

PRESENTACIÓN Jornada BGD : Abordaje de niños, niñas y adolescentes judicializados durante la pandemia COVID 2019

Fecha: 27/08/2020

Dra. Silvia Guemureman

Agradezco esta oportunidad de ponerme en contacto con todos uds. En este contexto, en que muchos de nosotros no podemos asistir a nuestros espacios de trabajo, y permanecemos en nuestras casas poniéndole onda y tratando de recrear en la forma más fidedigna posible la dinámicas y rutinas de trabajo que solíamos conocer en contextos de normalidad. Por eso, verles las caras es “estar más cerca” en sentir que en como en otros planos, en donde solemos evocar a Foucault, todo lo que prohíbe, permite, todo lo que se cercena, abre un marco de posibilidades, y así, en este evento, la virtualidad permite que paradójicamente lleguemos a más gente, y nuestro encuentro tenga ribetes de un federalismo más nítido.

Por eso, me parece una oportunidad de intercambio en que podamos pensar juntos que está pasando en materia de justicia penal juvenil en esta etapa de la pandemia. Es decir, no he pensado mi intervención en forma de una exposición magistral, mostrar datos, analizarlos, incorporarles insumos teóricos para dotarlos de mayor valor interpretativo, y finalmente, concluir. Esta vez, optaré por compartir preocupaciones que supongo comunes, y que hacen a los desafíos que tenemos que enfrentar en forma articulada, con acuerdos que, como en las recomendaciones de cuidado por la pandemia, trasciendan diferencias.

Agradezco la presentación preliminar porque me va a permitir un buen punto de partida para lo que quiero decir: el corte de datos elegido, que se detiene en comparar los primeros semestres de 2019 y 2020, nos muestra que el sistema penal en tiempos de pandemia no dejó de funcionar.

Esto es, se aletargó, sobre todo al principio, durante el primer mes, pero con el transcurrir de los meses, salió lentamente de su letargo, y así, ya desde mayo hasta junio (y probablemente la tendencia se prolongue en julio y agosto aunque estos datos no forman parte de esta presentación) vemos que el despliegue policial cobró nuevos bríos, al CAD llegaron “trasladados” niños y adolescentes y en los juzgados y tribunales de menores se iniciaron nuevas intervenciones. Hasta aquí los fríos datos numéricos, sin una lectura que los “penetre” y extraiga de ellos mayores significados. El control social nunca se detiene, muta, se reconfigura, se traviste bajo otros ropajes, pero no cesa. Es interesante pensar en esto en un contexto donde la lógica del control aparece revestida de cuidado. Hay incluso investigadores que han hablado de “una policía del cuidado”, contra la indignación de muchos otros, que creemos que la policía no puede cuidar, al menos, no puede cuidar amorosamente, y esto es porque ha sido swicheada para gestionar, para controlar, para intervenir, para “pacificar” – término moderno si los hay- acudiendo a ese modo en que los límites entre la persuasión y la amenaza se confunden y el uso potencial de la fuerza siempre está presente y se activa en el imaginario. Y esto es así, porque como el cuento del escorpión “está en su naturaleza”.

Entonces voy a compartir algunas reflexiones que hemos elaborado en forma colectiva en el marco del OAJ¹, uds saben que los procesos colectivos de reflexión, son muchos más fructíferos. Una primera cuestión es contarles que solemos quejarnos, y con razón, del fracaso legislativo en sancionar una ley penal juvenil. “Crónica de un fracaso anunciado”, “mil intentos y ningún invento”, “el eterno resplandor de un pasado que se repite”, y otros muchos modos de referirnos a este “fracaso” que opera como una marca, o como una mancha, mejor dicho, en nuestro intachable CV como país en adherir a todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por cierto, la Argentina detenta records de adhesión, y en forma entusiasta viene adhiriendo a las mejores iniciativas que consagran defensa de derechos. Pero, con la 22.278 la suerte ha sido distinta, podemos exhibirlo como

¹ Para quienes quieran visitar el sitio, pueden hacerlo en <http://observatoriojovenesiigg sociales.uba.ar/>

un record, sí, pero un record de fracaso y más de cara a América Latina, en donde somos solo uno de los dos países que no logrado instalar un régimen de responsabilidad penal juvenil. Claro que tampoco, y justamente por las mismas razones, no ha bajado la ley de punibilidad. La Argentina (Cuba es el otro país) no cayó en la volteada de las reformas legislativas de la década del 90, y primera década de este siglo, en el cual la moda fue bajar la edad. Así, en AL, como seguramente todos saben, la edad mínima de responsabilidad penal comienza a los 12 años. Ocho países tienen ese límite etario (Brasil, Ecuador, México, Honduras, Venezuela, Panamá, Costa Rica y El Salvador). Cuatro países fijaron la edad en los 13 años (Nicaragua, Uruguay, República Dominicana y Guatemala). Tres países tienen una edad mínima de reproche penal establecida en los 14 años (Paraguay, Colombia y Bolivia).

“Dentro de los países que modificaron la legislación en el período, hay un subgrupo en que la regulación de la protección de la infancia obedeció a problemáticas específicas y tanto la protección de la niñez como la penalización de la adolescencia se tornaron imperativos impostergables. Los países de Centroamérica, especialmente los asolados por guerrillas y violencias organizadas son casos paradigmáticos de legislaciones que amplifican la protección a los niños víctimas de delitos de un lado, y las medidas coactivas para los autores, bajando la edad de punibilidad a los 12 y 13 años (Honduras, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, etc.).” (Guemureman-Bianchi, 2020:190)²

Las recomendaciones del Comité de los derechos del niño de 2018, y las sucesivas observaciones generales, imbuidas de principios transversales de derechos humanos que honran la no regresividad, constituyen un fuerte argumento para “resistir” los embates cíclicos de bajar la edad. Eso sumado a las mejores razones

² El Desarrollo completo puede consultarse en Responsabilidad penal juvenil, riesgo y peligrosidad. Dicotomías e hibridaciones desde el análisis de Argentina, de cara a América Latina (en coautoría con Bianchi, E). En Las desigualdades en clave generacional hoy. Las juventudes y las infancias en el escenario latinoamericano y caribeño (Mayer-Domínguez - Lechundi compiladores). Colección Grupos de Trabajo, disponible en https://www.clacso.org/grupos-de-trabajo/publicaciones/?pag=detalle&id_libro=2209

ancladas de política criminal que muchos de los que están presentes en este zoom seguramente comparten.

Podríamos seguir con esto, pero lo cierto, es que si trazamos una línea de tiempo, de la última década nomás, desde 2010 a 2020, lo que vemos es que mientras la ley no ha cambiado, si se han reconfigurado las prácticas que cambiaron la cartografía del control social, territorial y securitario de la población vulnerable en sus derechos y vulnerable en sus garantías ciudadanas, sobre todo en lo que atañe a la circulación por el espacio público y a la accionar de las fuerzas de seguridad. Estos cambios han sido dotados de condiciones de posibilidad a partir de modificaciones normativas de distinto nivel en materia institucional (Leyes, decretos, resoluciones ministeriales y actas acuerdo interinstitucionales) .

Voy a reseñar brevemente algunas de los cambios que hemos identificado desde el OAJ (Guemureman-Zajac, 2020)³ en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en la administración de la infancia y adolescencia en conflicto con la ley penal en CABA y en materia de seguridad pública. Estos cambios deben leerse en el marco del proceso de transferencia progresiva de organismos nacionales al ámbito de la Ciudad. De allí que se imbriquen las de esferas política administrativa rectoras de políticas públicas durante el período y de seguridad pública, atendiendo a la reconfiguración de las fuerzas de seguridad con incumbencia en el territorio de la Ciudad.

En favor de todas las contradicciones, marchas y contramarchas, la reconstrucción realizada muestra que el proceso estuvo atravesado por focos de preocupación e interés común:

³ Al respecto, Guemureman-Zajac "Reconfiguración del gobierno de la niñez y adolescencia en riesgo en la Ciudad de Buenos Aires. Un recorrido por los cambios recientes en el funcionamiento de la cadena punitiva 2011-2019", enviado a la *Revista Cuestión urbana*, al Dossier *Dossier Formalidades, informalidades, derechos y marginaciones sociales y urbanas*. (En evaluación)

- A. Resguardo de garantías y derechos de niños y adolescentes en situaciones de vulneración de derechos, en dos aspectos fundamentales:
- restricción de discrecionalidad policial en las detenciones, traslados y alojamiento de niños, niñas y adolescentes
 - auditoria de las condiciones de detención aplicando protocolos de monitoreo de violencias, torturas y malos tratos
- B. Articulación del sistema penal con el sistema de protección de derechos para abordaje de las situaciones de conflicto penal en relación a los niños y adolescentes no punibles

Empecemos con trazo grueso. A nivel nemotécnico, tomé la decisión de utilizar el azul para diferenciar los cambios en materia de seguridad pública:

1998: ley 114 sobre “Protección Integral de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes”.

2007: ley 2451, Régimen Procesal Penal Juvenil de la CABA (proceso atado al traspaso de delitos)

2007: Acta de traspaso. Resolución SENAF N° 65 del 15 de febrero de 2007 y aprobada por Ley de Aprobación del Acta Acuerdo de Transferencia de Servicio de Atención Directa entre el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (Se termina de concretar en 2016!!!)

2007: ley 26.288/07. Habilita legalmente a la Ciudad de Buenos Aires a crear su propia policía.

2008: Ley 2.894 de Seguridad Pública (Legislatura de la Ciudad). Creación de la Policía Metropolitana.

2009-2013: Planes de Seguridad con asiento en la CABA (4). Intervención multiagencial con presencia de GNA y PNA

2009: Creación del Programa Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niños, Niñas y Adolescentes (CIAPNNA) Res. 329/MJYSGC/09, dependiente de la Subsecretaría de justicia.

2011 (julio) “Operativo Cinturón Sur”, que implicó el despliegue de 1250 gendarmes y 1250 prefectos en las comunas 4, 7 y 8 del sur de CABA. Posteriormente, el operativo fue reforzado con 300 gendarmes más.

2011 se firmó un Convenio de Cooperación entre la SENNAF y la entonces Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación, cuyo objeto fue poner en funcionamiento un nuevo dispositivo de alojamiento destinado a personas menores de dieciocho (18) años de edad que resulten privadas de su libertad por la presunta comisión de delitos en el ámbito de la CABA. Así, la Resolución 1467/11 de la SENNAF creó el Centro de Admisión y Derivación (CAD), el “nuevo CAD”.

2012: Resolución 927, la SENNAF dispuso el traslado del CAD y sus áreas operativas, al ex – Instituto Iona Inchausti

2014: Resolución 906 del Ministerio de Seguridad “Protocolo de Actuación 33 de las Fuerzas de Seguridad e instituciones policiales nacionales, en procedimientos en los que participen niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal en el ámbito de la CABA”, que establece pautas que se ajustan a las normas vigentes de carácter internacional y nacional y otorga parámetros claros de actuación para las Fuerzas Policiales y de Seguridad que intervienen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la detención, el traslado y la custodia de NNYA

2015: Res. 313 SeNNAF, prohibición de alojamiento de no punibles: era el sistema de protección que debía intervenir. (Recordar 40% de ingresos al CAD son no punibles)

2016: Decreto PEN 873 Transferencia desde la SENAF MDS/Nación al CDNNYA Consejo Nacional de Derechos de NNyA. Se dispuso la transferencia de los

programas y dispositivos gubernamentales de intervención con adolescentes presuntos infractores a la ley penal desde el Estado nacional al Gobierno de la CABA- Desde la SENAF MDS/Nación al CDNNYA

2016: Decreto del GCBA 492/16 (y su modificatoria 495/16) CDNNYA como receptor de la transferencia

2016: “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad”.

2016: Resolución 942/CDNNYA/16, modificación de su estructura y creación de la Dirección General de Responsabilidad Penal Juvenil (DGRPJ)

2016: Ley 5688 Ley Integral de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 85° En ningún caso el personal de la Policía de la Ciudad, en el marco de las acciones y actividades propias de sus misiones y funciones, puede: 4. Alojarse niños y adolescentes, menores de dieciocho años, en comisarías. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe organizar y mantener instituciones específicas y especializadas como dispositivo de alojamiento para personas menores de dieciocho años de edad que resultaren privadas de la libertad por la presunta comisión de delitos. Se establece el plazo de doce (12) horas como límite para el alojamiento de personas menores de edad en dependencias asentadas en la CABA. En todos los casos de detención de niños y adolescentes se dará inmediata intervención al CDNNYA

2016: Programa Barrios Seguros PBS-. asociada a uno de los tres “objetivos” enunciados por el gobierno durante la campaña electoral: “derrotar el narcotráfico”, Lanzado en abril de 2016, el PBS comenzó en la villa 31/31 bis, con un espectacular operativo policial, que incluyó 42 allanamientos simultáneos realizados por 600 efectivos de Policía Federal, y Gendarmería

2017: transferencia efectiva de los dispositivos penales y programas de atención directa al CDNNYA

2018: Reconfiguración de los programas de atención directa: Programa de Acompañamiento e Inclusión en el Ámbito Socio Comunitario (PAIAS - ex Programa de Supervisión y Monitoreo) y Programa de Derechos y Alianzas Territoriales (Ex equipo de Articulación Territorial).

2018: Res. 2017-CDNYA Aprobación de Reglamento General de Registro e Inspección aplicable en Dispositivos Penales Juveniles Pertenecientes al CDNNIA modificatoria de la Resolución SENNAF N.º 991/2009.

2018: “Protocolo de actuación en relación con niños, niñas y adolescentes con grave afectación de su salud incluidos en el sistema de los datos compartidos”

Con esta cronología estamos en condiciones de decir que “ha pasado mucha agua bajo el puente” durante el período y que una lectura combinada muestra que los cambios en materia de seguridad pública fueron paralelos a los cambios en materia de institucionalidad en la gestión de la niñez y la adolescencia. Los signos en apariencia son coincidentes: se busca el resguardo de derechos. Pero mientras en materia de políticas de niñez se busca implementar programas de inclusión y se pergeñan estrategias para restringir el avasallamiento de derechos (ejemplo, todo el control en el ingreso al CAD quedó en manos del CDNYA y ya no tienen injerencia el ministerio de seguridad de la Ciudad, la fuerza que traslade a los niños y /o adolescentes queda registrada (de allí que sea posible armar el flujo de los traslados por fuerza interviniente); los oficiales quedan individualizados y el control médico de rigor por parte de médicos legistas, pasó a la “civilidad”. Se buscaron “cubrir” los puntos de fuga. Pero, así como decimos que igual el 40% de los chicos que ingresan son no punibles (el relevamiento nacional de la SENNAF de 2019 dio el mismo porcentaje a nivel nacional para ingresos a dependencias policiales), también decimos que ese 40% que llega a ser oficialmente registrado es la punta del iceberg de lo que realmente realiza la policía y las fuerzas de seguridad en territorio. Eso no queda registrado dentro de la estadística. La sensación que tenemos es que

siempre vamos corriendo de atrás (o como esa metáfora en relación los sueldos que suben por escalera mientras los precios en ascensor!) y que mientras de actualizan las normas y la retórica de los derechos atraviesa nuestros discursos y nuestras intenciones, la policía nos madruga en territorio con prácticas que van desde los hostigamientos leves, hasta las prácticas persuasivas con beneplácito de los adultos (es el caso de muchas familias que no ven con malos ojos que los gendarmes los reten y los manden a la casa -antes, eran las espaldas del juez, “que me lo asuste”, “que lo interne así me obedece”), estrategias de pacificación de territorios que van por la lógica de mitigar los conflictos para permitir la circulación.... Pero, con la contracara del ingreso al territorio y el territorio como un terreno de acceso restringido, en el que las organizaciones sociales y los centros de acceso a la justicia juegan un papel importante para establecer articulaciones institucionales con organismos de niñez, con oficinas de derechos, defensorías zonales y demás actores del espectro político y también del ámbito académico, que desde un lugar de autonomía, está en condiciones de decir, de enunciar, de reflexionar críticamente y de trabajar con aquellos que asumen el compromiso en transformar el estado de cosas.

Hasta aquí las reflexiones por hoy.***