

Adolescentes en conflicto con la ley penal y en situación de consumo de sustancias en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Intersecciones normativas desde una perspectiva de Derechos Humanos

Cinthya Leonor Soich¹

La estructura de las creencias es tan fuerte que permite que algunos tipos de violencia se justifiquen o ni siquiera sean considerado como violencia (Judith Butler)

I. Introducción

A partir del recorte teórico conceptual de «adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad social, en conflicto con la ley penal y en situación de consumo de sustancias en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires» se visibilizan las particularidades y tensiones que se manifiestan en la manera en que se aplican los marcos normativos que se interseccionan en estos casos, a partir de los tres campos involucrados: los derechos de niñas, niños y adolescentes, el sistema penal juvenil y la salud mental, todo ello pensado desde una perspectiva general de derechos humanos.

¹ Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Abordaje Interdisciplinario del Maltrato Infantojuvenil y la Violencia Familiar e Institucional (UBA). Realizó estudios en Violencias de Género y Resistencias Feministas en el Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón y en Salud Mental y Derechos Humanos en la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Cuenta con trayectoria laboral en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se desempeñó en el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y en la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones. cinthsoich@gmail.com

Por parte de lo vinculado con los derechos de niñas, niños y adolescentes, el marco normativo vigente parte de la conceptualización de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, tomando como punto de partida el sistema de protección integral de derechos establecido a nivel nacional partir de la sanción de la ley nacional No. 26.06 y a nivel local la ley No. 114 de la CABA que, entre otras cuestiones, crea el consejo de los derechos de niñas, niños y adolescentes (en adelante, «CDNNyA») como organismo especializado en materia de promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el sistema penal juvenil, existe una convivencia de marcos teóricos tutelares con el paradigma de derechos enunciado, destacando que la ley nacional No. 22.278, que establece el llamado «Régimen penal de minoridad» vigente desde 1980 y que contribuye con el sostentimiento de discursos criminalizantes y estigmatizantes que propugna, entre otras cosas, la baja de la edad de punibilidad.

En cuanto al campo de la salud mental, conforme con la ley nacional de salud mental No. 26.657, se considera a las adicciones o consumos problemáticos como parte de la misma y a las políticas que se implementen para su abordaje en el marco de sus lineamientos y propiciando estrategias desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños.

La elección de la temática no se realiza de manera aleatoria, sino que está atravesada por mi formación académica y la experiencia laboral con amplia recorrida en diversos organismos públicos del poder ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto desde el ámbito de la protección de derechos de niñas niños y adolescentes, el sistema penal juvenil y actualmente desde la atención por consumos problemáticos.

Se propone en específico exponer estos paradigmas vigentes y la manera en que son ejecutados por los organismos del Estado con competencia en la materia e identificar tensiones y puntos de conflicto.

II. Desarrollo

En la actualidad, el marco normativo vigente en las temáticas vinculadas con infancias y adolescencias tiene como objeto brindar protección a niñas, niños y adolescentes en pos de garantizar su interés superior entendido este como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos. Se entiende a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho que tienen capacidad progresiva, de acuerdo con su edad y grado de madurez, con derecho y autonomía para ejercer actos por sí mismos, manifestar su voluntad y que la misma sea escuchada.

Este marco normativo generó, a su vez, una nueva institucionalidad para la promoción y protección de los derechos vulnerados de niñas, niños y adolescentes organizados desde una perspectiva de descentralización, especificidad, cercanía con la comunidad y conformados por equipos interdisciplinarios que intervienen de manera local desde una perspectiva integral de derechos humanos.

Como se mencionó, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, «CABA») es el CDNNyA creado por la ley No. 114 del año 1998, el organismo especializado de promoción y protección de derechos. En el año 2016, en el marco de la mencionada descentralización, se produjo el traspaso de los dispositivos penales que reciben y alojan a niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal desde la órbita de la nación a la CABA, pasando a depender del mencionado CDNNyA. Si bien en su momento esto generó una repercusión y algunas organizaciones de la sociedad civil y/o agrupaciones vinculadas en la temática de infancias y adolescencias alertaron sobre la posible inconstitucionalidad de este traspaso y/o la incompatibilidad sobre que el organismo de protección gestione espacios de encierro, en los hechos y a la actualidad su funcionamiento en esta órbita continúa operativo.

Este marco normativo vino a poner fin al que estuvo vigente entre los años 1919 y 2005, época en la que regía la ley nacional No. 10.903 - Patronato de Menores. Esta ley establecía formalmente la figura jurídica del «menor», para referirse a personas menores de edad a las cuales se estigmatiza: niñas, niños y adolescentes víctimas de desigualdades sociales, que no lograban encuadrarse dentro de las representaciones sociales que la sociedad capitalista tenía de la niñez.

Así, niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza eran desprovistos de su condición de sujetos y tomados como objeto de las políticas de control y normalización llevadas adelante principalmente por las fuerzas de seguridad. Estos «menores» eran, entendidos como un problema del Estado, identificados como un peligro, una amenaza al orden público, directamente vinculados al delito y sobre quienes el Estado debía intervenir para su neutralización. Esta perspectiva fortalecía la vigilancia por parte de las fuerzas de seguridad y el encierro de esta población infantil vulnerable (definida como «menores») que circulaba por la ciudad, abordando desde el sistema penal las temáticas sociales, ejerciendo un «derecho penal de autor», persigiéndose y encerrándose por quienes son («niñxs pobres») y no por las acciones (delitos) que pudieran haber cometido, como el «derecho penal del acto» indica.

En la actualidad el cuerpo normativo sobre la temática penal juvenil está regido por ley nacional No. 22.278 que fue sancionada por un gobierno de facto y sin el debido debate legislativo en 1980, época en la que regía la mencionada conceptualización de las infancias. Asimismo, el campo penal juvenil es nutrido por numerosos instrumentos internacionales específicos: las *reglas mínimas de las naciones unidas para la administración de la justicia de menores* (reglas de Beijing), *reglas mínimas de las naciones unidas sobre medidas no privativas de la libertad* (reglas de Tokio), *directrices de las naciones unidas para la prevención de la delincuencia juvenil* (directrices de Riad) y las *reglas de las naciones unidas para la protección de los menores privados de libertad*. Todos estos instrumentos internacionales apuntan a brindar una perspectiva respetuosa de los derechos humanos y conviven con la normativa penal juvenil local.

Este denominado régimen penal de la minoridad se caracteriza por la utilización de terminología propia de concepciones tutelares para referirse a niñas, niños y adolescentes como «menor» y sobre las acciones a su respecto se refiere a «someter», «disponer», «ordenar». Así se posibilita dar tratamiento a las personas menores de edad bajo supuestos tutelares, reduciéndose a una categoría de objetos que requieren de la protección del estado, estableciendo un procedimiento en el que, además de la causa penal, el juez debe entender en la situación social, familiar, educativa de la niña, niño o adolescente de que se trate.

Esto no es más que la aplicación del «derecho penal de autor» ya que son las características particulares de la persona las que sustentan las medidas que se toman y no el hecho que pudo haber cometido, facilitando así la toma de medidas, que se manifiestan en la normativa con la inclusión de conceptos tales como «problemas de conducta», «abandono», que habilitan ser utilizados para la privación de la libertad, sobre fundamentos tutelares tales como «procurar la adecuada formación de aquél mediante su protección integral», «el estudio de su personalidad y de las condiciones familiares y ambientales que se encuentre» contrariando principios constitucionales en materia penal y el paradigma normativo sobre niñas, niños y adolescentes que establece que las medidas de protección de derechos no deben implicar privaciones de la libertad.

De este modo, el derecho penal juvenil funciona, sobre todo con la población analizada en el presente trabajo, produciendo y reproduciendo estereotipos de discriminación, marginalización y estigmatización a niñas, niños y adolescentes que se encuentran atravesados por diversas vulnerabilidades y permanecen en situación de calle y con consumo de sustancias, en diversas ocasiones son víctimas de rutinas policiales violentas motivadas la exclusión y el resentimiento social, sumado a la espectacularización del estereotipo de esta población como un riesgo o peligro social alimentada por los medios de comunicación. Así, se fortalecen discursos que promueven el endurecimiento de las medidas penales y discursos a favor de la baja de la edad de punibilidad.

El imaginario social que se reproduce en los operadores del sistema (fuerzas de seguridad y Juzgados) asocia la figura del consumo problemático, del adicto, al delincuente, presentando a la persona que consume sustancias como un enemigo social, como alguien responsable del narcotráfico, apareciendo el encierro como único instrumento para dar respuesta, para neutralizar el peligro.

Así, las decisiones judiciales se toman con discrecionalidad, basadas en la situación vulnerabilidad y de consumo problemático que presentan estos adolescentes, y no desde una perspectiva estrictamente penal o vinculada con el hecho que se les atribuye.

En líneas generales, en la CABA las intervenciones en estos casos se estandarizan y burocratizan en derivaciones a hospitalares para

desintoxicación o para realizarles evaluaciones interdisciplinarias en el marco de la ley nacional de salud mental, a veces con intervención de juzgados civiles. Luego se define la estrategia de egreso hospitalario que oscila entre la derivación voluntaria a un centro de tratamiento por consumos problemáticos o el ingreso a algún dispositivo cerrado perteneciente al sistema penal juvenil.

Es posible establecer un paralelismo en la evolución de los campos normativos de las infancias y de la salud mental, exponiendo que se ha avanzado en consideraciones de sujetos de derechos, con capacidad de agencia y en su incorporación como actores sociales generando marcos propicios, apoyos y acompañamientos para manifestar su voluntad y para que la misma sea escuchada, con organismos de control destinados actuar ante vulneraciones de derechos, contribuyendo con el sujeto en la concreción de su proyecto de vida. Esto se diferencia de la lógica tutelar que sí continúa presente en el fuero penal, visible ya desde el uso de la terminología, la utilización de lenguaje técnico, sin la posibilidad de participación del sujeto en el proceso.

Cabe puntualizar que el abordaje de esta población se da, en la mayoría de los casos, en contextos de urgencia, en ocasión de ser aprehendidos por las fuerzas de seguridad. Es decir, para la atención en salud mental de esta población el primer contacto institucional es el sistema penal, se genera así la intervención de salud en el marco de una urgencia y la comunicación entre el Juzgado penal interveniente. A partir de estas derivaciones a hospitales, muchas veces se generan escenarios de internaciones prolongadas, las denominadas «internaciones por causas sociales», no con motivo del cuadro de salud, sino ante la dificultad de encontrar un espacio de derivación que pueda abordar la integralidad y complejidad de la situación.

Estas internaciones generan, a su vez, una sobre-intervención ya que, en el ámbito de la CABA son múltiples los organismos de control que intervienen, superando ampliamente a la política pública disponible. Estos organismos no suelen intervenir de manera coordinada ni funcionan como verdadero sistema, no logran historizar la situación de la persona ni elaborar y/o sostener estrategias a mediano o largo plazo, lo que se constituye en una sistemática vulneración de derechos por parte de los servicios sociales.

III. Palabras finales

Puede visibilizarse una tensión entre los postulados básicos del régimen penal juvenil y el marco normativo vigente tanto en el campo de las infancias y adolescencias como en el de la salud mental.

Una manifestación de este problema radica en la imposibilidad de modificación del régimen penal juvenil a la luz de los avances en el campo de las infancias, así como también al retraso en la plena aplicación del plexo normativo de salud mental. Todo ello profundiza un modelo que favorece la estigmatización, la exclusión social y el encierro y/o la medicalización de adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad como única respuesta de política pública.

En el campo penal, el impacto de los discursos punitivistas sobre adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad social, en conflicto con la ley penal y en situación de consumo problemático de sustancias atenta contra la construcción subjetiva de identidades tales como la de «pibes chorros» que recrudecen las ideas de rigurosidad de las penas y baja de edad de punibilidad, más allá de los delitos que esta población pudiera ser sospechada de efectivamente haber cometido. Del mismo modo, urge deconstruir los discursos punitivistas sobre las sustancias, sobre las personas que consumen sustancias, entendiendo al consumo problemático como una competencia de la salud mental que requiere respuestas integrales desde las políticas públicas de salud mental. Es fundamental romper la lógica circular que vincula la pobreza y la exclusión con las problemáticas de salud mental, teniendo en cuenta los determinantes sociales implican mayor riesgo de exclusión, por lo cual las personas en situación de vulnerabilidad social y consumos problemáticos requieren especial atención.

En la órbita de la CABA se da la particularidad de una deficiente organización en términos sanitarios, una falta de equilibrio en el reparto de los recursos para las diferentes etapas de atención. En los casos de internaciones por salud mental existe multiplicidad de organismos de control que sobre-intervienen, pero no hay gran disponibilidad de políticas públicas específicas destinadas al acompañamiento en derivaciones y/o externaciones, como tampoco para trabajo territorial de seguimiento, fortalecimiento familiar e integración social. Así, esta falta de plena implementación de la

normativa del campo de la salud mental atenta contra sí misma y contribuye a propugnar la modificación de la Ley de Salud Mental con argumentos de necesidad de mayores herramientas para el encierro, similar a lo que sucede en el campo de lo penal juvenil.

Tampoco la CABA cuenta con políticas específicas e integrales para adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad social, en conflicto con la ley penal y en situación de consumo problemático de sustancias. Existe una falta de planificación integral que permita integrar a los organismos para que funcionen en red, conformando un verdadero sistema, con co-responsabilidad de todas las áreas involucradas: sistema penal, justicia civil, el CDNNyA, salud, educación, desarrollo social.

El CDNNyA es un espacio clave que pudiera erigirse como nivelador de estrategias y de políticas públicas desde su rol de organismo de control con facultades de exigibilidad, con facultades para intervenir en el diseño y evaluación de las políticas públicas para la atención de adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad social, en conflicto con la ley penal y en situación de consumo problemático de sustancias, con foco en estrategias preventivas y de integración social, promoviendo el trabajo intersectorial.

En esta perspectiva, resulta fundamental el compromiso de todas las áreas involucradas, así como la implementación de una estrategia de abordaje conjunta y específica para cada adolescente, con su participación activa y desde una perspectiva que garantice la continuidad de cuidados.

La continuidad de los cuidados implica conectarse entre los diversos efectores y tejer acciones conjuntamente, para que las personas puedan recurrir al sistema en el caso que lo necesiten. No se trata de la derivación, sino de la implementación de estrategias con dispositivos de base comunitaria, accesibles, no estigmatizantes, con referentes o figuras de apoyo.

Para finalizar, cabe reflexionar que cuanto más alejada aparece la adecuación del régimen penal juvenil al marco normativo vigente en el sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y la plena implementación de los marcos normativos de infancias y salud mental, más avanza la política criminal y las

estrategias de encierro, contra los derechos humanos intentando (y en ocasiones, logrando) reemplazar a las políticas sociales.

Una buena política criminal juvenil debería atender a la importancia de la construcción de responsabilidad subjetiva para que niñas, niños y/o adolescentes en conflicto con la ley penal puedan hacerse cargo de sus acciones y los efectos de las mismas, contribuyendo a su ejercicio de ciudadanía.

Es importante destacar que los delitos cometidos por niñas, niños y adolescentes no son más que una expresión de desigualdades y fragmentaciones sociales y una manifestación del fracaso del Estado en sus políticas sociales y en la posibilidad de trabajo articulado por los tres poderes.

en este contexto, el sistema de protección integral se vuelve meramente enunciativo: no ofrece mejoras reales en las condiciones materiales de vida de niñas, niños y adolescentes y sus familias, facilitando el avance de las respuestas penales y produciendo una peligrosa identificación entre la niñez vulnerable y la criminalidad.

Por ello visibilizar estas tensiones resulta fundamental para volver a humanizar a los adolescentes y procurar construir un sistema respetuoso de los derechos humanos, con el compromiso de todas las áreas involucradas para la implementación de una estrategia de abordaje conjunta y específica para cada adolescente, con su participación activa.