



Políticas públicas con enfoque de derechos para el monitoreo integral de jóvenes privados de libertad

Dr. Norberto Liwski

En el año 2010, la República Argentina fue examinada por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Dentro de las “Conclusiones y Recomendaciones” de esta evaluación, se destaca la siguiente:

• Tortura y tratos inhumanos o degradantes

“Si bien valora la política de tolerancia cero de la tortura que se aplica como parte del proceso de recuperación democrática del país, según destacó la delegación oficial durante el diálogo, el Comité comparte la preocupación del Estado parte por la falta de datos fiables, en el ámbito nacional, sobre las denuncias de tratos inhumanos o degradantes. También expresa gran preocupación por el elevado número de denuncias en la Provincia de Buenos Aires (120 registradas entre 2007 y 2009) de actos cometidos por policías u otros agentes de la fuerza pública, en particular contra menores infractores y niños de la calle. También preocupa al Comité la desaparición forzada del niño L. A. en la Provincia de Buenos Aires durante su detención policial, en enero de 2009, y que la investigación de las denuncias no se haya iniciado prontamente. Preocupa asimismo al Comité la falta de información sobre la pronta investigación de esas denuncias, sus resultados, incluida la condena de los culpables, y la eliminación de la práctica”.

Con el propósito de contribuir a un diagnóstico situacional de la provincia de Buenos Aires, resulta necesario compartir algunos datos sobre los cuales formular reflexiones orientadas en la dirección no solo de contribuir al fortalecimiento de mecanismos de monitoreo respecto de los centros de privación de libertad, sino también de extender la respuesta del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, para incorporar -en el marco de políticas públicas con enfoque de derechos-, la integralidad de los mismos y la responsabilidad de los distintos actores institucionales.

En primer lugar, en base al apoyo en el Sistema Informático del Ministerio Público de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, se procede a señalar, en términos cuantitativos, cuál es la cantidad de Instrucciones Penales Preparatorias (IPP), según la franja etaria de personas menores de 18 años y mayores de dicha edad.

Tabla N°1

Edad de las personas	Año 2014	%
Mayores de edad (18 años y más)	721.501	96.1
Menores de edad (de 18 años y menos)	29.155	3,9
Total	750.656	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público) – Ministerio Público Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

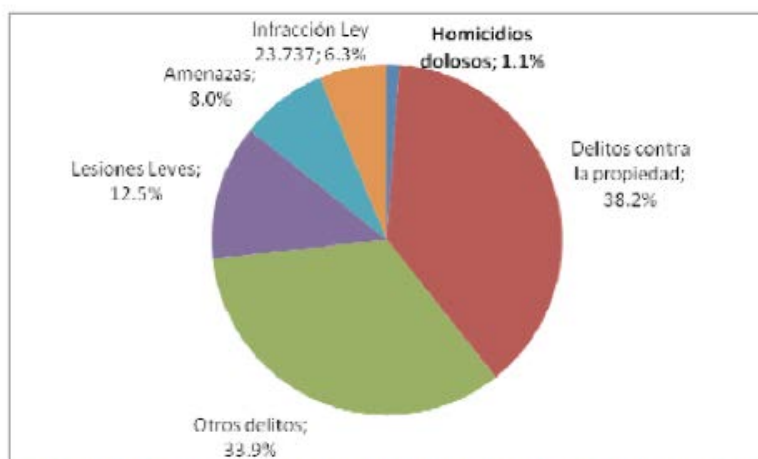
Gráfico N°1



Fuente: Elaboración propia en base a SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público) – Ministerio Público Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, es preciso reconocer dentro de las IPP en las que están incluidos jóvenes menores de 18 años, la circunstancia de conflicto con la Ley Penal según la afectación del bien jurídico protegido. En tal sentido, y como se observa en el gráfico 2, el predominio de dicha circunstancia se enmarca en los delitos contra la propiedad.

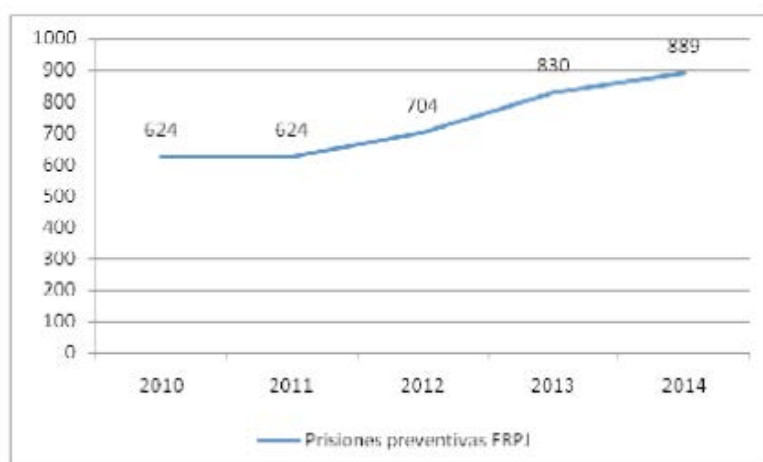
Gráfico N°2



Fuente: Elaboración propia en base a SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público) – Ministerio Público Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Un aspecto que se destaca por lo inquietante en la situación del joven privado de libertad es la condición preventiva de la sanción penal. Resulta preocupante la evolución progresiva de las prisiones preventivas dictadas en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, en la provincia de Buenos Aires, en el período 2010- 2014.

Gráfico N°3



Fuente: Secretaría de Planificación de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

Para completar este primer nivel de análisis, se establece la evolución en la cantidad de IPP, relacionando aquellas que corresponden al Fuero de Mayores respecto del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil presentado en porcentajes.

Tabla N°2

	Año 2010 (en %)	Año 2011 (en %)	Año 2012 (en %)	Año 2013 (en %)	Año 2014 (en %)
Mayores de edad (18 años o más)	95.8	95.7	95.7	96	96.1
Menores de edad (de 18 años y menos)	4.2	4.3	4.3	4	3.9
Total	100	100	100	100	100

La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) recogió la información del año 2012 respecto de la experiencia del joven judicializado en los distintos dispositivos de privación de libertad y realizó un Estudio Nacional cuyo resultado se presenta a continuación:

Tabla N°3

Tiene clases en el dispositivo	52,5
Asiste a la escuela de la zona	26,3
Iba y ya no asiste	21,2

Fuente: Elaboración propia en base a Estudio Nacional sobre Consumo de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos en adolescentes judicializados. Argentina 2012. Observatorio Argentino de Drogas. . Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Presidencia de la Nación.

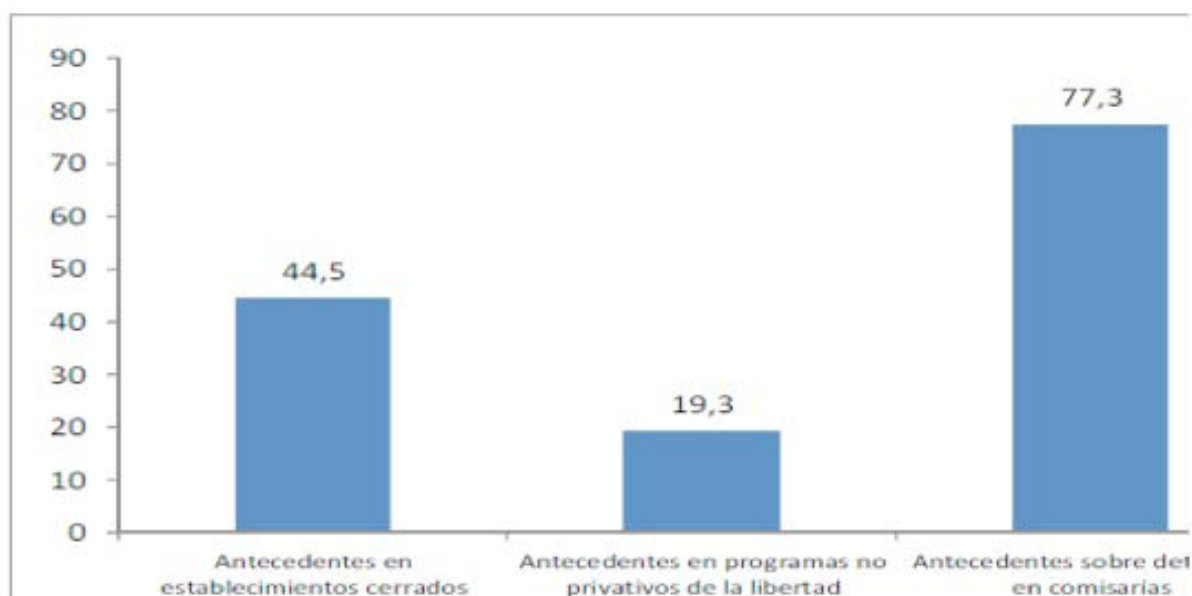
Con el propósito de acercar mayores elementos que permitan obtener referencias globales sobre las circunstancias de vida de los adolescentes judicializados en el Sistema Penal, resulta de gran interés analizar el nivel educativo alcanzado por dicha población al momento del ingreso al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. A partir de la fuente anteriormente citada y tomando a la Argentina en su conjunto, surge el muy preocupante cuadro de situación.

Tabla N°4

	%
Sin estudios o primario incompleto	35,2
Primario completo	27,6
Secundario incompleto	35,6
Secundario completo	1,6
Total	100

Este Estudio Nacional del 2012 permite establecer la trayectoria o los antecedentes de los adolescentes judicializados. Los datos a continuación ponen claramente de manifiesto que el menor índice de adolescentes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal son aquellos que han transitado por programas no privativos de la libertad.

Gráfico N°4



Fuente: Elaboración propia en base a Estudio Nacional sobre Consumo de sustancias psicoactivas y su relación con la comisión de delitos en adolescentes judicializados. Argentina 2012. Observatorio Argentino de Drogas. . Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Presidencia de la Nación.



Respecto de la provincia de Buenos Aires, se examinarán las variaciones presupuestarias entre el año 2014 y el 2016 en los diferentes dispositivos (recordando que los centros de referencia son aquellos sobre los cuales se sostiene la modalidad no privativa de la libertad dentro de la sanción penal). En tal sentido, resulta preocupante que, de acuerdo con la información del Ministerio de Economía de la Provincia, a través de la Dirección Provincial de Presupuesto Público, se puede observar una reducción de plazas respecto de los centros de referencia, ampliando algunos de los dispositivos, particularmente el que corresponde a los centros de recepción. Nuestra convicción en la materia nos lleva a interpelar la reducción mencionada; y por el contrario, estimamos que precisamente las medidas no privativas de la libertad son aquellas que deberían contar con mayor apoyo presupuestario.

Tabla N°5

Dispositivo	Alcanzado 2014	Programado 2016
Centros de referencia	3.457	3000
Centros cerrados	485	390
Centros de recepción	131	180
Centros de contención	220	100
Total	4293	3670

Fuente: Dirección Provincial de Presupuesto Público, Ministerio de Economía de la Provincia.

En el año 2012, por iniciativa del Juez Luis Arias, se convocó en la ciudad de La Plata a una audiencia pública judicial derivada de las graves denuncias que fueron presentadas por el Defensor Oficial Dr. Julián Axat, respecto de las condiciones violatorias de derechos que sufría el joven XX, judicializado e internado en una clínica psiquiátrica de la provincia de Buenos Aires. Este ámbito, cuyas características corresponden a modalidades del sector privado y que asiste a los jóvenes mediante convenio con el Estado provincial, presenta características muy particulares a la hora de ejercer los mecanismos de monitoreo y supervisión por parte de los organismos competentes.

Precisamente, en el año 2015, el recientemente creado Órgano de Revisión de la nueva Ley de Salud Mental, bajo la responsabilidad del Defensor del Pueblo e integrado por diferentes organismos públicos y de la sociedad civil, debió presentar una denuncia de carácter penal a raíz del impedimento de ingresar a un centro privado de atención psiquiátrica, en el que se encontraban alojados jóvenes judicializados. Este sector merece una especial atención, tanto para evaluar los reales fundamentos clínicos-psiquiátricos que justifiquen la internación, como asimismo, las modalidades de tratamiento que se establecen durante la permanencia en dichos centros.

Tal audiencia, a través de diferentes expositores, puso de manifiesto la frecuencia con la cual jóvenes judicializados con disposición de privación de libertad eran derivados a estos centros psiquiátricos y/o comunidades terapéuticas, como un intento de disciplinamiento en las instituciones públicas, lo cual representa una grave afectación a los derechos de los jóvenes en esas circunstancias, agravado por las dificultades manifiestas en cuanto a la supervisión, tanto de la razón diagnóstica, como de las modalidades asistenciales.

¹ Defensora de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe, Argentina.



Se ha recogido de la audiencia del año 2012 y del Presupuesto 2016, la información que a continuación se presenta.

Tabla N°6

Modalidad de privación de libertad	Plazas 2012	Plazas programadas 2016
Jóvenes judicializados sin tratamiento psiquiátrico	611	670
Jóvenes judicializados en comunidades terapéuticas y centros psiquiátricos.	375	275

Enfoques de monitoreo

Asumiendo que se trata de una consideración de amplias modalidades, y a efectos de brindar una visión sistematizada respecto de estas, se señalan tres planos de monitoreo, los cuales deben diseñarse, organizarse y ejecutarse, respetando los estándares internacionales.

En tal sentido, se reconocen el Nivel Jurisdiccional, el Nivel de Intervención de los Organismos Autónomos y el Nivel de Interacción de las Políticas Públicas basadas en el enfoque de derechos. A efectos de darle precisión a las circunstancias que obstaculizan y aquellas que facilitan el monitoreo, se presenta la siguiente clasificación:

1. Nivel Jurisdiccional

Obstáculos

- Insuficiente presencia regular de jueces, defensores y otros funcionarios de la Justicia Penal Juvenil.
- Predominio de la atención o el monitoreo de los jóvenes privados de libertad en sede judicial.
- Carencia de registro sistematizado de hábeas corpus en las instancias superiores; se superponen, neutralizan y pierden efectividad.
- Insuficiente autonomía de la defensa pública.
- Insuficiente escucha de la voz de los jóvenes privados de libertad, individual y colectivamente.

Facilitadores

- Acordada de la Corte Suprema Provincia de Buenos Aires sobre obligación de visita mensual a lugares de encierro con Sistema de Monitoreo, Supervisión y Control (no solo jueces de Ejecución).
- El encuentro con los jóvenes deberá prevalecer en el ámbito de privación de libertad evaluando situación personal y contexto.
- Establecer un mecanismo de sistematización de los hábeas corpus. Los jueces deberán controlar la implementación el tiempo que sea necesario.
- Profundizar las reformas del Ministerio Público a favor de una mayor autonomía de la defensa pública.
- Generar mecanismos que garanticen que los jóvenes sean escuchados individual o grupalmente, que sean tenidas en cuenta sus opiniones y con devolución respecto de sus planteos.



2. Nivel de Intervención de los Organismos Autónomos

Obstáculos

- Ausencia del Mecanismo de Prevención de la Tortura (Ley N° 26.827).
- Arbitrariedad para acceso de organismos especializados de la sociedad civil.
- Insuficiente incidencia política para concretar un mecanismo nacional y leyes provinciales.

Facilitadores

- Creación del Órgano de Revisión Local en Salud Mental, según Ley Nacional N° 26.657 y Ley Provincial N° 14.580.
- Amplio debate y consenso político en el Parlamento Nacional para constituir el mecanismo.
- Aprobación de implementación de leyes en algunas provincias (Chaco, Mendoza, etc.).
- Reglamentar, mediante Resolución de alto nivel institucional, el libre acceso de las organizaciones especializadas de la sociedad civil.
- Implementar la figura del Defensor del Niño (Ley N° 26.061).

3. Nivel de Interacción de las Políticas Públicas

Este es uno de los mayores desafíos por delante, entendiendo que los centros de privación de libertad no pueden confundir su condición específica con el aislamiento del conjunto de políticas públicas con las que deben interactuar para el logro de mejores resultados.

Se debe recordar enfáticamente que el Estado, cuando sanciona con privación de libertad, se compromete al mismo tiempo a garantizar el conjunto de los derechos no alcanzados por la sanción penal, en virtud de lo cual la integralidad y la universalidad de las políticas públicas deben garantizar el derecho de acceso de los jóvenes privados de libertad a todas aquellas que representen su condición de ciudadanía y promuevan su dignidad.

En tal sentido, las políticas públicas bajo enfoque de derechos implican apertura y democratización de las acciones en los centros de privación de libertad, reconociendo la importancia de la participación de los adolescentes, conectada a través de dichas políticas con las diversas esferas de interés para su desarrollo.

Entendida de este modo la inclusión de efectores de políticas públicas en los centros de privación de libertad, se establece asimismo una mayor garantía de monitoreo y supervisión capaz de generar transformaciones estructurales, funcionales y de respeto hacia los derechos individuales y colectivos. Como ejemplo podríamos enumerar las siguientes modalidades de interacción:

Salud pública:

- Articulación con Centros Públicos de Salud para la asistencia en cuadros agudos o crónicos, incluyendo los centros psiquiátricos o comunidades terapéuticas cerradas.
- Desarrollo de programas de prevención y promoción de la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva.



Educación pública:

- Amplio desarrollo en la diversidad de ofertas socioeducativas, completar los ciclos educativos pendientes, promoción de las diversas disciplinas artísticas, entre otros.

Organismo Público de Deportes:

- Promoción de actividades con amplia participación de los jóvenes en la Programación, implementación y evaluación de la actividad.

Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual:

- Promoción, desarrollo e implementación de actividades audiovisuales.

Organismo Público de Desarrollo Social:

- Coordinar acciones para el fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios.

Organismo Público de Derechos Humanos:

- Incorporar en la experiencia práctica el respeto por las identidades diversas y la construcción de ciudadanía.

No escapa al análisis de los mecanismos de monitoreo la recurrente discusión pública, académica, social y particularmente política, respecto de fijar la edad mínima penal. En este sentido, nos hemos pronunciado enfática y reiteradamente en la necesidad de contar con una legislación de responsabilidad penal juvenil basada en los estándares internacionales y que mantenga la edad de imputabilidad a los 16 años.

Respecto de este debate, existe la posibilidad de efectuar un registro historiográfico que pueda situar las modificaciones y los contextos institucionales, sociales y políticos en que se produjeron.

Como dato de referencia histórica debemos tener presente que en el verano de 1920 se produjo el gigantesco movimiento de los trabajadores de los talleres Vassena con enfrentamientos y centenares de muertos, entre ellos muchos jóvenes de corta edad. La crónica de aquel momento calificó a los trabajadores que reclamaban por ocho horas de trabajo como “agentes de la subversión” y a los de menor edad “delincuentes juveniles”. Al año siguiente, en 1921, se incluyó en el Código Penal, la edad de imputabilidad a los 14 años.

En 1954, el Gobierno Peronista la subió a 16 años, en el marco de la Ley 14.394 “Régimen de Menores y Bien de Familia” (Sancionada y Promulgada en diciembre de 1954). Con el Decreto Ley 21.338/76 de Reformas al Código Penal, se reformó también la Ley 14.394 volviendo el límite mínimo a los 14 años, (EN ESA MISMA SE ESTABLECE LA PENA DE MUERTE). Y así, en 14 años se mantuvo la edad al momento de sancionarse el Decreto Ley 22.278 “Régimen Penal de la Minoridad” Sancionada en agosto de 1980. En 1983, pocos meses antes del retiro de la Dictadura sanciona el Decreto Ley N° 22.803, que modifica el Decreto Ley N° 22.278 y vuelve a situarla en los 16 años.



El monitoreo bajo el enfoque de derechos a través de las políticas públicas representa una reafirmación de los principios y las disposiciones previstas en la Convención sobre los Derechos del Niño y las normas nacionales y provinciales, en armonía con dicho tratado.

En el avance conceptual y legislativo en la materia es preciso lograr una norma que abandone la vigente, surgida de la última dictadura cívico-militar y que se adecúe a los marcos de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otros tratados de igual significación; y que, tal como lo expresa la Observación General N° 10 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, garantice el pleno ejercicio de sus derechos, como asimismo “la fijación de la mayoría de edad penal a un nivel más alto...”. En tal sentido, la elaboración de una nueva legislación en la materia debe apartarse de aquellas tendencias que sugieren la reducción de la edad mínima penal.

La integralidad de las políticas públicas requiere de una articulación dinámica e innovadora que a través del fortalecimiento del Sistema de Protección de Derechos, basado en los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que armonice con las leyes nacionales y provinciales inspiradas en el referido Tratado de Derechos Humanos, permita avanzar en transformaciones democráticas y de visión universal de Derechos, evitando de este modo un Régimen Penal Juvenil fragmentado y estigmatizante.