

E) Actividades vinculadas a la creación del Mecanismo Nacional de Prevención previsto en el Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura

En el transcurso del año 2008, y en línea con el trabajo de ejercicios anteriores, se han desarrollado diversas actividades dirigidas a promover la creación del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) previsto en el Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura, puesto que –como es sabido- la Argentina se encuentra en deuda desde junio de 2007 en la constitución del referido MNP.

Entre las actividades desarrolladas por la Procuración en ese sentido, se cuenta la participación en diversos Seminarios de discusión, así como la organización de unas Jornadas en la ciudad de Córdoba sobre la implementación del referido Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura, donde entre otras cuestiones se discutieron los proyectos legislativos de creación del MNP actualmente presentados en el Congreso.

En efecto, podemos señalar que si bien por el momento no es posible prever cuándo y cómo se cumplirá con la obligación internacional de constituir el Mecanismo Nacional de Prevención previsto en el Protocolo, en la actualidad se encuentran en el Congreso algunas iniciativas legislativas en ese sentido.

Una primera iniciativa a destacar es la elaborada por varias organizaciones de la sociedad civil, cuyo proyecto resultante fue presentado al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación a mitad de año. En el mes de septiembre, coincidiendo con una visita de la Asociación para la Prevención de la Tortura, dicho Proyecto legislativo fue presentado formalmente en el Congreso por los Diputados Diana Conti y Agustín Rossi, ambos integrantes del Frente para la Victoria. No obstante, y como destacaron las organizaciones sociales autoras de la iniciativa, al Proyecto se le habían introducido varias modificaciones, algunas de ellas de carácter sustantivo.

El segundo Proyecto legislativo a destacar es el presentado por el Diputado de la Unión Cívica Radical José Cesar Gustavo Cusinato, en cuya elaboración la Procuración Penitenciaria brindó asesoramiento técnico. Por último, la tercera iniciativa legislativa presente en el Congreso en la actualidad es la formulada por varios diputados de la Coalición Cívica – ARI.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2008

No obstante la existencia de dichas iniciativas legislativas, por el momento no se advierten debates en el marco del Parlamento dirigidos a conformar un proyecto unificado para la constitución del Mecanismo Nacional de Prevención.

En pos de contribuir a dicho debate, la Procuración Penitenciaria ha elaborado una opinión propia sobre cómo debería estar conformado dicho Mecanismo Nacional de Prevención, la cuál se incluye a continuación.

Propuesta de la Procuración Penitenciaria de la Nación para la articulación del Mecanismo Nacional de Prevención del Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura

Ejes y consensos

La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en la República Argentina debiera resolver de forma virtuosa la integración de diversas agencias e instituciones de control, que por razones explicativas se presentan a continuación en base a dos ejes:

- a) gubernamental-no gubernamental
- b) federal-local

Existe acuerdo general entre los diversos actores que han tomado parte del debate sobre la creación de este mecanismo en nuestro país acerca de la necesidad de crear un entramado institucional que permita reconocer ese carácter doblemente mixto del Mecanismo Nacional. Aunque se ha avanzado mucho durante el último año en torno de esos criterios generales, queda aún por resolver cuáles son las formas específicas en que esos desafíos deben ser resueltos; y en particular cuál es el diseño institucional adecuado para gestionar y dirimir los conflictos que inevitablemente habrá de producir la articulación de esos principios.

Acerca del primero de los ejes mencionados (definido por la dialéctica *gubernamental-no gubernamental*) la Procuración Penitenciaria de la Nación ha venido sosteniendo dos criterios fundamentales:

1º Las agencias estatales que formen parte del mecanismo deben reunir ineludiblemente los requisitos de independencia exigidos por el Protocolo Facultativo; y en particular que, en vista de la responsabilidad directa que corresponde a los Poderes Ejecutivo y Judicial en torno de la situación carcelaria, ese requisito sólo puede

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2008

cumplirse ubicando a las agencias que cumplan la función prevista por el Protocolo fuera de esos ámbitos institucionales, sea bajo la órbita del Poder Legislativo o como órganos extra poder. En torno de esta cuestión, consideramos que se ha alcanzado un consenso suficiente.

2° Las ONG (en sentido amplio), deben cumplir un rol efectivo en el desarrollo de las visitas previstas por el Protocolo Facultativo; a la vez que debe considerarse la posibilidad de que esa integración sea “asimétrica” (como órganos de visita, consulta, opinión, fiscalización, planeamiento, etc.). Cuestiones éstas en torno de las cuales también existe un amplio consenso.

A la vez, la Procuración Penitenciaria ha sostenido que la integración de las ONG no debe afectar su autonomía –de modo que no sean “capturadas” por las organizaciones estatales-, pero que debe adecuarse a ciertos estándares comunes y estar sujeta a coordinación. De lo cual se deduce que necesariamente deben existir pautas y controles que permitan determinar cuándo y bajo qué condiciones estas instituciones actúan legítimamente en nombre (o como parte) del mecanismo nacional de prevención de la tortura.

En torno de esto último, es necesario reconocer que las organizaciones de la sociedad civil que tomaron parte de los debates que dieron como resultado la elaboración de un proyecto de ley destinado a la creación de un “Sistema Nacional de Prevención de la Tortura”, han mostrado ciertos reparos. En particular, por considerar que esa articulación “controlada” puede redundar en una pérdida de autonomía para las ONG, sobre todo si la autoridad que ejerce las funciones de coordinación y estandarización no reviste suficiente independencia respecto del gobierno.

Acerca del segundo de los ejes mencionados (definido por la dialéctica *federal-local*) la Procuración Penitenciaria de la Nación considera necesario subrayar:

1° La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención constituye una obligación del Estado Argentino ante la comunidad internacional y ante la humanidad en su conjunto, que según se ha reconocido explícitamente no puede dejar de cumplirse alegando la estructura federal del país. Cuestión que se relaciona a su vez con la necesidad de que el Estado Argentino en su conjunto unifique representación ante las autoridades internacionales respectivas, y en especial con el *Subcomité Para la Prevención de la Tortura*.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2008

2° Existen razones muy obvias que imponen la necesidad de que exista un ámbito desde el cual se coordine la actuación de las distintas organizaciones integrantes del Mecanismo Nacional de Prevención y en donde se adopten decisiones clave que puedan afectar el cumplimiento de la obligación señalada en el punto anterior.

3° Con las salvedades señaladas antes, la constitución federal del Estado Argentino impone la necesidad de que cada provincia ejerza en su jurisdicción la potestad de reconocer, designar o crear el mecanismo de prevención que considere más adecuado; siendo el límite para el ejercicio de esa potestad el cumplimiento de las condiciones fijadas por el Protocolo.

Planteada la cuestión en esos términos, parece ineludible que se establezca alguna forma de “acreditación” y “control” de la actuación de las instituciones integrantes del Mecanismo Nacional; así como la necesidad de que exista una institución que reúna toda la información relevante, coordine las actividades, planifique y establezca estándares.

Estas necesidades hacen ineludible la creación de una institución capaz de ejercer efectivamente la conducción y representación del mecanismo en su conjunto. Lo cual puede redundar en un menoscabo de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias públicas que determinen las provincias para el cumplimiento de las funciones del Protocolo, a menos que se establezcan a favor de éstas garantías suficientes.

Como se expuso antes, parece razonable que las ONG sólo sean habilitadas a actuar en nombre del Mecanismo Nacional si se ajustan a ciertos lineamientos básicos; cuyo incumplimiento debe conllevar como consecuencia –en última instancia- la pérdida de las facultades que se les hubiera reconocido en el marco del Protocolo o su exclusión del Mecanismo Nacional.

En lo que se refiere a la autonomía provincial, vale la pena apuntar que si bien la Constitución Nacional la reconoce como principio fundamental de nuestro sistema de gobierno, establece a su vez ciertas situaciones en las cuales ésta debe ceder ante otras prioridades; tales como la de asegurar paz interior, defender la integridad territorial y garantizar la forma representativa-republicana de gobierno. De modo que en esta materia –máxime si se tiene en cuenta la trascendencia internacional de las obligaciones

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2008

asumidas por nuestro país- la autonomía de los poderes locales no puede elevarse a la categoría de principio absoluto.

Propuesta

En base a esas consideraciones, es posible puntualizar los siguientes criterios:

A. Es preciso que se cree –mediante una ley federal- un Comité o Consejo coordinador, suficientemente autónomo, que reúna las siguientes funciones:

1. Fijar estándares para las visitas y “auditar” el cumplimiento de esos estándares por parte de los distintos MNP;

2. Coordinar la actuación de las instituciones que funcionen como partes del mecanismo nacional de prevención, federales y provinciales, estatales y de la sociedad civil.

3. Otorgar el aval o acreditación a las ONG para su actuación como partes del mecanismo, tanto en el ámbito federal como provincial.

4. Dictaminar acerca del cumplimiento por parte de las provincias en la creación de los organismos provinciales de prevención según los criterios pautados por el Protocolo;

5. Recomendar a las autoridades nacionales y provinciales la adopción de medidas o reformas dirigidas a cumplir con los criterios del Protocolo, tanto en la creación como en el funcionamiento de los MNP;

6. En caso de grave incumplimiento de las obligaciones fijadas por el Protocolo en una jurisdicción, designar a una institución para que temporalmente y con carácter excepcional cumpla tales funciones;

7. Ofrecer asistencia técnica y material -con los recursos que anualmente le asigne el Congreso- con el fin de promover la instauración, consolidación y mejoramiento de los MNP;

8. Mantener relaciones con el Subcomité Internacional Para la Prevención de la Tortura.

B. Es preciso que las agencias y organismos que integren el Mecanismo Nacional cuenten con garantías suficientes de que su autonomía no será arbitrariamente cercenada

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2008

por la autoridad de coordinación; considerando que esas salvaguardas sólo pueden obtenerse a partir del principio de “cogobierno”.

Es decir, la principal garantía contra un ejercicio abusivo de la autoridad asignada al Consejo o Comité federal debe ser el derecho de las instituciones integrantes del mecanismo de participar en su integración a través de representantes; en la medida de lo posible en función de categorías de tipo “estamental” que discriminen entre “ONG” y “Mecanismos Locales”.

C. Dado que en nuestro país existen lugares de detención que se encuentran directamente bajo jurisdicción federal, resulta necesario que el Estado Nacional designe un mecanismo propio, análogo a los provinciales, siendo la Procuración Penitenciaria de la Nación la institución naturalmente llamada a cumplir esa responsabilidad.

Más allá de lo anterior, debe preverse una etapa de transición durante la cual será necesario promover y apoyar la instauración de los mecanismos locales, integrar experiencias que vienen desarrollándose desde la sociedad civil y poner en marcha lineamientos básicos de actuación del mecanismo.