

## **El proceso de creación e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Argentina**

**Paula Litvachky**

Dra. Eva Asprella

### **1. Introducción**

El Protocolo Facultativo contra la Tortura (en adelante “el Protocolo” o “PFCT”) es un instrumento internacional cuya particularidad radica en que demanda directamente un sistema de estructuras institucionales tendiente a lograr la prevención de hechos de tortura en centros de privación de libertad. Este sistema señala, a los Estados nacionales, la obligación de poner en marcha un dispositivo interno que deberá articular con el organismo internacional que el tratado crea para tal fin, el Subcomite para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (en adelante “el Subcomité” o “SPT”).

A diferencia de otros tratados internacionales, que se remiten a señalar los derechos fundamentales que el Estado debe proteger, el Protocolo avanza en exigir la creación de instituciones internas de protección. Entonces, el Estado incumple con sus obligaciones internacionales no sólo cuando se advierten violaciones a derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, sino, también, cuando no crea y pone en funcionamiento el organismo exigido por el Protocolo, siguiendo los requisitos que en él se establecen. En este caso, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y los Tratos Inhumanos, Cruelles y Degradantes (en adelante “Mecanismo Nacional” o “MNPT”).

Siguiendo las disposiciones del Protocolo, es claro que se trata de un instrumento internacional creado a partir de la idea de que la apertura de los lugares de privación de libertad al control externo, a la mirada pública, es determinante para lograr que se produzcan menos violaciones a los derechos humanos de las personas allí alojadas.

La discusión sobre el diseño e implementación de este organismo, en cada uno de los países que ratificaron el tratado, determina el grado de compromiso de ese Estado en la mejora de los canales institucionales existentes en la protección de los derechos humanos.

En el marco de este congreso latinoamericano, desde el Cels, queremos ratificar la importancia de discutir un modelo de Mecanismo Nacional que cumpla con los requisitos establecidos por el Protocolo pero que, también, logre los objetivos fijados por la comunidad internacional, que no se acaban en el diseño de una serie de visitas a lugares de privación de libertad, sino que abarca otras cuestiones de vital importancia para la prevención de prácticas de tortura y tratos crueles en nuestros países.

Teniendo en cuenta la situación existente en los distintos países de Latinoamérica, y en particular en Argentina, se trata de un objetivo difícil de lograr y, por lo tanto, requiere rigurosidad en el diseño y puesta en práctica de este organismo, en el marco de un proceso dotado de transparencia, independencia y participación de la sociedad civil.

## **2. BREVE RESEÑA DE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN ARGENTINA**

La Argentina tiene una organización federal, en donde cada provincia -23 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- organiza su propio sistema de justicia y administra los lugares de privación de la libertad, incluidos los lugares de internación por cuestiones de salud y asistenciales. El Estado federal tiene a su cargo la organización del sistema de justicia federal, así como los lugares de detención que corresponden a esa jurisdicción.

Lamentablemente, en Argentina hay un problema grave en la producción y acceso a la información y, por lo tanto, no existen datos oficiales sobre la cantidad total de personas privadas de libertad en el país (entendida en sentido amplio de acuerdo con la definición del Protocolo). Tampoco se sabe a ciencia cierta el número de lugares (estatales y privados) que tienen personas a su disposición. Sin embargo, más allá de esta ausencia de datos se puede hacer una aproximación del universo de personas y lugares que estarían amparadas por el Mecanismo.

En relación con las personas adultas privadas de libertad por cuestiones penales, al 2008 existían 54.537 personas detenidas en todo el país. Estos datos no incluyen personas alojadas en dependencias policiales (comisarías). Si se suma la cantidad de personas en esos espacios, el número asciende -al menos- a 60.611, llegando a una tasa de prisionización de 152,5 cada 100.000 habitantes.<sup>1</sup>

Para entender la situación actual de las personas detenidas en cárceles y comisarías del país, es preciso destacar que, desde la recuperación de la democracia en el año 1983, la población penitenciaria del país se cuadruplicó producto fundamentalmente del mayor uso de la prisión como respuesta a los conflictos sociales (y no tanto por el crecimiento demográfico o el incremento del índice de hechos delictivos).

Es importante, en este sentido, analizar los datos de la Provincia de Buenos Aires dado que allí se encuentran alojados el 50% de las personas privadas de su libertad en todo el país. En los últimos tres años, la población penal de la provincia de Buenos Aires aumentó 11% y pasó de 26.990 detenidos en diciembre de 2007 a 29.854 en junio de 2011. Existe un incremento sostenido, y significativo de la tasa de encarcelamiento, que pasó de 181 en 2007 a 191,4 en junio de 2011.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Aclaremos que sólo se registra y analiza la población mayor de edad detenida por razones penales. Fuente de la información sobre detenidos en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) y en comisarías: Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de certificación y seguridad profesional. Al 30 de noviembre de 2010 había 3334 detenidos en comisarías y 26.742 detenidos en el SPB. Es decir, un total de 30.076 detenidos en la provincia.

<sup>2</sup> Aclaremos que sólo se registra y analiza la población mayor de edad detenida por razones penales. Fuente de la información sobre detenidos en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) y en comisarías: Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de certificación y seguridad profesional. Al 30 de noviembre de 2010 había 3334 detenidos en comisarías y 26.742 detenidos en el SPB. Es decir, un total de 30.076 detenidos en la provincia.

El desmedido y no problematizado crecimiento de la población penal más allá de la estructura penitenciaria y la detención de miles de personas sin sentencia firme, combinado con mecanismos para acelerar el proceso judicial incluso a costa de garantías de los imputados, dan cuenta de la vocación punitiva del sistema.

En los últimos 3 años, la población penal de la provincia de Buenos Aires aumentó un 10%, es decir, casi 3000 personas más en el sistema. La tasa de encarcelamiento provincial se estabilizó en los 191 detenidos cada 100 mil habitantes. La política de construcción de unidades carcelarias implementada no ha logrado revertir el índice de sobrepoblación provincial, que es crítico y permite afirmar que implica un nivel de hacinamiento violatorio del principio de trato digno.<sup>3</sup>

Es importante tener en cuenta que para encontrar una solución, el Estado debía disminuir la cantidad de detenidos para adaptarse a las plazas existentes o, en su defecto, generar plazas nuevas como para revertir el hacinamiento de las unidades carcelarias (que en muchos casos duplicaba su capacidad) y absorber a los alojados en dependencias policiales. Es decir, debía por lo menos duplicar la cantidad de plazas.

Sin embargo, este aumento de la cantidad de plazas no se ha dado. La cantidad de detenidos siguió en aumento (desde diciembre de 2007 a junio de 2011 aumentó en 2.864) y solo se habilitaron alrededor de 2000 plazas nuevas.

Lamentablemente, para negar el problema, el gobierno de la provincia volvió a utilizar como criterio oficial el cupo establecido por el propio Servicio Penitenciario Bonaerense, lo cual quita toda verosimilitud a los diagnósticos oficiales que minimizan la sobrepoblación. Retrocedió y abandonó definitivamente los parámetros utilizados en su plan edilicio de comienzo de gestión, en marzo de 2008, lo que implica una afectación a la prohibición de regresividad en materia de derechos humanos.

Es muy importante destacar que el Consejo de Defensores Públicos de la provincia de Buenos Aires concluyó en el Relevamiento sobre las condiciones de detención que el índice de sobrepoblación provincial es del 92%<sup>4</sup>. Los parámetros que utilizaron para este cálculo fueron básicos, es decir, se trató de un relevamiento que consideró estándares muy simples y poco exigentes.

Además de los números generales, es importante señalar que la sobrepoblación que existe en todas las unidades, se distribuye en forma desigual. El 10 de marzo de 2011, visitamos la Unidad 48 de San Martín. Había alojadas 554 personas mientras que según el propio SPB, la unidad cuenta con un cupo de 460 plazas, lo que indica una sobrepoblación del 23%. Sin embargo, de acuerdo con el relevamiento del Consejo de Defensores del año 2010, la capacidad real de la unidad sería de 240 plazas, por lo que la sobrepoblación ascendería al 130%. En el Pabellón 12 de la Unidad, clausurado luego de la visita, había 55 personas en

---

<sup>3</sup> Para más información ver los informes anuales CELS en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

<sup>4</sup> Véase el Informe final (período junio de 2009/junio de 2010) del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires, "Monitoreo de condiciones de detención en unidades carcelarias", presentado al ministro de Justicia Ricardo Casal y a la SCBA, en el caso "Verbitsky". Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/01102010/situacion06.pdf>.

16 celdas de 4 m<sup>2</sup>, con dos camastros cada una. En las celdas había entre 3 y 6 personas alojadas y sólo dos camastros, por lo que los internos debían turnarse para dormir. En esas mismas celdas llegaron a haber dos días antes 8 personas. Según relataron los detenidos, hacía 15 días en promedio que estaban en esa dramática situación, y había quienes llevaban hasta un mes. La Unidad 48 fue inaugurada en octubre de 2007 y paradójicamente, es una de las acciones principales que el gobierno provincial presentó como solución al hacinamiento. Se trata de un complejo que alberga 1180 personas (datos a enero de 2011) y está construido sobre un relleno sanitario, lo que implica que no se cumplen las condiciones mínimas de salubridad.

El fuerte incremento de la población en el sistema penitenciario en todo el país condujo al agravamiento de las condiciones de detención existentes y a una crisis del sistema penitenciario, que se vio colapsado. La sobrepoblación en cárceles es hoy uno de los grandes problemas a resolver. Sin embargo, no existe en el país una política dirigida a construir estándares específicos sobre condiciones de detención que, de acuerdo con las pautas internacionales, permitan tener un dato cierto sobre la capacidad real del sistema.

Estos problemas fueron receptados por el máximo tribunal de justicia federal en un habeas corpus colectivo presentado a favor de las personas privadas de libertad en comisarias de la provincia de Buenos Aires.<sup>5</sup> En este fallo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que las condiciones de detención de estas personas constituían un trato cruel, inhumano y degradante y exhortó a los tres poderes del gobierno provincial a adecuar la legislación y el sistema penitenciario a los estándares constitucionales e internacionales en la materia.<sup>6</sup>

La gravedad de la situación de las condiciones de detención del país determino, por lo menos, dos sucesos con resultados trágicos que fueron los incendios en las cárceles provinciales de Magdalena, Buenos Aires, y la de Santiago del Estero, los cuales dejaron un total de 68 detenidos muertos. La investigación de estas muertes deja en evidencia el nexo directo entre las condiciones precarias de detención (sin sistemas antiincendios, colchones inflamables, etc.) y estas muertes.<sup>7</sup>

Sin embargo, según la denominación utilizada por el Protocolo para determinar lugares de privación de libertad, debemos referirnos a otros dos grandes grupos de personas privadas de libertad en el país, de las cuales existe aún menos información. Según los últimos datos oficiales del año 2005, hay en el país 19.579 menores de edad privados de libertad (por razones penales y asistenciales).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> CSJN, Causa V856/02 “Verbitsky, Horacio (representante del Centro de Estudios Legales y Sociales) s/ Habeas Corpus”, 3/05/05 disponible en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/fallo\\_csjn\\_comisarias\\_bonaerenses.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/fallo_csjn_comisarias_bonaerenses.pdf)

<sup>6</sup> Ver el sitio especialmente dedicado al seguimiento de la ejecución de este fallo, disponible en <http://www.cels.org.ar/agendatematica/?info=homeMiniSitio&ids=158&lang=es&ss=171>

<sup>7</sup> Ver al respecto informe CELS, “Responsabilidades políticas y judiciales a dos años del incendio en el penal de Magdalena”; CELS, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina y Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007; CELS, Derechos Humanos en Argentina, Informe 2008, Siglo XXI Editores; disponibles en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>8</sup> Cf. Informe producido por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación junto a UNICEF, “Privados de Libertad - situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina”, Editorial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, publicado en 2006. Asimismo, según el informe producido en el

Además de la discusión sobre la constitucionalidad de muchas de esas detenciones, las condiciones de detención son también muy preocupantes, con la dificultad de que muchos de esos lugares son administrados por entes privados.<sup>9</sup>

El otro grupo poblacional a tener en cuenta son las personas detenidas por problemas de salud mental. Sin que exista información oficial respecto de todo el universo, podemos decir que en el país hay actualmente alrededor de 25.000 personas alojadas en centros de internación (73,3% en el sistema público y 33,3% en el privado). Según una última investigación realizada por el CELS y MDRI, entre el 60 y 90% de las personas detenidas son “pacientes sociales”, es decir que se hallan institucionalizados en hospitales psiquiátricos porque el sistema de salud mental en Argentina no cuenta con los servicios y el apoyo necesario para evitar su internación. Las personas suelen permanecer detenidas durante largos periodos de tiempo (por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, el promedio de internación es de 10 años).<sup>10</sup>

Entonces, estimamos que existen en el país aproximadamente 105.200 personas privadas de libertad, en situaciones precarias, que en muchos casos representan condiciones inhumanas de detención en los términos de la Convención.

La gravedad de la situación no se reduce a la problemática de sobrepoblación carcelaria o de deficiente infraestructura sino que se extiende también a la permanencia de prácticas arraigadas de maltrato físico o psicológico sobre las personas detenidas, facilitadas por estructuras penitenciarias arbitrarias, y carentes de regulaciones estrictas que disminuyan los altos índices de discrecionalidad en la administración de los lugares de encierro.

Brevemente debemos señalar que existen índices alarmantes de muertes violentas en cárceles y comisarías, muertes que son producto de acciones directas de los encargados de administrar los lugares de encierro, como muertes entre detenidos, muchas veces relacionadas con los modos en que se gobiernan las cárceles. Distintos informes dan cuenta de prácticas de tortura, y maltrato físico y psicológico que aún no han sido erradicadas. Si bien no hay un registro oficial que de cuenta del problema en su totalidad, las denuncias de detenidos y defensores públicos, así como la información recolectada por quienes hacen monitoreo y visitas de los lugares de detención dan cuenta de la importancia del fenómeno. Entre estas prácticas se encuentran las requisas vejatorias, aún aceptadas en nuestro sistema, las sanciones arbitrarias en las que predomina el aislamiento; así como el uso del traslado a otro lugar de detención, en forma arbitraria como forma de castigo.<sup>11</sup>

---

mes de septiembre de 2008 por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, junto a UNICEF y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, que indica que “la cantidad de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores, incluidos en dispositivos para el cumplimiento de medidas judiciales entre los meses de agosto y diciembre de 2007, era en el país un total de 6.294”, informe disponible en <http://www.unicef.org/argentina/spanish/>

<sup>9</sup> En cuanto a la situación de los menores de edad privados de libertad puede verse la denuncia realizada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, en enero de 2007, o el habeas corpus colectivo presentado por la Fundación Sur en relación con Ciudad de Buenos Aires.

<sup>10</sup> Ver CELS – MDRI (2007): “Vidas arrasadas: la segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. Un informe sobre derechos humanos y salud mental”; disponible en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/mdri\\_cels.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/mdri_cels.pdf)

Tal como hemos establecido antes, las prácticas descriptas se aplican, también, en aquellas personas detenidas por problemas de salud mental. En la investigación realizada por el CELS y MDRI se registraron graves hechos de abuso y negligencia en asilos psiquiátricos públicos y se documentaron, inclusive, casos de personas que han muerto incineradas, detenciones en celdas de aislamiento durante largos periodos y actos de violencia física y sexual.<sup>12</sup> Recientemente, se han producido tres muertes de personas con problemas de salud mental, dos de ellas en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, en un incendio que se produjo en la U20. La otra persona falleció dentro del neuropsiquiátrico de la Ciudad de Buenos Aires, “Borda”, en condiciones que actualmente están siendo investigadas por la justicia, pero con signos de haber recibido descargas eléctricas en su cuerpo durante su privación de libertad.

### **3. EL PROCESO DE DISCUSIÓN SOBRE EL MODELO DE MECANISMO PARA ARGENTINA.**

La Argentina ratificó el Protocolo a fines de 2004, al promulgar la ley 25932, y éste entró en vigencia en Junio de 2006. A partir de ahí, según lo establece el art 17 del Protocolo, el Estado argentino estaba obligado, en el plazo de un año, a establecer o designar el o los mecanismos nacionales independientes para el control y monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad.

Aunque nuestro país fue el primer Estado Latinoamericano en ratificar el Protocolo, este primer impulso a favor de la protección de derechos humanos fundamentales de las personas privadas de libertad, no se ha visto traducida, aun, en la voluntad política necesaria para lograr la sanción de una ley de Mecanismo Nacional.

A pesar de que hace 5 años que la Argentina se encuentra en mora en el cumplimiento de esta obligación internacional, desde el Cels hemos decidido abocarnos a profundizar la discusión sobre el diseño y creación del modelo de Mecanismo, realizando propuestas concretas –que se materializaron en proyectos legislativos- y que son contestes con aquellos requisitos básicos que debe tener este organismo para lograr su objetivo. Es decir, en los últimos años hemos evitado la posibilidad de que nuestro país cree o designe un Mecanismo Nacional como el cumplimiento de un trámite exigido por un instrumento internacional.

Desde que Argentina ratificó el Protocolo, el CELS ha tomado un rol preponderante en el debate sobre la implementación del Mecanismo Nacional, discutiendo con el Estado, y otros actores fundamentales en la materia, el mejor modelo posible de sistema de prevención de la tortura. Se trata de una oportunidad de discutir seriamente el modelo de mecanismo de prevención de la tortura que queremos para Argentina, teniendo en cuenta las realidades que se viven a nivel nacional y en las provincias, y el trabajo que distintos actores venían realizando en la materia.

---

<sup>11</sup> Ver a este respecto, por ejemplo, la acción de Habeas Corpus entablada por el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (PBA) denunciando la práctica de traslados constantes como método de coacción y tortura, en trámite por ante el Tribunal de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires.

<sup>12</sup> Ver “Condiciones inadecuadas y abusos en las instituciones” en *Vidas arrasadas: la segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. Un informe sobre derechos humanos y salud mental*, Cit. en nota 10.

La implementación del sistema de protección propuesto por el Protocolo debe redundar en una mejora sustancial de las distintas instancias de monitoreo en los lugares de privación de la libertad.

En este sentido, distintas organizaciones no gubernamentales de todo el país hemos iniciado un proceso de trabajo colectivo para poder conformar una propuesta concreta de mecanismo y llevar adelante distintas tareas de incidencia para lograr ampliar el ámbito de debate de este tema en la sociedad. Así, presentamos un anteproyecto<sup>13</sup> de ley en donde plasmamos un sistema de prevención que cumple con los requisitos y funciones exigidos por el Protocolo y que significa un “valor agregado” a las actividades que se vienen realizando para la prevención o la investigación de hechos de tortura o malos tratos.

En las distintas regiones de nuestro país existen organizaciones no gubernamentales, defensores públicos, jueces, agencias del poder ejecutivo y parlamentarias, como la Procuración Penitenciaria Nacional, que realizan trabajos sistemáticos de monitoreo de los lugares de encierro, a nivel local o federal. Su trabajo trasciende las visitas a los centros de detención, dado que también llevan adelante, en mayor o menor medida, diversas actividades relacionadas con la recolección, sistematización y publicación de información sobre la situación de las personas privadas de su libertad; el análisis y la discusión de las políticas públicas en la materia; y también la promoción de denuncias penales y administrativas.

El rol que desempeñan cada una de estas organizaciones ha sido determinante para que en la actualidad se discuta en todo el país la vulneración de los derechos de las personas privadas de libertad, a partir de la promoción de denuncias, planteos o recomendaciones. En ciertos ámbitos de nuestro país, ya existe un sistema de monitoreo de los lugares de detención – principalmente carcelario – a partir del cual distintas agencias estatales y no estatales, fueron generando estrategias y acciones de denuncia y diálogo con los poderes ejecutivos y judiciales del país.

En este contexto resulta contradictorio pensar en crear un mecanismo nacional que no tenga en cuenta estas experiencias. De allí se desprende que existen ciertos ejes de análisis fundamentales a tener en cuenta en el diseño del mecanismo, si se pretende abrir nuevos escenarios de control y dinámicas institucionales de apertura de los lugares de encierro.

#### **4. REQUISITOS INDISPENSABLES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO: TRANSPARENCIA, INDEPENDENCIA E INCLUSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.**

En el marco de los debates en los que hemos intervenido arribamos a la conclusión de que la efectividad de este organismo depende de que su proceso de creación e implementación se realice con transparencia y con inclusión de las organizaciones de la sociedad civil. Estos requisitos básicos son necesarios para otorgarle credibilidad y legitimidad al sistema exigido por el Protocolo y para lograr un Mecanismo que lleve adelante un sistema de visitas preventivas que, junto con el dialogo con el Estado, rompa con el circulo vicioso que rodean la práctica de torturas y malos tratos a las personas privadas de libertad.

<sup>13</sup> La propuesta de la sociedad civil de Argentina para la implementación del Mecanismo Nacional se encuentra disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura, al explicar el fundamento del Protocolo y de la creación de mecanismos de prevención locales, señaló que la tortura y los malos tratos se producen en lugares de detención alejados de supervisión externa. Esta práctica tiene ocasión sólo cuando existen los requisitos básicos de un círculo vicioso que asegura esa condición. Dado que se trata de una práctica prohibida en todos los sistemas jurídicos, tiene lugar en ámbitos cerrados donde los superiores o supervisores de los autores la toleran o condonan, las víctimas no logran dar su testimonio –son asesinadas o intimidadas- o, si denuncian, no cuentan con pruebas que respalden sus dichos, siendo ellos sujetos sin credibilidad para las autoridades. Sólo un sistema que posibilite un escrutinio público y que haga posible exigir la rendición de cuentas de las actividades que se desarrollan en los lugares de encierro para control de la sociedad puede romper con este círculo y prevenir la tortura y otros malos tratos.

Bajo este criterio, la puesta en marcha del mecanismo nacional significa establecer un Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas, Crueles, Inhumanos y Degradantes (en adelante “Sistema Nacional de Prevención” o el “Sistema”) que reconozca las redes de monitoreo existentes, ahora con un nuevo encuadre institucional, que las potencie y les garantice mejores estándares de funcionamiento. El Mecanismo Nacional debe ser algo más complejo que la mera creación de una oficina nacional y de distintos mecanismos locales a nivel de cada una de las provincias, que únicamente se avoquen a la realización de visitas de inspección.

Nuestra propuesta de Sistema de prevención se integra con una nueva instancia a nivel nacional – un Comité Nacional para la Prevención de la Tortura –, los mecanismos locales de prevención que designen cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el sistema federal, así como por todas aquellas instituciones gubernamentales, entes públicos y organizaciones no gubernamentales que trabajan en el monitoreo de los lugares de detención.

En este esquema, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura se crea en el ámbito del Poder Legislativo Nacional (lo que determina su independencia) y actúa a modo de vértice del Sistema, como órgano de articulación de toda la red de monitoreo y particularmente de los mecanismos locales que se creen o designen. Su competencia se extiende a todo el territorio del país y podría realizar visitas regulares y/o extraordinarias y sin aviso previo a todo lugar de detención, de conformidad con los términos del artículo 19 del Protocolo, contemplando la necesidad de fortalecer las redes de monitoreo existentes y de garantizar una aplicación homogénea del Protocolo.

El objetivo de esta propuesta es que el Comité funcione como una instancia de incidencia en políticas vinculadas con los derechos de las personas privadas de libertad en el país. Entonces, deberá contar con atribuciones fundamentales, además de las visitas, como la realización de informes de situación y/o temáticos, el diseño y recomendación de acciones y políticas para la prevención de la tortura, ciertas capacidades de interpelación política para promover la aplicación de sus recomendaciones (convocar a mesas de diálogo o audiencias públicas), así como la definición y recomendación de estándares y criterios de actuación para las autoridades competentes o para el resto de los integrantes del Sistema.



Dado que este organismo, para cumplir con sus funciones principales, necesita relacionarse con todas las instancias gubernamentales que trabajen o incidan en el tema, debería tender redes de articulación con las comisiones parlamentarias vinculadas a la definición de políticas de derechos humanos, así como los Consejos Federales de Derechos Humanos, Penitenciario, de Seguridad Interior y Niñez. Asimismo, debería relacionarse con las instancias centrales del Poder Judicial, ya que en esta relación de monitoreo y recomendación de políticas y cambio de prácticas, quedan alcanzados los sistemas judiciales de todo el país.

#### ○ **Independencia y transparencia**

En este sentido, y luego de haber repasado someramente las funciones y objetivos de este organismo, consideramos que existen algunos estándares básicos para su diseño, que se deberían respetar para generar un sistema con legitimidad en el control y con capacidades efectivas: independencia funcional, autarquía financiera, integración y participación de la sociedad civil.

El Protocolo no establece exactamente cómo debe ser el proceso para que cada uno de los Estados establezca su Mecanismo, pero sí refiere algunos elementos que son esenciales para su objetivo. Uno de los puntos relevantes a tener en cuenta es asegurar su creación y designación en un marco de transparencia e inclusividad de organismos de la sociedad civil.

Este aspecto se garantiza, por un lado, con el anclaje parlamentario del Comité Nacional, y con el funcionamiento en red con el resto del sistema. Por el otro, a través del procedimiento de selección de los miembros del Comité, que debe cumplir, principalmente, con el requisito de transparencia.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), organismo no gubernamental internacional, redactó una “Guía para el establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención” en donde establece que “para que la labor del MNP sea efectiva, los funcionarios gubernamentales y los representantes de la sociedad civil deben considerarlo independiente y digno de crédito. Para que así sea, el propio proceso de designación del MNP ha de ser *inclusivo y transparente*.”<sup>14</sup>

El Protocolo determina la necesidad de que el mecanismo que se cree cuente con una inserción institucional y funciones que garanticen su independencia. En la mencionada “Guía”, la APT considera que no podrán cumplir con el objetivo de prevenir la tortura, u otros malos tratos, de forma eficaz, a menos que gocen de verdadera independencia. Por ende establecen, como requisito de independencia funcional, la necesidad de que el organismo no dependa del control institucional de un ministerio o ministro de gobierno, gabinete o consejo ejecutivo, cuestión que debe quedar claramente establecida desde su sanción legislativa.

---

<sup>14</sup> Ver “Guía de establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención”, publicado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), en [www.apr.ch](http://www.apr.ch)

El Subcomité para la Prevención de la Tortura hizo públicas una serie de *Directrices preliminares para el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención* (en adelante “Directrices”) en cumplimiento con los principios básicos establecidos en el Protocolo. Entre otras cuestiones, estableció que “el mandato y las atribuciones del Mecanismo Nacional de Prevención deberán enunciarse de manera clara y concreta en la legislación nacional en forma de texto constitucional o legislativo”<sup>15</sup>.

El art. 19 del PFCT establece cuáles serán las facultades mínimas que deberán tener los mecanismos. Estos parámetros, sumados a los Principios de París, señalan la necesidad de que sean los propios legisladores quienes establezcan y concreten sus funciones específicas, tal como ocurre con el sistema que hoy se está debatiendo en el ámbito legislativo nacional.

Los miembros del Mecanismo que coordinará el trabajo deben tener distintas cualidades y experiencias, pero fundamentalmente deben ser independientes de las autoridades de gobierno. Es el legislador quien debe asumir la responsabilidad de determinar el procedimiento para su elección y remoción, así como sus prerrogativas e inmunidades (cfr. Art. 21 y 35 del PFCT, y B3 de los Principios de París).

Por su parte, otra arista que completa este requisito es la necesidad de que el Mecanismo cuente con independencia financiera, el art. 18 del PFCT establece que “3. Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención (...)”. Acorde con este requisito fundamental, los Principios de París, en el apartado “B2”, también establecen la necesidad de que este tipo de instituciones de protección de derechos humanos, cuenten con “fondos suficientes” y una “infraestructura adecuada” para el desempeño de sus funciones.

#### ○ **La participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución del MNPT**

Uno de los puntos centrales que desde el Cels, junto con las demás organizaciones que participaron de la discusión y redacción de la propuesta legislativa, hemos venido sosteniendo es el de la necesaria participación de la sociedad civil, tanto en el proceso de implementación y diseño del MNPT, como en su funcionamiento. En este punto, el Subcomité ha sido enfático al destacar 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...”<sup>16</sup>

Tal como adelantamos, en este esquema se intenta resguardar y potenciar el lugar que actualmente ocupan las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de los centros de detención del país, a partir de quedar integradas al sistema de prevención y verse amparadas por los estándares generales que elevan el piso actual de acceso a los lugares de detención y a la información.

---

<sup>15</sup> Ver a este respecto, Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Primer Informe Anual (Febrero de 2007 a marzo de 2008), CAT/C/40/2.

<sup>16</sup> Ver Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Primer Informe Anual (Febrero de 2007 a marzo de 2008), 14 de mayo de 2008, CAT/C/40/2.

En este sentido, tal como lo señala la APT en su “Guía”, el Poder Ejecutivo no debe elegir unilateralmente las organizaciones que participaran de este proceso, sino que es la propia sociedad civil, directamente o en consulta, la que debe determinar quiénes serán sus representantes.

Entonces, consideramos necesario, en nuestra propuesta, asegurar la representatividad de las organizaciones en las estructuras formales, tanto de los mecanismos locales como del Comité Nacional. Esta participación se materializa en la regulación de un proceso de selección público y participativo de los miembros del Comité Nacional; así como en los procesos de creación o designación que se establezcan para los mecanismos locales. En este sentido, la propuesta establece que al menos la mitad de los integrantes del Comité Nacional deberán haber sido postulados por las organizaciones no gubernamentales que participaron en el proceso de selección. En cuanto a los mecanismos locales, se contempla que en su diseño institucional deba asegurarse un sistema mixto por el cual, o bien algunas organizaciones se incorporan formalmente a la estructura del comité local o la agencia estatal creada o designada deberá incorporar en su dinámica de funcionamiento un diálogo e interacción permanente con la sociedad civil.

## **5. PALABRAS FINALES**

El objetivo del Protocolo es prevenir la práctica de tortura y malos tratos a través de establecer una serie de visitas constantes y periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad.<sup>17</sup> Para lograr tan difícil objetivo es absolutamente necesario que el Mecanismo cuente, desde su creación, con procesos transparentes y con participación de la sociedad civil, ocupando un rol de supervisión externa, que genere credibilidad en aquel y pueda dotarlo de eficacia.

Desde el Cels consideramos que, desde la ratificación de este tratado por nuestro país, se abrió un debate sobre los requisitos y funciones que debe cumplir un sistema interno de protección de derechos. Sin embargo, la discusión de fondo que este tema plantea se relaciona con la construcción de instituciones que refuercen el sistema democrático de nuestro país.

Por ende, nuestra preocupación se centra hoy en lograr cumplir con los requisitos de transparencia, independencia e inclusividad -entre otros- en el proceso de creación y puesta en práctica del Mecanismo, entendido como un sistema de monitoreo fundamental para elevar el estándar de protección de las personas privadas de libertad en Argentina.

---

<sup>17</sup> PFCT, art. 1.