

Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística

ISSN: 2007-2023.



Fecha de recepción: 20/01/2012
Fecha de aceptación: 15/03/2012

LA SITUACIÓN DEL MENOR DE EDAD QUE HA INFRINGIDO LA LEY PENAL EN AMÉRICA LATINA, Y LA RECIENTE OBSERVACIÓN GENERAL 10° DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LAS NACIONES UNIDAS

THE SITUATION OF THE MINOR WHO HAS VIOLATED THE CRIMINAL LAW IN LATIN AMERICA, AND THE RECENT GENERAL COMMENT 10th COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD OF THE UNITED NATIONS

Dr. Elías Carranza
Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
ilanud@ilanud.or.cr
Costa Rica

RESUMEN

Los Estados deben establecer una política general, respecto a la Justicia de menores, vivimos un panpenalismo que pretende regular todas las conductas humanas: Penalizar muchísimas conductas a veces mínimas. Sobre la edad de los niños que tienen conflictos con la justicia, México resolvió con la convención de las naciones unidas sobre los derechos de los niños de 7 u 8 a 14 ó 16 años, para la responsabilidad penal.

PALABRAS CLAVE: Delincuencia juvenil, Procedimientos judiciales, Edad mínima, Garantías jurídicas.

ABSTRACT

States should establish a policy generally, with respect to juvenile justice, live a panpenalism which intended to regulate all human behavior: penalize many behaviors sometimes minimal. About the age of children who have conflicts with justice, Mexico met with the Convention of the United Nations on the rights of children from 7 or 8 to 14 or 16 years, for criminal liability.

KEYWORDS: Juvenile delinquency, Judicial procedures, Minimum age, Legal guarantees.

Refiriéndose a los informes que los Estados Parte presentan regularmente al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el Comité emitió en Ginebra la Observación General 10, en febrero 2007, deseando, dice el texto *“proporcionar a los Estados Partes orientación y recomendaciones más precisas para el establecimiento de una administración de justicia de menores conforme a la Convención”*.

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

Luego, a partir del párrafo 15 la Observación General 10 establece los elementos básicos de una política general para la justicia de menores. Dice la Observación 10 en su párrafo 15 que:

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

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

En lo que sigue nos referiremos rápidamente a cada uno de los cinco puntos mencionados, y con mayor profundidad al punto a) sobre prevención, que lo dejaremos para verlo al final.

Comenzando entonces por el punto b) sobre intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales, lo que con un vocablo renovado nos está diciendo el Comité es que debemos cumplir con lo que ya las Reglas de Beijing establecieron hace muchos años en su artículo 11 sobre remisión de casos. La primera edición de las Reglas, que fue publicada con comentarios explicativos a cada artículo, lo expresaba con palabras muy sencillas, diciendo que:

En muchos casos la no intervención sería la mejor respuesta ... así sucede especialmente cuando el delito no tiene un carácter grave y cuando la familia, la escuela u otras instituciones de control social no institucional han reaccionado ya de forma adecuada y constructiva o es probable que reaccionen de ese modo (Naciones Unidas, 1986, pp. 50 y ss).

Vivimos una especie de panpenalismo en este momento de la humanidad, que pretende regular todas las conductas humanas y sancionar penalmente de manera excesiva también muchísimas conductas, a veces nimias. El exalcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, con su doctrina de la tolerancia cero, es el mayor exponente de esta filosofía panpenalista.

El punto también significa que en los casos en los que corresponda iniciar actuaciones judiciales, la actuación de la justicia penal debe ser en todo de acuerdo al debido proceso establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, y respetando siempre el criterio de la privación de la libertad como último recurso. *Esto significa* –dice la Observación General 10:

Que los Estados Partes deben tener un servicio competente de libertad vigilada que permita recurrir en la mayor medida y con la mayor eficacia posibles a medidas como las órdenes de orientación y supervisión, la libertad vigilada, el seguimiento comunitario o los centros de presentación diaria obligatoria, y la posibilidad de una puesta anticipada en libertad.

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

En cuanto al punto c) sobre la edad de los niños que tienen conflictos con la justicia, desde su reciente reforma constitucional México resolvió el tema de la edad en un todo de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

La Observación 10 del Comité dice que respecto de la edad mínima que marca el ingreso a la responsabilidad penal, los informes presentados por los Estados Partes ponen de manifiesto la existencia de un amplio margen de edades mínimas, que varían desde un nivel muy bajo de 7 u 8 años hasta un encomiable máximo de 14 ó 16 años. A su vez, en un número bastante considerable de Estados Partes hay dos edades mínimas a efectos de la responsabilidad penal, que se utilizan en relación con el

concepto de madurez del menor o la menor. Este sistema induce a confusión señala el Comité, y puede ocasionar arbitrariedades.

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

Respecto de la edad mínima, una edad de responsabilidad penal inferior a los 12 años no es internacionalmente aceptable para el Comité, y aconseja a los Estados Partes que establecieron una edad penal inferior a doce a elevarla hasta 12 como edad mínima absoluta, y que ojalá sigan elevándola aún más en el futuro. Vale notar aquí que en Europa la mayoría de los países ha venido fijando la edad mínima en los 14 años. En los cuadros siguientes podemos ver las edades mínimas y máximas que han venido fijando los países de América Latina que adecuaron sus legislaciones a la convención de los derechos del Niño, y asimismo las edades que han venido fijando los países de Europa.

EIDADES DE INGRESO A LA JUSTICIA PENAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA			
PAÍS	NOMBRE LEY VIGENTE O PROYECTO EN TRÁMITE	EDAD DE ENTRADA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL JUVENIL	EDAD DE ENTRADA AL SISTEMA DE ADULTOS
BOLIVIA	CÓDIGO DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE	12 AÑOS	16 AÑOS
BRASIL	ESTATUTO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	12 AÑOS	18 AÑOS
COSTA RICA	LEY DE JUSTICIA PENAL JUVENIL	12 AÑOS	18 AÑOS
ECUADOR	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	12 AÑOS	18 AÑOS
EL SALVADOR	CÓDIGO DEL MENOR	12 AÑOS	18 AÑOS(1)
ESPAÑA	LEY ORGÁNICA REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES	14 AÑOS	18 AÑOS(2)
HONDURAS	CÓDIGO DE LA NIÑEZ	12 AÑOS	18 AÑOS
GUATEMALA	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD	12 AÑOS	18 AÑOS
NICARAGUA	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	13 AÑOS	18 AÑOS
PANAMÁ	LEY DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LA ADOLESCENCIA	14 AÑOS	18 AÑOS
PARAGUAY	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	14 AÑOS	17 AÑOS(3)
PERU	CÓDIGO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE	12 AÑOS	18 AÑOS
R. DOMINICANA	CÓDIGO PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	13 AÑOS	18 AÑOS
URUGUAY	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	13 AÑOS	18 AÑOS
VENEZUELA	LEY ORGÁNICA PARA LA PROTECCIÓN DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE	12 AÑOS	18 AÑOS

Rita Maxera y Elías Carranza, ILANUD

(1) El Salvador La ley antimaras vigente denominada LEY PARA EL COMBATE DE LAS ACTIVIDADES DELINCUENCIALES DE GUPOS O ASOCIACIONES ILÍCITAS DELINCUENCIALES del 1° DE ABRIL DEL 2004, modifica la ley del Menor Infractor en los referente a la edad ya que incorpora el criterio de discernimiento al que llama “habilitación de edad” lo que significa que el menor de 18 años que posea”discernimiento de adulto” es juzgado como tal.

(2) España: Excepcionalmente puede aplicarse a los mayores de 18 menores de 21 según lo previsto dicha ley, Artículo 4. Régimen de los mayores de dieciocho años.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, la presente Ley se aplicará a las personas mayores de dieciocho años y menores de veintiuno imputadas en la comisión de hechos delictivos, cuando el Juez de Instrucción competente, oídos el Ministerio Fiscal, el letrado del imputado y el equipo técnico a que se refiere el artículo 27 de esta Ley, así lo declare expresamente mediante auto.

2. Serán condiciones necesarias para la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior las siguientes:

2.1. Que el imputado hubiere cometido una falta, o un delito menos grave sin violencia o intimidación en las personas ni grave peligro para la vida o la integridad física de las mismas, tipificados en el Código Penal o en las leyes penales especiales.

2.2. Que no haya sido condenado en sentencia firme por hechos delictivos cometidos una vez cumplidos los dieciocho años. A tal efecto no se tendrán en cuenta las anteriores condenas por delitos o faltas imprudentes ni los antecedentes penales que hayan sido cancelados, o que debieran serlo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 136 del Código Penal.

2.3. Que las circunstancias personales del imputado y su grado de madurez aconsejen la aplicación de la presente Ley, especialmente cuando así lo haya recomendado el equipo técnico en su informe.

(3) Paraguay: El Código de la Niñez establece una edad mínima para la responsabilidad penal “a partir de la adolescencia”. Esto remite a la Ley 2179 año 2003 que determina que adolescente es toda persona humana desde los 14 hasta los 17 años.

EADADES DE INGRESO A LA RESPONSABILIDAD PENAL EN PAÍSES EUROPEOS			
Países	Responsabilidad penal atenuada (derecho penal de menores)	Responsabilidad penal (derecho penal de adultos)	Mayoridad civil
Alemania	14	18/21	18
Inglaterra y Gales	10/15*	18/21	18
Austria	14	19	19
Bulgaria	14	18	18
España	14	18/21	18
Francia	13	18	18
Grecia	13	18/21	18
Holanda	14	18	18
Irlanda	7/15*	18	18

Italia	14	18/21	18
Noruega	15	18	18
Países Bajos	12	18/21	18
Ex -Checoslovaquia	15	18	18
Ex - Yugoslavia	14/16*	18/21	18
* Mayoridad penal concerniente a la prisión de los menores Fuente: Frieder Dünkel, "Orientaciones de la política criminal en la justicia juvenil", en el libro Derecho Penal Juvenil, de Carlos Tiffer Sotomayor et alii, ILANUD/DAAD 2002:502			

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

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

En cuanto al punto d) que se refiere a las garantías de un juicio imparcial, la Observación General 10 del Comité reitera la necesidad del debido proceso y de que se respeten en el caso de los menores de edad las mismas garantías penales, procesales y de ejecución que amparan a las personas adultas, además de las garantías específicas que les corresponden por su condición de menores de edad. Este punto fue también resuelto adecuadamente por México a partir de la reciente reforma constitucional.

El documento del Comité destina párrafos a los temas de la garantía de irretroactividad de la ley penal (art. 40, 2, a), al principio de presunción de inocencia (art. 40, 2, b, i), al derecho a ser escuchado (art. 12), al derecho a una participación efectiva en los procedimientos (art. 40, 2, b, iv), a la información directa y sin demora de los cargos (40, 2, b, ii), al derecho a la asistencia jurídica u otra asistencia apropiada (40, 2, b, ii), al derecho a las decisiones sin demora y con la participación de los padres (40, 2, b, iii), al principio de igualdad entre las partes (40, 2, b, iv), al derecho de apelación (40, 2, b, v), al derecho a la asistencia gratuita de un intérprete (40, 2, vi), y al derecho al respeto a la vida privada (arts. 16 y 40, 2, b,vii).

En cuanto al punto e) referido a las medidas o sanciones aplicables a los menores de edad el Comité subraya que la decisión de iniciar un procedimiento penal contra un menor no implica necesariamente que el proceso deba concluir con el pronunciamiento de una sentencia formal. El fiscal y el tribunal deben considerar continuamente las alternativas posibles a una sentencia condenatoria, y considerar

asimismo una amplia variedad de alternativas posibles a la privación de libertad e internación en instituciones.

Respecto de la sanción privativa de libertad y la internación en instituciones, en la década de los 90 el ILANUD llevó a cabo un proyecto de investigación y acción con la Cooperación de la Comisión Europea, en el que participaron todos los países de América Latina más España e Italia, titulado “Derechos Humanos: niños, niñas y adolescentes privados de libertad en América Latina”. En el caso de México, por su gran extensión el proyecto se llevó a cabo solo en el Estado de México¹, y en el caso de Argentina en la Provincia de Santa Fe. En el Estado de México recorrimos en aquella oportunidad la institución Quinta del Bosque, y un gran número de los entonces existentes Consejos Tutelares de Menores.

Es importante recordar que en aquél entonces, en 1994, con el derecho tradicional tutelar, el estado de México exhibía un número muy reducido de menores de edad privados de libertad, con una tasa de 3 por cien mil obtenida sobre la población de 5 a 17 años ambos extremos incluidos, que era más baja que la de todos los otros países de América Latina, como asimismo más baja que la que había en España e Italia (Ver el cuadro). Luego de aquella medición la tasa fue subiendo. Habría que medirla en la actualidad, ahora, y también cierto tiempo después de que entre en funcionamiento la futura justicia penal juvenil adecuada a la convención, para medir el efecto del nuevo sistema. Por muy bien que funcionara en el futuro creo que difícilmente se alcanzaría la tan baja de encierro que se alcanzara en los años 90. Creo que tal ejercicio comparativo sería interesante, porque seguramente pondrá de manifiesto que la ley no lo es todo, y que es muy importante también la actitud y la forma de trabajar de los operadores de la justicia.

MENORES DE EDAD PRIVADOS DE LIBERTAD POR DELITO,				
TASAS POR CIEN MIL 1994-1997				
	1994	1995	1996	1997
HONDURAS	101	74	100 ²	80
PANAMÁ	36	59	62	59
URUGUAY	59	73	65	57
ECUADOR	24	33	44	57
COLOMBIA	70	63	60	54
EL SALVADOR	14	15 ³	21	27
NICARAGUA	23	19	23	24
CHILE	8	5	18	18
GUATEMALA	16	12	13	12
ESPAÑA	13	10	11	11
MÉXICO(Edo)	3	7 ⁴	8	10

¹ Los resultados del estudio fueron publicados en un libro titulado “Justicia Juvenil en el Estado de México y análisis comparativo con los sistemas de tratamiento de menores de la República Mexicana”, autoras Mireille Rocatti y Evangelina Lara, Toluca 1996.

² El 5 de septiembre entra en vigencia el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia de Honduras.

³ El 1 de mayo de 1995 entra en vigencia la nueva Ley del Menor Infractor de El Salvador.

BOLIVIA	12	-	-	8
BRASIL		5	5,4	8
PERÚ		9	9	7
ITALIA		4	4	4
COSTA RICA	11	12	2 ⁵	3

Fuente: Elías Carranza, ILANUD. -Las cifras absolutas de privados de libertad fueron proporcionadas por los Gobiernos de cada país. -Las tasas se obtuvieron sobre la base de la población de personas entre 5 y 17 años, ambas edades inclusive, utilizando como fuente el Boletín del Centro Latinoamericano de Demografía CELADE # 55, año 1995.

-Las tasas de Guatemala incluyen también casos de privados de libertad “por protección”

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

Algunas de las categorizaciones que pueden hacerse de las diversas formas de prevención del delito son las siguientes:

- i. prevención policial;
- ii. prevención por medio de la justicia penal;
- iii. prevención situacional;
- iv. prevención por medio de la tenencia y portación de armas;
- v. prevención por medio de la comunidad o municipales;
- vi. primaria o social.

Las diversas categorías no son excluyentes ni tampoco exhaustivas. Por la naturaleza de esta presentación, en lo que sigue nos detendremos en la llamada prevención primaria o social, porque no se trata —o no se trata solamente— de poner más rejas, alarmas y otras tecnologías para defendernos de los adolescentes, sino de que nuestros adolescentes vivan en una sociedad que no los induzca a cometer delitos, y que cometan pocos delitos.

Hay algunos hallazgos de la criminología que son tan antiguos casi como la criminología misma y que han sido constantemente verificados a lo largo del tiempo de diversas maneras y con distintos marcos teóricos. Son como el tejido de Penélope, se tejen, destejen y tejen nuevamente con distintas palabras, en distintas sociedades y en diversos momentos históricos, y siguen siendo válidos, porque, lamentablemente, las sociedades avanzan científica y tecnológicamente pero son pocos los casos en que avanzan reduciendo los factores asociados al delito. Uno de tales hallazgos es el de que la criminalidad ordinaria o común, oficialmente registrada, es cometida en muy alta proporción por personas pertenecientes a los sectores de menores recursos y menor poder. Es importante notar que hemos dicho “criminalidad ordinaria oficialmente registrada”, con lo cual estamos advirtiendo que existen otros casos de

⁴ El 20 de enero de 1995 entra en vigor la nueva *Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México*.

⁵ El 1 de mayo de 1996 entra en vigencia la nueva *Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica*.

criminalidad ordinaria no oficialmente registrada, y también formas de criminalidad no ordinaria de delitos cometidos por personas de mayores recursos y mayor poder.

Este antiguo hallazgo de la criminología lo corroboramos también nosotros en el ILANUD durante la investigación citada, encontrando que en todos los países la casi totalidad de los y las menores de edad privados de libertad por delito pertenecían a los sectores socioeconómicos medio bajo, bajo, y de excluidos, y que, entre otras características tenían entre 3 y 5 años de retraso escolar, tanto en los países de América Latina como en España e Italia.

La relación entre clase social y delito se “redescubre” una vez más a partir de la década de los 90, pero ahora afinando el conocimiento que se tenía del fenómeno. Varios investigadores correlacionan indicadores de distribución del ingreso con tasas de delitos contra la propiedad y contra las personas y verifican que los países que tienen una distribución del ingreso más inequitativa tienen también una mayor frecuencia delictiva, y viceversa; y que en un mismo país, si a lo largo del tiempo aumenta la inequidad de la distribución del ingreso aumenta el delito, y decrece si sucede lo contrario. Las correlaciones se obtuvieron sobre todo a partir del Índice de Gini, y fueron verificadas ya por lo menos en 39 países, en el caso de América Latina y el Caribe en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.

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

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

En cuanto al retraso escolar, nuevamente tenemos que la criminología ha medido en numerosos países, -sobre todo en materia de delincuencia juvenil- la correlación que existe entre éste y el delito oficialmente registrado, o la “criminalización”. Nuevamente encontramos que hay delito en todas las franjas de población con diversos niveles de escolaridad o académicos, pero los que tienen grados más bajos de escolaridad si delinquen tienen mayores posibilidades de ser captados por la justicia penal, con lo cual, promoviendo que los niños, niñas y adolescentes completen sus estudios reducimos un factor de riesgo respecto de su posible criminalización.

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

Al respecto, el texto de la Observación General 10 del Comité de los Derechos del Niño nos recuerda que la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del

Niño establece que uno de sus objetivos más importantes es promover el desarrollo pleno y armonioso de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño (preámbulo y arts. 6 y 29), y que deben adoptarse

...medidas para el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad de los derechos a un nivel de vida adecuado (art. 27), al disfrute del más alto nivel posible de salud y de atención sanitaria (art. 24), a la educación (arts. 28 y 29), a la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental (art. 19) y explotación económica o sexual (arts. 32 y 34), así como a otros servicios apropiados de atención o protección de la infancia.

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

- i. Exhibe niveles de pobreza altísimos, (ver cuadro sobre pobreza al final de este trabajo), que van acompañados de altas cifras de inequidad de la distribución del ingreso que se mantienen en el tiempo. A partir del coeficiente de Gini, el indicador más utilizado para medir la desigualdad CEPAL clasifica a los países en cuatro categorías según que su concentración del ingreso sea baja, media, alta o muy alta. Uruguay es el único país con concentración del ingreso baja; el estrato medio está integrado por Costa Rica, Ecuador (área urbana), El Salvador, Panamá (área urbana), Perú y República Bolivariana de Venezuela. En el estrato de alta concentración del ingreso se ubican Argentina (área urbana), Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Por último, Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia, en ese orden, figuran en el estrato de muy alta concentración del ingreso o inequidad⁶.
- ii. La FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas han advertido que como consecuencia de la crisis alimentaria mundial la pobreza y la pobreza crítica aumentarán gravemente en los países, y que se espera que la situación se prolongue durante por lo menos quince años;
- iii. Tiene altísimos porcentajes de menores de edad que se encuentran fuera de la escuela, y UNICEF, UNESCO y otros organismos especializados han anunciado que según las tendencias actuales en materia de educación ningún país logrará cumplir con el objetivo del milenio de universalizar la escuela primaria para el año 2015.
- iv. Los países han delegado a los ejércitos la represión de las “maras”, y con ello la represión de la delincuencia juvenil. Las maras son sin duda un grave fenómeno, resultado de sociedades con gran injusticia social que marginaron a su niñez y adolescencia en la indigencia y la violencia durante muchísimos años. Y resolver el problema de las maras no se logrará con la violencia de los ejércitos ni con ejecuciones paramilitares y parapoliciales. Se logrará con justicia penal transparente, eficaz y sin impunidad, acompañada de mucha justicia social. En cuanto a las y los menores de edad que integran maras, la

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina 2006: 90*. EUA: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece que los menores de edad que delincan deben ser sometidos a la justicia penal juvenil especializada, no a los ejércitos.

Por todo lo anterior, reafirmamos que los componentes estratégicos de una política pública para la prevención del delito en materia penal juvenil deberían ser los establecidos en la convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño⁷ y en las “Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)” que con el consenso de todos los países fueron sancionadas por la Asamblea General en diciembre de 1990, instrumentos ambos que cada vez tienen más actualidad y vigencia.

Una estrategia para establecer sociedades más equitativas, con más justicia social en materias de salud, vivienda, trabajo, educación, acceso a la cultura y también con menos delito, podría iniciarse con una intensa labor por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de los partidos políticos, y de los funcionarios y funcionarias sensibles de todas las áreas de gobierno, tendiente a comenzar por redistribuir los presupuestos nacionales y los dineros que ingresan por medio de la cooperación internacional, elevando significativamente los porcentajes de las áreas de bienestar social reduciendo proporcionalmente otros renglones que, aunque importantes, no tienen la misma urgencia.

Es prioritario y urgente destinar mayores recursos a las áreas de bienestar social, por cuanto porcentajes altísimos de población de los países de la región viven en situación de estado de necesidad. En promedio el 37 % de los habitantes de América Latina -en números absolutos casi 200 millones de personas- es pobre, es decir, sus ingresos no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, y en numerosos países la indigencia, es decir la situación de las personas a quienes lo que ganan no les alcanza ni siquiera para comer lo necesario, supera el 20%⁹.

La situación ha sido así desde tiempo inmemorial, y CEPAL ha venido señalándolo con alarma desde 1980¹⁰. Nos hemos acostumbrado a observar esta realidad como algo inmutable, que sencillamente es así, y raramente quienes tienen funciones de gobierno y el control de las economías hacen verdaderos esfuerzos para corregirla.

Los países requieren con verdadera urgencia una distribución del ingreso más equitativa, y un paso hacia ello sería comenzar con la redistribución presupuestaria. Hay que realizar trabajo político para lograr ese objetivo y establecer políticas universales en materia de salud, vivienda, educación y otras áreas sociales. No centrarnos en programas focalizados “de emergencia”, de corto plazo, caros, destinados a consultorías y diagnósticos de situación que se repiten año tras año y década tras década sin corregir nuestras estructuras sociales injustas.

Deberíamos comenzar esta tarea política con urgencia.

⁷ Asamblea General (1989). Resolución 44/25. EUA: Asamblea General.

⁸ _____ (1990). Resolución 45/112. EUA: Asamblea General.

⁹ CEPALC “Panorama social de América Latina 2007”. 194.400.000 personas la cifra absoluta de pobres a la fecha del informe.

¹⁰ Ver los informes anuales sociales de CEPAL desde 1980 en adelante.

AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGENCIA		
	POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA	POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA
CHILE	13,7	3,2
URUGUAY	18,5	3,2
COSTA RICA	19,0	7,2
ARGENTINA c/	21,0	7,2
R.B. VENEZUELA	30,2	9,9
PANAMÁ	30,8	15,2
MÉXICO	31,7	8,7
BRASIL	33,3	9,0
ECUADOR	43,0	16,1
PERÚ	44,5	16,1
R. DOMINICANA	44,5	22,0
COLOMBIA	46,8	20,2
EL SALVADOR	47,5	19,0
GUATEMALA	60,2	30,9
PARAGUAY	60,5	32,1
BOLIVIA	63,9	34,7
NICARAGUA	69,4	42,4
HONDURAS	71,5	49,3

E.Carranza, ILANUD, adaptado de *Panorama Social de América Latina 2007*, CEPAL, noviembre 2007:9. c/ Área urbana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea General (1989). Resolución 44/25. EUA: Asamblea General.
- _____ (1990). Resolución 45/112. EUA: Asamblea General.
- CEPALC. *Panorama social de América Latina 2007*.
- Código de la Niñez y la Adolescencia de Honduras.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina 2006: 90*. EUA: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Frieder D. (2002). "Orientaciones de la política criminal en la justicia juvenil". En: *Derecho Penal Juvenil*. Tiffer Sotomayor, C. et al. (2002) ILANUD/DAAD.
- Ley del Menor Infractor de El Salvador*.
- Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México*.
- Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica*.
- Rocatti, M. y Lara, E. (1996). *Justicia Juvenil en el Estado de México y análisis comparativo con los sistemas de tratamiento de menores de la República Mexicana*. México: S.E.