

DE LA ATENCIÓN INSTITUCIONALIZADA A LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA NIÑEZ INFRACTORA PRIVADA DE LA LIBERTAD*

*María Inés Baquero Torres***

Sin desconocer los avances sobre derechos de la niñez que se han logrado en la última década en el mundo, en especial el papel desempeñado por las Naciones Unidas en la protección de los derechos de la infancia, y muy particularmente los de la niñez en condiciones de gran vulnerabilidad, vale decir la niñez abandonada, discapacitada, en procesos de rehabilitación y reeducación, los logros son aún demasiado insuficientes en Colombia para que este grupo de población pueda disfrutar al máximo de sus derechos ciudadanos en condiciones que le ofrezcan un desarrollo humano digno.

En las líneas que siguen me propongo elaborar algunas reflexiones sobre este tema; en particular la situación de la niñez infractora privada de la libertad.

Si bien avances normativos internacionales de gran importancia, como la doctrina de las Naciones Unidas de protección integral de la infancia, en tanto considera a la niñez como sujetos plenos de derechos, y que hace referencia al conjunto de reglas

* Ponencia presentada en el Primer Encuentro Interuniversitario sobre Derechos de la Niñez y la Juventud, Bogotá, noviembre 18, 19, 20 de 1999.

** Trabajadora Social.

como la Convención Internacional sobre los Derechos de la Infancia, las reglas mínimas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las reglas mínimas para la protección de los jóvenes privados de la libertad y las directrices para la prevención de la delincuencia juvenil, hoy la realidad crudamente nos muestra el largo camino que se habrá de recorrer para lograr los propósitos de la protección integral.

1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA NIÑEZ INFRACTORA

En Colombia, como lo confirman diferentes estudios sobre el tema de la niñez en conflicto con la ley penal, se trata de un grupo tempranamente excluido de instituciones que, aunque siendo fundamentales en su proceso de socialización, prematuramente es expulsado de la familia, la escuela y el trabajo, y que sin opciones inician una vida delinencial que termina por estigmatizarlos, con los procesos de reeducación impuestos desde la doctrina de la situación irregular¹.

De tal suerte que nos encontramos frente a un proceso que se construye socialmente desde la pobreza, entendida no sólo como un problema material, sino que tiene que ver con carencias de valores ligados a la sociedad, carencia de instituciones políticas, ausencia de espacios democráticos y de participación, que podrían entrar a considerarse como elementos de pobreza y que no puede mirarse desde una óptica exclusivamente individual y de comportamiento patológico, para el caso de los adolescentes infractores.

La investigación “Tendencias en la infracción y contravención entre menores y ponderación de la calidad de la respuesta institucional”², realizada por la Universidad Externado de Colombia en el año 1997, refiere al respecto:

El elemento común en la historia de los jóvenes infractores es la presencia de procesos de exclusión familiar, escolar, laboral. A estas condiciones vienen a sumarse condiciones de pobreza que entran en contradicción con patrones culturales de consumo que desbordan su capacidad de acceso a bienes y, lo que es más grave, la articulación a redes de delincuencia adulta. Estos procesos de exclusión se dan en un medio doméstico, escolar y comunitario en el que

1. Emilio García Méndez. *Infancia de los derechos y de la justicia*, Buenos Aires, Edit. del Puerto, 1998, p. 145.

“La doctrina de la situación irregular: su misión consiste, en realidad, en legitimar la disponibilidad estatal absoluta de sujetos vulnerables, que precisamente por serlo son definidos en situación irregular. Niños y adolescentes abandonados, víctimas de abusos o maltratados y supuestos infractores de la ley penal cuando pertenecientes a los sectores más débiles de la sociedad, se constituyen en clientes potenciales de esta definición”.

2. “Tendencias en la infracción y contravención entre menores y ponderación de la calidad de la respuesta”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación sobre Dinámica Social, septiembre de 1997, p. 24.

los jóvenes son testigos o víctimas de hechos violentos, que después incorporan o reproducen en su práctica cotidiana.

La posibilidad de que una sociedad contribuya a satisfacer las capacidades de una persona es lo que el profesor Amartya Sen³ denomina el desempeño social; es decir, la posibilidad de participar en la vida pública, que está determinada por las capacidades que tiene una persona para desempeñarse socialmente, que ese *ser* tenga un reconocimiento social en la colectividad y que esté en capacidad de ejercitar las habilidades humanas, para llevar el tipo de vida que considere valiosa y permita incrementar las posibilidades reales de elección como individuo, de manera que, muchas veces las estructuras sociales son las que impiden el desarrollo de las capacidades de las personas.

Por tanto, la pobreza básicamente es la deficiencia en capacidades, y entonces es la imposibilidad que tiene una sociedad para que sus individuos puedan alcanzar ese desarrollo de las capacidades como personas: "... la pobreza es una falla de las capacidades para alcanzar las realizaciones básicas de la vida, más que la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas o percibir un nivel bajo de ingresos"⁴.

Generalmente la situación de familia de estos jóvenes está acompañada de graves conflictos, manifestados en situaciones socialmente problemáticas de abandono, violencia intrafamiliar, descomposición familiar, maltrato, ausencia de figuras paternas o de autoridad, pautas de crianza ambiguas, y modelos de comportamiento delincuencial y en contextos barriales violentos, en los que han sido espectadores o víctimas de episodios que les marcan profundamente.

Así aprenden rápidamente a través de la violencia y en ella encuentran la forma de resolver los conflictos en su familia, en la escuela y en la comunidad, de ahí la importancia que se le da al porte de armas blancas y de fuego, y su comercialización tan frecuente en ellos.

En cuanto a la experiencia de exclusión escolar a temprana edad, ha sido vivida por la mayoría de los jóvenes. Frente a un sistema escolar incapaz de diseñar estrategias pedagógicas que los motiven y de resolver oportunamente sus conflictos propios de esta etapa de desarrollo, estos niños terminan abandonando o siendo expulsados por un sistema que no pudo contenerlos.

Para otros, el abandono escolar responde más a la falta de condiciones económicas para poder continuar sus estudios y a su vinculación al desarrollo de actividades

3. Amartya Sen. *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Edit. Paidós, 1998, p. 26.

4. Alfredo Sarmiento y Leticia Arteaga. "Focalizar o universalizar: un falso dilema", en *Cuadernos de Economía Universidad Nacional de Colombia*, vol. XVII, N° 29, Bogotá, segundo semestre de 1998, p. 205.

económicas informales, ya que desde muy temprana edad su familia les exige asumir el rol de proveedores económicos, iniciando así un vínculo con ese mundo de informalidad e ilegalidad, donde la delincuencia adulta actúa como una sombra en las infracciones juveniles, desde las más graves hasta la dinámica de los pequeños robos.

Según el estudio elaborado por la Universidad Externado de Colombia, el 90.5% de los niños y jóvenes entrevistados habían abandonado el sistema escolar, y la mitad lo había hecho antes de iniciar la infracción, y entre los menores llevados a juzgados se observa una tasa de analfabetismo del 45%, cuando en el país es apenas del 7%.

El mismo estudio refiere:

En muchas de las historias de los jóvenes, la expulsión o deserción de la escuela y su vinculación a grupos callejeros marcó el comienzo de su actividad delictiva. Una vez que el joven aprende que la infracción le posibilita dinero fácil y rápido no está más dispuesto a aceptar un trabajo rutinario y mal remunerado ni a regresar a la escuela⁵.

Recordemos lo que Francisco Cajiao⁶ anota sobre los niños que llegan a nuestras escuelas:

Los niños y los adolescentes no son propiamente angelitos venidos del cielo. Son personas. Personas con todas las cosas buenas y las cosas malas que los seres humanos recogen desde que nacen en los ambientes en los cuales transcurre su vida. Niños y jóvenes llenos de sueños, expectativas, problemas y temores llegan a las aulas escolares. Muchos vienen cargados de dolor, porque sus primeros años han transcurrido en medio de dificultades y limitaciones.

No pocos llegan marcados de signos de una violencia implacable que respiran en la familia, en el vecindario, en los campos donde la tragedia y la muerte esparcen su huella. Muchísimos de ellos y ellas –muchos más de lo que sería imaginable entre los seres humanos– han sido maltratados físicamente, sometidos a torturas, abusados sexualmente, explotados sin misericordia en trabajos que sobrepasan sus posibilidades físicas. Esos seres humanos son los que vienen a poblar las aulas y los patios de recreo con sus enormes capacidades, apocadas con frecuencia por cargas de soledad, de desamor, de desconfianza en los demás, de rabia...

5. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación sobre Dinámica Social. *Op. Cit.*, 1997, p. 35.

6. Francisco Cajiao. “Maltrato, violencia y estructura familiar”, en *Violencia en la escuela*, Bogotá, Edit. IDEP, enero de 1999.

Esos niños de procedencia heterogénea y vivencias disímiles son puestos en las instituciones bajo la tutela de maestras y maestros que tampoco son ángeles, sino seres humanos. Hombres y mujeres que, como sus alumnos, viven en este mundo, se tropiezan con el éxito y con el fracaso, con la sensación de ser personas plenas en su ejercicio profesional o profundamente frustradas por la adversidad de circunstancias que los dejaron sin mejor opción que la de ser docentes.

La escuela necesita hoy más que nunca desarrollar centros de información y consulta que les permitan a los niños y jóvenes de las instituciones educativas, acceder a información y servicios que velen por su desarrollo y sus derechos y protejan su bienestar.

Una vez cometida la infracción, el joven incursiona en el mundo de la reeducación, inspirada en la doctrina de la situación irregular⁷ que actuando como un paleativo, para nada ofrece las oportunidades urgentes que necesitan estos jóvenes para su integración a la sociedad, dado que en la mayoría de las veces se trata de personas que jamás han estado integradas socialmente.

Entonces, a pesar del propósito de las instituciones de reeducación de sacar a este grupo de su condición de infractor, es evidente que modelos institucionales basados en la doctrina de la situación irregular, están sentados sobre bases que aíslan y estigmatizan al niño(a) en conflicto con la ley penal.

Emilio García Méndez⁸ nos hace la siguiente referencia:

Históricamente han predominado y predominan dos tipos de posiciones igualmente equivocadas sobre el área de problemas denominados “delincuencia juvenil”.

En primer lugar, un retribucionismo hipócrita para el cual el derecho penal lo es todo. Desde esta perspectiva, sólo un aumento permanente de las sanciones penales es el único instrumento capaz de resolver los problemas sociales comprometidos en esta área.

7. Mary Beloff. “La reforma de la ‘justicia de menores’ en América Latina: los sistemas de responsabilidad penal juvenil. Una aproximación”.

Acerca de los aspectos que caracterizan a una ley de la situación irregular: “Los niños y jóvenes aparecen como objetos de protección, no son reconocidos como sujetos de derecho sino incapaces que requieren un abordaje especial. Por eso las leyes no son para toda la infancia y la adolescencia sino para sólo una parte del universo de la infancia y la adolescencia, son para los menores.

“En este sistema, es el *menor* quien está en situación irregular; son sus condiciones personales, familiares y sociales las que lo convierten en un *menor* en situación irregular y por eso es objeto de intervenciones estatales coactivas, tanto él como su familia”.

8. Emilio García Méndez. *Op. Cit.*, 1998. pp. 184-186.

Y la segunda posición posible, ser denominada paternalismo ingenuo. Si para la primera posición el derecho penal lo es todo, para esta última el derecho penal no es nada. Se parte aquí además de la suposición, falsa y no demostrable, que afirma que los menores de 18 años son incapaces de cometer violaciones graves a las leyes penales. En el hipotético caso de que éstas fueran cometidas, no deberían ser objeto de ningún tipo de reproche jurídico, en la medida en que automática e invariablemente estarían denotando tendencias patológicas o trivialidades propias de la edad.

De hecho, subyace como elemento común en ambas corrientes un profundo desprecio por la infancia como verdadero sujeto de derechos. El retribucionismo hipócrita y paternalista ingenuo son pruebas fehacientes de la consideración esquizofrénica del menor, a veces como objeto de la compasión y a veces como objeto de la represión.

Así, sobre estos dos tipos de respuesta a la delincuencia juvenil, se ha construido la oferta institucional de las organizaciones que administran las medidas impuestas a los jóvenes infractores privados de la libertad, donde básicamente encontramos dos tipos de oferta.

Una primera respuesta institucional, centrada en la adaptación a la norma, que exige obediencia del menor y al que se le considera reeducado cuando respeta las reglas y cumple las órdenes.

De fuerte inspiración *custodial* y *represiva*, esta respuesta reproduce básicamente la dinámica carcelaria, en tanto se recurre a procedimientos disciplinarios y de coerción como el aislamiento, los cuartos de reflexión o calabozos, las esposas o los trabajos adicionales. Predomina una relación vertical educador-menor, en la que éste es tan sólo el receptor de órdenes ajenas a su voluntad.

La otra respuesta, centrada en el *tratamiento* personal, comprende la situación del menor infractor como consecuencia de comportamientos patológicos, por lo que el énfasis se centra en el proceso individual, con una ruptura del triángulo familia-escuela-comunidad.

En el *tratamiento* el joven define su proyecto de vida, el educador facilita el proceso y establece una concertación alrededor de los procesos de reeducación.

El menor se considera rehabilitado cuando ha logrado el suficiente desarrollo personal, controla sus acciones e impulsos, pero es evidente que es un tipo de respuesta que carece de estrategias que le permitan al joven integrarse social, familiar y laboralmente y tener una vida digna.

Tanto el primer enfoque como el segundo desconocen el valor de los derechos humanos de los jóvenes, no existe un proceso que les permita a éstos acceder a políticas públicas

en tanto beneficiarios directos de servicios y oportunidades para un desarrollo humano sostenible, dada la dinámica de aislamiento y vigilancia con que funcionan estas instituciones.

El informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, sobre la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas, en materia de prevención del delito y justicia penal⁹, comunica que Colombia no dispone de información sobre la identidad de los menores; las circunstancias y los motivos de internamiento, la autoridad que lo ordenó; el día y la hora del ingreso, el traslado y la liberación, atribuyendo que este tipo de información sólo se lleva en casos excepcionales. Así, la falta de un libro de registro se debe a negligencia.

En cuanto a las condiciones del medio físico y alojamiento de los jóvenes privados de la libertad en Colombia, la información registra aproximadamente hasta 35 niños y jóvenes en 81 a 100 metros cuadrados, lo que equivale a una utilización espacio/persona de 2.85 m². Asimismo, no todos los menores reciben el suministro de cama propia por dificultades relacionadas con los recursos de las instituciones.

Estas condiciones difícilmente garantizan la norma internacional de las reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad: “Los locales para dormir deberán consistir normalmente en dormitorios para pequeños grupos o en dormitorios individuales”.

En lo relativo al acceso a la educación, ésta no está garantizada en su totalidad, y en lo que respecta al acceso a la formación profesional y de trabajo, no hay obligatoriedad. Tampoco hay disponibilidad para que niños y jóvenes accedan a información impresa, como periódicos, revistas, o libros, y la atención médica es excepcional en el caso colombiano.

En cuanto a la efectividad del proceso reeducativo encontramos que, según la investigación realizada por la Universidad Externado de Colombia, el nivel de reincidencia institucional oscila entre 30 y 36%, con tendencia al aumento.

Estas cifras deben tomarse con alguna reserva debido a que pueden estar subestimados dado el alto porcentaje de registros sin información (entre 14% y 21% según los años), y a la dificultad de los juzgados para identificar al reincidente, ya que los menores no pueden ser reseñados. Estos datos se refieren a la reincidencia institucional (número de veces que el menor ingresa al juzgado), pero no refleja la reincidencia en la actividad delictiva, es decir, la reincidencia comportamental real.

9. Naciones Unidas. “Utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal”, Informe del Secretario General. Adición, uso y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores, Viena, 21 al 30 de abril de 1998.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA, PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Indiscutiblemente, el proceso de integración de los niños y jóvenes en conflicto con la ley penal sólo es posible abordarlo desde la doctrina de la protección integral, dado que al considerar a la niñez como sujeto de derechos, ofrece las condiciones de un desarrollo humano digno, donde la política pública permite dar respuesta a esta situación socialmente problemática, como es el caso de la niñez y la comisión del delito.

Pero la ejecución de una política social involucra no solamente a los organismos gubernamentales sino a las organizaciones sociales empeñadas en la construcción del tejido social, que sin intereses corporativistas busque ante todo la práctica cotidiana de los derechos de la infancia.

Se hace necesario, en consecuencia, desarrollar estrategias que eviten criminalizar y penalizar a la niñez por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica socialmente. Para ello es necesario desarrollar al máximo, a nivel local, los recursos disponibles en las comunidades sobre mecanismos de alternatividad penal que ofrezcan una respuesta oportuna a problemas que pueden llegar a ser resueltos por éstas vías.

Analicemos dos principios fundamentales en el proceso de integración: ellos son el incompleto institucional y el incompleto profesional¹⁰, que requieren de un fuerte respaldo de la comunidad, de sus líderes y de las autoridades locales para su pleno ejercicio.

2.1. Acerca del incompleto institucional

Este principio parte de considerar la institución total lo más dependiente del mundo exterior, rompe con la idea bastante fija en las instituciones de reeducación y de rehabilitación, las cuales deben ofrecer a su interior todos los servicios para los adolescentes privados de la libertad. De tal suerte que su contacto con el mundo exterior más próximo, la comunidad, está fuertemente separado del menor, inclusive en muchos casos bien aislada geográficamente de la zona urbana.

La aplicación de este principio se convierte en eje fundamental para el desarrollo de un proceso de integración en los casos de privación de libertad, en tanto fortalece el vínculo del joven con su medio. En consecuencia, se trata de garantizar el acceso a bienes y servicios comunitarios de calidad, concebidos para toda la infancia.

10. Estos principios han sido desarrollados por García Méndez. *Op. Cit.*, 1998.

La comunidad debe cumplir un papel activo en la integración del joven infractor privado de la libertad, los procesos de participación ciudadana en la gestión, fiscalización e iniciativas de proyectos que en especial estén focalizados a este segmento de población, de tal manera que se haga frente a esta problemática de los jóvenes expuestos a riesgo social.

En consecuencia, existe hoy la necesidad urgente de formular en el país una política preventiva frente al delito, basada en una perspectiva de desarrollo humano sostenible, que articule acciones de prevención y control frente al problema de la delincuencia de la niñez.

En tal sentido, Mauricio Ramírez¹¹ anota:

El desarrollo humano sostenible es el incremento de las capacidades y las opciones de la gente mediante la formación de capital social de manera que satisfaga equitativamente las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

Esta definición reconoce que el desarrollo empieza con la gente; que el desarrollo sólo ocurrirá cuando la gente se encargue de establecer las condiciones para hacerlo; que el desarrollo es el resultado de formas de acción colectivas en las cuales reina la voluntad, en lugar de la represión, que las preocupaciones sectoriales son interrelacionadas y deben ser analizadas en el contexto de estrategias de largo plazo y que el desarrollo es sostenible únicamente si es adoptada una perspectiva intergeneracional.

Las nociones de desarrollo humano y de desarrollo sostenible requieren ser integradas en la concepción y ejecución de una política pública de prevención y control del delito, de forma tal que fortalezca las instituciones a nivel local y nacional. Esta perspectiva también enfatiza la importancia de los valores locales y el conocimiento, como las guías y herramientas para fabricar opciones que promuevan las capacidades de la niñez en ambientes propicios para su pleno desarrollo.

Así, el capital humano está permeado en los conocimientos y habilidades de los individuos, con la construcción de capital social que existe en la medida en que son posibles las relaciones entre las personas, y que deben definirse como las formas voluntarias de las normas sociales.

Sin capital social, las otras formas de capital (físico y humano) no pueden mantenerse

11. Mauricio Ramírez. "El concepto de desarrollo humano sostenible", en *La gallina de los huevos de oro*, debate sobre el concepto de desarrollo sostenible, Bogotá, Edit. Cerec y Ecofondo, febrero de 1998, p. 84.

o usarse de manera provechosa porque es lo que permite llegar a una forma de desarrollo más humano y sostenible.

El capital humano busca mejorar la habilidad para la toma de decisiones de un individuo; busca mejorar la habilidad para la toma de decisiones de una colectividad, conceptos que no son mutuamente excluyentes.

El capital social va más allá de la formación de capacidades humanas individuales. Reconoce que la ampliación de opciones de la gente y sus posibilidades tiene sentido únicamente en el contexto de formas de acción voluntarias de la colectividad.

2.2. Acerca del incompleto profesional

Este principio es complementario del incompleto institucional, y hace referencia a la capacidad que debe generar la institución para funcionar con el mínimo de personal directivo y administrativo, de tal manera que aquellos profesionales que trabajan con los adolescentes infractores lo hagan sin un vínculo total con ellos.

En general, el proceso institucional en rehabilitación ha dejado como grave consecuencia para quienes han sido beneficiarios de este tipo de servicios, una dependencia hacia la institución, lo que limita su propia capacidad de autonomía e integración a la sociedad.

Esta condición no escapa a la realidad del mundo de las instituciones y programas de reeducación.

Al respecto, Emilio García Méndez anota:

La experiencia demuestra que en situaciones de privación de libertad, los vínculos permanentes crean complicidades antipedagógicas profundamente perjudiciales para el proceso de reintegración social de los adolescentes. También en este caso, los distintos tipos de profesionales que trabajan con adolescentes infractores graves privados de libertad, deberían hacerlo a tiempo parcial, dedicando el resto del tiempo al trabajo con otras instituciones y con otros adolescentes.

En conclusión, el desarrollo de alternativas locales y aprendizaje social disminuye las necesidades de intervención directa a través de programas y proyectos que segregan y propone otras formas de trabajo como el soporte técnico, el trabajo en redes y el fortalecimiento institucional abierto.

La política son muchas cosas, no sólo las elecciones, ni los cargos públicos y los actos naturales es como éste, sino también una conversación quizá entre ciudadanos debatiendo sobre sus ideas, un padre o una madre que educa a sus

hijos, la labor del profesor en una escuela, los medios de comunicación; todo ello son también actividades políticas en el más noble y necesario sentido de la palabra.

*Fernando Sabater*¹².

12. Fernando Sabater. *Ética, política, ciudadanía*, México, Edit. Grijalbo, Raya en el Agua, Causa Ciudadana, 1998.

