

1. La PPN como Mecanismo Nacional de Prevención para el ámbito federal en el marco del Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura

En 1994 la República Argentina incorporó a su Constitución Nacional la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (art. 75, inciso 22) y en junio de 2006 entró en vigencia el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes –en adelante *Protocolo Facultativo* o *Protocolo*– adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, del que el Estado argentino también resulta parte (Ley 25.932).

Mediante ese instrumento los Estados parte afirmaron la “necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención contra la Tortura” y se fijaron como tarea “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (artículo 1º).

Además del Subcomité Internacional para la Prevención de la Tortura (órgano creado por el *Protocolo*, art. 2), se pactó que “Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (artículo 3); para lo cual se estableció como plazo máximo un año desde la entrada en vigor del Protocolo. Dicho plazo expiró en junio de 2007, sin que la Argentina haya cumplido hasta ahora el compromiso asumido.

Luego de que la Argentina ratificara el Protocolo Facultativo, se sucedieron dos “etapas” en el camino hacia su implementación. Durante la primera, fue el Poder Ejecutivo Nacional el que se erigió en núcleo del proceso de formulación del futuro Mecanismo Nacional. Pero al cabo de las primeras discusiones se hizo evidente que la intervención del Ejecutivo habría de afectar la “independencia funcional” (art. 18 del *Protocolo*) del mecanismo propuesto; así como la necesidad de tomar en cuenta los sistemas de visita y monitoreo ya existentes, especialmente la Procuración Penitenciaria de la Nación. Al tiempo que algunos Estados Provinciales plantearon objeciones ante las propuestas iniciales en base al principio de autonomía local.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2010

A comienzos de 2008 comenzó a conformarse un colectivo de organizaciones de la sociedad civil (en sentido amplio), que tuvo entre sus primeras actividades el seminario “Debates en torno a la implementación del Protocolo Facultativo contra la Tortura en Argentina”, organizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Provincial por la Memoria (CPM). Uno de los frutos de ese y otros encuentros fue la coordinación de un colectivo de unas veinte instituciones, de distintos lugares del país, interesadas en la cuestión carcelaria; colectivo que decidió elaborar un proyecto de ley destinado a la creación del mencionado Mecanismo Nacional.

En julio de 2008 este grupo de ONG’s presentó al Ministro de Justicia el proyecto de ley que había sido elaborado durante los meses anteriores. Luego de lo cual, las deliberaciones de los actores involucrados y la inacción del Poder Ejecutivo terminaron determinando la segunda –y actual– “etapa” en el camino hacia la implementación del *Protocolo* en Argentina.

Esta segunda y actual etapa hacia la implementación del Protocolo Facultativo está determinada, por un lado, por la existencia en los hechos de un conjunto de instituciones –estatales y de la sociedad civil– que se encuentran desarrollando visitas a lugares de detención y otras actividades conexas, orientando su accionar –cada vez de forma más explícita– en los postulados del Protocolo Facultativo. Entre esas instituciones, se encuentra el grupo de ONG’s antes mencionado, cuyo principal referente en esta materia es el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, así como la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Promovidos por esos y otros actores de todo el país, con el apoyo de instituciones internacionales vinculadas al Protocolo Facultativo, algunas provincias argentinas han avanzado en la designación de mecanismos locales de prevención de la tortura, bajo la inspiración de esta normativa internacional.

Durante el año 2010 la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación fue el ámbito en el cual se llevó adelante un proceso de diálogo y consulta, amplio y pluralista, acerca de la institucionalización del Mecanismo Nacional de Prevención; que había sido fijado como prioridad de las tareas de esa Comisión por decisión unánime de todos los bloques legislativos.

En esas deliberaciones, que se desarrollaron en sucesivas reuniones de asesores y diputados e incluyeron sesiones conjuntas con otras comisiones, se trabajó sobre la base del proyecto que fuera elaborado por un colectivo de ONG’s durante 2008 y que

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2010

fuera repuesto en 2009 por la Diputada Victoria Donda Pérez y otros (Expte.: 4810-D-2009, Trámite Parlamentario: 130 - 02/10/2009), al que se efectuaron diversos aportes a partir del proyecto del Diputado José César Gustavo Cusinato (Expte.: N°5034-D-2008, Trámite Parlamentario N°120 - 12/09/2008, reproducido por Expte.: 0414-D-10, Trámite Parlamentario N°7).

Durante esas reuniones, en las que participaron representantes de la Procuración Penitenciaria de la Nación, se fue avanzando en la búsqueda de consensos sobre el mejor modo de institucionalizar el Mecanismo de Prevención exigido por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Llegándose finalmente a un dictamen aprobado por unanimidad en las tres Comisiones que tuvieron intervención (Derechos Humanos; Peticiones, Poderes y Reglamentos; y Presupuesto), aunque con algunas disidencias parciales.

Una de las cuestiones más discutidas a lo largo de ese rico proceso colectivo fue cómo crear un mecanismo institucional que tuviese vigencia en todo el país desde el momento mismo de la sanción de la respectiva ley nacional, sin necesidad de “adhesión” por parte de los estados provinciales. Finalmente los legisladores se inclinaron por una fórmula de “cogobierno federal” que será ejercido por un “Consejo Federal” (integrado por representantes de todos los Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura y por la PPN, con funciones de evaluación y seguimiento de la actuación de dichos mecanismos locales), en línea con las propuestas que ha venido formulando la Procuración Penitenciaria en sus documentos¹.

A su vez, en línea con las propuestas previas, el proyecto crea un Comité “Nacional” como máxima autoridad ejecutiva del MNP y asigna al sistema un carácter mixto, con participación de la sociedad civil.

En cuanto al papel de la Procuración Penitenciaria de la Nación, el dictamen aprobado establece que ésta formará parte del mecanismo, cumpliendo la función de Mecanismo Nacional de Prevención en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional o federal (art. 32). Al mismo tiempo, reserva un lugar fijo (el único previsto en el proyecto) para el Procurador Penitenciario en la mesa directiva del Comité Nacional (art. 11) y también un lugar en el Consejo Federal (art. 21).

¹ Véase en particular “Propuesta de la Procuración Penitenciaria de la Nación para la articulación del Mecanismo Nacional de Prevención del Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura” en *Informe Anual 2008*, pp. 78-80 y “Propuesta de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre el Mecanismo Nacional de Prevención del Protocolo Facultativo del Convenio contra la Tortura” en *Informe Anual 2007*, pp. 356-358.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
Informe Anual 2010

Ese dictamen, sin embargo, perdió estado parlamentario a comienzos de este año. Tras lo cual, la Diputada Victoria Donda (y otros) repuso el proyecto, proponiendo el texto de ley aprobado por las comisiones durante el año anterior. Al cierre de este informe, ese proyecto ya había sido aprobado por la Comisión de Derechos Humanos, restando su tratamiento en las de Peticiones Poderes y Reglamentos y Presupuesto.