes, niñas y niños. Los obstáculos generados por la ley, que se añaden al complicado proceso de declaración de discernimiento y la conjugación del sistema penal de adultos y de menores de edad, ha llevado a la defensa a realizar otras actividades que, sin revestir carácter estrictamente jurídico, logran beneficiar al adolescente con las garantías y derechos que le otorga la CDN. El abogado defensor, no solamente arguye los instrumentos internacionales y la Constitución chilena en aquello que pueda ser utilizado para defender al adolescente, sino que además, lleva a cabo actividades complementarias a la función del juez. En este sentido, presta la información al adolescente y a su familia sobre la situación y sobre sus derechos en el procedimiento, busca la colaboración con los juzgados y las autoridades de los COD para la agilización del trámite de discernimiento y gestiona la búsqueda de opciones de cumplimiento de medidas con el SENAME e instituciones privadas. Por ello, el abogado del Hogar de Cristo, utiliza los argumentos jurídicos que puedan evitar que el adolescente sea declarado con

discernimiento y, por tanto, juzgado como un adulto, y promueve la utilización de la pena privativa de libertad como medida de último recurso. Pero además, ante la resistencia de los jueces a reconocer la CDN como un tratado vinculante en su país y la inercia de enviar a los menores de edad a centros de privación de libertad, el abogado busca opciones alternativas en programas residenciales o ambulatorios ejecutados por la propia institución y otras organizaciones públicas y privadas y las presenta al juez para su consideración. Ello provoca una multiplicación del trabajo del abogado, que excede con creces la de un letrado ordinario de adultos. Asimismo, estos abogados utilizan las vías de recurso disponibles en su sistema judicial, habiendo logrado "habeas corpus" y otros recursos constitucionales a favor de adolescentes a los que no se aplicaron debidamente sus garantías. Este tipo de acciones son de suma importancia porque van generando un mayor entendimiento entre los jueces sobre estos juicios como procedimientos penales y, por tanto, con garantías ineludibles, así como una consideración de los adolescentes como sujetos de derechos, separando protección de justicia.

Por estos motivos, su labor, no solamente es reconocida desde el punto de vista jurídico, sino también humano. Para los adolescentes supone encontrar una institución que les apoya dentro de un sistema totalmente adverso. Esto adquiere una fundamental relevancia para su rehabilitación y para la prevención de futuras conductas delictivas. Para estos jóvenes muchas veces el abogado es su único apoyo tanto jurídico como afectivo. Nuevamente utilizando palabras de Mario, "todos los *cabros*²⁶ pueden cambiar pero para ello hay que darles algo, hay que creer en ellos, hay que ser honestos con ellos",

²⁶ El término "cabro" se utiliza coloquialmente en Chile para designar a los niños, niñas y adolescentes.

"los abogados del Hogar de Cristo eran diferentes, venían sin que se les pagara se comprometían con los niños a cambio de nada... entregar sin pedir nada detona cosas y de ahí se crean espacios de rehabilitación..."²⁷ .

Durante el año 2002, el Hogar de Cristo defendió 3,571 causas de adolescentes, tanto para la declaración de discernimiento como para el juzgamiento por cuestiones de protección y de justicia. También interpuso 8 recursos de amparo. De enero a mayo de 2003, han sido 1,634 causas²⁸. A pesar del volumen de causas, el equipo está conformado únicamente por 5 abogados y 7 procuradores (estudiantes de derecho legalmente habilitados para representar en juicio) en la región metropolitana.

Según los datos proporcionados por el Hogar de Cristo al SENAME, se ha logrado que en el 85% de los casos atendidos por esta institución privada, el o la adolescente sea declarado sin discernimiento y, por tanto, no sea juzgado según el procedimiento de adultos. Durante el periodo de enero a septiembre de 2002, 1,731 jóvenes fueron sometidos a la declaración de discernimiento y defendidos por el Hogar de Cristo. De estos, 831 obtuvieron su salida provisional antes de que terminara este trámite, lo cual significa un logro importante teniendo en cuenta la generalizada práctica entre los jueces de utilizar la privación de libertad como medida cautelar y la excepcionalidad de recurrir a otras medidas en régimen abierto.

Además del Hogar de Cristo existen otras organizaciones civiles que están realizando una labor destacable como la Corporación OPCION, la cual, lleva también la defensa en Santiago de aquellos adolescentes de entre 14 y 16 años que no son sometidos a la

declaración de discernimiento y a los que, sin embargo, los jueces pueden aplicar una medida de protección, incluso privativa de libertad, si se les imputa la comisión de una infracción. El trabajo de esta organización también está contribuyendo de manera significativa a la reducción de la presencia de adolescentes en los COD y en los centros de privación de libertad definitiva.

Es necesario destacar el mérito del trabajo de estas organizaciones. No estando tan lejano el fin de una dictadura de 17 años de duración, el reconocimiento y asunción de los derechos humanos no ha permeado completamente en la sociedad ni en las estructuras estatales tanto de justicia como de gobierno. La ciudadanía no ha terminado de asumir el reconocimiento del derecho a la defensa de todas aquellas personas acusadas de infringir la ley e incluso ha criticado fuertemente esta labor, tanto si proviene del Estado como de organizaciones privadas. Concretamente en el caso del Hogar de Cristo, institución de beneficencia con una larga tradición de asistencia social y presencia en todo el país, la sociedad ha llegado a cuestionar duramente esta labor. Por todo ello, ante juzgados con una tradición inquisitiva para adultos y tutelar para menores de edad, una sociedad que rechaza el ejercicio de la defensa para adolescentes y demanda penas más duras para los mismos y una ley con graves carencias, la tarea de defender a estos adolescentes acusados de infringir la ley se torna especialmente ardua y meritoria. Ante un contexto tan adverso, el simple hecho de conseguir ejercer la defensa supone ya un logro, pero conseguir reducir efectivamente el número de jóvenes privados de libertad o sometidos a un procedimiento penal de adultos es todo un éxito.

²⁷ Es preciso aclarar que los abogados reciben en realidad remuneración modesta pagada por el Hogar de Cristo (desde 1995, con aporte del SENAME), pero la defensa es absolutamente gratuita hasta hoy para el adolescente.

²⁸ Datos proporcionados por el SENAME.



MUNICIPALIZACIÓN DE MEDIDAS EN MEDIO ABIERTO EN SAO PAULO, BRASIL

Antecedentes

Casi 170 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 61 millones son menores de edad (35.90 %), y una extensión de 8,547,403 km², hacen de Brasil el país más extenso y poblado de América Latina²⁹. La ciudad de Sao Paulo, ubicada en el Estado que lleva el mismo nombre, tiene una población de casi 10,5 millones de habitantes. Solamente para hacernos una idea de los parámetros que estos datos ofrecen al tema que nos ocupa, es preciso mencionar que la delincuencia ocurrida en esta complicada ciudad representa aproximadamente un tercio de la de todo el país. Ello pone de mayor relieve cualquier acción llevada a cabo en este municipio, ya que sus resultados tendrán repercusión de manera significativa en las cifras globales de delincuencia y de reinserción social de todo el país, y porque esta circunstancia le coloca en el punto de mira para el resto de Estados brasileños.

Por esta causa también las cifras en el municipio de Sao Paulo, tanto de internamiento como de medidas alternativas a la privación de libertad, – llamadas por el Estatuto del Niño y el Adolescente ("Estatuto da Criança e do Adolescente", en adelante, ECA) "medidas socioeducativas" –, pueden resultar sorprendentemente elevadas. Son 6,147 adolescentes los que se encuentran actualmente privados de libertad y 3,516 en medidas de medio abierto³⁰.

Brasil es un país federal compuesto de 27 Estados. El movimiento a favor del reconocimiento legal de los derechos de la niñez comenzó antes de la aprobación

de la CDN en la Asamblea General de las Naciones Unidas, motivo que ha puesto a Brasil como ejemplo de movimiento nacional a favor de la infancia³¹ en toda la región y al ECA, aprobado el 13 julio de 1990, como texto normativo pionero en su época.

El ECA es un código federal integral, que recoge tanto las cuestiones relativas a la protección de los derechos de la niñez, como el proceso a seguir para aquellos adolescentes que hubieran sido acusados de infringir la ley. En este último caso, prima la finalidad de educación y reincorporación a la sociedad del adolescente. Por ello, las medidas impuestas por los jueces no son denominadas "penas" o "sanciones" sino "medidas socioeducativas", incluyéndose en ellas la privación de libertad.

UNICEF ha apoyado el desarrollo del ECA desde un inicio, incluso antes de su aprobación. Actualmente, en el Plan de Cooperación de UNICEF Brasil 2002-2006 existe un programa denominado "Ciudadanía de los Adolescentes". Este programa busca la promoción de políticas públicas de salud, educación, formación profesional, justicia, cultura y deporte, que apoyen a este sector de la población que constituye el 13% del país y que está especialmente expuesta a riesgos constituidos por el VIH/SIDA, la explotación sexual, el uso de drogas, la violencia y la explotación laboral. Buscando esta efectividad de las políticas públicas, UNICEF está promoviendo su municipalización en Sao Paulo, como forma de garantizar para el adolescente el ejercicio pleno de sus derechos. Concretamente en materia de ejecución

²⁹ Datos del Censo Demográfico 2000 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

³⁰ Datos proporcionados en mayo de 2003 por el FEBEM, Fundación Estatal de Bienestar del Menor, órgano estatal de gobierno encargado de la ejecución de las medidas socioeducativas o sanciones.

³¹ Es preciso señalar que UNICEF impulsó y apoyó constantemente este movimiento nacional contribuyendo de forma importante a la aprobación del Estatuto de la Niñez y la Adolescencia.

de medidas socioeducativas en medio abierto, mediante la municipalización, se espera que éstas sean más efectivas y se vean fortalecidas, de forma que los jueces tiendan más a utilizarlas frente a la privación de libertad.

Municipalización de las medidas en medio abierto y otras políticas públicas de prevención

El artículo 88 del ECA, en su punto I, establece como directriz de la política de atención a la niñez del Estado su municipalización. Siguiendo este mandato y convencidos de que en el propio municipio se encuentran los recursos más valiosos para responder a las necesidades de cada adolescente, algunas asociaciones civiles³² venían solicitando desde tiempo atrás a la Alcaldía – denominada "Prefeitura" – de Sao Paulo esta municipalización. Este grupo de organizaciones civiles estaba constituido por aquellas encargadas de la aplicación de las medidas socioeducativas en medio abierto, que podían atender también a niños y niñas en otras circunstancias.

En el año 2000, UNICEF comenzó a apoyar estas demandas y propició espacios de reunión y discusión entre las propias asociaciones civiles, invitando también a otros sectores gubernamentales y no gubernamentales, como organizaciones privadas empresariales, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales, como ILANUD. La finalidad de estas reuniones fue la de unificar criterios y principios y, finalmente, redactar en conjunto una propuesta formal dirigida a la Alcaldía. Fruto de estos esfuerzos y discusiones previas, a finales del año 2001 se presentó a la

Alcaldía la propuesta para la municipalización de las medidas socioeducativas en medio abierto llevando la firma de un total de 34 organizaciones.

La propuesta presentada mostraba una discusión muy avanzada en las reuniones previas a su redacción, argumentando jurídicamente la municipalización en base al ECA y la Constitución brasileña y con un análisis del contenido y significado de cada medida en régimen abierto y del número de adolescentes sujetos a ellas durante los últimos cinco años. Nos estamos refiriendo básicamente a las medidas de reparación del daño, la libertad asistida y la prestación de servicios en beneficio de la comunidad. Se recopilaban además experiencias exitosas en medidas de libertad asistida aplicadas por algunas asociaciones civiles y se establecían algunos parámetros para su efectividad que han constituido los lineamientos para el diseño y fundamento del proyecto de municipalización en sí. Asimismo, el documento sugiere algunas estrategias para la puesta en marcha de la propia municipalización.

Es preciso aclarar que hasta la municipalización, la cual está aún en proceso de aplicación, estas medidas venían siendo ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil pero a través de un órgano estatal, la FEBEM, o bien directamente por esta misma institución³³. La falta de resultados satisfactorios desde las instancias de la FEBEM ha constituido otro de los motivos para reivindicar la municipalización.

Afortunadamente, la propuesta fue recibida con muestras tangibles de compromiso y seriedad por la Alcaldía, quien, a través de su Secretaría de

³² Las asociaciones civiles u organizaciones de la sociedad civil citadas en todo el texto referido a la experiencia brasileña son ONG dedicadas a la atención de la infancia cuyos derechos han sido vulnerados y/o aquellos que cumplen medidas socioeducativas. Se ha decidido en este caso eliminar el concepto de ONG por no ser utilizado comúnmente en Brasil.

³³ La FEBEM es el órgano estatal responsable, de acuerdo al ENA, de la ejecución de las medidas privativas de libertad.

Bienestar Social, decidió apoyarla. Gracias a ello, y al seguimiento que se dio por parte del grupo que elaboró la propuesta, el 16 de abril de 2002 se firmó un Protocolo de Intenciones titulado "Municipalización de Medidas Socioeducativas en Medio Abierto: Una propuesta para la Ciudad de Sao Paulo". Este Protocolo fue suscrito por la Representante de UNICEF en Brasil, la Presidenta de FEBEM, la Secretaria de Asistencia Social del Municipio de Sao Paulo, la Secretaria Adjunta de Juventud, Deporte y Recreación del Estado de Sao Paulo, la Secretaria Adjunta de la Juventud, Deporte y Recreación del Estado de Sao Paulo, el Presidente del Consejo Municipal del Niño y el Adolescente de la Ciudad de Sao Paulo, el Gerente de Políticas Públicas de la Fundación Abrinq para los Derechos de la Infancia, la Gerente del Área de Niñez y Adolescencia del ILANUD y el Representante de las Organizaciones Civiles asociadas. El Protocolo firmado estableció el compromiso formal de las instituciones gubernamentales para la municipalización y la articulación de políticas públicas eficaces con requerimientos que reflejan los parámetros expuestos en la propuesta presentada en 2001.

A partir de este Protocolo, la Alcaldía designó a la Secretaría de Bienestar Social como coordinadora de un proyecto de municipalización, que tiene por objetivo definir de forma participativa y conjunta con la sociedad civil y otras instancias públicas y privadas la manera en que se van a articular las acciones a favor de la infancia y su funcionamiento en todo el municipio.

Por tratarse FEBEM de un órgano estatal, éste viene delegando tradicionalmente gran parte de la aplicación de las medidas en medio abierto en las organizaciones de la sociedad civil que están más próximas

al adolescente acusado de infringir la ley y en quienes se reconoce una mayor eficacia. Esta delegación hecha a las asociaciones civiles mediante convenio, así como la ejecución directa de las medidas en medio abierto por parte de la propia FEBEM, tal como se mencionó, no ha resultado suficiente y no responde al mandato del art. 88 citado anteriormente.

El proyecto de municipalización consiste en la transferencia de esta aplicación de las medidas socioeducativas a la Alcaldía pero en el marco de una acción conjunta y estructurada de políticas públicas que incluye a las organizaciones de la sociedad civil, al resto de órganos gubernamentales y judiciales relacionados con la materia y a las propias familias y adolescentes. Además, se pretende dar coherencia a las diversas acciones emprendidas por las asociaciones civiles, que pueden ser muy diferentes entre sí, de forma que sean reorganizadas y provistas de una visión política más amplia bajo el amparo de la Secretaría de Bienestar Social.

Dentro de este proyecto todos estos actores están generando conjuntamente una definición común de criterios de atención y una articulación entre instituciones públicas y privadas que permita dar un seguimiento constante a los adolescentes y su entorno social. Por este motivo, los destinatarios de esta política pública serán tanto aquellos adolescentes obligados a cumplir una medida socioeducativa por sentencia judicial, como aquellos cuyos derechos están siendo vulnerados, o corren el riesgo de serlo, y necesitan del apoyo del Estado.

Aparte de los convenios de FEBEM con las organizaciones de la sociedad civil para ejecutar las medidas socioeducativas en medio abierto, la Secretaría de Bienestar Social de la Ciudad

de Sao Paulo tenía también firmados sus propios convenios con organizaciones de la sociedad civil para desarrollar medidas de protección y de atención para niños, niñas y adolescentes que lo precisaban. Por ello, una de las finalidades de esta municipalización es la de coordinar estos esfuerzos para actuar de una manera integral y articulada sobre los adolescentes, de forma que no queden sin protección en ningún momento; se trata por tanto de integrar las políticas de prevención, protección, reinserción y seguimiento continuo a los adolescentes de cada comunidad, a fin de lograr un entorno que les dé protección continuamente.

Uno de los aspectos más significativos de este proyecto es precisamente la construcción conjunta entre organismos públicos y privados del proceso de municipalización de las políticas públicas. Esto ha sido valorado muy positivamente por las organizaciones de la sociedad civil, las cuales han reconocido un verdadero espacio de participación en estas reuniones convocadas por la Alcaldía. A través de todas las reuniones mantenidas, se han discutido y definido los siguientes puntos:

- a. Los criterios que deben reunir todas aquellas instituciones que desarrollarán medidas de protección y socioeducativas para los adolescentes.
- b. La metodología socioeducativa que deberán utilizar estas instituciones.
- c. El modelo de gestión del proyecto de municipalización, es decir, cómo va a operar.
- d. El análisis de las investigaciones realizadas para definir los recursos existentes en las organizaciones de la sociedad civil y las necesidades y experiencias de los adolescentes de Sao Paulo.
- e. El análisis de los criterios para monitorear y evaluar el trabajo

desarrollado de ejecución de las medidas socioeducativas.

Es importante explicar de forma sucinta en qué consiste el modelo de gestión u operación del proyecto de municipalización, ya que es una de las claves de su éxito. El modelo define la creación de tres focos principales de apoyo para el adolescente que actúan de forma simultánea. El primero consiste en un equipo multidisciplinario que actúa como orientador del adolescente, sin ejercer cada disciplina directamente sobre el mismo. Este equipo está conformado por varias personas que son las que tienen primer contacto con el adolescente. Están en las comunidades, conocen a los adolescentes y los asesoran y orientan, de forma que puedan ser un apoyo o una persona de confianza para ellos y ellas. El segundo foco lo constituyen precisamente los profesionales que sí van a prestar su servicio para el adolescente de forma directa, dependiendo de sus necesidades, que podrán ser de asesoría jurídica, apoyo pedagógico, psicológico, cultural, de recreación, entre otros. El equipo multidisciplinario podrá remitir a los profesionales del segundo foco a aquellos niños que lo precisen. El segundo foco tendrá a su cargo la ejecución más directa de las medidas socioeducativas. El tercero lo constituirán los servicios públicos de salud, educación, deporte, etc. Ninguno de los tres focos podrá desvincularse mutuamente ya que el objetivo es el de establecer una red de apoyo para el adolescente que le pueda dar seguimiento continuo, en lugar de crear solamente un centro donde se le presten todos los servicios en conjunto. De esta forma buscarán coordinadamente soluciones para las demandas de los adolescentes y éstos recibirán atención de cada punto de la red. Para la metodología utilizada por estos focos, se ha tomado en cuenta experiencias exitosas de los

Centros de Defensa de la Niñez y la Adolescencia, llamados CEDECA³⁴. Estas organizaciones civiles utilizan técnicas recreativas, como el fútbol, la música o el arte, para generar un interés y un atractivo para el adolescente, y al mismo tiempo, identificar sus carencias y necesidades de una forma entretenida para el mismo.

Una vez definido este modelo de gestión, se ha elaborado un material de presentación y se ha expuesto a las 31 regiones en las que está dividido el municipio. Como parte de la coordinación y apoyo de la Secretaría de Bienestar Social en las regiones para la puesta en marcha de la municipalización, la misma está ofreciendo un sistema de referencia geográfica para facilitar la identificación y ubicación del servicio más próximo y adecuado para cada adolescente.

Actualmente cada región está discutiendo cuáles son sus demandas sociales específicas, las posibilidades que tienen de ejecutar este modelo de gestión y cómo lo pueden poner en marcha. Una vez definidos estos puntos en cada una, se hará un seminario en donde todas las regiones expondrán sus conclusiones. En este seminario participará un grupo de asesores de la Alcaldía, así como otros actores externos de apoyo como UNICEF. Posteriormente tendrá lugar un 4 seminario en el que se retomarán las buenas experiencias recogidas en cada región respecto a su metodología de trabajo con adolescentes, posibilidades de aplicación del modelo de gestión y demás aportes que puedan enriquecer el proyecto de municipalización.

De todas estas discusiones se obtendrán, entre otras cosas, los parámetros e indicadores de política pública que deberán reunir, para su contratación por

la Alcaldía, aquellas instituciones privadas que aplicarán estas medidas de protección y socioeducativas en medio abierto.

Las dificultades encontradas por la Alcaldía en este proceso se pueden encuadrar en tres rubros principales:

1. La dificultad para poner de acuerdo en criterios comunes de metodología y de gestión a instituciones públicas y privadas de muy diversos enfoques. Aún partiendo de la base constitucional, el ECA y la CDN, siempre existe disparidad de criterios. Esto ha supuesto un gran trabajo de generación de condiciones para el diálogo y de búsqueda de consensos que ha permitido finalmente la concreción de estos parámetros e indicadores comunes.
2. La descoordinación de los órganos gubernamentales. Esta dificultad se ha superado mediante el diálogo constante y la convocatoria persistente a todos los espacios de discusión. Todos los problemas han sido sometidos a la discusión conjunta, lo cual ha generado una gran transparencia y claridad en el proceso para todos los involucrados.
3. En algunas regiones no se había dado este tipo de trabajo con los adolescentes y se da la resistencia al cambio. Nuevamente el diálogo y la convocatoria persistente han sido motores para solventar el obstáculo.

La contribución de UNICEF en todo este proceso es calificada por la Alcaldía y los organismos de la sociedad civil como fundamental, por estar dando seguimiento a todo lo actuado, participar como asesor y coadyuvar al diálogo y la convocatoria. Además UNICEF contribuyó con investigaciones que fueron de gran

³⁴ Los CEDECA, o Centros de Defensa de la Niñez y la Adolescencia, son organizaciones de la sociedad civil que responden a unos lineamientos comunes basados en la consideración de la niñez como sujeto de derechos humanos, utilizando metodologías que pueden ser diferentes pero con el objetivo de hacer valer los derechos del niño, niña o adolescente en todo caso. En Brasil existe una red nacional de CEDECA que se reúne periódicamente.

necesaria para la puesta en marcha del proyecto. La primera investigación se realizó también con la colaboración de ILANUD y versó sobre la forma de trabajo, principios e instrumentos utilizados por asociaciones civiles que estaban ejecutando las medidas socioeducativas de medio abierto mediante convenio con la FEBEM. Este estudio sirvió para identificar a las organizaciones que estaban llevando a cabo este tipo de trabajo y sistematizar la metodología utilizada por las mismas. La segunda investigación se enfocó desde el punto de vista de los adolescentes que habían pasado por una medida socioeducativa, tanto de medio abierto como cerrado, sus vivencias, experiencias positivas y negativas y lo que había funcionado o no para ellos. Actualmente UNICEF está financiando la definición de criterios de sistematización, monitoreo y evaluación de las medidas socioeducativas, a fin de proporcionar instrumentos que permitan dar un seguimiento posterior a la eficacia de todo el proceso de municipalización.

La Alcaldía ha mostrado un compromiso serio en todo el proyecto, lo cual se ha puesto de manifiesto por la puesta a disposición de todos los recursos humanos y económicos necesarios y la rapidez en todas las gestiones. A finales del 2003 dará inicio el modelo de gestión, es decir, el ejercicio mismo de la municipalización con la actuación de todos los sectores públicos y privados involucrados en tres regiones del municipio. Se trata de Sapopemba, Brasilândia y Cidade Ademar, las cuales han sido seleccionadas por ser las regiones con mayor número de adolescentes cumpliendo una medida socioeducativa en régimen abierto.

De forma paralela, UNICEF ha apoyado otro tipo de acciones vinculadas con las medidas socioeducativas en medio abierto, que también han contribuido a la

identificación de buenas prácticas en esta materia y que merece la pena destacar. Precisamente con este objetivo, y el de difundir estas acciones exitosas, ILANUD, UNICEF, y las asociaciones civiles ANDI (Agencia de Noticias de los Derechos de la Infancia) y la Fundación Educar DPaschoal, instauraron en agosto de 1998 un concurso denominado "Premio Socio-Educando". Este concurso tiene tres categorías, premiándose aquellas buenas prácticas en el sistema de justicia juvenil brasileño (jueces, magistrados, etc.), o en la ejecución (programas de medidas socioeducativas) e investigaciones valiosas en esta materia. En estos momentos este premio se encuentra en su tercera edición. Los criterios utilizados para obtener este reconocimiento se basan en los mismos de la CDN y el ECA - participación activa de la familia, apoyo y participación de la comunidad, protagonismo del adolescente como sujeto responsable ante la sociedad por sus actos, prioridad de las medidas en medio abierto frente a la privación de libertad - y de otra índole, como las posibilidades de réplica, autosostenibilidad del proyecto, entre otros. Este premio ha sido un instrumento útil para poner de relieve las medidas socioeducativas, sobre todo en medio abierto, e incentivar a los órganos de justicia a utilizar estas buenas prácticas.

Algunas organizaciones de la sociedad civil tienen una trayectoria exitosa en el trabajo con adolescentes, demostrada por índices de reincidencia delictiva menores a la media (12-13%, frente al 20% general), y el alto número de niños y niñas atendidos. Por ejemplo CEDECA Interlagos lleva la ejecución de las medidas socioeducativas en medio abierto de una media de 700 adolescentes al año. El trabajo de CEDECA Sapopemba (Premio Socio-Educando 2 edición) en una región de aproximadamente 300,000 habitantes con altos índices de violencia,

también ha sido ampliamente reconocido. Ambos utilizan metodologías atractivas para los adolescentes basadas en el juego, la expresión artística y la participación activa de la familia y la comunidad, además de la psicología y pedagogía. El proyecto de municipalización permitirá que la experiencia y buenos resultados de estas organizaciones sean aplicados de forma universal para todos los adolescentes del municipio que lo precisen. Además permitirá que estas acciones se realicen de una forma estructurada como parte de una política pública predefinida en favor de la adolescencia del municipio, y no como un esfuerzo aislado dependiente de la buena voluntad de sus actores o los recursos disponibles en el momento.

Asimismo, es preciso poner de relieve que estas organizaciones de la sociedad civil siempre han luchado de manera constante por la aplicación efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y han sido la voz denunciante de las situaciones de injusticia y de violación de sus derechos.

Este compromiso y papel activo de la sociedad civil se ha puesto de manifiesto en el nacimiento de asociaciones como la de madres de adolescentes privados de libertad, AMAR (premio socioeducando 1ª edición), que ha jugado un papel muy destacado en la denuncia de las situaciones de violación grave de los derechos de la niñez acontecida en los centros de internamiento de Sao Paulo. Además esta organización civil realiza una importante labor de acompañamiento emocional, psicológico y jurídico para las mujeres cuyos hijos están en esta situación.

Este movimiento permanentemente activo de las asociaciones civiles de Sao Paulo es ciertamente destacable por haber demostrado un gran compromiso por el cumplimiento del ECA en cada uno de sus contenidos en el país. Ha sido gracias a este esfuerzo, apoyado por los organismos internacionales y recibido con apertura por la Alcaldía, que se ha hecho posible el inicio de la municipalización y el cumplimiento de lo previsto en el ECA al respecto.



Oswaldo Walter Moreno
Diario Los Andes, Argentina
Premios Iberoamericanos de Comunicación 2003



LIBERTAD ASISTIDA EN GUATEMALA

Antecedentes

Guatemala es un país poblado por algo más de 11 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad es menor de 18 años y alrededor del 62% del total pertenece a una comunidad indígena³⁵. Su extensión geográfica es de 107,000 Km².

Guatemala vivió más de 30 años de guerra civil, que finalizaron en 1996. Su Constitución es de 1985. En 1990 entró en vigor la CDN en este país y, como consecuencia, a partir de 1991 comenzaron los trabajos para reformar el Código de Menores vigente desde el año 1979 y aprobar una nueva ley de infancia que recogiera la nueva filosofía que conlleva la CDN³⁶. Tras múltiples vicisitudes y la presentación del anteproyecto en tres legislaturas diferentes, finalmente el 29 de septiembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial el Código de la Niñez y la Juventud, texto que incorporaba el contenido de la CDN en una ley nacional. Sin embargo, esta ley establecía un plazo de un año para su entrada en vigor, a fin de poder adecuar las instituciones a todo el cambio que el nuevo texto implicaba. Por desgracia, esto fue aprovechado por diversos sectores que, no conformes con la ley, lograron frenar la puesta en vigor de la misma. Afortunadamente acabamos de ser testigos de la nueva aprobación de este código, denominado finalmente Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y con algunos cambios

más respecto a su versión del año 1996, pero con la incorporación del espíritu y principios de la CDN. Su publicación en el Diario Oficial es del 18 de julio de 2003 y su entrada en vigor al día siguiente.

En el año 1996, con motivo de la aprobación del Código de la Niñez y la Juventud, durante su *vacatio legis*³⁷, organismos como ILANUD, la Unión Europea y UNICEF colaboraron con las distintas instituciones gubernamentales a fin de adecuar la práctica gubernamental y judicial a la nueva ley aprobada pero aún sin vigencia. Surgió en ese momento la Defensa Pública, antes inexistente, y se capacitó a los nuevos defensores públicos en la práctica de su ejercicio profesional de conformidad con los lineamientos de la CDN y el Código de la Niñez y la Juventud aprobado. Es entonces, a partir del año 1996, que comienza la difusión entre las instituciones de gobierno y poder judicial de estos nuevos principios y que su ejercicio comienza a variar, por lo que, a pesar de que finalmente en el año 1997 no entra en vigor el código mencionado, la práctica institucional sí comenzó a modificarse.

Como parte de este proceso de adecuación de instituciones, UNICEF brindó apoyo técnico, asesoría y capacitaciones al sector judicial, a través de un convenio firmado con la Corte Suprema de Justicia en abril de 2000. El apoyo brindado por UNICEF en estos años fue clave para lograr la difusión

³⁵ Según el censo del año 2002 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, la población era de 11,237,196 habitantes en el año de referencia, de los cuales, la población menor de 18 años es 6,097,506 niños, niñas y adolescentes, lo que equivale aproximadamente al 52% de la población total.

³⁶ Para conocer con más detalle el proceso de adecuación legislativa a la CDN de Guatemala, conviene leer el artículo escrito por Ana Raquel Tobar y Marilys Barrientos de Estrada (actual Secretaria de Bienestar Social de Guatemala) que lleva por título "Comentario al Proceso de Reforma Legislativa en Guatemala". García Méndez, Emilio y Beloff, Mary. "Infancia, Ley y Democracia". Ed. Temis. Santa Fe de Bogotá, Buenos Aires, 1999.

³⁷ *Vacatio legis* es el plazo que da la ley para adecuar las instituciones y todo aquello que se requiera para su aplicación. Durante este tiempo, la ley no está en vigencia, pero se inician los preparativos para que pueda hacerse efectiva al término de ese plazo. En el caso de Guatemala, se estableció el término de un año, pero por medio de diversos recursos se prolongó indefinidamente hasta que se aprobó la nueva Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia el 15 de julio de 2003.

entre los jueces, fiscales, defensores públicos, funcionarios del Ministerio Público y la policía, de los lineamientos de la CDN y la aplicación del sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley que en ella se establece. El Código de la Niñez y la Juventud aprobado pero no vigente, establecía todo un nuevo procedimiento de justicia para los adolescentes en conflicto con la ley penal. Por ello, las capacitaciones se dirigieron a enseñar a estos profesionales su forma de ejecución y funcionamiento y el significado y alcances de contemplar al adolescente como un sujeto de derechos y garantías. Como producto de estas capacitaciones y reuniones con el poder judicial, los profesionales de la justicia y UNICEF firmaron un documento de unificación de criterios para el ejercicio de la justicia penal juvenil, el cual determinaba la aplicación concreta de las garantías y derechos reconocidos por la CDN y el código aún sin vigencia. Este tipo de documentos no tenía precedentes en el país, hasta el punto de que la justicia de adolescentes ha sido la única rama de la justicia en Guatemala que cuenta con un instrumento de estas características. Este documento ha servido para la actualización de los jueces además de ser utilizado por ellos como guía en su ejercicio profesional durante el periodo de no vigencia de la nueva ley para la infancia. Puede considerarse muy meritorio el trabajo de UNICEF y del poder judicial en esta etapa, al haber logrado la aplicación de los principios de la CDN y normas internacionales en tribunales a pesar de la inexistencia de una ley nacional acorde con los mismos, basándose exclusivamente en la Constitución guatemalteca y la primacía del derecho internacional sobre el nacional.

Pero además, UNICEF firmó otro convenio con la Secretaría de Bienestar Social en 2001, quién en virtud de la ley

era la encargada de ejecutar las sanciones o medidas impuestas a los adolescentes en las sentencias de los jueces. A fin de proporcionar a los jueces opciones distintas a la privación de libertad y con ello eliminar la misma en aquellos casos en que fuera posible dictar otro tipo de sanción alternativa a la prisión, UNICEF se abocó a reforzar el programa de Libertad Asistida. Es preciso señalar que este programa ya existía, pero no estaba funcionando de acuerdo a su finalidad ni estaba siendo eficaz. Actualmente está arrojando resultados muy positivos, motivo por el cual ha sido incluido en este estudio.

Por otro lado, hay que mencionar que esta labor de difusión y capacitación de las instituciones en materia de derechos de la niñez no ha sido abandonada por UNICEF, habiéndose incluido en su Plan de Cooperación 2002-2006 bajo el programa "Estado de Derecho y Participación Ciudadana", que busca, entre otros fines, el de promover políticas públicas y reformas legislativas adecuadas a la CDN. UNICEF acompañó en Planes de Cooperación anteriores la tarea legislativa en Guatemala de incorporación de los derechos de la niñez desde su inicio. Teniendo en cuenta los once años desde que se aprobó la CDN y se inició el proceso de elaboración de una nueva ley y las enormes vicisitudes que ésta ha sufrido en ese periodo, acompañado de hechos tan graves como el fenómeno de las adopciones ilegales internacionales en el país y una campaña ferozmente agresiva en contra de la nueva ley, el apoyo de UNICEF en materia legislativa y de políticas públicas ha sido muy importante. La relevancia de este programa se vuelve a poner de manifiesto ante la aprobación de la nueva ley de infancia, que obliga a abrir un nuevo periodo de adecuación y de reforma institucional.

El programa de Libertad Asistida

A pesar de la existencia previa del programa de Libertad Asistida, UNICEF y la Secretaría de Bienestar Social decidieron modificar su funcionamiento a fin de que lograra resultados verdaderamente eficaces en aquellos adolescentes que fueran sometidos a esta medida y así demostrar también los efectos beneficiosos de las medidas alternativas a la privación de la libertad en los adolescentes. Hasta el momento, los jueces venían dictando sentencias que normalmente consistían en la privación de libertad, como consecuencia de una inercia institucional anterior a la CDN y también por la falta de opciones. El antiguo Código de Menores recogía medidas alternativas a la privación de libertad, pero, en la práctica, la única alternativa existente era la que estaba en funcionamiento en la Secretaría de Bienestar Social que, como se expuso anteriormente, no estaba dando buenos resultados.

El éxito de algunos programas de UNICEF se demuestra precisamente en el momento en que pueden prescindir del apoyo de este organismo internacional, en virtud de que ya han adquirido autonomía y sustentabilidad propias. En este caso, UNICEF apoyó fuertemente con su financiamiento el proyecto de Libertad Asistida de la Secretaría de Bienestar Social como punto de partida, para poder contar con los recursos humanos y materiales necesarios para su puesta en marcha. Además se hizo preciso buscar colaboradores del sector privado que estuvieran dispuestos a apoyar al adolescente desde las escuelas, centros de salud, ONG, y a admitir como trabajadores, en el caso de las empresas, a estos adolescentes acusados de infringir la ley. Vencer la resistencia natural de los empresarios

en un primer momento fue difícil pero poco a poco, gracias al esfuerzo y constancia de la Secretaría en esta búsqueda de apoyos y la mediación de UNICEF en ocasiones, fue posible finalmente contar con una red de 40 colaboradores, actualmente. Una vez que se contó con los recursos materiales y humanos indispensables, la colaboración de UNICEF consistió en un asesoramiento y capacitación de los operadores de este programa, es decir, los trabajadores sociales, psicólogos y demás miembros del equipo de la Secretaría involucrados en el mismo. Actualmente, UNICEF está presente dando seguimiento a los casos de los jóvenes en libertad asistida para conocer los resultados, prestando apoyo técnico esporádico y asesoramiento general. Sin embargo, el programa de Libertad Asistida se ha convertido en un programa de la Secretaría de Bienestar Social, la cual financia sus costos y lo gestiona autónomamente.

El programa está conformado por una coordinadora, 2 trabajadoras sociales, un psicólogo y 5 estudiantes de trabajo social de la Universidad San Carlos. Esta Universidad acordó poner a disposición de la Secretaría de Bienestar Social a 5 estudiantes de último grado de Trabajo Social como forma de colaboración para atender esta población juvenil en conflicto con la ley. Los estudiantes permanecen durante seis meses en el programa, coincidiendo durante un mes con aquellos que les van a reemplazar y, al tiempo que proporcionan este servicio, les sirve de formación profesional en su materia. Este acuerdo supuso un desahogo económico importante para la Secretaría de Bienestar Social y una forma de tener personal especializado ajeno a la institución trabajando en el programa constantemente.

Los adolescentes que llegan al programa de Libertad Asistida oscilan entre los 13 y los 18 años³⁸. Estos son remitidos por el juez mediante sentencia, la cual simplemente expresa el tiempo en el cual el o la adolescente deberá estar sometido a una sanción de libertad asistida. Es tarea de la Secretaría de Bienestar Social, a través de su programa de Libertad Asistida, la de determinar la forma de cumplir con esta sanción impuesta y ejecutarla. También pueden ser remitidos los adolescentes por revisión de una sanción anterior. Estos son los casos de aquellos que estaban cumpliendo una pena privativa de libertad y dadas las circunstancias – buen comportamiento, perfil para el programa, posibilidades de rehabilitación, entre otras – el juez decide modificar su sanción y permitirles salir de un centro de internamiento e ingresar en el programa de Libertad Asistida.

Cuando la persona adolescente llega a la Secretaría de Bienestar Social para participar en este programa, es recibida por el equipo y se le explica en qué consiste el mismo. En este momento, está acompañada por una persona adulta que se hace responsable de que asista al programa y cumpla con lo establecido en él. Este responsable está designado por el juez; normalmente es su padre, madre, tutor, o algún familiar. En ese momento, el adolescente habla con el psicólogo y él, junto a la persona designada como responsable, hablan con la trabajadora social. En estas entrevistas se determinan las inquietudes del adolescente, su personalidad, sus circunstancias familiares, sus necesidades de educación y formación profesional y en función a todo ello se elabora un plan. En ese plan se busca atender las necesidades del o de la adolescente, sin prestar tanta atención al delito cometido, buscando su reintegración a la escuela

cuando ello sea posible, la elección de un trabajo que le resulte de interés entre los disponibles y sólo si es mayor de 14, y las terapias a seguir. Este plan es presentado al juez para su aprobación y una vez obtenida la misma, se inicia su ejecución.

Un aspecto positivo de este programa es que el perfil admitido en el mismo es muy amplio, al recibirse adolescentes que hayan cometido cualquier tipo de delito grave y con problemas o no de adicción a las drogas. Además, aunque se exige que sea la primera vez que hayan pasado por el programa de Libertad Asistida, no se excluye a los reincidentes en el delito que hayan cumplido otras sanciones diferentes. El único requerimiento básico consiste en que tengan algún tipo de relación familiar o afectiva, es decir, un apoyo externo al programa, ya que, como parte del mismo, también se trabaja con estas personas, se les visita periódicamente, se les hace un estudio y acuden con el o la adolescente a las terapias y reuniones cada 15 días.

En las entrevistas sostenidas con el equipo de profesionales, manifiestan que sus objetivos con el o la adolescente son, básicamente, identificar las causas que le llevaron a la comisión del delito para trabajar psicológicamente con él o ella y ofrecerle oportunidades de empleo y educación que permiten su reincorporación en su hogar como un ser productivo y socialmente responsable. En el aspecto psicológico no reparan tanto en el delito cometido ya que, según su criterio, esta cuestión les ha sido ya reiterada en numerosas ocasiones durante el procedimiento desde el momento en que son detenidos y por ello, prefieren dejarla a un lado e intentar avanzar en la reparación emocional del adolescente.

³⁸ El Código de la Niñez y la Adolescencia definía al niño y al adolescente en función de la edad, siendo niños y niñas aquellos que no habían cumplido aún los 13 años de edad, y adolescentes los que habían cumplido 13 años y todavía no tenían 18. En el Código se excluía a los niños y niñas del sistema de responsabilidad penal. A pesar de que el Código nunca entró en vigor, como consecuencia de las capacitaciones impartidas, se introdujo este principio de hecho por parte de los jueces y se han respetado los límites de edad mencionados.

Cuando son reintegrados en la escuela, no se da a conocer a los maestros ni a los alumnos la circunstancia de su cumplimiento de una sanción, a fin de ni ser discriminados ni sobreprotegidos por los maestros. Los trabajadores sociales dan seguimiento a sus calificaciones y asistencia a los cursos. En el caso de su incorporación a una de las empresas asociadas al programa, se someten al mismo régimen laboral de cualquier adolescente guatemalteco que haya cumplido 14 años y aún no tenga 18, recibiendo el sueldo mínimo estipulado y gozando del mismo número de días de vacaciones y amparo del seguro social. Si alguna empresa no estuviera cumpliendo con estas condiciones, la Secretaría de Bienestar Social, encargada de vigilar, instaría al empresario a que lo hiciera. Se puede decir que el principio del interés superior del niño está siendo satisfactoriamente cumplido, siendo este uno de los logros fundamentales de esta experiencia, al permitir aplicar una sanción sin la restricción de los demás derechos fundamentales del adolescente.

Asimismo resulta interesante comprobar que algunos empresarios se interesan por estos adolescentes y dan seguimiento a su situación, se relacionan con ellos y les ofrecen capacitación y trabajo posteriormente al término de la sanción. Este es un importante logro, teniendo en cuenta que frecuentemente es un reto difícil involucrar a la sociedad y al sector privado en el compromiso por la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley. Recordemos que en un inicio supuso un gran esfuerzo para la Secretaría encontrar empresarios que quisieran contratar a estos adolescentes. Con ello también se da cumplimiento a lo establecido por las Directrices de Riad como un elemento importante para la prevención de las conductas delictivas en la adolescencia, y es la vinculación del

sector privado en la ejecución de estos programas.

En el caso de los jueces, a pesar de que en virtud de la unificación de criterios firmada están obligados a revisar el informe periódico que el equipo elabora sobre los progresos y dificultades del adolescente, esto no siempre ocurre, existiendo jueces muy comprometidos que le dan un seguimiento cercano, y otros que no lo hacen. Para la superación de este obstáculo, así como del desconocimiento de muchos jueces de la existencia de esta medida alternativa, los trabajadores del equipo de la Secretaría de Bienestar Social se acercan periódicamente a ellos y les dan a conocer las características del programa de Libertad Asistida y sus resultados, ya que aunque esta información se ha incluido en las capacitaciones del poder judicial, sin embargo, la falta de coordinación interinstitucional hace que muchas veces no lleguen a tener conocimiento del programa.

Los resultados son verdaderamente ilustrativos. Durante el año 2001, que inició el programa, se atendió a 89 adolescentes; en el 2002 fueron 112 y en la primera mitad del 2003 han sido 103. Solamente 2 adolescentes, de los 304 recibidos en los dos años y medio de vigencia del programa, decidieron no acudir a las actividades programadas en el plan, y otros 2 cometieron un delito durante el mismo. Algunos mostraron un cambio efectivo en su conducta en los seis meses que duró su medida de libertad asistida, sin haber dado muestras de precisar de más tiempo de sanción para su reinserción.

Debido a la dificultad de recabar estadísticas en materia de justicia juvenil en Guatemala³⁹, se desconoce el número de adolescentes que posteriormente han reincidido en el delito.

³⁹ No se cuenta en los juzgados con un servicio que recoja y sistematice estos datos.



UNICEF/HQ00-0796/Donna DeCesare

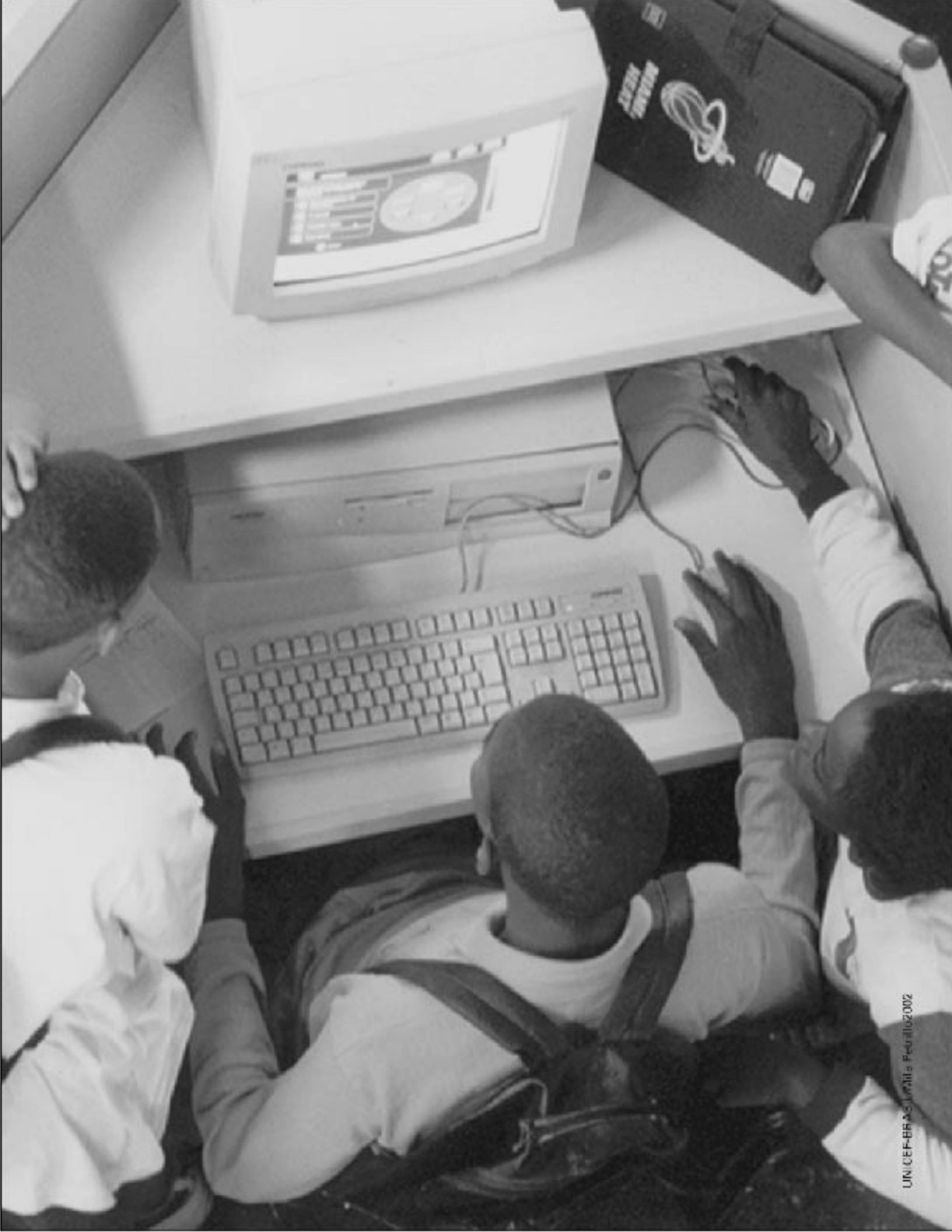
Sin embargo, una muestra del éxito y de la reducción de esta posibilidad es que muchos de ellos deciden quedarse en las empresas trabajando e incluso seguir acudiendo a las terapias, a pesar de haber terminado el periodo de sanción establecido. Cuando esto ocurre, la Secretaría de Bienestar Social no pone objeción y, si puede, sigue recibiendo a los adolescentes y a sus familiares de forma gratuita. Incluso se entrevistó a un joven, ya adulto, que había sido remitido al programa de Libertad Asistida durante seis meses y posteriormente fue contratado en un centro penitenciario para adolescentes con medida de privación cautelar de libertad para apoyar a los adolescentes ingresados.

Los testimonios recogidos son más que elocuentes. Los jóvenes utilizan expresiones para describir su situación antes de incorporarse al programa de Libertad Asistida tales como "nadie, pero nadie hubiera dado cinco centavos por mí", "vivía en las tinieblas", "estaba metido en lo peor de lo peor", y para

exponer su situación posterior "ahora ya puedo seguir adelante", "ya no ando en eso de las pandillas, dejé las drogas, volví a estudiar...". Las familias también manifiestan haber recibido mucha ayuda del programa y también algunas siguen asistiendo a las reuniones periódicas, los campamentos y las terapias, a pesar de que el adolescente ya terminó su medida.

En vista de estos éxitos, pero conscientes de que es preciso crear más opciones alternativas a la privación de libertad, la Secretaría de Bienestar Social está buscando la forma de incorporar un programa de Servicios en Beneficio de la Comunidad. En estos momentos se encuentra en su fase inicial, con la generación de la infraestructura y la capacitación del personal que estará a cargo de la ejecución este nuevo programa. Para ello, se está contando con la colaboración e intercambio de conocimientos y experiencias de las personas que forman parte del programa de Libertad Asistida.





CENTRO DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE TOCUMEN, PANAMÁ

Antecedentes

Panamá nace como país independiente en 1903, al separarse de Colombia. Su ubicación como punto de conexión de las Américas Central y del Sur, y de los Océanos Pacífico y Atlántico a través del Canal, le constituye como un país muy estratégico comercialmente y, por ende, con una gran circulación de capital tanto humano como material. El país tiene algo más de 3 millones de habitantes, de los cuales más de 1 millón, concretamente el 38.51%, son niños, niñas y adolescentes⁴⁰.

Tras 21 años de gobierno militar, a partir del año 1990 comienza una etapa democrática para el país que, probablemente por sus pocos años de vigencia, aún no ha terminado de permear en todas las instancias sociales e institucionales. Una muestra de las dificultades son las vicisitudes sufridas por la Ley del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, tanto para ver la luz, como para ser desarrollada, habiendo incluso padecido una reforma antes de haberse creado todos los órganos y mecanismos necesarios para su aplicación.

Panamá ratificó la CDN el 6 de noviembre de 1990 y a finales de 1994 aprobó el Código de la Familia. Este código había sido discutido durante 10 años antes de su aprobación y obedecía a criterios no basados en la CDN, sin embargo, quiso incluir algunos de los nuevos principios aunque sin conseguirlo plenamente y sin lograr desvirtuar su carácter tutelar inicial. Poco después de su entrada en vigor surgió una demanda de reforma y especialización del tema de infancia, para

desvincularlo de otros temas como mujer y familia, incluidos también en el código.

En 1997 se crea una Comisión de Estudio dedicada exclusivamente a la elaboración de una propuesta integral de Ley de Niñez y Adolescencia. Sin embargo, ante la gran presión de la sociedad y del gremio de los transportistas por endurecer la justicia penal para los adolescentes con penas más severas y desde menor edad, esta comisión se abocó con prioridad y exclusividad a dar una respuesta racional al problema de la inseguridad ciudadana y la delincuencia juvenil. De esta forma se separó la propuesta de ley de responsabilidad penal de otra que podría venir más tarde y abarcar el resto de temas vinculados con los derechos de la niñez⁴¹.

UNICEF ha venido apoyando el fortalecimiento institucional y las reformas legislativas de adecuación a la CDN desde su Plan de Cooperación 1992-1996, pero sus labores han sido diversas en este campo dependiendo del momento. En el Plan de Cooperación mencionado se apoyó la difusión y promoción de la CDN; en el siguiente, firmado para el periodo 1997-2001, UNICEF formó parte de la Comisión de Estudio encargada de la elaboración de una Ley de Niñez y Adolescencia, y que preparó y asesoró la redacción de la Ley del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia (también llamada Ley 40), que fue aprobada el 26 de agosto de 1999. Durante ese periodo se inició además el proceso de capacitación y divulgación de la ley recién aprobada, produciendo numerosos materiales informativos y de estudio.

⁴⁰ Según las estimaciones de la Contraloría General de la República Panameña para el año 2003, el número de habitantes es de 3,116,277 y de ellos, 1,200,374 son menores de edad.

⁴¹ Comentario al Proceso de Reforma Legislativa en Panamá. Esmeralda Arosemena de Troitiño. Infancia, García Méndez, Emilio y Beloff, Mary. "Infancia, Ley y Democracia". Ed. Temis. Santa Fe de Bogotá, Buenos Aires, 1999.

Bajo el nuevo Plan de Cooperación 2002-2006, UNICEF ha venido asesorando al país en la aplicación y desarrollo institucional de la ley y se ha abocado a la capacitación de los nuevos profesionales del sistema de justicia penal para adolescentes, esto es, jueces, magistrados, fiscales y defensores. Asimismo, UNICEF elaboró una investigación en la que se estudió a fondo la Ley 40 y sus implicaciones presupuestarias e institucionales para desarrollar una estrategia de aplicación de la ley. Asimismo, se han organizado anualmente, mediante convenio con el poder judicial, cursos especializados en la materia para los nuevos actores jurídicos, incluyendo a la Policía Nacional. Como parte de su colaboración, UNICEF ha estado presente en las controvertidas negociaciones, discusiones y debates surgidos durante el periodo anterior a la aprobación de la ley, así como posteriormente. Durante el movimiento de reforma de la misma, organizó talleres, seminarios y foros de discusión con miembros del Congreso, personal del poder u órgano judicial, universitarios y miembros de la sociedad civil, donde se invitó a expertos internacionales de gran prestigio en la materia y dio apoyo y seguimiento a las actividades de los centros de cumplimiento en privación de libertad.

Una de las vicisitudes atravesadas por la ley que nos ocupa, la constituyó el hecho de que su aprobación se dio sin la asignación del presupuesto necesario para la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de justicia que creaba. Ante esta dificultad, la Corte Suprema presentó una solicitud para postergar el nombramiento de los nuevos cargos e instancias administrativas, es decir, la creación de los nuevos órganos de justicia para adolescentes. En base a esta petición, en el año 2000 el Congreso aprobó una ley que permitió el retraso de

estos nombramientos hasta enero de 2002. Sin embargo, cuando llegó esta fecha, el Presidente de la Suprema Corte se encontró nuevamente sin presupuesto suficiente; solicitó un crédito extraordinario del presupuesto nacional para poder hacer frente a este requisito de la ley, crédito que fue otorgado en agosto de 2002. Es por este motivo que hubo que esperar a enero de 2003 para que se nombraran los fiscales de adolescentes para la ciudad capital y hasta el 1 de agosto del mismo año para que se nombrara el juez de cumplimiento único para todo el país y algunos jueces penales de adolescentes. Los defensores especializados para adolescentes también acababan de ser nombrados a finales de agosto del presente año.

La tardía creación de estos órganos no ha impedido la puesta en marcha de la ley, la cual, ha venido siendo aplicada por los Jueces de Niñez y Adolescencia, que cambiaron su anterior denominación de Jueces Tutelares pero que siguen recibiendo todo tipo de causas relacionadas con la infancia, tanto aquellas en las que un menor de edad necesita de la protección del Estado y no ha cometido delito alguno, como aquellas en las que el adolescente aparece acusado de una infracción a la ley y es necesario aplicarle la Ley del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. Obviamente esto generó dificultades en la aplicación de la ley, al verse los jueces operando en dos ramas del derecho muy diferentes, la civil y la penal, y además no contar con los demás instrumentos que la ley dispone como los fiscales y defensores especializados, o la figura del juez de cumplimiento, recientemente nombrado.

Asimismo, este retraso en los nombramientos y la conjunción de funciones en los Jueces de Niñez y Adolescencia causó una gran

acumulación de causas por resolver y de procesos judiciales en mora. Actualmente, los Juzgados Penales de Adolescentes recientemente nombrados se enfrentan al reto de iniciar su trabajo con esta acumulación de expedientes.

La ley encontró resistencias por parte de la sociedad panameña desde su aprobación debido al enfoque tutelar tradicional prevaleciente en la misma así como al tratamiento sensacionalista de los medios de comunicación del tema de adolescentes en conflicto con la ley. Para los padres de familia y los maestros, los derechos de la niñez restan autoridad a sus funciones y es preciso ser duro con los menores de edad. Para la ciudadanía en general, los adolescentes constituyen un riesgo importante para la convivencia pacífica y la seguridad en las calles. Algunos sectores profesionales y gremiales, como vimos, se suman y alimentan estas demandas de dureza en las sanciones y reducción de garantías. Por este motivo, a pesar de que la ley aún no había sido puesta en aplicación con todos los elementos necesarios para su efectividad y, por tanto, tampoco había podido demostrar sus resultados, el 6 de junio de 2003 se aprobó una Ley que modifica diversos artículos de la Ley del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia con la finalidad de endurecerla y recortar sus garantías. Cabe mencionar que, a pesar de la presión social y gremial, también hubo sectores que se pronunciaron en contra de la reforma, los cuales, apoyados por UNICEF, consiguieron contrarrestar significativamente el número y la gravedad de las reformas propuestas ante el Congreso.

A fin de hacer frente a las resistencias por parte de la sociedad, y conscientes del importante papel de los medios de comunicación al respecto, UNICEF estableció una alianza estratégica con el

Colegio Nacional de Periodistas de Panamá, organismo que abarca el 90% de los periodistas del país, en virtud de la cual se les proporciona información cuantificable y objetiva sobre delincuencia juvenil y cursos sobre los contenidos de la CDN y el manejo del tema en los medios de comunicación. Como resultado, se convirtieron en aliados que difundieron materiales elaborados por UNICEF al respecto y organizaron debates y programas en los que se habló de este problema con un enfoque objetivo y respetuoso de los derechos de los adolescentes.

Centro de Cumplimiento de Sentencia en Privación de Libertad de Tocumen

En 2001, en base a la investigación realizada por UNICEF de definición de una estrategia de fortalecimiento institucional para la puesta en marcha de la Ley 40, se firma un convenio con el Instituto de Estudios Interdisciplinarios. En esta investigación se habían establecido las necesidades estructurales y de personal de las instituciones componentes del sistema de justicia para su adecuación a la nueva ley. A través del convenio, se hizo un plan de trabajo para poner en marcha las adecuaciones pertinentes en el Instituto de Estudios Interdisciplinarios, órgano dependiente del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA).

Este Instituto es el designado por la Ley 40 para la ejecución de las sanciones, tanto privativas como no privativas de libertad. En el presente capítulo revisaremos la experiencia de un centro de privación de libertad de cumplimiento de sentencia, el de Tocumen, en donde los jóvenes cumplen una condena definitiva impuesta por el Juez. En este centro cumplen sentencia adolescentes de ambos sexos, sin embargo, destacaremos la parte del centro dedicada

a los varones, ya que la de mujeres aún presenta algunos rezagos.

El artículo 37 de la CDN dispone la utilización de la sanción en medio cerrado como una medida de último recurso y por el menor tiempo posible. Esto es así porque se presume que la privación de libertad es una restricción a un derecho fundamental que en el caso de los adolescentes, como personas aún en formación, perjudica su desarrollo. En este sentido es preciso ser cauteloso con la consideración de esta medida como una “buena experiencia”, ya que, en todo caso, las mejores experiencias son las que producen efectos positivos en régimen abierto.

Sin embargo, no puede olvidarse la existencia de adolescentes en centros de cumplimiento cerrados como respuesta a delitos graves que la ley dispone incluso aunque se considere la medida de último recurso. Y para estos adolescentes, para los cuales no exista otra alternativa más que el internamiento, se buscarán las formas de evitar mayores restricciones de derechos que la libertad, y de definir un plan individual con actividades que efectivamente busquen y logren su educación y reinserción en la sociedad. Esta fue precisamente la consideración atendida por el Instituto de Estudios Interdisciplinarios a la hora de definir la política de reinserción social de los jóvenes internos en centros de cumplimiento y más concretamente en el centro de Tocumen.

Cuando el joven ingresa en el centro de internamiento, el equipo interdisciplinario del mismo realiza una evaluación social, psiquiátrica, psicológica y de salud del adolescente con la sentencia remitida por el juzgado y la información obtenida por medio de entrevistas con el adolescente y su familia, así como las visitas a su comunidad. En un plazo de 3 días, los

miembros del equipo se reúnen para elaborar un plan individual de ejecución, de acuerdo al plazo de cumplimiento establecido en la sentencia por el juez. Esto significa que deben ajustar las actividades programadas al adolescente conforme al tiempo fijado por el juez. No cabe la posibilidad de reprogramar el tiempo de cumplimiento de la sanción a fin de efectuar más actividades con el adolescente, ya que se estaría violentando la sentencia definitiva dictada, la cual, establece una medida que no puede ser modificada. El plan de cumplimiento intenta abarcar todas las áreas concernientes al adolescente (personal, educativa, comunitaria, familiar...) y expone las actividades que se buscará efectuar para el mismo durante el tiempo de duración de la condena a fin de lograr la educación y socialización del adolescente. El plan es muy completo, así como los informes que periódicamente se remiten al juez sobre la evolución del adolescente.

El centro pone especial atención en que el adolescente acceda a la formación educativa en el grado correspondiente, así como a los servicios médicos que pueda requerir, en que pueda convivir en algunos momentos con su familia y pueda participar en actividades espirituales y religiosas, laborales y también lúdicas y deportivas. De esta forma, se intenta cumplir con el derecho a la educación, la salud, la convivencia familiar, la libertad de culto, el trabajo durante la edad permitida y el juego.

La educación es considerada en los centros como algo primordial en la formación y reinserción del joven, de ahí que cuando el Ministerio de Educación recortó el presupuesto en el año 2002 y dejó de enviar maestros a los centros de internamiento, los centros asumieron el pago directo de los maestros, a pesar de que el Ministerio de Educación tiene una

responsabilidad con estos adolescentes que no debería eludir. Además, se buscan cursos de formación a distancia para los jóvenes de acuerdo a sus inquietudes (idiomas, cursos específicos de formación profesional, etc.) y se promueve constantemente en ellos el estudio, también a nivel superior, apoyando su acceso a la universidad.

Dentro del centro de cumplimiento, se organizó un club de lectura que fomenta el intercambio de libros, comentarios y debates tanto al interior como al exterior. Por medio de este club, los jóvenes se comunican periódicamente con la Universidad Santa María La Antigua, que en un inicio promovía que sus estudiantes asistieran al centro a impartir algunas charlas para los adolescentes, mientras que con posterioridad, los propios jóvenes internados han comenzado a asistir a la universidad a impartir otras charlas. Asimismo, en ocasiones los jóvenes tienen la oportunidad de conocer a escritores e incluso entrevistarlos en sus casas o despachos. Esto supone un aliciente importante para la lectura y el interés por temas de actualidad o determinadas materias que abren las perspectivas de los jóvenes hacia otros campos.

Cuando existe la oportunidad, se busca la realización de actividades en el exterior. En el año 2001 los adolescentes participaron como personal voluntario en el Festival Mundial de la Juventud al que asistieron 10,000 jóvenes. Colaboraron en distintas tareas como acompañamiento de los ponentes y de los asistentes, preparación de las áreas de reunión, asistencia misma a las conferencias, etc. Los asistentes nunca supieron que se trataba de jóvenes en cumplimiento de una condena. Los adolescentes entrevistados mostraron su satisfacción y entusiasmo por haber sido parte de este evento.

Dentro de las actividades en el interior se incluye el deporte, las actividades religiosas y también el trabajo. Para esto último, algunas empresas han querido colaborar mediante la instalación de la infraestructura necesaria para el trabajo en talleres mecánicos, así como con pollos de granja. El trabajo desempeñado es remunerado por los empresarios. Los frutos de esa remuneración son gestionados por el propio centro de cumplimiento, que los destina a actividades que van directamente dirigidas a los jóvenes, como el pago de los maestros, y otra parte se ingresa directamente en una cuenta abierta por el adolescente al momento de su ingreso. El centro promueve el compromiso de la familia a depositar mensualmente una cantidad al joven en esa misma cuenta, la cual será reembolsada al mismo al momento de salir, pero es difícil lograr este acuerdo, por desinterés de las familias o por falta de recursos económicos. También se desarrolla una actividad agrícola en el pequeño huerto que existe en el centro. Para las actividades deportivas existe un gimnasio dentro del recinto y para las religiosas hay una capilla ecuménica donde los jóvenes pueden acudir independientemente de la religión a la que pertenezcan. Además reciben visitas de miembros de diferentes órdenes religiosas que acuden para organizar reuniones, grupos de oración, y otras actividades de esa naturaleza.

Una parte importante de la reinserción del joven la constituye el trabajo con su familia, por lo que se ofrecen terapias grupales y charlas que les ayuden a entender las causas por las que el adolescente se vio inmerso en la comisión de un delito y las formas de ayudar al mismo. Sin embargo, este contacto no siempre se logra, bien porque las comunidades donde las familias residen están alejadas de los

centros o bien por el mero desinterés de éstas. Teniendo esto en cuenta, mensualmente se hace una convivencia familiar, comen todos juntos y se desarrollan diversas actividades, incluyendo charlas grupales sobre temas de importancia para la reinserción del joven. Durante el resto del tiempo se intenta mantener el contacto, comunicando cada anomalía o problema sufrido por el adolescente en caso de que esto suceda.

Como recomendación sería importante contar con un equipo interdisciplinario que pudiera acudir a las comunidades y trabajar allí directamente con las familias, además de las charlas impartidas dentro del centro.

Existe una separación absoluta entre chicos y chicas, tanto en los dormitorios como en las actividades, en cumplimiento de las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. El personal penitenciario también es del mismo sexo que la población reclusa. Sin embargo, para las mujeres no hay una oferta tan amplia de actividades y no están separadas en función del tipo de privación de libertad al que están sometidas, cautelar o definitiva.

En el centro de privación de libertad visitado, las habitaciones de los jóvenes son amplias, están limpias y con suficiente ventilación. Los muros interiores llegan a la mitad, dejando un amplio espacio que permite la vista y comunicación fluida con los residentes de las demás habitaciones, evitándose así la sensación de encierro. El número de internos en relación a la superficie del lugar permite el mantenimiento de condiciones dignas para los adolescentes y de seguimiento a su evolución. Actualmente, el centro de cumplimiento de Tocumen alberga a 32 hombres y 7 mujeres⁴².

El personal del centro ha sido capacitado mediante cursos de formación impartidos por el poder judicial con la colaboración de UNICEF. Las autoridades del Instituto de Estudios Interdisciplinarios y del centro de cumplimiento son personas conocedoras de la CDN y las normas internacionales que rigen las condiciones de la privación de libertad y el tratamiento para adolescentes. Los adolescentes entrevistados mencionaron que siempre han estado atendidos y motivados por el personal, en el cual encontraron personas de apoyo y confianza que les ayudaron a resolver problemas que tenían antes de ser internados como la drogadicción, la baja autoestima, el abandono de la escuela, entre otros.

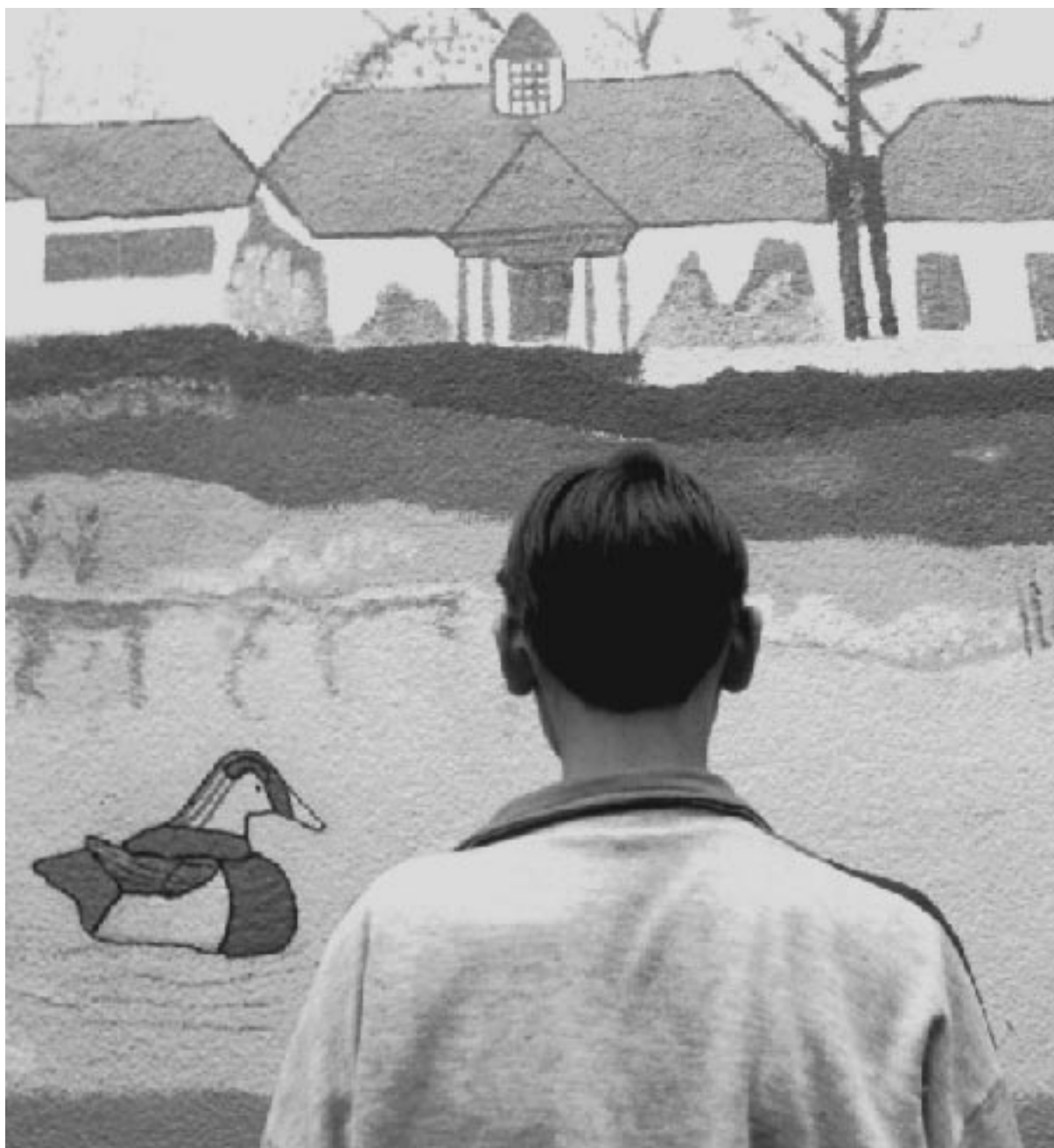
A pesar de que se desconocen las cifras de reinserción o reincidencia en el delito, a partir de las entrevistas se pudo comprobar los esfuerzos de recuperación de muchos de los adolescentes residentes en el centro de Tocumen, los cuales reconocieron su cambio personal y el aprendizaje de instrumentos importantes para salir adelante cuando recuperen su libertad. Se entrevistó también a adolescentes y familiares de los mismos en cumplimiento de medidas socioeducativas en régimen abierto, que también se realizan bajo el auspicio del Instituto de Estudios Interdisciplinarios. Nuevamente se comprobó el compromiso y calidad del trabajo realizado con los jóvenes.

Partiendo de la consideración de que la privación de libertad nunca puede ser considerada como algo positivo para el desarrollo del adolescente, quizás la virtud del centro de cumplimiento de Tocumen reside precisamente en su intento por reducir al máximo posible sus efectos negativos en el adolescente, buscando opciones de actividades extramuros para que los adolescentes puedan disfrutar de los demás derechos,

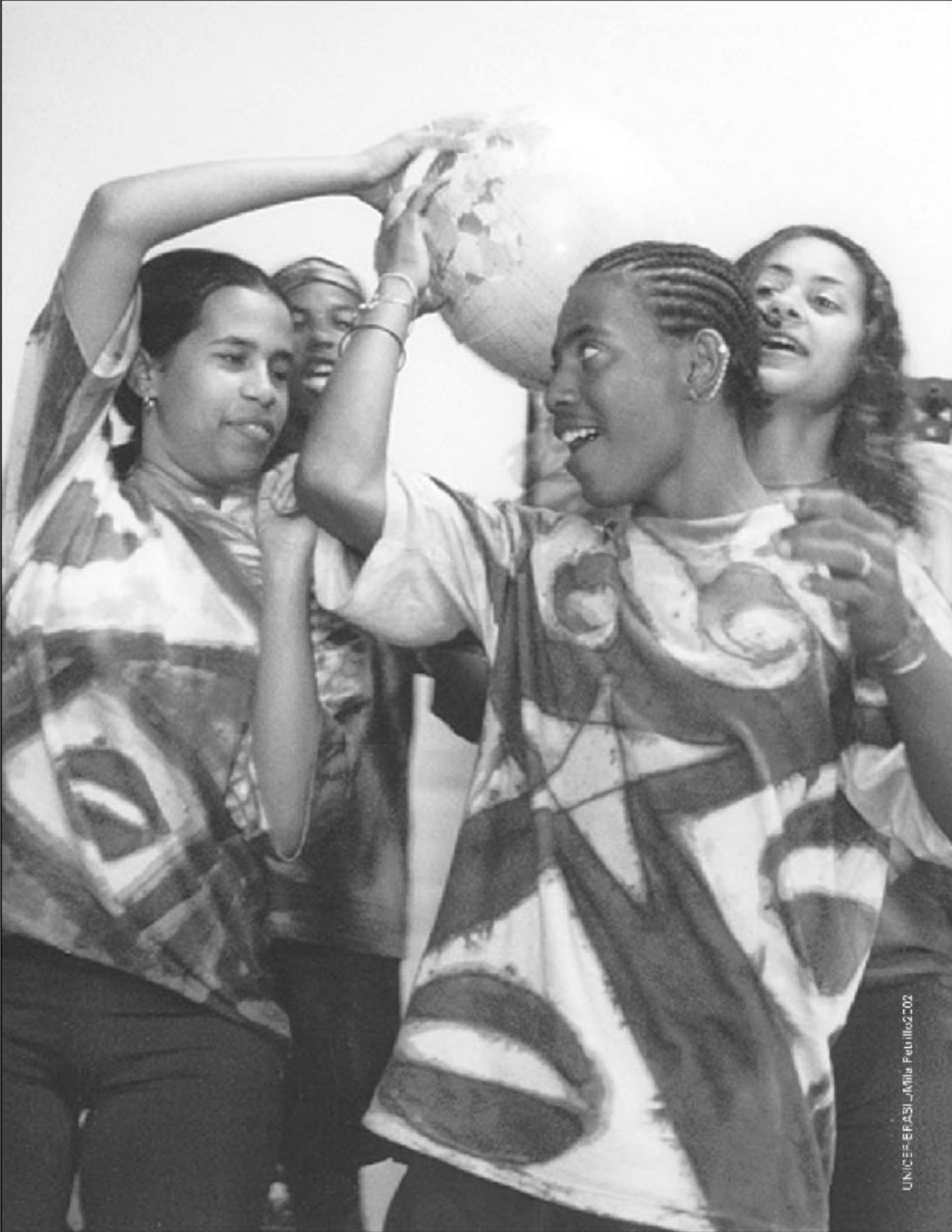
⁴² Informe del Instituto de Estudios Interdisciplinarios al Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia de 4 de agosto de 2003.

como la educación, la salud, la convivencia familiar, el deporte, etc. y dando un seguimiento cercano a su evolución con un personal capacitado y comprometido con los derechos de los mismos. A pesar de las dificultades que atraviesan, de carencia de recursos

económicos y humanos y de algunas cuestiones de operación que pudieran mejorarse, es un esfuerzo destacable de trabajo con adolescentes privados de libertad y de búsqueda de su reinserción en la sociedad que está dando resultados satisfactorios.



UNICEF/HQ01-0426/Donna DeCesare



CONCLUSIONES

El desarrollo nacional de la CDN implica complicados cambios, no solamente en las leyes sino también en las estructuras institucionales y, sobre todo, en la consideración por parte de todos los actores sociales y políticos de los niños y las niñas como seres con derechos humanos y con capacidad para exigirlos. Como parte de estos cambios, se incluye la regulación de sistemas de responsabilidad penal juvenil acordes con la CDN en y la puesta en marcha de todos los instrumentos necesarios para su aplicación. En virtud de que ello supone un proceso, los distintos países de la región de América Latina, y en especial los analizados en este documento, se encuentran en distintos momentos del mismo.

Estos esfuerzos han nacido de la iniciativa de organismos de la sociedad civil, como en el caso de Sao Paulo y Chile, o de los órganos gubernamentales, como en Guatemala y Panamá. También el propio poder judicial ha sido en ocasiones el motor para el cambio de sistema y generación de condiciones para el funcionamiento del mismo, como en el caso de Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo, en todos se ha mostrado una gran voluntad y compromiso por mejorar las condiciones de la adolescencia involucrada en la comisión de un delito y buscar la forma de apoyarle en su reinserción a la sociedad. Generalmente se ha encontrado funcionarios públicos mal pagados u organizaciones de la sociedad civil que han llevado a cabo estas acciones de forma altruista o a cambio de una escasa remuneración, sin que ello haya mermado su interés por hacer cumplir los derechos de la niñez y la adolescencia. Incluso este tipo de acciones en ocasiones les ha puesto en el punto de mira de muchas críticas, como en el caso de los defensores jurídicos en Chile, o los jueces de Nicaragua, en un contexto en el que el sistema de justicia

penal juvenil es generalmente cuestionado por la sociedad en toda la región.

En todas las experiencias analizadas sus protagonistas conocen a profundidad los contenidos de la CDN y los hacen valer en la medida de sus posibilidades. Se podría decir que otro punto en común de todos ellos es que la CDN es su marco de actuación como principio básico. La consideración del adolescente como sujeto de derechos humanos, con responsabilidades hacia la sociedad y con derechos y garantías exigibles al Estado está presente en todas ellas.

En base a estos conocimientos de la CDN se ha buscado la manera de superar las dificultades expuestas, teniendo siempre en cuenta el interés superior del niño en su interpretación más exacta y haciendo valer todos sus derechos. En este sentido, las carencias económicas o la falta de alternativas no han sido óbice para la utilización de medidas alternativas a la privación de libertad en Nicaragua. En el caso de Chile y de Guatemala, se ha buscado la forma de aplicar los principios y garantías en el procedimiento y la ejecución de sanciones, a pesar de que la ley nacional no los recogía, mediante el recurso directo a la CDN. En Panamá, se han buscado paliativos a la privación de libertad mediante la promoción de actividades en el exterior a los centros de cumplimiento, a pesar de que hubieran sido dictadas sentencias de internamiento para los adolescentes. En Sao Paulo, las organizaciones de la sociedad civil han reivindicado un derecho recogido en el Estatuto del Niño y del Adolescente aún pendiente de cumplimiento por las autoridades, el de municipalización de las medidas socioeducativas, como forma de vencer la ineficacia de los sistemas estatales de ejecución de estas sanciones.

En el caso de Costa Rica, el número de adolescentes privados de libertad es reducido y los jueces procuran utilizar esta medida durante el menor tiempo posible, a pesar de que la ley les faculta a imponer penas de hasta 15 años con un gran margen de discrecionalidad.

Por todos estos motivos, no podemos decir que la falta de recursos económicos, de infraestructuras orgánicas, de capacitación de algunos sectores, o de leyes garantizadoras de derechos, constituyen obstáculos insalvables en el proceso de puesta en vigor de la CDN. Hay que reconocer que dificultan en gran medida la aplicación de esta convención internacional y que no se puede abandonar la lucha para su superación. Sin embargo, en este documento han sido mostrados algunos ejemplos donde queda comprobado que el respeto de los derechos de la niñez y el cumplimiento de los compromisos internacionales no son algo utópico o solamente realizable por países sin carencias económicas. Aquello que hizo posible su realización en estos casos, fue el compromiso y esfuerzo de las personas involucradas en cada uno de los proyectos analizados.

Las prácticas revisadas han quedado instaladas de forma permanente y sostenible, dentro de las precariedades o fallas de cada sistema. A pesar del cuestionamiento permanente por parte de la sociedad de estos procedimientos penales especializados y de las dificultades para llevarlos a su aplicación, estas prácticas han logrado encontrar elementos para su subsistencia.

El apoyo de UNICEF en estos países no se ha basado en la financiación directa de infraestructuras o equipo técnico para las nuevas instituciones, salvo algunas excepciones muy puntuales. UNICEF busca la creación de condiciones para que estas prácticas se den a corto y mediano plazo y perduren en el tiempo, mediante la

generación de una cultura de respeto de los derechos de la niñez en todas las esferas sociales y ejercicios profesionales. Para ello, se ha abocado a la formación de los profesionales encargados del procedimiento penal para adolescentes, la asesoría directa en todas estas prácticas y apoyos de capacitación específicos, así como la mediación para extender esta cultura de respeto de derechos de la niñez a otros sectores y hacerlos partícipes de su responsabilidad para con los jóvenes.

En las entrevistas realizadas se puso de relieve, tanto por organismos de la sociedad civil como instituciones públicas, que uno de los aciertos de UNICEF, y que siempre se le ha reconocido, es su capacidad para respetar la independencia e institucionalidad de cada órgano del Estado y de las instituciones privadas. Esto ha contribuido al éxito en sus gestiones como mediador e interlocutor.

En ocasiones UNICEF ha prestado su apoyo como organismo internacional para que las voces demandantes del cumplimiento de la CDN estén acompañadas y sean recibidas con la consideración merecida, reiterando a las autoridades su compromiso internacional y legal respecto a la niñez y adolescencia de su país pero respetando su independencia.

UNICEF no lidera estos movimientos sino que acompaña a los que provienen de cada país. Han sido sectores específicos los que han iniciado la puesta en marcha de los sistemas de justicia penal para adolescentes, movidos quizás por las obligaciones estipuladas en la CDN, pero sobre todo, por un compromiso serio con la realización de los derechos de la niñez y en especial, la adolescencia en conflicto con la ley. UNICEF impulsa, coadyuva, alimenta y promueve este tipo de acciones con su apoyo, a fin de multiplicar sus efectos positivos, pero sin restar el mérito que de por sí poseen estas experiencias y las personas que las hacen posibles.

ANEXO

GUIÓN GENERAL DE PREGUNTAS FORMULADAS A LAS INSTITUCIONES Y PERSONAS ENTREVISTADAS

Fiscalía

1. Nombre y cargo.
2. Su función en el proyecto.
3. Contacto con los jóvenes durante el procedimiento.
4. ¿Desde cuándo hay ley?
5. ¿Considera positiva la ley?
6. ¿Cuántos jóvenes reciben al año?
7. ¿Cuántos jóvenes son remitidos a juicio? ¿Qué medidas alternativas al proceso existen?
8. ¿Desde cuándo está este proyecto en marcha?
9. ¿Cómo es el procedimiento? ¿Cuáles son sus etapas?
10. ¿Es un procedimiento acusativo / inquisitivo?
11. ¿Qué argumentos jurídicos utilizan? Nacionales, internacionales.
12. ¿Cómo se garantiza el derecho a la defensa de los jóvenes?
13. ¿Qué ocurre si son indígenas? ¿Alguna previsión especial?
14. ¿Qué garantías recoge la ley?
15. ¿Son las mismas garantías que para los adultos? ¿Hay alguna más?
16. ¿Hay límite para la prisión preventiva? ¿Cuál es? ¿Coincide con el de la ley?
17. ¿Han recibido capacitaciones? ¿Cómo y quién se las ha impartido? ¿Qué opina de ellas?
18. ¿Conoce la CDN y las reglas de NN.UU.?
19. ¿Hay fiscales especializados en infancia?
20. ¿Qué opina del proyecto? ¿Por qué?
21. ¿Cree que han cambiado las cosas? ¿En qué sentido?
22. ¿Han hecho alianzas con algún sector público o privado para que les ayude?
23. ¿Participa la comunidad o las familias de alguna manera?
24. ¿Qué hacen ante violaciones de los derechos de la niñez?
25. ¿Cuál es su responsabilidad ante la existencia de niños de la calle o violaciones de derechos de la niñez? ¿Qué hacen si el joven recibido no ha cometido delito alguno pero necesita de la protección del Estado?
26. ¿Tienen relación con otras instituciones, ONG, sector privado?
27. ¿Cómo es la coordinación interinstitucional?
28. ¿Qué tipo de atención se da a los familiares?
29. ¿Se escucha a los jóvenes? ¿Cómo se garantiza el derecho a la participación?
30. ¿Tiene comunicación el joven con sus familiares durante el procedimiento?
31. ¿Cómo se garantiza el derecho a la privacidad? (Medios de comunicación.)
32. A su juicio, ¿le falta algo a la ley? ¿Hay algo que le impida ejercer su trabajo como le gustaría?
33. ¿Cree que este sistema es sostenible?

Defensa Pública

1. Nombre y cargo.
2. Su función en el proyecto.
3. Contacto con los jóvenes durante el procedimiento.
4. ¿Cuántos jóvenes defienden al año?
5. ¿Cuántos jóvenes son remitidos a otras medidas?
6. Resultados cuantitativos del proyecto.

7. ¿Desde cuándo está este proyecto en marcha?
8. ¿Cómo es el procedimiento?
¿Cuáles son sus etapas?
9. ¿Desde cuándo hay ley?
10. ¿Considera positiva la ley?
11. ¿Es un procedimiento acusativo / inquisitivo?
12. ¿Cómo se garantiza el derecho a la defensa de los jóvenes?
13. ¿Participa la familia o la comunidad en algún momento?
14. ¿Se han apoyado en el sector privado o público? ¿Hay alianzas?
15. ¿Qué ocurre si son indígenas?
¿Alguna previsión especial?
16. ¿Qué garantías recoge la ley?
17. ¿Son las mismas garantías que para los adultos? ¿Hay alguna más?
18. ¿Está de acuerdo?
19. ¿Hay límite de prisión preventiva?
¿Cuál es? ¿Coincide con la ley?
20. ¿Han recibido capacitaciones?
¿Cómo y quién se las ha impartido?
¿Qué opina de ellas?
21. ¿Conoce la CDN y las reglas de NN.UU.?
22. ¿Qué argumentos jurídicos utilizan en la defensa?
23. ¿Hay defensores especializados en infancia?
24. ¿Qué opina del proyecto? ¿Por qué?
25. ¿Cree que han cambiado las cosas?
26. ¿Qué hacen ante violaciones de los derechos de la niñez?
27. ¿Cuál es su responsabilidad ante la existencia de niños de la calle o violaciones de derechos de la niñez?
¿Qué hacen si el adolescente no ha cometido delito alguno pero precisa de la protección del Estado?
28. ¿Tienen relación con otras instituciones, ONG, sector privado?
29. ¿Cómo es la coordinación interinstitucional?
30. ¿Qué tipo de atención se da a los familiares?

31. ¿Se escucha a los adolescentes?
¿Cómo se garantiza el derecho a la participación?
32. ¿Tiene comunicación el joven con sus familiares durante el procedimiento?
33. ¿Cómo se garantiza el derecho a la privacidad? (Medios de comunicación.)
34. A su juicio, ¿le falta algo a la ley?
¿Hay algo que le impida ejercer su trabajo como le gustaría?
35. ¿Considera que este sistema es sostenible? ¿Le ve futuro?

Juzgados penales de adolescentes

1. Nombre y cargo.
2. Su función en el proyecto.
3. ¿Desde cuándo hay ley?
4. ¿Considera positiva la ley?
5. Contacto con los jóvenes durante el procedimiento.
6. ¿Cuántos jóvenes reciben al año?
7. ¿Cuántos jóvenes son remitidos a otras medidas alternativas a la privación de libertad?
8. ¿Cuántas medidas en proporción son privativas de libertad y cuántas no?
9. ¿En base a qué criterios eligen una medida u otra?
10. ¿Se tiene en cuenta la realidad socio económica y cultural del joven? ¿En qué forma?
11. Resultados cuantitativos del proyecto. ¿Ha mejorado la situación?
12. ¿Sabe los índices de reinserción de cada medida? ¿Los tiene en cuenta a la hora de dictaminarla?
13. ¿Utiliza las formas de remisión a procedimientos no judiciales (conciliación...)?
14. ¿Las utiliza a menudo?
¿En qué casos?
15. ¿Ha habido cambios desde la aprobación de la ley? ¿Cuáles?

16. ¿Desde cuándo está este proyecto en marcha?
17. ¿Cómo es el procedimiento?
¿Cuáles son sus etapas?
18. ¿Es un procedimiento acusativo / inquisitivo?
19. ¿Participa la familia o la comunidad en algún momento?
20. ¿Han acudido a alianzas con el sector privado o público?
¿Les apoyan de alguna manera?
21. ¿Cómo se garantiza el derecho a la defensa de los jóvenes?
22. ¿Qué ocurre si son indígenas?
¿Alguna previsión especial?
23. ¿Qué garantías recoge la ley?
24. ¿Son las mismas garantías que para los adultos? ¿Hay alguna más?
25. ¿Está de acuerdo?
26. ¿Hay límite de prisión preventiva?
¿Cuál es? ¿Coincide con la ley?
27. ¿Han recibido capacitaciones?
¿Cómo y quién se las ha impartido?
¿Qué opina de ellas?
28. ¿Conoce la CDN y las reglas de NN.UU.?
29. ¿Qué argumentos jurídicos utilizan en la sentencia?
30. ¿Hay jueces especializados en infancia?
31. ¿Qué opina del proyecto?
¿Por qué?
32. ¿Cree que han cambiado las cosas?
33. ¿Qué hacen ante violaciones de los derechos de la niñez?
34. ¿Cuál es su responsabilidad ante la existencia de niños de la calle o violaciones de derechos de la niñez? ¿Qué hacen si el adolescente no cometió delito alguno pero necesita de la protección del Estado?
35. ¿Tienen relación con otras instituciones, ONG, sector privado?
36. ¿Cómo es la coordinación interinstitucional?
37. ¿Qué tipo de atención se da a los familiares?
38. ¿Se escucha a los jóvenes?
¿Cómo se garantiza el derecho a la participación?
39. ¿Tiene comunicación el niño con sus familiares durante el procedimiento?
40. ¿Cómo se garantiza el derecho a la privacidad? (Medios de comunicación.)
41. A su juicio, ¿le falta algo a la ley, hay algo que le impida ejercer su trabajo como le gustaría?
42. ¿Considera que este sistema es sostenible? ¿Le ve futuro?

Equipos técnicos especializados

1. Nombre y cargo.
2. Su función en el proyecto.
3. ¿Desde cuándo hay ley?
4. ¿Considera positiva la ley?
5. Contacto con los jóvenes durante el procedimiento.
6. Edades de los jóvenes.
7. ¿Cuántos jóvenes reciben al año?
8. ¿Cuántos jóvenes son remitidos a otras medidas?
9. ¿Cuántas medidas en proporción son privativas de libertad y cuántas no?
10. ¿En base a qué criterios recomiendan una medida u otra?
11. ¿Hasta qué punto el juez está obligado a seguir su recomendación?
12. ¿En qué porcentaje de casos la sigue al 100%?
13. ¿Se tiene en cuenta la realidad socio económica y cultural del joven? ¿En qué forma?
14. Resultados cuantitativos del proyecto ¿Ha mejorado la situación?
15. ¿Sabe los índices de reinserción de cada medida? ¿Los tiene en cuenta a la hora de recomendarla?
16. ¿Recomienda las formas de remisión a procedimientos no judiciales (conciliación...)?

17. ¿Las utiliza a menudo?
¿En qué casos?
18. ¿Ha habido cambios desde la aprobación de la ley? ¿Cuáles?
19. ¿Desde cuándo está este proyecto en marcha?
20. ¿Cómo es el procedimiento?
¿Cuáles son sus etapas?
21. ¿Es un procedimiento acusativo / inquisitivo?
22. ¿Cómo se garantiza el derecho a la defensa de los jóvenes?
23. ¿Se asesoran de abogados? ¿Quién conforma el comité técnico?
24. ¿Qué ocurre si son indígenas?
¿Alguna previsión especial?
25. ¿Qué garantías recoge la ley?
26. ¿Son las mismas garantías que para los adultos? ¿Hay alguna más?
27. ¿Está de acuerdo?
28. ¿Hay límite de prisión preventiva?
¿Cuál es? ¿Coincide con la ley?
29. ¿Han recibido capacitaciones?
¿Cómo y quién se las ha impartido?
¿Qué opina de ellas?
30. ¿Conoce la CDN y las reglas de NN.UU.?
31. ¿Qué argumentos utilizan en la recomendación o informe?
32. ¿Son profesionales especializados en infancia? ¿De qué disciplinas provienen?
33. ¿Qué opina del proyecto?
¿Por qué?
34. ¿Cree que han cambiado las cosas?
35. ¿Qué hacen ante violaciones de los derechos de la niñez?
36. ¿Cuál es su responsabilidad ante la existencia de niños de la calle o violaciones de derechos de la niñez?
37. ¿Tienen relación con otras instituciones, ONG, sector privado?
38. ¿Cómo es la coordinación interinstitucional?
39. ¿Qué tipo de atención se da a los familiares?
40. ¿Se escucha a los adolescentes?
¿Cómo se garantiza el derecho a la participación?

41. ¿Tiene comunicación el joven con sus familiares durante el procedimiento?
42. ¿Cómo se garantiza el derecho a la privacidad? (Medios de comunicación.)
43. A su juicio, ¿le falta algo a la ley?
¿Hay algo que le impida ejercer su trabajo como le gustaría?

Centros de internamiento

1. Nombre y cargo.
2. Su función en el proyecto.
3. ¿Desde cuándo hay ley?
4. ¿Considera positiva la ley?
5. Contacto con los jóvenes en el centro.
6. Edades de los jóvenes.
7. ¿Cuántos adolescentes reciben al año?
8. ¿Tienen un registro?
9. ¿Existe un reglamento disciplinario interno con sanciones?
10. ¿Existe comunicación con los jueces y la defensa? Periodicidad.
11. ¿Qué tipo de tratamiento reciben?
12. ¿Tienen acceso a la escuela?
¿Cómo?
13. ¿Tienen oportunidades de trabajo?
¿Es remunerado? Edades.
¿Pueden elegir el tipo de trabajo?
14. Consideración del trabajo como forma de educación o medida disciplinaria.
15. ¿No hay jerarquías entre los propios adolescentes?
¿No hay adolescentes encargados de adoptar medidas disciplinarias contra otros?
16. Capacitación del personal.
17. Régimen de visitas, frecuencia, intimidad, espacios.
18. Prohibición de portar armas por parte de los custodios.
19. Acceso a servicios médicos.
20. Visita íntima.
21. Separación por género.

22. ¿Cómo son las medidas de seguridad?
23. Condiciones físicas de los establecimientos, luz, temperatura, ventilación.
24. Vestimenta adecuada, no humillante.
25. Derecho a ejercer la libertad religiosa.
26. ¿Los adolescentes salen del centro en alguna ocasión?
27. ¿Cuántos jóvenes son remitidos a otras medidas?
28. ¿Cuántas medidas en proporción son privativas de libertad y cuántas no?
29. ¿Se tiene en cuenta la realidad socio económica y cultural del joven?
¿En qué forma?
30. Resultados cuantitativos del proyecto. ¿Ha mejorado la situación?
31. ¿Sabe los índices de reinserción?
32. ¿Se da seguimiento posterior a los adolescentes?
33. ¿Ha habido cambios desde la aprobación de la ley? ¿Cuáles?
34. ¿Desde cuándo está este proyecto en marcha?
35. ¿Cómo se garantiza el derecho a la defensa de los jóvenes una vez que han ingresado en prisión?
36. ¿Qué ocurre si son indígenas?
¿Alguna previsión especial?
37. ¿Qué garantías recoge la ley?
38. ¿Son las mismas garantías que para los adultos? ¿Hay alguna más?
39. ¿Está de acuerdo?
40. ¿Hay límite de prisión preventiva?
¿Cuál es? ¿Coincide con la ley?
41. ¿Hay separación entre quienes están en prisión preventiva y quienes cumplen una pena?
42. ¿Han recibido capacitaciones?
¿Cómo y quién se las ha impartido?
¿Qué opina de ellas?
43. ¿Conoce la CDN y las reglas de NN.UU.?
44. ¿Son profesionales especializados en infancia? ¿De qué disciplinas provienen?
45. ¿El personal es del mismo sexo que los reclusos?
46. ¿Qué opina del proyecto? ¿Por qué?
47. ¿Cree que han cambiado las cosas?
48. ¿Qué hacen ante violaciones de los derechos de la niñez?
49. ¿Cuál es su responsabilidad ante la existencia de niños de la calle o violaciones de derechos de la niñez?
50. ¿Tienen relación con otras instituciones, ONG, sector privado?
51. ¿Cómo se financian?
52. ¿Cómo es la coordinación interinstitucional?
53. ¿Qué tipo de atención se da a los familiares?
54. ¿Se escucha a los adolescentes?
¿Cómo se garantiza el derecho a la participación?
55. ¿Tiene comunicación el joven con sus familiares durante el internamiento?
56. ¿Cómo se garantiza el derecho a la privacidad? (Medios de comunicación.)
57. A su juicio, ¿le falta algo a la ley?
¿Hay algo que le impida ejercer su trabajo como le gustaría?
58. A su juicio, ¿debería haber más adolescentes en privación de libertad o menos? ¿Por qué?

Medidas socioeducativas en medio abierto

1. Nombre y cargo.
2. Su función en el proyecto.
3. ¿Desde cuándo hay ley?
4. ¿Considera positiva la ley?
5. Contacto con los jóvenes.
6. Edades de los jóvenes.
7. ¿Cuántos adolescentes reciben al año?
8. ¿Tienen un registro?
9. ¿Cómo se decide la medida?
Procedimiento

10. ¿El joven participa en la decisión sobre qué medida se le va a imponer o la forma de imposición (elección del tutor, manifestación de su opinión...)?
11. ¿Existe comunicación con los jueces y la defensa?
12. ¿Qué tipo de tratamientos reciben?
13. ¿Cuánto tiempo duran las medidas normalmente?
14. ¿Qué ocurre en caso de incumplimiento?
15. ¿Las medidas pueden ser reducidas en el tiempo? ¿Cómo?
16. ¿Cómo participa la comunidad en la ejecución de la medida?
17. ¿Cómo participa la familia?
18. ¿Participan otros sectores privados o públicos?
19. ¿Tienen acceso a la escuela? ¿Cómo se garantiza el ejercicio del resto de derechos?
20. ¿Cómo se afecta la vida cotidiana del joven?
21. ¿Tienen oportunidades de trabajo? ¿Es remunerado? Edades. ¿Pueden elegir el tipo de trabajo?
22. Consideración del trabajo como forma de educación o medida disciplinaria.
23. Capacitación del personal.
24. ¿Cuántas medidas en proporción son privativas de libertad y cuántas no?
25. ¿Se tiene en cuenta la realidad socio económica y cultural del joven? ¿En qué forma?
26. Resultados cuantitativos del proyecto. ¿Ha mejorado la situación?
27. ¿Sabe los índices de reinserción? ¿Varían éstos según la edad o el tipo de delito cometido o medida impuesta?
28. ¿Ha habido cambios desde la aprobación de la ley? ¿Cuáles?
29. ¿Desde cuándo está este proyecto en marcha?
30. ¿Cómo se garantiza el derecho a la defensa de los jóvenes una vez que han iniciado el cumplimiento de la medida?
31. ¿Qué ocurre si son indígenas?, ¿Alguna previsión especial?
32. ¿Qué garantías recoge la ley?
33. ¿Son las mismas garantías que para los adultos? ¿Hay alguna más?
34. ¿Está de acuerdo?
35. ¿Han recibido capacitaciones? ¿Cómo y quién se las ha impartido? ¿Qué opina de ellas?
36. ¿Conoce la CDN y las reglas de NN.UU.?
37. ¿Son profesionales especializados en infancia? ¿De qué disciplinas provienen?
38. ¿Qué opina del proyecto? ¿Por qué?
39. ¿Cree que han cambiado las cosas?
40. ¿Qué hacen ante violaciones de los derechos de la niñez?
41. ¿Está garantizada la continuidad de este tipo de tratamientos o medidas? ¿De qué depende?
42. ¿Cuál es su responsabilidad ante la existencia de niños de la calle o violaciones de derechos de la niñez?
43. ¿Tienen relación con otras instituciones, ONG, sector privado?
44. ¿Cómo se financian?
45. ¿Cómo es la coordinación interinstitucional?
46. ¿Qué tipo de atención se da a los familiares?
47. ¿Se escucha a los jóvenes? ¿Cómo se garantiza el derecho a la participación?
48. ¿Tiene comunicación el adolescente con sus familiares durante el tratamiento o medida?
49. ¿Cómo se garantiza el derecho a la privacidad? (Medios de comunicación.)
50. A su juicio, ¿le falta algo a la ley? ¿Hay algo que le impida ejercer su trabajo como le gustaría?

Adolescentes y jóvenes

1. ¿Qué edad tienes?
2. ¿Cómo te sientes?
3. ¿Cómo calificarías el tratamiento que has recibido por parte de las instituciones y organismos que han intervenido en este proceso?
4. ¿Cambiarías algo?
5. ¿Pudiste expresar todo lo que quisiste durante el procedimiento y alegar todas las pruebas que querías presentar?
6. ¿Pudiste elegir a tu abogado?
7. ¿Qué relación tuviste con el abogado, con el fiscal, con el juez, con los ejecutores de la medida?
8. ¿Pudiste estar en contacto telefónico y personal con tu familia?
9. ¿Te asustaste, te sentiste solo o incomprendido en algún momento? ¿Te humillaron?
10. ¿Qué delito cometiste?
11. ¿Lo cometiste acompañado o solo?
12. En caso de que fuera acompañado, ¿con adultos, con adolescentes? ¿Qué sanciones se les aplicaron a ellos y cuáles a ti?
13. ¿Esta sanción te está ayudando? ¿Por qué?
14. ¿La cambiarías por otra?
15. ¿Tienes contacto con tu familia? ¿Con qué frecuencia?
16. ¿Por qué crees que te pasó esto?
17. ¿Te sientes mejor ahora que cuando cometiste el delito?
18. ¿Qué quieres hacer cuando termines de cumplir con esta medida?
19. ¿Tienes novio/a? ¿Viene a verte?
20. ¿Se meten con tu vida privada?
21. ¿Qué tal es la relación con tus compañeros?
22. ¿Estás yendo a la escuela? ¿En qué curso vas? ¿La habías dejado antes de entrar aquí?
23. ¿Estás trabajando? ¿Tenías opciones? ¿Te gusta lo que haces? ¿Te pagan?

24. Si te sientes enfermo ¿qué haces?
25. ¿Os dan bien de comer?
26. Si tienes alguna queja ¿qué haces?
27. ¿Conoces el régimen disciplinario del centro? ¿Se cumple?
28. ¿Cómo es tu relación con los custodios, ejecutores de la medida?
29. ¿Conoces tus derechos? ¿Quién te los enseñó?
30. ¿Conoces la CDN?
31. ¿Conoces UNICEF?

Familiares de los adolescentes

1. ¿Cuántos hijos tiene?
2. ¿Qué edad tiene su hijo?
3. ¿Por qué detuvieron a su hijo?
4. ¿Le pareció justo?
5. ¿Qué tratamiento recibió su hijo durante todo el proceso?
6. ¿Pudo tener contacto con su hijo durante el proceso?
7. ¿Como se sintió?
8. ¿Las autoridades, fiscal, defensor, juez le explicaron lo que ocurría?
9. ¿Pudo usted manifestar su opinión y apoyar a su hijo durante el proceso?
10. ¿Siente que les están ayudando a su hijo y a su familia?
11. ¿Cree que esta medida le va a ayudar a su hijo?
12. ¿Qué cree que le espera a su hijo cuando termine la medida?
13. ¿Sabe cuáles son los derechos de los adolescentes y de los niños?
14. ¿Está en contacto con las autoridades que están aplicando la medida a su hijo? ¿Le informan sobre su situación?
15. ¿Está pudiendo ayudar a su hijo de alguna forma mientras él cumple su medida?
16. ¿Conoce la ley? ¿Qué opina de ella?

BIBLIOGRAFÍA

AROSEMENA DE TROITIÑO, Esmeralda. "Comentario al Proceso de Reforma Legislativa en Panamá", en "Infancia, Ley y Democracia en América Latina", GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Buenos Aires 1999.

BUSTOS RAMÍREZ y HORMAZABAL MALARÉE. "Lecciones de Derecho Penal". Ed. Trotta. Madrid 1997.

Censo Demográfico 2000 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Censo del año 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica.

Censo del año 2002 del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

CILLERO BRUÑOL, Miguel. "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño" en "Infancia, Ley y Democracia en América Latina", GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Buenos Aires, 1999.

CILLERO BRUÑOL, Miguel. "Comentarios al Artículo 10 numerales 2 y 3 del Código Penal Chileno: La Minoría de Edad como Causal de Exención de Responsabilidad Penal" en "Justicia y Derechos del Niño", número 4. UNICEF. Buenos Aires, 2002.

CILLERO BRUÑOL, Miguel y BERNALES ODINO, "Derechos Humanos de la Infancia/Adolescencia en la Justicia Penal de Menores de Chile: Evaluación y Perspectivas". Revista de Derechos del Niño, número 1/2002 del Programa de Derechos del Niño del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales y UNICEF Oficina de Area de Argentina, Chile y Uruguay, 2002.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Acta resumida de la 323ª sesión (CRC/C/SR.323), párr. 56. Comité de los Derechos del Niño, 13º período de sesiones.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. "Infancia – Adolescencia. De los Derechos y de la justicia". UNICEF y Distribuciones Fontamara. México 2001.

ILANUD. "Socio-Educação no Brasil: Adolescentes em Conflito com a Lei: experiencias de medidas sócio-educativas". Prêmio Sócio-Educando, ILANUD. 2002.

NACIONES UNIDAS, CEPAL. "Panorama Social de América Latina". Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile 2001.

NACIONES UNIDAS. "Las Naciones Unidas y la Justicia de Menores: Guía de las Normas Internacionales y las Prácticas más Idóneas". Revista Internacional de Política Criminal, Nos 49 y 50, 1998-1999. Naciones Unidas, Nueva York 2000.

PILOTTI, Francisco. "Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile". Instituto Interamericano del Niño, Montevideo 1994.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "El Desarrollo Humano de Nicaragua, 2002. Las Condiciones de la Esperanza". PNUD, Nicaragua 2002.

RENOBALES BARBIER, Amaya. "Convención sobre los Derechos del Niño: breve acercamiento a la doctrina de la protección integral de los derechos de la niñez e implicaciones" en "Juzgar con perspectiva de género: Manual para la aplicación en México de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y la niñez". INMUJERES, México 2002.

Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Resolución 45/112 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

SILVA MOLINA, Analucía. "Comentario al Proceso de Reforma Legislativa en Nicaragua" en "Infancia, Ley y Democracia en América Latina", GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Buenos Aires 1999.

TIFFER SOTOMAYOR, Carlos, LLOBET RODRÍGUEZ, Javier, DÜNKEL, Frieder. "Derecho Penal Juvenil". ILANUD, DAAD, San José de Costa Rica 2002.

TIFFER SOTOMAYOR, Carlos. "Justicia Juvenil: Instrumentos de Naciones Unidas y la Experiencia en Costa Rica". Serie documentos de trabajo número 2. UNICEF, México 2001.

TOBAR, Ana Raquel y BARRIENTOS DE ESTRADA, Marilys. "Comentario al Proceso de Reforma Legislativa en Guatemala" en "Infancia, Ley y Democracia" en GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary. Ed. Temis. Santa Fe de Bogotá, Buenos Aires 1999.

UNICEF, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Normas internacionales y nacionales para la protección de los derechos de la infancia en México". UNICEF, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002.