

PROYECTO DE MECANISMO PROVINCIAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA PRESENTADO POR EL PODER EJECUTIVO (PE 9/14-15)

Informe crítico del proyecto del Poder Ejecutivo para la creación de un mecanismo provincial de prevención de la tortura. La Comisión Provincial por la Memoria como organismo de monitoreo en lugares de detención a través de su Comité contra la Tortura.

El presente informe constituye un abordaje preliminar y crítico del proyecto para la creación de un mecanismo provincial de prevención de la tortura presentado por el Poder Ejecutivo a la Honorable Cámara de Diputados con fecha 26 de noviembre del corriente (PE. 9/14-15).

Este informe será complementado por otro más exhaustivo que avanzará en aspectos propositivos. En este sentido, el presente se orienta a la evaluación de los aspectos fundamentales que constituyen requisitos esenciales establecidos por la legislación y los organismos nacionales e internacionales que regulan la materia. Asimismo, constituye un posicionamiento en función de la tarea de monitoreo de lugares de encierro que la CPM viene realizando hace más de 11 años como organismo autónomo y autárquico en la provincia de Buenos Aires.

En 2003, la Comisión Provincial por la Memoria puso en marcha el Comité contra la Tortura como programa destinado al control de lugares de encierro en PBA; así se ha convertido, de hecho, en el mecanismo independiente que reúne todos los recaudos y premisas de autonomía funcional y presupuestaria previstos por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

Contexto de de creación del mecanismo provincial; origen normativo

En primer lugar, es necesario destacar que la creación de los mecanismos nacionales de prevención de la tortura tiene origen en el Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura de Naciones Unidas.

La República Argentina adhirió y ratificó tanto la convención como el Protocolo¹. El protocolo exige a los Estados firmantes la creación de mecanismos independientes para la prevención de la tortura, y establece estándares generales de funcionamiento y objetivos. Asimismo, crea un organismo de aplicación y seguimiento del protocolo que es el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT).

En función de la ratificación del Protocolo, se sancionó a nivel nacional la Ley 26.827 que crea el Sistema nacional de prevención de la tortura. Por decreto 465 esta ley fue reglamentada; en

¹ Ratificado por Argentina en 2004, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, fue aprobado por ley 25.932.

la actualidad está pendiente la designación de los integrantes y la implementación y puesta en funcionamiento del organismo nacional.

Este marco normativo nacional establece la creación de mecanismos locales y el establecimiento del Consejo Federal de Mecanismos Locales. En este sentido el artículo 32 de la ley 26.827 establece que " (...) Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crearán o designarán las instituciones que cumplirán las funciones de mecanismos locales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, respetando los principios y criterios establecidos en la presente ley (...)".

La CPM ha participado, junto con otras organizaciones y referentes académicos y judiciales, de la elaboración del proyecto que a nivel nacional hoy tiene su expresión legislativa y se encuentra en proceso de implementación.

En el ámbito provincial, la CPM fue consultada y emitió su opinión y sugerencias a los proyectos presentados por el senador Santiago Carreras² y por el diputado Marcelo Saín³. Los dos proyectos incluían la representación de la Comisión Provincial por la Memoria en la integración del mecanismo a crearse.

En este contexto, y más allá de las dificultades para la efectiva puesta en funcionamiento, se ha logrado garantizar en el marco normativo criterios de independencia del mecanismo de prevención de la tortura y estándares elevados respecto a los mecanismos de designación, las funciones, atribuciones e independencia financiera.

En este contexto el proyecto presentado a nivel provincial representa un claro retroceso, considerando preliminarmente que los aspectos centrales son los siguientes:

I. El proyecto presentado no garantiza y es contrario al principio de independencia

Uno de los requisitos fundamentales establecidos por el Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura (arts. 17, 18,19, 20) y por la ley 26.827 (art 34) es que los mecanismos nacionales y provinciales que se creen sean independientes⁴.

² Presentado por el senador Santiago Carreras en 2012, fue aprobado en el Senado y pasó a la Cámara de Diputados con fecha 9-8-12. Finalmente perdió estado parlamentario. Proyecto registrado E 70/12-13

³ Diputado Marcelo Saín expte-1714/12-13. Proyecto de Creación del Sistema Provincial de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En 2014 el Diputado Saín presentó el proyecto de creación del Mecanismo Provincial de Prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes expte.d-525/14-15, que cuenta al día de la fecha con estado parlamentario.

⁴Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes *Artículo 17* Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones. *Artículo 18* 1. Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal. 2. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país. 3. Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención. 4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Ley Nacional 26.827. TÍTULO III De los mecanismos locales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ARTÍCULO 32. — De la creación designación. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crearán o designarán las instituciones que cumplirán las funciones de mecanismos locales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, respetando los principios y criterios establecidos en la presente ley. La Procuración Penitenciaria de la Nación, sin perjuicio de las demás facultades establecidas por la ley 25.875, cumplirá las funciones de mecanismo de prevención de la tortura en los términos de la presente ley en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal.

ARTÍCULO 34. — De los requisitos mínimos. Para la creación o designación de los mecanismos locales para la

Esta independencia, tal como lo expresan las directrices preliminares para el establecimiento en curso de los mecanismos nacionales de prevención, del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT)⁵, debe ser tanto real como subjetiva, mediante un procedimiento transparente de selección y nombramiento de miembros que sean independientes y no ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses. En este sentido no es suficiente lo establecido por el artículo 7 del proyecto al determinar que el mecanismo provincial desempeñará sus funciones con objetividad, independencia e imparcialidad. No estará sujeto a mandato alguno ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad, y no interrumpirá sus actividades en ningún momento del año. Tendrá plena autonomía funcional, política y autarquía financiera.

Esto es así ya que el principio general de funcionamiento debiera orientar toda la estructura orgánica y funcional del ente que se crea. De manera contraria, el proyecto propone una integración que no solo no garantiza el principio de independencia sino que conspira gravemente contra él.

No obstante entender que es indispensable evaluar una integración del mecanismo que conjugue la pluralidad de representaciones con la necesaria operatividad y viabilidad de su implementación, el punto fundamental sobre el que alertamos es la incorporación al Mecanismo de representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial y del Ministerio Público Fiscal⁶.

La incorporación de representantes de estos poderes -en particular la referida a un funcionario de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia con rango no inferior a subsecretario- implica un límite a la independencia subjetiva porque involucra miembros que ocupan cargos que pueden suscitar conflictos de intereses, y a la independencia funcional porque integran la estructura de los poderes que deben ser controlados.

prevención de la tortura, el sistema federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán asegurar el cumplimiento de los siguientes requisitos mínimos de diseño y funcionamiento:

- a) Creación o designación legal;
- b) Independencia funcional y autarquía financiera;
- c) Publicidad y participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de creación o designación del/los mecanismos locales.
- d) Diseño institucional que asegure la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el funcionamiento del/los mecanismos locales y el respeto de los principios de equidad de género, no discriminación y la multidisciplinariedad en su composición;
- e) Articulación con las organizaciones e instituciones que desarrollan tareas vinculadas con la situación de las personas privadas de libertad;
- f) Provisión de los recursos específicos para la consecución de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley;
- g) Mecanismos de rendición de cuentas

⁵ Directriz c) Deberá fomentarse la independencia del mecanismo nacional de prevención, tanto real como subjetiva, mediante un procedimiento transparente de selección y nombramiento de miembros que sean independientes y no ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses.

⁶ Artículo 24. Integración. El Mecanismo Provincial estará compuesto por diecisiete (17) miembros de acuerdo a la siguiente integración:

- a. Tres (3) diputados/as provinciales; dos (2) pertenecientes al bloque mayoritario y uno/a (1) perteneciente a la primera minoría;
- b. Tres (3) senadores/as provinciales; dos (2) pertenecientes al bloque mayoritario y uno/a (1) perteneciente a la primera minoría;
- c. Un/a (1) juez/a perteneciente al fuero penal de la Provincia de Buenos Aires;
- d. Un/a (1) representante del Ministerio Público Fiscal;
- e. Un/a (1) representante del Ministerio Público de la Defensa;
- f. Tres (3) representantes de universidades públicas con asiento en la Provincia de Buenos Aires;
- g. Tres (3) representantes de organizaciones de la sociedad civil de reconocida trayectoria que desarrollen actividades en defensa de los Derechos Humanos;
- h. Un/a (1) representante de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires con rango no inferior a Subsecretario;
- i. Un/a (1) representante del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires con acreditada experiencia en Derechos Humanos y derecho penal y que reúna los requisitos del artículo 178 de la Constitución Provincial.

La designación de los miembros del Mecanismo Provincial deberá regirse por el respeto de los principios de equidad de género, no discriminación y multidisciplinariedad en su composición.

En los términos expresados, el artículo 24 del proyecto se contradice con lo establecido en sus artículos 25 inc. b y 27, lo que da cuenta de la debilidad estructural del mismo y la débil técnica legislativa⁷.

Algunas previsiones del proyecto parecen confundir la posibilidad de establecer instancias de coordinación entre el mecanismo (independiente) y los poderes del estado, con atribuciones y roles que pueden ser limitantes de la funcionalidad del mecanismo. En este sentido, la incorporación del Poder Judicial al sistema de prevención y la previsión del artículo 22 -en tanto habilita en el mismo texto de la ley la posibilidad de integrar funcionarios del Poder Judicial en comisión de servicios- nos alertan sobre un esquema más propio de la integración interinstitucional que de la coordinación⁸.

En términos generales el SPT ha expresado su preocupación sobre este punto en su informe sobre Argentina, al referir que: 15. (...) se han ido creando mecanismos provinciales de prevención, algunos de los cuales no cumplen necesariamente con los principios de independencia que exige el Protocolo Facultativo.

II. Deficiencias de los procedimientos de selección

Otro aspecto preocupante lo constituyen los mecanismos de selección establecidos respecto de los distintos integrantes. Sumada a la proveniencia institucional ya mencionada de los miembros del mecanismo, se incluyen procedimientos de selección que conspiran contra la búsqueda de transparencia y el carácter participativo del proceso de implementación.

Salvo en los casos de los candidatos propuestos por las organizaciones de la sociedad civil y por las universidades nacionales, el resto de los integrantes son designados en función de los procedimientos que establezcan los organismos que representan, contemplando una previsión genérica que establece un mecanismo de participación ciudadana débil mediante la publicación de los nombres y la posibilidad de presentar impugnaciones⁹. Se trata de otro aspecto fundamental, destacado no solo por las previsiones del Protocolo Facultativo y los

⁷ ARTICULO 25. Criterios de selección. Los Miembros del Mecanismo Provincial serán seleccionados según las disposiciones establecidas en los artículos siguientes y siempre que reúnan las siguientes cualidades:

a. Integridad ética, compromiso con los valores democráticos y reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los Derechos Humanos, con especial énfasis en la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad y la prevención de la tortura; de acuerdo con lo establecido en los "Principios de París, relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos"; e

b. Independencia de criterios para el desempeño de la función en los términos que exige el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y de la presente Ley.

ARTICULO 27. Incompatibilidades. El cargo de miembro del Mecanismo Provincial es incompatible con el ejercicio de otras actividades que pudieran afectar o poner en riesgo la independencia o el cumplimiento de los objetivos del Mecanismo Provincial.

⁸ ARTICULO 22 Convenios. El Mecanismo Provincial podrá realizar convenios con el Ministerio Público y el Poder Judicial a efectos de desarrollar sistemas de información y conformar grupos de trabajo para el desarrollo de actividades vinculadas con la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la presente Ley. Para el cumplimiento de estas tareas el Mecanismo Provincial se podrá integrar con funcionarios designados en comisión de servicios.

⁹ ARTICULO 36. Impugnaciones. En los casos no contemplados en los artículos 33 y 34 deberá darse a publicidad en el Boletín Oficial y en al menos dos (2) diarios de circulación provincial y en los sitios de internet de las respectivas instituciones, los nombres de las personas seleccionadas de acuerdo a la reglamentación específica que cada institución establezca para el caso. Deberá preverse que los/as ciudadanos/as, los organismos no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de Derechos Humanos, puedan presentar impugnaciones en el plazo de quince (15) días hábiles a contar desde la publicación de los nombres de las personas postuladas, por escrito y de modo fundado.

principios de París¹⁰ sino también por las recomendaciones y principios del Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas¹¹.

Asimismo es de destacar que los mecanismos establecidos por el proyecto remitido constituyen un retroceso en función de los procedimientos dispuestos por la Ley nacional 26827, en la que, entre otros aspectos, se establecen audiencias públicas para la selección de todos los candidatos.

III. El proceso de elaboración del proyecto no respeta los principios establecidos a nivel nacional e internacional

Las previsiones del Protocolo Facultativo, las directrices del SPT y la ley nacional 26.827 establecen como criterio rector la garantía de publicidad y participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de creación o designación del/los mecanismos locales. En este sentido el SPT ha establecido que el mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, inclusivo y transparente, que incluya a la sociedad civil y a otros interesados en la prevención de la tortura; cuando se considere la posibilidad de designar como mecanismo nacional de prevención a un órgano ya existente, la cuestión deberá someterse a un debate abierto en el que intervenga la sociedad civil. El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Este mismo tipo de proceso debe emplearse en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos¹².

El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo incumple este principio, no solo porque establece procedimientos de selección con estándares débiles respecto a la participación ciudadana sino también porque no lo abre a la participación de las organizaciones, instituciones e individuos interesados en el proceso de creación del mecanismo.

Destacamos que el proyecto fue presentado el 26 de noviembre del corriente, sin habilitar ninguna instancia previa para el debate e incorporación de aportes o sugerencias o modificaciones.

Destacamos también que en la Comisión Provincial por la Memoria -cuya trayectoria en la materia es indiscutible- hemos compartido con el Poder Ejecutivo, la mesa de diálogo interinstitucional convocada en el marco de las medidas cautelares solicitadas a la CIDH y registradas bajo el Nº MC 104/12. En el marco de esta mesa, los representantes del Ejecutivo informaron en reiteradas oportunidades que presentarían el proyecto para su discusión, pero el mismo nunca fue presentado.

De manera tal que con la remisión de este proyecto el estado provincial incumple tanto lo dispuesto por la legislación nacional como con las directrices del órgano rector a nivel internacional.

¹⁰ Principios relativos al Funcionamiento de las instituciones Nacionales de Protección de los Derechos Humanos. Principio B - 3

¹¹ Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Directrices preliminares para el establecimiento en curso de los mecanismos nacionales de prevención y Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención.

¹² Ver: SPT: Directrices preliminares para el establecimiento en curso de los mecanismos nacionales de prevención y Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención. Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes 12º período de sesiones Ginebra, 15 a 19 de noviembre de 2010.

IV. Debilitamiento general de los estándares establecidos en la legislación nacional

Aparte de los puntos destacados anteriormente, el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo disminuye los estándares establecidos en la Ley 26827 y su decreto reglamentario en lo referente a: criterio amplio de lugar de detención, acceso a la información y sanciones ante el incumplimiento por parte de los funcionarios públicos, habilitación de ingreso con medios técnicos de registro, establecimiento de criterios y control del cupo en lugares de detención, garantía de acceso a lugares de detención de las organizaciones de la sociedad civil y otros integrantes del sistema, supervisión e intervención en los procedimientos disciplinarios y de ascenso, entre otros.

Esto implica una evidente regresividad en el proceso de implementación del sistema nacional de prevención de la tortura que involucra a la provincia de Buenos Aires y al Estado nacional en su condición de garante de la vigencia y respecto de la Convención Contra la Tortura y su protocolo facultativo.

V. Necesidad de reconocer y fortalecer los mecanismos existentes y que desarrollan de manera efectiva la tarea de monitoreo; la Comisión Provincial por la Memoria y su rol como mecanismo de monitoreo de lugares de detención

Tanto el Protocolo facultativo (artículos 3 y 17) cómo las recomendaciones del Subcomité y organizaciones internacionales de reconocida trayectoria¹³ establecen como variable, al momento de establecer un mecanismo de prevención, la creación de un nuevo mecanismo o el mantenimiento o designación de uno ya existente.

Asimismo, se establece como criterio general que la implementación de un mecanismo no debe significar el debilitamiento de los ya existentes y que, por el contrario, debe emplearse toda la energía para que los organismos estatales o de la sociedad civil que se encuentren realizando la tarea de monitoreo sean fortalecidos y reconocidos.

Se trata, necesariamente, de apoyarse en experiencias, potencialidades y recursos ya existentes para evitar políticas de estado torpes que pueden significar derroches de recursos, duplicación de funciones y potencial debilitamiento de la tarea de monitoreo como sistema de prevención de la tortura.

El punto central para evaluar este criterio es la identificación de la existencia o no de una institución que se encuentre realizando la tarea de monitoreo en los términos establecidos por la normativa nacional y la internacional. Fundamentalmente, se trata de identificar si se encuentran presentes los principios de independencia, desarrollo sistemático y metódico de la tarea, equipos calificados, estructura material e institucional, entre los más importantes.

En la provincia de Buenos Aires, hace ya 11 años la Comisión por la Memoria (en adelante CPM), a través del Comité contra la Tortura (en adelante CCT), funciona como el mecanismo independiente de monitoreo de los lugares de detención¹⁴.

La CPM reconoce que las violaciones a los derechos humanos de los privados de libertad¹⁵ son una deuda del estado democrático de derecho hasta nuestros días y, por lo tanto, ha orientado

¹³ Nos referimos principalmente a la Asociación para la prevención de la tortura (APT). Ver Guía para el establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención (2007). También: El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura; Manual para su implementación.

¹⁴ La trayectoria de estos 11 años, demuestra que se ha conseguido el objetivo de garantizar independencia, optimización de los recursos presupuestarios, profesionalización y rigor técnico. También hemos orientado nuestra intervención a la constante coordinación con organizaciones y actores de la sociedad civil, buscando fundamentalmente el fortalecimiento conjunto en la difícil tarea de prevenir la tortura.

sus prioridades institucionales a intervenir de distintas maneras para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanas.

En 2003 Argentina ya había ratificado el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de la ONU, lo que la comprometía a crear organismos independientes de control de lugares de encierro. Ese fue uno de los elementos que impulsó a la CPM a crear en 2003 el CCT.

En octubre de 2003, luego de crearse el CCT, se desarrollaron dos iniciativas: a) la elaboración del primer informe (año 2004) "El sistema de la crueldad. Informe sobre corrupción, tortura y otras prácticas aberrantes en el Servicio Penitenciario Bonaerense" (período 2000-2004); y b) la creación del registro de causas judiciales con el objeto de relevar los casos de apremios y torturas tramitados en la Justicia provincial en los que se encontrara imputado personal de las fuerzas de seguridad.

En febrero de 2005 se integró el equipo de trabajo del Comité, que inició las inspecciones a lugares de detención. El monitoreo comenzó por la Unidad 21 de Campana, del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) y el Instituto Almafuerde de La Plata, y estuvo a cargo de varios miembros de la Comisión: Hugo Cañón, Adolfo Pérez Esquivel, Alejandro Mosquera, Elisa Carca, Laura Conte, el obispo Aldo Etchegoyen, la hermana Marta Pelloni y el padre Carlos Cajade, quienes participaron junto al equipo que comenzaba a formarse.

Esas primeras inspecciones tenían por fin monitorear los lugares de encierro, el trato que se daba a las personas detenidas y las violaciones a los derechos humanos que allí se producían. Pero estas acciones generaron la necesidad de dar una respuesta institucional a las víctimas que se entrevistaban. Se organizó entonces el programa de Recepción de denuncias y bases de datos, con el objeto de dar respuesta a las denuncias que se relevaban en las inspecciones, y también las que ingresaban a través de un teléfono de cobro revertido habilitado para la comunicación con las personas detenidas y sus familiares. El volumen de trabajo generó la necesidad de sistematizar y ordenar la intervención. Por cada detenido entrevistado se abría un expediente o carpeta que permitía realizar un seguimiento del caso. Desde aquel primer expediente, abierto el 5 de abril de 2005, hasta el presente se iniciaron 23.000 expedientes y se ingresaron otros 10.000 provenientes de registros de hechos de violencia (Ac. 2825), lo que representa un total de 33.000 expedientes activos. Esto significa que en alguna oportunidad (y la mayoría de las veces en varias) estas personas detenidas se comunicaron con el Comité dando cuenta de graves violaciones de derechos. En cada una de las intervenciones se realizaron distintas presentaciones judiciales y administrativas. Respecto de las acciones urgentes, se presentaron 10.486 hábeas corpus individuales denunciando varios hechos de violencia y/o torturas.

A partir de las inspecciones se creó el programa de Inspecciones de lugares de detención. Para el monitoreo se diseñaron protocolos de actuación rigurosos que consideraban las experiencias internacionales pero adaptados a la realidad provincial y a la particularidad de sus establecimientos de encierro. En 11 años se han llevado a cabo más de 900 inspecciones en cárceles, comisarías, institutos de menores y hospitales neuropsiquiátricos.

Se presentaron en este período más de 300 acciones colectivas, que comprenden habeas corpus colectivos, solicitudes de intervención, denuncias penales, entre otros.

¹⁵ Teniendo en cuenta el constante aumento de la población privada de libertad, el agravamiento de las condiciones de vida, la invisibilidad pública esta situación, la carencia absoluta de políticas estatales para remediarla, y considerando que esta realidad se mantiene en base al encarcelamiento masivo de detenidos con prisión preventiva son mayoritariamente jóvenes y pobres.

La necesidad de conocer y contar con información fiable frente a las dificultades permanentes de acceso a la información pública -motivadas en la negativa de las autoridades provinciales a brindarla- llevó a la construcción de bases de datos y registros que también fueron estructurados con rigurosidad. Así, al registro de causas de apremios y torturas se sumaron:

- la confección de una base de hechos de violencia acaecidos en cárceles provinciales e informados por el propio SPB (Acordada 2825 de la SCJBA);
- la base de hábeas corpus presentados por el CCT;
- la base de visitas judiciales a lugares de detención (acordada 3415 de la SCJBA);
- el registro de muertes en lugares de detención; y
- la nómina de detenidos que concentra el historial de denuncias recibidas e intervenciones realizadas

En el mismo orden de ideas, hacia el año 2010 -y atendiendo las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos¹⁶- la CPM, junto a la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos del Instituto Gino Germani de la UBA, tomó la decisión de crear el Registro nacional de casos de torturas y/o malos tratos que releva y sistematiza actos de tortura que se producen en la jurisdicción federal y en la provincia de Buenos Aires¹⁷. La experiencia acumulada en años de control de lugares de encierro ha permitido que se entienda y atiende a la multidimensionalidad de los hechos de tortura: no sólo se registran casos judicializados (denunciados) sino también aquellos casos comunicados (no denunciados judicialmente) y que representan la mayoría. La rigurosidad científica en la elaboración metodológica del Registro¹⁸ y en su implementación territorial torna sus conclusiones en verdad irrefutable¹⁹.

Durante todos estos años, la CPM ha mantenido una fuerte presencia y discusión ante los organismos internacionales de derechos humanos²⁰ que emitieron contundentes observaciones y recomendaciones a la Argentina por las violaciones de derechos humanos en los lugares de detención. Se presentaron informes ante el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, todos ellos de Naciones Unidas; y también ante la Comisión

¹⁶ El Comité contra la Tortura de ONU, le recomendó en 1997 y 2004 al Estado Argentino, crear un Registro Nacional que releve los casos de torturas. En igual sentido el Comité Derechos Humanos de ONU hizo lo propio en el año 2010 al revisar la aplicación del Pacto de derechos Civiles y Políticos en nuestro país.

¹⁷ La riqueza que proporciona la integración de experiencias de las tres instituciones, una perteneciente a la Universidad de Buenos Aires (GESPyDH) y las dos restantes como organismos autónomos de monitoreo de derechos humanos en lugares de encierro, se potencia con el carácter independiente del registro de los casos, respecto de las instituciones encargadas de la gestión del sistema penal judicial y administrativo.

¹⁸ La ficha de relevamiento de información contempla 11 tipos de tortura y/o malos tratos diferentes, apertura que responde a la complejidad y multidimensionalidad de los hechos en los que se articulan distintos actos lesivos, vejatorios y degradantes, que además se despliegan por períodos temporales variables, que van de unos pocos minutos a la suma de jornadas enteras. Los tipos de tortura y/o malos tratos incluidos en la ficha de relevamiento son: 1) Agresiones físicas. 2) Aislamiento. 3) Amenazas. 4) Traslados gravosos. 5) Traslados constantes. 6) Malas condiciones materiales de detención. 7) Falta o deficiente alimentación. 8) Falta o deficiente asistencia de la salud. 9) Robo de pertenencias. 10) Impedimentos de vinculación familiar y social. 11) Requisa personal vejatoria.

¹⁹ Hasta la fecha se han publicado tres informes sobre los registros de los años 2011, 2012 y 2013.

²⁰ Ante la ONU al Comité de Derechos Humanos: Informe 2010; Recomendaciones: Informe 2011; al Consejo de Derechos Humanos: Informe 2012; al Comité de Derechos del Niño: Informe 2010; Recomendaciones (en inglés); Resumen de Recomendaciones (en español); al Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT): Informe 2010, Informe 2012, al Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) - Naciones Unidas: Informe 2010.

Ante la OEA al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Para – OEA: Informe 2010 CIDH; Informe 2011; a la Relatoría de Personas Privadas de la Libertad: Informe 2010

Interamericana de Derechos Humanos y sus Relatorías sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, sobre Derechos de la Niñez y sobre Derechos de las Mujeres.

Desde la CPM, el CELS y otros organismos de derechos humanos se requirió y efectivizó la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH y del Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, con los que se analizó la situación del encierro en la provincia de Buenos Aires.

Una parte central del trabajo de monitoreo que realiza la CPM es la presentación de informes anuales en los que se evalúan las políticas penitenciarias, de seguridad y de niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Se han publicado ya ocho informes anuales y un informe especial sobre la masacre de Magdalena.

Los informes anuales se han constituido en una fuerte interpelación a los poderes del Estado y a la sociedad argentina. Allí se revelan las responsabilidades de los tres poderes del Estado bonaerense (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en la continuidad de las graves violaciones a los derechos humanos que se cometen en todo el territorio provincial. Visibilizan la ausencia de políticas públicas destinadas a prevenir y sancionar la tortura y de aquellas destinadas a la reparación y asistencia de las víctimas.

A través de la presentación de estos informes y del trabajo constante con los poderes del estado provincial, la CPM no solamente denuncia²¹ las graves violaciones de derechos humanos que se registran en los lugares de encierro sino que también incide en las políticas públicas y en la ampliación de derechos, tratando de modificar esa realidad.

Fundados en estas premisas, y sintetizando la experiencia de monitoreo construida en estos 11 años, la CPM ha publicado durante el año 2012 Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil, resultado de una investigación realizada con Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH) del Instituto Gino Germani (UBA). En el año 2013 el Manual de monitoreo de lugares de detención, y el Manual de monitoreo de mujeres en el marco del programa de fortalecimiento de los mecanismos locales de prevención de la tortura auspiciado por la Unión Europea. Durante el año 2014 Patear la reja. Genero, encierro y acceso a la justicia: mujeres encarceladas con sus hijos en la provincia de Buenos Aires, realizada a partir del proyecto “Hacia la visibilización y prevención de la tortura: una asignatura pendiente y acuciante de la democracia argentina”, financiado por la Unión Europea y presentado por la CPM junto al CELS y la Asociación Pensamiento Penal; Castigar y gobernar. Hacia una sociología de la cárcel, la gobernabilidad penitenciaria bonaerense es resultado de una investigación social realizada en el marco del acuerdo interinstitucional (CPM-GESPYDH) y aborda “la cuestión de la gobernabilidad penitenciaria en una ‘cárcel real’ en la que el castigo despliega su capacidad de producir sufrimiento y dolor, de someter, subordinar y degradar a partir de ejercicios cotidianos de poder que se expresan en las agresiones físicas, el aislamiento, los traslados constantes, las requisas vejatorias y la producción deliberada de malas condiciones de vida en el ámbito del encierro”.

CONCLUSIÓN

²¹ Es cierto que la denuncia es incidencia y puede contribuir a modificar las condiciones concretas de existencia de las personas detenidas, pero es evidente que eso no alcanza para producir los cambios que modifiquen de manera estructural los lugares de encierro. Y sin embargo cada minuto, cada día de encierro que vive una persona un poco mejor, es tiempo que se resta al dolor y al padecimiento.

La presentación por parte del Poder Ejecutivo del proyecto para la creación del mecanismo provincial para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituye, para la CPM, un motivo de preocupación. En primer lugar, porque los términos en los que se legisla no garantizan los principios fundamentales que surgen del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas para el desarrollo efectivo de la tarea de monitoreo de lugares de detención, como método de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En este punto destacamos que no se garantiza la independencia subjetiva y funcional, se establecen mecanismos de selección débiles en términos de publicidad y participación ciudadana, y se reducen los estándares generales previstos en la legislación nacional e internacional vigentes.

En segundo lugar, destacamos que en la provincia de Buenos Aires la Comisión Provincial por la Memoria -institución pública con autonomía funcional y autarquía financiera- viene realizando de manera independiente y eficaz la tarea de monitoreo en los lugares de encierro. Si bien la Comisión Provincial por la Memoria continuará realizando esta tarea a través de su Comité contra la Tortura, es preocupante que el Poder Ejecutivo impulse la creación del mecanismo sin tener en cuenta que la Provincia cuenta con una de las experiencias de monitoreo más importantes del país, reconocida a nivel nacional e internacional. Este punto constituye un retroceso que vulnera principios establecidos por la legislación nacional, internacional y de las recomendaciones del Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas.

Por los puntos expuestos, entendemos que la sanción del proyecto remitido constituiría un retroceso en el proceso de implementación de mecanismos de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.