

## Panel de Expertos

### COORDINACIÓN INTERSECTORIAL COMO ELEMENTO CLAVE PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE MEDIDAS DE TÉRMINO ANTICIPADO A LA INTERVENCIÓN PENAL Y SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD.

**Emilio Álvarez Icaza.**

**Secretario Ejecutivo CIDH-OEA.**

En relación a los adolescentes en conflicto con la ley penal, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas establece que la privación de la libertad debe emplearse solo como medida de último recurso y por el menor tiempo posible<sup>1</sup>. Además, **la Convención sobre los Derechos del Niño exige la construcción de un sistema de justicia juvenil fundamentado en la justicia restaurativa y en medidas de carácter socio-educativo, en lugar de la tradicional concepción punitiva y retribucionista del derecho penal<sup>2</sup>**. Se basa en los principios de legalidad, **excepcionalidad y especialidad**.

A pesar de la importancia de estos principios, debemos reconocer que no hay nada nuevo sobre estos enunciados que llevan ya 25 años establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aunque en la práctica casi no se haya avanzado en su aplicación. En palabras de uno de los expertos que participó en la elaboración del Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños: **“No es suficiente repetir el mismo mantra, es necesario que esto se traduzca en un cambio radical en el funcionamiento de los sistemas.”<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> [http://www.unicef.org/lac/Informe\\_Mundial\\_Sobre\\_Violencia\\_1%281%29.pdf](http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1%281%29.pdf) página 206.

En la actualidad se constata que la mayoría de los países de la región han incorporado progresivamente estos principios en su normativa interna, sin embargo este reconocimiento formal sigue distando diametralmente de la realidad. El principal motivo de esta situación radica en no haberse operado todavía el cambio de paradigma sobre la condición de los adolescentes frente al delito y la criminalidad. No se ha llevado a cabo aún, en su integralidad, la incorporación de una visión que ponga en el centro al adolescente, sus derechos y sus necesidades de protección, sino que se mantiene la lógica de la aparente contradicción entre la protección de los derechos de los niños y la primacía del orden y la seguridad.

Con base en el principio de excepcionalidad y la finalidad reintegradora de los sistemas de justicia juvenil, la CIDH ha exhortado a los Estados a abolir la pena privativa de libertad aplicada a niños, niñas y adolescentes<sup>4</sup>.

Así, en el plano normativo, entre las medidas que están previstas por los ordenamientos jurídicos de los países de la región se encuentran:

Las medidas de término anticipado a la intervención penal y de remisión, como forma de evitar que los adolescentes sean sujetos al sistema de justicia penal y no deban seguir un procedimiento judicial, La regulación de una variedad de medidas alternativas a la privación de la libertad, como por ejemplo:

- i) la amonestación o la advertencia,
- ii) procesos de conciliación o de mediación,
- iii) la libertad asistida,
- iv) órdenes de supervisión,

---

<sup>4</sup> CIDH, Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc 78, 13 de julio de 2011.

- v) **la prestación de servicios a la comunidad, y otras medidas de carácter socio-educativo que contribuyan a crear conciencia en el adolescente sobre el daño causado por el delito y promuevan su reintegración en la comunidad desde una lógica positiva y constructiva.**

Aun reconociendo la importancia de que estas medidas estén formalmente previstas en la legislación, la posibilidad de que puedan ser efectivamente aplicadas depende de una serie de condiciones que no han sido abordadas adecuadamente por los Estados.

**Uno de los mayores problemas para la aplicación del modelo de justicia restaurativa es que en muchos de los países la medida de “último recurso”, es decir el encierro de los adolescentes, es frecuentemente la única medida considerada por el juez o bien la única que se encuentra disponible en la práctica. Por qué? En la práctica, los operadores de justicia no encuentran los programas que le permitan ordenar alternativas. En aquellos casos en que sí existen, son escasos y la imposibilidad de supervisión de la ejecución de los mismos medidas ineficaces.**

A esos efectos resulta imprescindible, en primer lugar, profundizar en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la niñez a nivel local con el objetivo que puedan ofrecer y supervisar medidas alternativas a la privación de la libertad basadas en la familia y la comunidad. Una de las principales limitaciones que actualmente existen es la debilidad de los sistemas de protección a nivel local, que por un lado no logran reducir los riesgos de que los adolescentes entren en conflicto con la ley penal, y por otro no están en capacidad para poder aplicar y coordinar medidas de carácter socio-educativas y de reintegración social para los adolescentes que hayan cometido algún delito. **Los principales actores en las medidas alternativas deberían ser la familia, la escuela, los servicios de salud y los servicios de atención**

comunitaria. Pero para que lo anterior sea eficaz, debe existir una coordinación nacional y municipal que asegure que los servicios son prestados con un enfoque de derechos y con pleno respeto a los derechos de la niñez.

Uno de los objetivos principales que persigue el modelo de justicia restaurativa y las medidas alternativas a la privación de la libertad es el apoyo al adolescente para reintegrarse en el sistema social y a la vida en su comunidad. La esencia de las medidas alternativas consiste en la realización de actividades socio-educativas que preparen a los adolescentes para la vida en sociedad en una forma responsable y promuevan cambios positivos en su conducta, a la vez que se garantiza la plena vigencia de sus derechos. Estas medidas, que en esencia son resocializantes, requieren de una intervención integral y holística que involucre a la familia, la comunidad y los entornos cercanos al adolescente en los cuales se desarrolla, además de la participación activa de diversos servicios y de profesionales de distintas disciplinas.

En la práctica, este proceso socio-educativo se lleva a cabo usualmente a través de una serie de actividades educativas así como de acciones que fortalecen los vínculos y la interacción del adolescente con su entorno. En algunos casos se establece como parte de la medida que el adolescente asista a programas de formación y capacitación, en otras oportunidades se le pide que dedique tiempo a la realización de trabajo social o a actividades en beneficio de su comunidad con el objetivo de acercar al adolescente a la misma.

Por otro lado, **la familia tiene un papel destacado en la implementación de las medidas alternativas a la privación de la libertad, ello debido al rol primordial que la familia tiene en la crianza, la protección y el cuidado de los niños y los adolescentes.** Consecuente con ello, el apoyo y la orientación a la familia de estos adolescentes deben ser tomados en cuenta como una

prioridad en la ejecución de este tipo de medidas y debe ser llevado a cabo por personal especializado en ello. **Generalmente ello implica la actuación de los servicios de protección de la niñez y de los servicios de bienestar social para ayudar a que la familia cuente con las capacidades y con los medios necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones parentales. Este tipo de intervenciones socio-familiares son útiles para fortalecer a la familia como núcleo de protección del adolescente, así como para evitar que la familia se constituya como un factor de riesgo que contribuya al involucramiento del adolescente en actividades anti-sociales y delictivas.** Las acciones con las familias por tanto funcionan también para la prevención de situaciones futuras similares a las que llevaron al adolescente a cometer una acción delictiva.

**El establecimiento de estos los programas orientados tanto al adolescente como a su familia y a su comunidad requieren de equipos multidisciplinarios integrados por profesionales especializados y entrenados que puedan implementar estos procesos, entre ellos profesionales del campo del trabajo social, la pedagogía, y la psicología infanto-juvenil, entre otros.**

La aplicación de las medidas alternativas demanda una cooperación y coordinación **INTERSECTORIAL Y MULTINIVEL GUBERNAMENTAL** estrecha entre el sistema de justicia y los sistemas de protección de la niñez, de bienestar social, educación, salud, y otros implicados en la aplicación de las medidas sustitutivas. La coordinación y aplicación de estas medidas debería ser liderada por la institucionalidad encargada de la protección de la niñez e implementada por un personal experto y capacitado para ello.

En resumen, sin una visión integral y la articulación y cooperación de diversos sectores, se hace difícil lograr el objetivo de formación del adolescente y su inserción progresiva en el medio social que le rodea. Es necesario que se

creen estrategias de implementación claras para cada una de las medidas alternativas a la privación de la libertad y que se delimiten las responsabilidades de los diferentes actores e instituciones que deben involucrarse.

En este contexto resulta clave fortalecer el funcionamiento de los sistemas de protección de la niñez que operan directamente en el nivel más cercano al adolescente y su entorno, y dotarlos de los recursos suficientes para que puedan hacerse cargo de la aplicación y la supervisión de las medidas.

Por último y para cerrar, es de **destacar que en nuestras sociedades todavía se hace necesaria la sensibilización de la población para cambiar las actitudes relativas a los adolescentes en conflicto con la ley penal** y las concepciones sobre el tipo de respuesta que los Estados deben ofrecer y sobre el rol de la sociedad en este proceso. Para que efectivamente se produzca un cambio de paradigma en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, y para que las medidas que se adopten tengan impacto y se tenga efectivamente éxito en la reintegración social de los adolescentes se hace esencial promover un cambio en la opinión de la sociedad en su conjunto. De lo contrario, el modelo de justicia restaurativa seguirá sin conseguir implantarse en los países de la región.