

*“Al andar se hace camino y al volver
la vista atrás se ve la senda que
nunca se ha de volver a pisar”.*
Miguel Hernández.

Hacia el camino de la prevención de la tortura.

Argentina ha comenzado a cumplir con sus compromisos internacionales, pero éste es sólo el inicio de un largo y difícil camino, que ya debió empezar a andarse hace tiempo.

El pasado 7 de septiembre, la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto de ley que crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Recordemos que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes fue suscripta en el año 1984 y la adopción del Protocolo Facultativo se hizo efectiva en el 2002. El artículo 3º del Protocolo¹ establece la obligación de los Estados parte de designar a nivel nacional el o los órganos para la prevención de la tortura. El plazo máximo para ello era de un año desde la entrada en vigor del mismo. Dicho término expiró en junio de 2007 y a la fecha sólo contamos con la media sanción a la que hiciera referencia.

El proyecto de ley es el resultado de un trabajo conjunto llevado adelante por actores de la sociedad civil ya que participaron organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria en la lucha por los derechos humanos un organismo del Estado como la Procuración Penitenciaria de la Nación así como la importante labor parlamentaria llevada adelante por algunos legisladores.

El presente trabajo tiene por objeto señalar algunos aspectos que merecen especial atención a la hora de analizar el proyecto de ley.

En este caso, me referiré a la cuestión federal y a la participación de la sociedad civil en el MNPT.

¹ Artículo 3º: “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 (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención):”

La cuestión federal:

Lo primero que debe señalarse en torno a esta cuestión, es que la misma ha sido objeto de un interesante debate que resalta esta característica de nuestro sistema de gobierno. Ciertamente, entiendo que en la Cámara de Senadores – teniendo en cuenta la representación que éstos ostentan- va a ser objeto de nuevas discrepancias.

Sin embargo, es preciso considerar las previsiones que en este sentido se encuentran establecidas dentro del mismo Protocolo Facultativo. Los artículos 29 y 30² ya se refieren a la aplicación en todo el territorio de los Estados, que como el nuestro, sean federales.

Asimismo, en el artículo 2 del proyecto de ley se dejó establecido que en cuanto al ámbito de aplicación es de orden público y en todo el territorio de la República.

Más allá de la indiscutible facultad del Estado Nacional para la suscripción de Tratados Internacionales, es importante que a la hora del debate que seguramente se dará en el Senado, los representantes de las Provincias tengan en cuenta que los ciudadanos privados de libertad alojados en centros detención provinciales son víctimas habituales de la execrable práctica de la tortura. Basta recordar los videos de la Cárcel de San Felipe en la Provincia de Mendoza que recorrieron los noticieros y diarios digitales de aquella semana, lo que terminó por impulsar la creación de un Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura que ya es ley y la figura del Procurador Penitenciario en Mendoza.

Por otra parte debemos recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se expidió respecto del estado de las cárceles en la Provincia de Mendoza imponiendo medidas sancionatorias.

Hace pocas semanas en Catamarca murieron calcinados cuatro chicos menores de edad en una comisaría de la provincia, violando varios de los preceptos contenidos en la Convención de los derechos del niño.

²Artículo 29: Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 30: No se admitirán reservas al presente Protocolo.

Lo que intento explicar con la mención de estos dos ejemplos, es que más allá de las facultades delegadas a las provincias y la condición de federal de nuestro Estado, la necesidad de combatir y prevenir la tortura es mucho más urgente que cualquier otra discusión.

Si con el nacimiento de los derechos humanos luego de la barbarie de la Segunda Guerra Mundial, los países cedieron parte de su soberanía para dar lugar a un interés superior y común como lo es la protección de las garantías fundamentales; ¿Cómo los Estados provinciales se van a detener en la cuestión federal y así impedir el avance de un mecanismo que tiene por objeto nada menos que prevenir la tortura? Empero esta retórica pregunta, cabe resaltar que los Estados provinciales cuentan con amplia participación en el proyecto bajo análisis. Integran el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura a través de un Consejo Federal de Mecanismos Locales y los Mecanismos Provinciales que se designen.

Asimismo, el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura se encuentra previsto en el art. 21 del proyecto de ley, que establece la Creación del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la prevención de la tortura, que estará integrado por los mecanismos locales que se creen o designen de conformidad con el título III de esta ley y la Procuración Penitenciaria Nacional.

Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrán una sola representación, sin perjuicio de que hubieran creado más de un mecanismo provincial o de que integren uno regional. En este último caso, este tendrá tantos votos como provincias lo integren.

En este orden de ideas, debe hacerse notar que el artículo 22, inc. g) establece entre las funciones del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura, la de Intimar a las provincias y/o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que, vencido el plazo previsto en el artículo 58 de la presente ley, designen o creen el o los mecanismos locales correspondientes.

Se advierte una presencia importante de los Estados Provinciales en el funcionamiento del Mecanismo Nacional, sin perjuicio de la creación de

Mecanismos Locales que además tendrán amplia participación en el Mecanismo de la Nación.

Con lo expuesto, se pretende evidenciar que la intromisión no es la intromisión en cuestiones que son de competencia provincial, sino de participación y cooperación para la erradicación de un flagelo que a pesar de los años que llevamos como Estado democrático aún no se ha podido extirpar.

Algunas provincias argentinas han avanzado en la designación de mecanismos locales de prevención de la tortura, bajo la inspiración de esta normativa internacional. Tal es el caso de la Provincia del Chaco que se encuentra muy adelantado en dicho proceso ya que se ha convocado a Audiencia Pública a los Diputados Provinciales, a los Postulantes Preseleccionados para integrar el Comité Provincial de Prevención de la Tortura y Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, a Instituciones de Derechos Humanos, a las Universidades de la región, a los Colegios y Consejos Profesionales, a Organizaciones no Gubernamentales, Asociaciones Profesionales y Movimientos Sociales y demás actores de la Sociedad Civil, relacionados con la temática a abordarse, como asimismo a todo ciudadano interesado.

El 16 de diciembre de 2010 la Legislatura de la Provincia de Río Negro sancionó la ley N° 4621 de creación del Comité Provincial de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Recientemente, la Legislatura de Río Negro difundió la nómina de los 18 postulantes a integrar el Comité Provincial de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Hasta el 12 de septiembre se podían realizar las impugnaciones. La Comisión legislativa, previa audiencia pública con los postulados, resolverá oportunamente las impugnaciones que se presenten y elevará el dictamen con la integración del Comité, para su tratamiento por la Legislatura.

Tal como ya se dijera, en la Provincia de Mendoza, también se aprobó la creación de la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura, como organismo descentralizado, independiente y con personalidad jurídica propia, funcionalmente

autónoma y financieramente autárquica. En este sentido, se aprobó otra ley que crea la figura del Procurador de las Personas Privadas de Libertad, quien presidirá la Comisión mencionada que también estará integrada por organizaciones no gubernamentales. (Ley N° 8284).

En otras Provincias como Neuquén, Buenos Aires y Santa Fe se han presentado proyectos ante sus respectivas legislaturas pero aún no se han sancionado las leyes.

Varios estados provinciales se encuentran significativamente más avanzados que el Estado Nacional, suscriptor de la Convención y ratificador del OPCAT.

Para concluir este acápite, me permito señalar que sería más que oportuno que los senadores de la Nación, den una clara muestra voluntad política y en este año- por demás complejo para la sanción de las leyes- cumplan con el mandato que los ciudadanos les hemos otorgado y permitan seguir andando el camino de cumplimiento de las obligaciones que nuestro país asumió ante la comunidad internacional.

Participación de la sociedad civil.

Es necesario diferenciar tres momentos en los cuales puede tener lugar la participación de la sociedad civil en el tema que nos ocupa: 1) El rol de la sociedad civil en la discusión y definición del MNP; 2) la sociedad civil como integrante del mecanismo y 3) la participación de la sociedad civil fuera del mecanismo.

En el caso de Argentina y considerando que el proyecto se encuentra con media sanción, sólo me referiré a los dos primeros momentos.

En cuanto al período inicial, es decir en la discusión y definición del mecanismo, la sociedad civil ha tenido activa participación, ya que el proyecto de ley en cuestión ha sido el fruto del trabajo de diversas organizaciones no gubernamentales en conjunto con otros actores sociales que ya fueron

mencionados más arriba. La APT³ señala que en este proceso preliminar es imprescindible incluir a la mayor cantidad de actores posibles. Dicha Asociación ha apuntado: *“En vista de que el instrumento atañe a una diversidad de lugares de detención, el proceso debe tener en cuenta una pluralidad de entidades de la sociedad civil especializadas. Además, las organizaciones civiles deben apoyar el OPCAT y asumir su ratificación y aplicación como una prioridad institucional”*⁴

Las organizaciones no gubernamentales involucradas en esta cuestión no sólo han participado en la primera etapa sino que además cumplen un rol decisivo en la segunda.

En cuanto a la integración de lo que se denominó Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes estará compuesto por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, el Consejo Federal de Mecanismos Locales, los mecanismos locales que se designen de conformidad con esta norma, y aquellas instituciones gubernamentales, entes públicos y organizaciones no gubernamentales interesadas en el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra a Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes.

Se advierte una integración amplia con la participación de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Este último punto, siguiendo las recomendaciones de la Asociación para la Prevención de la Tortura⁵.

³ Cfr. ASOCIACION PARA LA PREVENCION DE LA TORTURA (APT) (2008). *“La sociedad civil y los Mecanismos Nacionales de Prevención a la luz del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura”* p. 3. Ginebra.

⁴ Cfr. ASOCIACION PARA LA PREVENCION DE LA TORTURA (APT) (2008). *“La sociedad civil y los Mecanismos Nacionales de Prevención a la luz del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura”* p. 3. Ginebra.

⁵ *“Esta flexibilidad remite a la importancia de la calidad del proceso para determinar el modelo del MNPT más idóneo para un determinado país. Se recomienda que en estos procesos nacionales se involucren una pluralidad de actores, entre ellos, representantes de la sociedad civil nacional. Este sector deberá también tener la oportunidad de participar en la puesta en práctica del OPCAT una vez designado el MNPT, ya sea como parte del mecanismo o en calidad de actor externo. De esta participación genuina de la sociedad civil dependerá en buena medida la efectividad y legitimidad del futuro mecanismo preventivo.”* ASOCIACION PARA LA PREVENCION DE LA TORTURA (APT) (2009-226). *“La sociedad civil y los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura”* en MARIÑO MENEDEZ F. y CEBADA ROMERO A. (Dirs) *“La creación del mecanismo español de prevención de la tortura”* (pp. 225-240) Madrid. Editorial Iustel.

También resulta oportuno señalar que el artículo 5 a) hace referencia a la promoción del “fortalecimiento del monitoreo”, entendidas como las capacidades de los organismos estatales y no estatales que desempeñan funciones vinculadas con el monitoreo de los lugares de detención y la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad. Establece el mencionado artículo: *“Bajo ninguna circunstancia podrá considerarse que el establecimiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes implica una restricción o el debilitamiento de esas capacidades.”* Al respecto cabe poner de resalto que la Procuración Penitenciaria de la Nación ha sufrido un importante menoscabo de sus facultades durante los años 2007 hasta principios de 2011 y esta cláusula pone a salvo las potestades de quienes tengan la función de monitorear, que en definitiva, es el método para prevenir la tortura, objetivo primordial del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

Por otra parte, debe hacerse mención a la integración del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que estará integrado por nueve (9) miembros: a) Seis personas surgidas del proceso de selección previsto en el artículo 18 de la ley⁶, b) Dos

⁶ ARTICULO 18: Del procedimiento de selección. Los seis miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura del inciso a) del artículo 11 serán elegidos por el Congreso de la Nación del siguiente modo:

a) La Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo creada por ley 24.284, abrirá un período de recepción de postulaciones para el cargo, detallando los criterios pautados en el artículo 20 de la presente ley.

Este llamado a postulaciones se publicará en el Boletín Oficial, en al menos dos (2) diarios de circulación nacional, y en la página web de la Comisión Bicameral.

b) Vencido el plazo para las postulaciones, la Comisión Bicameral hará público el listado completo de candidatos presentados y realizará una preselección de las o los candidatos que mejor satisfagan los criterios exigidos en la presente ley. Esta preselección incluirá entre seis (6) y dieciocho (18) candidatos. Para ello, la Comisión Bicameral podrá realizar consultas con profesionales de la prevención de la tortura y/o representantes de la sociedad civil con experiencia en aquél ámbito. Al menos la mitad de los candidatos preseleccionados deben haber sido postulados y/o contar con el apoyo de asociaciones no gubernamentales interesadas en la defensa de las personas privadas de libertad, mientras que el resto podrá haber sido propuesto por los distintos bloques parlamentarios del Senado y la Cámara de Diputados

c) Una vez efectuada la preselección, la Comisión Bicameral difundirá públicamente los antecedentes de las y los candidatos. La publicación se realizará en el Boletín Oficial, en al menos dos (2) diarios de circulación nacional y la página web de la Comisión. Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán presentar observaciones, apoyos e impugnaciones, por escrito y de modo fundado y documentado en un plazo de quince días (15) hábiles a contar desde la última publicación.

d) La Comisión Bicameral convocará a los candidatos preseleccionados a una audiencia pública. Asimismo, convocará a quienes hayan presentado observaciones, apoyos o impugnaciones, quienes serán escuchados de modo previo al candidato. Durante la audiencia pública, los ciudadanos en general y cualquier institución

representantes de los Mecanismos Locales elegidos por el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la prevención de la Tortura y c) El Procurador Penitenciario de la Nación.

En la estructura del Comité Nacional también se advierte la voluntad integradora del proyecto de ley y se fortalece la cuestión federal, al establecer el respeto por los principios de composición federal, equidad de género, no discriminación, y asegurar la multidisciplinariedad y la representación de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

A su vez se crea la figura del Secretario Ejecutivo, que –entre otras funciones- tendrá la de ejecutar todas las disposiciones del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, para el cumplimiento de la presente ley. (arts. 28 y 29).

El art. 41 reza: *“Todas las organizaciones no gubernamentales interesadas en la situación de las personas privadas de libertad tendrán la facultad de realizar visitas a los lugares de detención detallados en el artículo 4 de la presente ley, conforme la reglamentación mínima que realice el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. La reglamentación no podrá restringir el nivel de acceso con el que cuentan las organizaciones que realizan visitas al momento de sancionarse la presente ley. La reglamentación preverá la posibilidad de registrar la visita por medios audiovisuales; la discrecionalidad para seleccionar los lugares de inspección y las personas a entrevistar; así como la realización de entrevistas privadas.”*

En este artículo se amplía la participación de la sociedad y se desarrollan sus facultades en cuanto prevé la posibilidad de registrar las visitas, seleccionar a

asistente, podrán realizar preguntas con miras a conocer los objetivos de los candidatos, su plan de trabajo y su visión estratégica del cargo.

e) Finalizada la audiencia pública, la Comisión Bicameral realizará un dictamen proponiendo a los seis (6) candidatos para ocupar los cargos del Comité Nacional para la prevención de la Tortura.

Al menos tres de estos candidatos deben haber sido postulados por las organizaciones no gubernamentales que participaron en el procedimiento. El dictamen se elevará a ambas Cámaras, aunque la Cámara de Senadores actuará como cámara de origen.

f) La Comisión Bicameral reglamentará el presente procedimiento, de modo tal que desde el llamado a postulaciones hasta la firma del dictamen no transcurran más de 100 días corridos.

discreción los lugares a inspeccionar y las entrevistas que realizarán en forma privada.

Conclusión:

Para concluir quiero exponer, más no sea brevemente, cuales son las razones que me llevaron a detenerme en estas dos cuestiones que desarrollé.

En relación a la cuestión federal creo que va a ser un punto de discusión en la Cámara Alta y posiblemente – espero equivocarme- un escollo para la sanción de la ley.

En este sentido, creo que resulta importante priorizar la protección y tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos que se encuentran privados de libertad, en tanto estas son las cuestiones que deben importar cuando se trata de los derechos inherentes a todo ser humano y cualquier otro debate queda en las sombras.

Debemos dejar de construir ciudadanos de segunda categoría – en palabras de Rivera Beiras- y entender de una vez y para siempre que los derechos fundamentales son para todas las personas sin hacer distinciones de ningún tipo.

Los Estados Provinciales como integrantes de un Estado Federal deben coadyuvar a que la Nación cumpla con sus compromisos y por sobre todas las cosas a garantizar el respeto de los derechos humanos en todas las extensiones de nuestro territorio.

En cuanto a la participación de la sociedad civil es preciso señalar que desde hace mucho tiempo esta sociedad civil viene trabajando para erradicar el flagelo de la tortura, incluso algunas organizaciones realizan tareas de visitas y monitoreo tal como lo establece el Protocolo, es decir, que informalmente cumplen con la misión que le es encomendada al MNP. Incluso han sido impulsoras de la ratificación del Protocolo Facultativo además de redactoras del proyecto.

En una democracia que se precie de tal la sociedad civil participa y es actor fundamental junto al Estado que también juega un rol protagónico.

Ya comenzamos a andar el camino. No volvamos sobre nuestros pasos y vislumbremos un futuro en el que la protección de los derechos humanos sea prioridad y no sólo las garantías que atrozmente fueron quebrantados en las épocas de horror y dictadura, sino las que se vulneran hoy en todo el territorio de la República.