



Universidad
Zaragoza

Violencia y delincuencia en la juventud

Buenas prácticas para la prevención
de la delincuencia juvenil

Recomendaciones

María José Bernuz Beneitez
Daniel Jiménez Franco



YouPrev





Universidad
Zaragoza

Co-financed by the European Commission within the Daphne III programme by DG Justice, Freedom and Security and coordinated by German Police University (DHPol).



This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the authors; the European Commission cannot be held responsible for either its content or for any use which might be made of the information contained therein.



**Universidad
Zaragoza**

YouPrev

Buenas prácticas para la prevención de la delincuencia juvenil

María José Bernuz Beneitez & Daniel Jiménez Franco

Recomendaciones



YouPrev



Con el fin de asesorar eficazmente a los organismos de la administración pública en materia de prevención de conductas violentas y/o delictivas entre niños/as y adolescentes, comenzaremos recordando las directrices básicas promovidas por las propias instituciones gubernamentales. En cuanto a los *derechos fundamentales* que asisten a los destinatarios de las políticas de prevención, ha de señalarse que en el plano internacional, la *Convención sobre los Derechos del Niño* adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 (firmada por el Estado español en 1989 y ratificada en 1990) establece que **“en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* las NNUU proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales”**.

“La familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.

La alusión a una necesidad de protección aparece ya en la *Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño*, la *Declaración de los Derechos del Niño* (NNUU, 20 de noviembre de 1959), la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Arts. 23 y 24), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Art. 10) y los estatutos de organismos especializados y organizaciones internacionales.

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

“Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.

“Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia

de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada” (Art. 3).

A nivel europeo y en la misma línea, la *Carta Europea de los Derechos del Niño* (DOCE nº C 241, de 21 de Septiembre de 1992) establece que:

“Toda decisión familiar, administrativa o judicial, en lo referido al niño, deberá tener por objeto prioritario la defensa y salvaguarda de sus intereses”.

Tanto el *Convenio Europeo sobre el ejercicio de los derechos del niño* (25 enero 1996) como la *III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno* (Varsovia, 16-17 mayo 2005) o las *Directrices del Consejo de Europa (CM/Rec-2009-10) sobre estrategias nacionales integrales para la protección de los niños contra la violencia* inciden en la necesidad de un marco de trabajo multidimensional y sistemático, una estrategia política general y una supervisión de las medidas dirigidas a prevenir y replicar a la violencia a cargo de la administración.

Todas las condiciones recién citadas exigen un compromiso político con la promoción de estrategias integrales para proteger a las personas menores de edad contra toda forma de violencia. En la línea de la producción normativa a nivel internacional, una mayoría de expertos y profesionales de todo ámbito consultados en el estudio YouPrev coincide en señalar a esos *derechos fundamentales* como pilares de las políticas de prevención e insiste en la necesidad de desarrollar iniciativas de carácter general, primario y multi-disciplinar, sostenidas en el tiempo y sometidas a la supervisión necesaria. Sólo de esa manera se garantizará eficazmente la protección de un *interés superior del menor* que incluya el *derecho a* no desarrollar conductas violentas o no verse envueltos en la comisión de actos violentos o delictivos.

Una verdadera política de prevención debe proteger a niños y adolescentes desde la garantía eficaz e integral de sus derechos y no limitarse a declarar el respeto de tales derechos como un simple objetivo deseable. Los estados deben evitar la reducción de esos derechos a un plano secundario y someter las medidas a unas condiciones necesarias que son clave de la prevención y no un mero requisito con el que la intervención deba demostrarse compatible.

En el ámbito nacional, la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor*, adapta la Protección de la Infancia en España a los planteamientos de la Convención.

En el estado español, la *LO 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor*, establece el marco de un modelo garantista de justicia juvenil que toma como referencia el Derecho Penal de adultos. En su redacción inicial intenta adaptarse a las propuestas por la Convención de NNUU sobre los derechos del niño, pero progresivamente ha tendido a centrarse en la delincuencia más llamativa y más presente en los medios de comunicación –también muy minoritaria entre la delincuencia juvenil habitual. Los principios educativos de la LO 5/2000 se han perdido en sucesivas reformas legales promovidas al calor de la alarma social y ha ampliado la distancia entre la creciente criminalización de los conflictos y los principios inspiradores de la Convención.

La eficiencia de los recursos de internamiento debe ser revisada por revelarse incompatible con los principios rectores de la intervención social, su vocación socioeducativa y los fines preventivos que se suponen indisociables a éstas.

Los resultados del estudio YouPrev muestran que los escasos medios dispuestos para hacer efectivo el interés superior del menor (clave de toda intervención en materia de infancia y adolescencia) impiden hablar de “prevención” en un nivel primario, quedando limitada la intervención preventiva a una de carácter secun-

dario (sobre los casos más graves) o terciario, centrada en los menores que han cometido delitos de cara a evitar su reincidencia.

La gran mayoría de profesionales se opone a la criminalización, el internamiento y la institucionalización, proponiendo más intervención en las múltiples causas y realidades sociales vinculadas a la reproducción de la violencia y la delincuencia o apuntando al desarrollo de políticas de igualdad y justicia social, salud mental, recursos ambulatorios, terapias, apoyo social, asistencia, deporte escolar, centros de tiempo libre, casas de juventud, educación en el *medio abierto*, comités de convivencia escolar, justicia restaurativa, mediación... En esa línea, muchos reclaman un plan integral a medio-largo plazo y más inversión en las tres áreas básicas de prevención —educación, salud y servicios sociales.

A todas esas propuestas (recogidas aquí a modo de recomendaciones) se añade, en el ámbito secundario/terciario, la justicia restaurativa a través de la mediación, la conciliación u otras medidas extrajudiciales, como el mecanismo que más reduce la reincidencia (sobre todo entre los menores de menor edad), aunque conviene evitar el empleo de ese recurso como mecanismo que refuerce el peso de las instituciones judiciales en detrimento de las sociales.

Pese a la consistencia de las críticas y su sólido soporte empírico, una nueva lógica se instala en las áreas de protección y reforma. La línea que divide los espacios de intervención primaria (socioeducativa) y terciaria (control/castigo) es cada vez más borrosa. Ciertas lógicas de orden punitivo se trasladan al terreno educativo (formal y no formal), mientras la retórica de las “medidas educativas” y el “interés del menor” se consolida entre los operadores de justicia juvenil. Como ejemplo especialmente controvertido de una superposición entre discursos y agencias, el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio del Interior establecieron un *Acuerdo Marco de colaboración en Educación para la mejora de la seguridad* (18 diciembre 2006) en materia de educación y promoción *para la mejora de la seguridad personal y ciudadana de niños y jóvenes, mejorar su conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y colaborar en la prevención de conductas violentas que puedan producirse en el entorno escolar*. Pese a la falta de consenso entre los profesionales de distintos ámbitos implicados en el desarrollo de dicho plan, éste se concretó en 2007 y se reforzó dos años más tarde.

La distribución y ejecución presupuestaria es el reflejo de unas prioridades políticas que deben establecerse con base en el respeto a los principios constitucionales del estado social y democrático de derecho y a los valores superiores de su ordenamiento jurídico (Art. 1 CE).

Según la experiencia de los y las profesionales del sector, la situación presupuestaria en el campo de la prevención de la delincuencia juvenil es inestable, impredecible e insuficiente.

El consenso se refuerza en el caso de la atención ambulatoria en áreas específicas como adicciones o psiquiatría, la intervención comunitaria, los recursos de tiempo libre, los proyectos de educación no formal –centros de día, centros sociolaborales, proyectos de educación de calle u otras intervenciones en el medio abierto, entre otros.

La mejor forma de prevenir los conflictos y la violencia asociada a éstos es la garantía (nivel primario) de derechos en educación, salud, empleo y derechos sociales que define al estado social y democrático de derecho, en oposición a una cobertura asistencial, mínima y humanitaria de las necesidades básicas funcional a las necesidades del mercado.

La tendencia a la supresión y reducción de recursos disponibles afecta a los planes y programas preventivos con tres consecuencias principales. Primero: degrada (en ocasiones deroga *de facto*) los principios normativos desde decisiones de carácter administrativo o técnico. Segundo: invierte el fundamento preventivo, protector y garantista de las intervenciones en materia de infancia y adolescencia, favoreciendo su progresiva sustitución por estrategias e instrumentos de control propios del paradigma del *estado penal*. Tercero: se traduce directamente en graves carencias técnicas e institucionales en materia de supervisión y coordinación, tareas extremadamente difíciles en ausencia de protocolos u objetivos claramente establecidos.

El estado general de la supervisión y evaluación de las intervenciones es muy pobre: inexistente en muchos casos; irrelevante para la financiación de los proyectos en otros; en ocasiones mero instrumento de control interno; en todo caso, exclusivamente cuantitativa. Las administraciones autonómicas, competentes en protección y justicia de menores, son también responsables de la concesión de gestiones a entidades con y sin ánimo de lucro y de la supervisión y la evaluación de sus intervenciones.

La coordinación interdisciplinar resulta esencial, tanto para la consecución de los objetivos establecidos en materia de prevención como para reducir el desgaste entre profesionales, familias y menores. Pese a ser reconocida como un factor clave por la totalidad de agentes de prevención, dista mucho de ser una práctica habitual entre profesionales y ámbitos de intervención y su realización se antoja bastante compleja en las actuales condiciones.

Las intervenciones en materia de prevención no suelen obedecer a una planificación integral ni a un diseño a medio-largo plazo de los itinerarios de niños y jóvenes en situaciones detectadas como de riesgo.

Las líneas básicas recomendadas para una mejora de las prácticas en las diferentes áreas de prevención se resumen a continuación:

- La justicia social es condición primera e imprescindible de todo cambio en las estructuras y diseños institucionales.
- La discusión e interpretación política de todo problema social vinculado a la reproducción de la violencia es necesariamente previa al enfoque técnico de sus respuestas. Ninguna manifestación de violencia juvenil es un fenómeno espontáneo que justifique respuestas técnicas y mecánicas, sino el síntoma de un problema social que exige, en primer lugar, reflexiones y abordajes políticos.
- La exclusión es un problema estructural que se resuelve promoviendo procesos de inclusión mediante planes integrales e itinerarios amplios, en el largo plazo y más allá del concepto *débil* de “integración”. La reducción de la tasa

actual de desempleo juvenil (que hoy asciende al 50%) es una de las condiciones necesarias para evitar la generación de escenarios de conflicto.

- La privatización y mercantilización de los recursos públicos es incompatible con el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del estado respecto de los derechos fundamentales de la ciudadanía, menores de edad incluidos. Debe recuperarse y reforzarse la participación del sector público.
- Debe limitarse el control formal e institucional y potenciar el control informal, orientando los planes a la mejora de la cohesión social y comunitaria.
- Las intervenciones en materia preventiva han de compartir un planteamiento transversal de carácter general, precoz, familiar, primario y abierto.
- En el área de justicia juvenil, urge desarrollar un manejo más completo de las herramientas y recursos dispuestos en la ley, evitar la institucionalización y, como principio general, no responder a la violencia con violencia.
- Los menores deben ser protagonistas de su proceso educativo y en la solución de los conflictos que les afectan. En la construcción de una cultura de los derechos resulta fundamental el fomento de una ciudadanía responsable por medio de la práctica directa y más allá de los valores como contenido transversal de currículos y proyectos.
- Dar voz, protagonismo y poder de decisión a la multitud de expertos y profesionales de todas las disciplinas vinculadas a la prevención, pues su experiencia sobre el terreno les avala como los agentes idóneos para discutir, decidir y diseñar las políticas, planes e intervenciones coherentes con la letra de la ley y adecuados a las necesidades de las personas menores de edad y la sociedad responsable de sus procesos de crianza, educación, formación y transición a la vida adulta en un medio estable y seguro.

“El niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad” (CDDNN –preámbulo).

Informe YouPrev completo en http://www.youprev.eu/pdf/YouPrev_NationalReport_ES.pdf

Pie de imprenta

Editor:

Universidad de Zaragoza
Area de Filosofía del Derecho
Facultad de Derecho
Calle Pedro Cerbuna, s/n, E-50009-Zaragoza

Persona de contacto:

Maria Jose Bernuz Beneitez
Profesora Titular
mbernuz@unizar.es

Diseño y producción: Hubertus Wittmers, Medicom Marketing GmbH, Alemania

Violencia y delincuencia en la juventud:

resultados de un estudio europeo sobre delincuencia y su prevención (YouPrev)

Una colaboración de



