

EL CELS CUESTIONA LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL PLAN ESTRATÉGICO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PRESENTADO POR EL GOBIERNO

En la presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007, el lunes 19 de abril de 2004, el Gobierno nacional sostuvo que el Plan no estaba "cerrado" y manifestó su intención de recibir aportes de la sociedad civil. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) rescata esta predisposición del Gobierno y en una reunión celebrada ese mismo día con el Jefe de Gabinete y con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se comprometió a participar activamente realizando observaciones a las medidas impulsadas.

Mediante el presente documento, el CELS responde a la convocatoria del Poder Ejecutivo, formulando una serie de observaciones al Plan de Justicia y Seguridad presentado a la sociedad.

LOS CUATRO ASPECTOS MÁS NEGATIVOS DEL PLAN

En líneas generales, el CELS entiende que la orientación del Plan es incorrecta, que muchas de las propuestas impulsadas no son idóneas para solucionar el problema de la seguridad ciudadana y que la implementación de algunas de las medidas puede provocar un agravamiento de la situación de violaciones de derechos humanos.

1. El Plan mantiene la dicotomía entre eficiencia y garantías

El Plan presentado por el Gobierno se inscribe en la idea de que sólo es posible dar respuestas eficientes a los problemas de seguridad ciudadana limitando garantías constitucionales e intensificando el poder punitivo. En esta línea se advierten medidas tales como la saturación de fuerzas de seguridad, la limitación de garantías

constitucionales mediante procesos sumarísimos o la consolidación de la prisión preventiva como pena anticipada.

Advertimos, con preocupación, que las medidas de reforma legislativa propuestas se dirigen en su mayoría al aumento de penas y al incremento de la respuesta represiva. Aún más, lejos de impulsar una “mirada” alternativa a la del Congreso Nacional, el Plan sostiene que las recientes reformas penales impulsadas por los legisladores lo complementan. De este modo, termina por consolidar la respuesta irresponsable, demagógica y espasmódica del Congreso a partir de la cual sancionó, y tiene a estudio, leyes que se inscriben en la concepción más autoritaria del derecho penal.

2. El Plan concibe como única respuesta a la seguridad la represión del delito

Si bien el Plan pretende ser integral, incluyendo por ejemplo medidas tendientes a garantizar el derecho a la educación de los jóvenes, sigue atado a concepciones restrictivas, que únicamente conciben el problema de la seguridad ciudadana desde la óptica penal. Como consecuencia de esta orientación del Plan, ha quedado en un segundo plano el desarrollo de políticas sociales como una de las dimensiones a tener en cuenta al diseñar políticas de seguridad integrales. Se mantiene el abordaje tradicional del problema, impulsando medidas claramente desequilibradas en un sentido punitivo.

La respuesta "automática" al problema de la seguridad sigue siendo el poder punitivo; el único método para resolver los conflictos parece ser el sistema penal, cuánto más duro, mejor. Un Plan integral de seguridad ciudadana debería contemplar políticas activas de recuperación de ciudadanía y de inclusión social.

3. Las instancias de control y transparencia sugeridas son débiles

El CELS destaca que el Plan pretende aumentar las instancias de control y de transparencia sobre las fuerzas de seguridad y la justicia, demanda básica de la sociedad. Sin embargo, los mecanismos que se proponen siguen siendo demasiado débiles y mantienen la misma lógica que los existentes. Máxime en un contexto de ampliación de la estructura policial y del poder punitivo.

En definitiva, las propuestas de mayor transparencia o de control civil sobre las fuerzas de seguridad, por estar atadas a una política fundamentalmente punitiva, pueden terminar por legitimarla.

4. La participación ciudadana, para no ser mera "cosmética", debe implicar cambios en las prácticas tradicionales

El CELS rescata que muchas de las iniciativas propuestas incorporen instancias de participación ciudadana. Sin embargo, advierte que en muchos casos, para garantizar una participación real de la sociedad, resulta necesario modificar prácticas que se encuentran fuertemente arraigadas en las instituciones.

Medidas tales como el monitoreo de las designaciones o la participación en foros vecinales deben ser complementadas con instancias reales de participación en la definición de políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana y la reforma judicial.

En síntesis, como consecuencia de esta orientación, la implementación del Plan podría provocar la creación de un aparato de seguridad gigante, con controles débiles, y un sistema penal que gira únicamente en torno a la privación de libertad anticipada a la condena, sobrecargado, con más presos pobres y mayor debilitamiento de las garantías constitucionales. Resultados nunca más alejados de la eficiencia que supuestamente se pretende alcanzar mediante el Plan.

ALGUNOS PROBLEMAS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS

I. El CELS rescata que el Plan intente abordar los problemas vinculados con la seguridad ciudadana y el sistema de administración de justicia desde una perspectiva más amplia que en ocasiones anteriores, contemplando medidas sobre distintos temas (reforma judicial, penitenciaria, medidas relacionadas con las fuerzas de seguridad, reforma política, etcétera) y abarcando políticas pensadas para ser implementadas a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, las medidas no demuestran ser consistentes unas con otra.

Un plan que se pretenda "integral", no sólo debe tener una visión "integral" del problema, sus causas y sus abordajes —lo que, como vimos, no sucede en este Plan pues las políticas sociales siguen relegadas a un segundo plano—, sino que además debe demostrar coherencia y consistencia entre las distintas medidas. En muchos casos, el Plan contiene medidas cuyos resultados pueden ser hasta contrarios a los resultados obtenidos mediante otras medidas del mismo Plan. Así por ejemplo, intentar mejorar los controles institucionales del sistema penitenciario, a la vez que se impulsan medidas

restrictivas de las excarcelaciones o la libertad anticipada, con inevitable efecto negativo sobre la actual situación carcelaria.

II. Por otro lado, el Plan debería estar acompañado por un diagnóstico explícito de la realidad que se intenta modificar mediante aquél, con la evaluación del futuro impacto que puedan tener las medidas sugeridas y los resultados esperados.

III. Por último, se advierte que casi todas las medidas requieren de cierta articulación con las instancias provinciales (en algunos casos, con los poderes ejecutivos, en otros, con las legislaturas). Tratándose de una cuestión esencial para garantizar la implementación del Plan, o la efectividad de las medidas sugeridas, no se especifica de qué manera se llevará a cabo esta coordinación.

SOBRE LAS MEDIDAS PROPUESTAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD

1. El Plan reconoce serias falencias en el cumplimiento de las funciones de seguridad de las fuerzas federales. Sin embargo, sólo propone medidas incrementales sin abordar la necesaria modificación de las prácticas policiales.

En primer lugar, el CELS destaca positivamente que el Plan señala la existencia de funciones del gobierno federal que se están cumpliendo de manera deficiente y para revertir esa falencia propone medidas tales como un cuerpo de investigación de delitos federales y la actuación en momentos de crisis.

Sin embargo, en el caso de la investigación de delitos federales, la deficiencia no sólo obedece a que la Policía Federal Argentina se dedica, casi con exclusividad, a cumplir tareas de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires¹, sino fundamentalmente —y tal como es ampliamente reconocido— a la connivencia de la Policía Federal con el delito y la participación en redes ilegales. Ello motiva la desconfianza de otras instituciones de seguridad, del Poder Judicial y de la sociedad civil, dificultando la circulación de la información imprescindible para desarticular redes delictivas y esclarecer los delitos ya cometidos.

En relación con la intervención de las fuerzas federales en momento de crisis, el gobierno federal recurre a fuerzas de seguridad militarizadas —Prefectura Naval

¹ Según datos de la Superintendencia de Asesoría Institucional de la Policía Federal Argentina, esta institución concentra en la Ciudad de Buenos Aires a más del 80% de su personal en actividad.

Argentina y Gendarmería Nacional— que no fueron originalmente diseñadas para este tipo de intervenciones en el sistema democrático y cuyas funciones específicas son otras: el control de ríos, lagos y fronteras fluviales y marítimas, en el primer caso, y la seguridad de las fronteras terrestre, en el segundo. Frente a este problema, el Plan sólo pretende mejorar la coordinación de las fuerzas federales en lugar de avanzar en la modificación de instituciones y prácticas que permitan intervenciones del poder federal en seguridad que no se circunscriban a ocupaciones territoriales militarizadas.

Propuestas restringidas a un incremento en la coordinación, el aumento en el número de efectivos y agencias de seguridad refuerzan la falsa dicotomía entre eficiencia y garantías al omitir intervenir sobre las condiciones que permiten y promueven tanto la ineficacia como las violaciones a los derechos humanos. Esta tendencia se ve agudizada si, tal como se desprende del Plan, los controles son desproporcionadamente débiles y es menor la relevancia otorgada a las políticas sociales.

En el contexto local, esta lógica incremental conlleva distintos riesgos. Uno de ellos es la creación de agencias destinadas a dar respuestas ante la emergencia sin especificar de qué modo ello impactará sobre la estructura institucional actual y las agencias ya existentes, ni sobre la conformación de una fuerza policial en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, no está claro si la creación de la Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior implicará la conformación de nuevos cuerpos de investigaciones y seguridad o tendrá por función articular los ya existentes.

El Plan no ha propuesto medidas destinadas a reformar y mejorar las fuerzas de seguridad actualmente existentes a fin de atacar los problemas que hoy tienen y mejorar su desempeño. En este contexto, es factible que, de crearse, las nuevas agencias sean permeables a las prácticas ilegales e ineficientes que hoy existen, contribuyendo a ampliar una estructura institucional de por sí grande y sin coordinación, sujeta a débiles controles políticos, administrativos y judiciales.

Debe tomarse en consideración que Argentina tiene una de las fuerzas federales más numerosas de la región (62.307 funcionarios)² en relación con la cantidad de habitantes,

² La Policía Federal Argentina cuenta con 29.556 funcionarios en actividad (Fuente: Superintendencia de Asesoría Institucional de la Policía Federal Argentina, datos a abril de 2003); la Gendarmería Nacional con 18.317 funcionarios y la Prefectura Naval Argentina con 14.434 (Fuente: Sindicatura General de la Nación, datos al 2002).

lo que torna —en principio— innecesaria la creación de nuevas instituciones de seguridad. Tomando en cuenta los antecedentes, la aplicación de la lógica de incrementar fuerzas entraña el riesgo cierto de la superposición de funciones y, paralelamente, el fortalecimiento de la tendencia a asignar responsabilidades a una u otra agencia de seguridad según la confianza que ellas inspiren al gobierno de turno. En este contexto se inscribe la pretensión de involucrar a la Secretaría de Inteligencia (ex SIDE) en la seguridad interior por medio de su participación en el Gabinete de Crisis Permanente sobre secuestros extorsivos.

Resulta necesaria la revisión y reforma de las instituciones de seguridad federales, en particular la Policía Federal.

Sin perjuicio de lo anterior, si resultara conveniente crear un nuevo cuerpo de seguridad abocado a la investigación de los delitos federales, su creación debería ser pensada fundamentalmente como una estrategia tendiente a modificar las prácticas de investigación de los actuales cuerpos de seguridad y quebrar sus redes de ilegalidad. En segundo lugar, este cuerpo debería absorber las funciones de investigación ya existentes de las fuerzas de seguridad a fin de evitar superposiciones innecesarias.

Por otra parte, en relación con la intervención en escenarios de crisis, el acento de la reforma debería ponerse no sólo sobre la coordinación de las fuerzas de seguridad, sino sobre la articulación con otras políticas y áreas del Estado, tales como empleo, salud y educación. En este sentido, la firma de contratos entre la jurisdicción nacional, las provincias y los municipios no debe restringirse al accionar de las fuerzas de seguridad, sino comprender también la cooperación en áreas sociales con impacto sobre la seguridad.

2. El Plan concibe como principal respuesta a la inseguridad, el reforzamiento del poder punitivo, sin avanzar en la articulación de las políticas de seguridad con las políticas sociales.

Más allá de la breve referencia a algunas medidas en materia educativa, la respuesta al hecho delictivo ocupa un lugar casi excluyente en la lógica del Plan. Casi la totalidad de las propuestas gira en torno a distintos modos de gerenciamiento del poder coercitivo y, por lo tanto, se restringe a una sola dimensión del delito y de los derechos. Esta simplificación mantiene vigente la discusión maniquea entre “mano dura” y “garantismo”, tal como suelen plantearla los defensores de la intensificación del uso de la fuerza.

Muy por el contrario, así como la seguridad de los ciudadanos es en sí misma una cuestión que hace a sus garantías, y no un límite a éstas, las garantías ciudadanas no remiten solamente a los derechos individuales, sino también a la dimensión social de la ciudadanía.

Si bien debe destacarse que es una de las primeras ocasiones en que un Plan destinado a mejorar las políticas de seguridad menciona a las políticas sociales, esta referencia no deja de ser puntual y estar acotada a una propuesta en materia de educación.

Lo que se requiere es una profunda articulación con otras políticas sociales a diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). La promoción de políticas de urbanización, acceso a servicios básicos y políticas en materia de salud, entre otras medidas, iría en ese sentido. Esto no significa una referencia genérica a políticas de inclusión social y bienestar, sino a acciones que permitan intervenir de modo concreto sobre los modos de la convivencia y proporcionar recursos para el mejoramiento de la calidad del lazo social (por ejemplo, las políticas tendientes a una resolución alternativa y pacífica de aquellos conflictos que habitualmente encuentran soluciones autoritarias y violentas —violencia entre ciudadanos o requerimiento de intervención de la violencia estatal—).

3. Las iniciativas de control sobre las fuerzas de seguridad son débiles

Es auspiciosa la incorporación en el Plan de iniciativas en materia de control. En este sentido, resultan particularmente relevantes la problematización de los procedimientos de promoción y ascenso de los penitenciarios y la incorporación de civiles ajenos a la jerarquía policial en esas fuerzas. Sin embargo, las propuestas presentadas no garantizan un control real de las instituciones de seguridad: algunos de los mecanismos propuestos son, incluso, sensiblemente deficientes y, en términos generales, existe una desproporción entre un amplio desarrollo de las fuerzas de seguridad y las limitadas medidas de control propuestas.

Ése es el caso de la creación de un (1) Monitor Civil de la Seguridad para supervisar cuatro instituciones con graves problemas de violencia e ilegalidad, integradas —en conjunto— por 70.171 funcionarios³. Asimismo, resulta claramente insuficiente la designación de un (1) funcionario civil para supervisar las áreas de Asuntos Internos de estas mismas instituciones.

³ Al mes de octubre de 2003 el Servicio Penitenciario Federal contaba con 7864 funcionarios. Fuente: Servicio Penitenciario Federal.

La implementación de un mecanismo efectivo de monitoreo del control interno requiere un desarrollo mucho más complejo que el propuesto por el Plan. En este contexto, aunque mencionada, la referencia a la participación de las entidades sociales en la detección y sanción de ilegalidades, resulta vaga. La propuesta, por otra parte, no contempla acciones preventivas, sino meramente represiva y posteriores a la comisión del hecho irregular o delictivo.

En relación con el Servicio Penitenciario Federal, resulta llamativo que, pese a las disposiciones de la ley 24.660, no parece estar prevista la puesta en marcha el sistema de concursos para los ascensos de funcionarios. Por otra parte, de mantenerse el actual procedimiento de evaluación, el monitoreo externo de las Juntas de Calificaciones y Promociones no tendrá ningún impacto sobre la integridad y profesionalidad de los funcionarios promovidos.

La participación comunitaria es presentada en el Plan como otra de las instancias de control. Sin embargo, en los términos en que ella ha sido planteada, tiene características negativas e importantes debilidades.

El control efectivo de instituciones de seguridad grandes y complejas requiere del funcionamiento de diferentes controles cruzados: el judicial, el administrativo, el político y el social. Resulta imprescindible rediseñar las áreas de control interno de las instituciones de seguridad, de modo tal de garantizar su efectividad y transparencia y su eficaz articulación con los mecanismos de control externo.

Este rediseño debe contemplar también el fortalecimiento de los procedimientos de control interno. Ello, con miras a asegurar la participación de las víctimas en los sumarios administrativos, dar a publicidad los legajos de los funcionarios, evitar la expulsión arbitraria de los funcionarios denunciadores de hechos irregulares o ilegales, facilitar la formulación de denuncia por parte de los propios funcionarios de seguridad e impedir que la demora en las investigaciones judiciales se utilice como excusa para dilatar la sanción correspondiente a quienes infrinjan las leyes y reglamentaciones.

Tan importante como sancionar a los funcionarios que infringen la ley es modificar las rutinas que dan origen a estas ilegalidades y la cultura institucional que las promueven y fortalecen. En este sentido, es necesario trabajar de manera preventiva para evitar las

violaciones a los derechos humanos que implican prácticas tales como las detenciones arbitrarias, el armado de pruebas y el uso abusivo de la fuerza.

La incorporación —a través de concursos— de civiles no policías en las instituciones de seguridad resulta sumamente positiva. Sin embargo, la efectividad de la medida depende de que ella se extienda y permita incorporarlos en diferentes jerarquías de la estructura policial y áreas de trabajo. De no ser así, ellos podrían quedar aislados y ser cooptados por una cultura policial que no podrán alterar, tal como ocurrió en las policías civiles de algunos Estados brasileños.

4. Las propuestas sobre participación ciudadana, si bien positivas, pueden tener poca incidencia real y control insignificante

El CELS valora positivamente la incorporación, en distintas secciones del Plan, de propuestas destinadas a incrementar la participación de la sociedad. Sin embargo, el eje de las propuestas sobre participación es la ampliación —sin una revisión previa— de mecanismos que tienen serias limitaciones y cuya capacidad de incidencia real en el diseño de las políticas de seguridad y su control es insignificante. Así, se fomenta el "vigilantismo", extendiendo prácticas policiales represivas en lugar de estimular una participación comunitaria con una lógica más inclusiva y enfocada a la resolución no sólo punitiva de los conflictos.

Por otra parte, el Plan omite considerar que los niveles de participación dependen fundamentalmente de la confianza que se tenga en las instituciones de seguridad. Como resultado, no se propone ninguna medida concreta para obtener esta confianza ni se promueve la intervención de otras agencias que inspiran mayor confianza a la sociedad y tienen impacto sobre la seguridad (ej. sistema educativo, sistema de salud).

ACERCA DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

1. Algunas medidas impulsadas, si bien positivas, pueden fracasar si no se conciben dentro de una reforma integral de la justicia

Algunas de las reformas propuestas por el gobierno en este tema, tales como la incorporación del juicio por jurados, criterios de oportunidad o el fortalecimiento de sistemas de protección de testigos, resultan acertadas. No obstante, aún tomadas éstas en su conjunto, no pueden concebirse como una reforma integral de la justicia. Entonces, si bien estas medidas pueden resultar positivas, recortadas de la evaluación

del sistema procesal en el que actuarán pueden desembocar en nuevos fracasos y la reproducción de aquellos vicios que, se supone, el Plan intenta revertir.

En este sentido, una reforma integral, necesaria para que la justicia recobre la legitimidad perdida, implica necesariamente la discusión de un nuevo sistema procesal penal y la modificación de las leyes de organización del Poder Judicial y del Ministerio Público. Así como propusimos en los documentos “**Una Corte para la Democracia I y II**” y “**Fiscales y Defensores en la Agenda Democrática**”⁴, la reforma debe apuntar, sobre todo, a abandonar las lógicas de trabajo tradicionales eminentemente burocráticas y las estructuras fijas y corporativas (por ejemplo, aquéllas que responden a “un juez-un juzgado”, “un fiscal-una fiscalía”). Asimismo, deben estar orientadas básicamente a la transparencia en la función, a la creación de controles y a la participación ciudadana en la toma de decisiones referidas a estas políticas.

Sin embargo, las medidas impulsadas por el Plan parecen haber sido pensadas aisladas del contexto en el que funcionarán. Así, por ejemplo, la introducción de criterios de oportunidad para los fiscales y la posibilidad de la víctima de hacerse cargo de la acción cuando éstos deciden no impulsarla, pierde sentido y carecerá de efectividad ante un Ministerio Público que adolece de objetivos institucionales claros y mecanismos efectivos de control. Tampoco se explica cómo se implementará adecuadamente el servicio de patrocinio jurídico que se garantizará a los querellantes.

En este mismo sentido, la introducción del juicio por jurados resulta positiva por la concepción del sistema de justicia que se intenta construir y responde, en última instancia, a una obligación constitucional. No obstante, para que realmente cumpla con su objetivo de garantizar la participación ciudadana en el sistema de justicia —y para que esta participación sea efectiva e igualitaria—, es indispensable que en su implementación se tomen en cuenta las particularidades de las provincias, la diversidad cultural y no se cree un sistema que impida la participación de aquellas personas que han quedado excluidas de acceder a la satisfacción de sus derechos, por incapacidad física, falta de empleo o educación.

Asimismo, mientras esta medida no se integre con una reforma general de todo el sistema penal y no se modifiquen sus prácticas, el juicio por jurados profundizará la lógica que ya mostró la aplicación del juicio abreviado. El imputado preferirá la sentencia rápida a la satisfacción plena de sus derechos.

⁴ Publicados en www.cels.org.ar

En esta misma línea de razonamiento, el Plan se basa en la idea acertada de la descentralización territorial y la especialización de los operadores. No obstante, nuevamente, sin sujeción a un sistema procesal concreto, a la definición de un nuevo Ministerio Público y a la manifestación explícita de lo que será el sistema de administración de justicia de la Ciudad de Buenos Aires, estas medidas parecen ser el producto de la urgencia, de aplicación de "parches", en lugar de dar solución a los problemas institucionales.

A la vez, más allá de la mención acerca de que se profundizará el trabajo sobre el Ministerio Público, el Plan no parece colocarlo como un actor central del cambio. No se advierte la coordinación con el Poder Ejecutivo en la definición de un plan de política criminal coherente y que identifique prioridades.

Por lo demás, en un contexto de aumento del poder punitivo y de limitación de las garantías procesales, la defensa pública queda claramente desdibujada.

El CELS rescata que algunos cambios sugeridos parecen dirigirse a transformar problemas estructurales. Expresan la voluntad de romper defensas corporativas que generalmente son el principal obstáculo para una reforma judicial. Esto se advierte en la idea de unificar los fueros de la Capital Federal. Sin embargo, que todos los jueces de la Ciudad de Buenos Aires pasen a ser federales tiene connotaciones negativas, principalmente en el proceso de traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad, lo cual constituye una obligación constitucional.

Ello por dos razones. Por una parte, ya que en el caso de que alguna vez se logre que la Ciudad de Buenos Aires tenga competencia en todas las figuras penales, la justicia federal habrá quedado sobredimensionada y será sumamente dificultoso que los jueces federales quieran pasar a ser locales. Aún más difícil será prescindir de los servicios de esos jueces federales para que la justicia local contrate sus propios magistrados. El traspaso de la justicia penal a la Ciudad de Buenos Aires es un mandato constitucional y no puede ser obstaculizado.

Por otra parte, el modo como se está efectuando el traspaso de figuras correccionales a la justicia contravencional de la Ciudad —y que en el Plan se enuncia con el título “Mayor autonomía para la Ciudad de Buenos Aires”—, tiene un efecto absolutamente negativo, ya que transmite a la justicia vecinal las lógicas punitivas.

En síntesis, la atención debe estar puesta, entonces, en las consecuencias que la unificación de fueros, tal como está presentada, pueden tener sobre la futura justicia de la Ciudad de Buenos Aires y en la falta de compromiso de las autoridades nacionales y de la Ciudad, en la construcción de un sistema de justicia local que respete la especialidad de la justicia vecinal. En ese contexto, y sólo en éste, puede ser acertada la idea de unificar los fueros ordinarios de instrucción y correccional, ya que la especialización del Poder Judicial ha demostrado no ser exitosa.

En esta línea, si el problema es la falta de transparencia del fuero federal de la Capital Federal por su manipulación política en la década del '90, hay que ser institucionalmente claro y utilizar los medios existentes, como el *jury* de enjuiciamiento —del mismo modo como se actuó frente a la Corte Suprema de Justicia—, para que el sistema recobre su legitimidad. La estrategia no puede ser optar por medidas que apuntan al anonimato y diluyen la responsabilidad de quienes, como dice el Plan del gobierno, no han cumplido con su función en todos estos años.

Por otra parte, si el problema es la falta de eficiencia del fuero federal, se parte de un diagnóstico errado ya que se sostiene que éste está avocado a las causas de mayor trascendencia, dejando olvidado los delitos federales más comunes. Sin embargo, las estadísticas muestran que el 50% de los casos que se resuelven en el fuero federal están referidos a causas vinculadas con estupefacientes, en particular, con la figura de tenencia.

En consecuencia, destacamos que estas propuestas no constituyen una reforma integral y profunda del sistema de justicia. Por otro lado, en la medida que no se las incorpore, efectivamente, a un plan serio de reforma —aún aquéllas correctas desde el punto de vista de la técnica procesal—, resultarán inefectivas.

2. Algunas reformas impulsadas tienden a fortalecer un sistema penal no democrático

En el marco de esta pretendida reforma, el Plan del Gobierno orienta su respuesta penal a reforzar la idea del encarcelamiento preventivo como solución mágica y, fundamentalmente, consolida una práctica inconstitucional. Se opta por un sistema de justicia penal que funciona sobre la base del encarcelamiento preventivo, el debilitamiento de la defensa pública y la respuesta punitiva como primera y única opción. Ello descansa sobre la concepción de que la eficiencia es incompatible con la

construcción de un sistema de resolución de conflictos que trabaje básicamente en el resguardo de los derechos de las personas involucradas y no centrada en la persecución del “otro”.

En esta línea, las medidas de reforma legislativa propuestas se dirigen en su mayoría al aumento de penas y al incremento de la respuesta represiva. Ello se agrava cuando el Gobierno afirma que las leyes impulsadas por el Congreso Nacional en los últimos días complementan el Plan estratégico. Como dijimos en la introducción, ello no hace más que profundizar la concepción más autoritaria del sistema penal y legitimar medidas que han sido tomadas en forma irresponsable.

Resulta claramente inconstitucional la tendencia del Congreso y de este Plan del gobierno a resolver los problemas existentes a través de la prohibición de la excarcelación para determinados delitos y de restringir los criterios para concederla, de modo tal de propugnar una aplicación casi automática de la prisión preventiva. La Constitución argentina exige que, para imponer una pena, exista una sentencia de culpabilidad previa. Para imponer una medida de coerción como la privación de libertad antes de la condena, el juez debe dar por probada la existencia de dos situaciones: posible fuga y posible entorpecimiento de la investigación. La Corte Suprema en el caso “Napolí” ya sostuvo que la imposición de la prisión preventiva en forma obligatoria para algunos delitos resulta contraria a la Constitución. No se entiende bien por qué, el Gobierno y el Congreso insisten en pretender resolver problemas que deben ser abordados desde otra perspectiva con leyes contrarias a la Constitución Nacional.

El impacto que esta legislación tiene en todo el sistema también conduce a prácticas distorsivas: el sistema penal termina descansando en la aplicación de la privación de libertad sin sentencia condenatoria y con ello se despreocupa de tener procesos rápidos, un juicio justo y una sentencia.

Esta concepción del sistema de justicia penal, que atraviesa casi todas las medidas, se vuelve visible con la incorporación del “proceso sumarísimo”. Nuevamente se inscribe bajo la lógica de que la eficiencia sólo es posible violando garantías. Nada obsta en los sistemas procesales actuales a que un caso de flagrancia sea elevado a juicio en forma rápida y que el juicio se realice en tiempo oportuno. Es preocupante que la respuesta a la falta de eficiencia de los operadores judiciales sea el debilitamiento de la instancia de defensa del imputado, la eliminación de la oralidad y el “juicio” basado en prueba policial. La propuesta del Gobierno, evidentemente, confunde flagrancia, con prueba válida para

llevar a juicio a una persona que, hasta una sentencia de culpabilidad, debe ser considerada inocente.

La experiencia de nuestro país en causas fraguadas por la policía a personas generalmente sin recursos es suficiente para poner en alerta a todo el sistema. Por otra parte, la combinación entre este tipo de procesos sumarísimos y la aplicación casi automática de la prisión preventiva —cuestión que se refuerza en el Plan al limitar las excarcelaciones—, puede producir los mismos efectos que el juicio abreviado: el imputado prefiere llegar a una sentencia rápida, aún a costa de sus derechos, ya que de todos modos estará privado de su libertad, con sentencia o sin sentencia.

Por otra parte, otra de las inconsistencias es el hecho de que el imputado de un delito grave encontrado in fraganti, no tiene derecho a un juicio por jurados. El Plan no explica la razón de ello.

3. La propuesta sobre el régimen penal juvenil avanza en un sentido correcto, aunque no es claro sobre la completa eliminación del sistema tutelar vigente

En relación con la política penal juvenil resulta positivo que la propuesta del Poder Ejecutivo se comprometa a adecuar la normativa legal y el sistema judicial vigente a la Convención Internacional de los Derechos del Niño. En tal sentido, avanza en el camino correcto al plantear la necesidad de un sistema de responsabilidad penal juvenil para personas menores de 18 años. Sin embargo, al igual que en otras medidas, el Plan también es ambiguo al no aclarar si se desmantelará el actual sistema tutelar: mientras que en ciertos puntos parece inclinarse por la directa desarticulación del sistema actual, en otros simplemente busca racionalizar las decisiones que se llevan a cabo dentro de esa estructura.

Tampoco es claro cómo se administrará gran parte de las políticas sociales para personas menores de edad, si se decide terminar con la perversa administración de medidas asistenciales del sistema tutelar.

Como hemos dicho, el Plan acierta en la necesidad de implementar un régimen procesal y penal que garantice a los jóvenes acusados de cometer delitos al menos los mismos derechos que se garantizan a los adultos y les sume aquellas garantías que la Constitución establece para las personas menores de edad. La propuesta del Gobierno es clara al defender la necesidad de un esquema de penas diferenciado del esquema de adultos, en el que la privación de la libertad se aplique sólo como medida excepcional,

como última instancia y por el menor tiempo posible. Y también acierta en repudiar con énfasis las condenas perpetuas para personas menores de edad que ya se han aplicado violando la Convención de los Derechos del Niño.

Sin embargo, en este punto, el Plan del Gobierno también es ambiguo al no plantear qué sucederá con el actual régimen de justicia de menores, que resulta inefectivo y violatorio de los derechos humanos. Es necesario aclarar si el nuevo sistema penal juvenil reemplazará o se superpondrá con el tutelar actual continuando los problemas vigentes.

Al mismo tiempo, es fundamental en esta cuestión coordinar y articular las decisiones que se adopten en materia de adecuación del sistema penal juvenil con las instancias provinciales que tienen competencia para regular aspectos procesales. En tal sentido, debe advertirse que de no coordinarse los sistemas procesales de las provincias podrían alterar el sentido de las reformas propuestas, por ejemplo al regular el régimen de prisiones preventivas para personas menores de edad.

Las violaciones de la Convención de los Derechos del Niño cometidas por el sistema actual no provienen tanto de la inexistencia de un régimen penal juvenil como de un extenso régimen tutelar que sólo en la provincia de Buenos Aires mantiene privados de su libertad a más de 8.000 personas menores de edad. Cumplir con la Convención no es racionalizar el criterio de decisión de esas internaciones o medidas de seguridad, sino impedir cualquier medida privativa de la libertad por motivos asistenciales o de protección y desjudicializar el sistema de asignación de políticas sociales destinadas a chicos y jóvenes, para que adopten los criterios que se tienen en consideración al evaluar el efectivo desarrollo de otras políticas sociales.

Sólo una vez que se tenga claridad sobre este sistema podrá debatirse cuál es el límite adecuado para fijar la edad de responsabilidad para distintos tipos de delitos y debajo de qué edad las personas no son responsables por la comisión de delitos.

4. Las propuestas para mejorar el sistema penitenciario pueden no tener efecto alguno si a la vez se impulsan políticas que incrementan abruptamente la población carcelaria

Debe valorarse positivamente la promoción de medidas para fortalecer las instituciones de control y seguimiento de medidas alternativas a la privación de la libertad, así como el fortalecimiento de instancias destinadas a controlar la ejecución de la pena (juzgados,

fiscalías y defensorías). Sin embargo, esto resulta francamente contradictorio y pierde sentido puesto en relación con otras propuestas del Plan, tal como la restricción de las excarcelaciones —de modo claramente inconstitucional—, la extensión de las penas, la imposibilidad de aplicar penas en suspenso y medidas morigeradoras de la pena, tales como la semilibertad, la libertad asistida, etcétera.

Al mismo tiempo, el desarrollo de las instituciones de seguimiento de medidas alternativas a la privación de la libertad y apoyo a las personas condenadas es claramente contradictorio con la modificación de los artículos 13 y 15 de la Ley de Ejecución Penal que está tratando el Congreso Nacional y sobre la cual el Poder Ejecutivo y el bloque oficialista no han tenido posición clara. El fortalecimiento del Patronato de Liberados, por otra parte, no sólo debe estar destinado a mejorar el control de las libertades vigiladas, sino también a que esta institución cumpla acabadamente con su función de asistencia social del detenido y su familia, objetivos que no se propone el Plan.

Es cierto que la construcción de nuevas cárceles es necesaria para adecuar las condiciones de detención a lo que fijan la ley y la Constitución. Sin embargo, no queda claro si en el cálculo de las plazas a crear se tuvo en cuenta el impacto sobre el sistema penitenciario de las medidas mencionadas más arriba (limitación de excarcelaciones, aumento de penas, etc.), que hacen prever un aumento significativo e inminente en el número de personas privadas de la libertad, aumento que de por sí es criticable si se tiene en cuenta que más de la mitad de las personas privadas de libertad en el Servicio Penitenciario Federal no tienen condena firme. En vistas de lo anterior, y ante la posibilidad cierta de que las nuevas cárceles no alcancen a cubrir una demanda de plazas aumentada, resulta imprescindible la sanción de una ley de cupos destinada a impedir que los jueces dispongan el alojamiento de personas en condiciones ilegales⁵.

Sin perjuicio de las críticas formuladas aquí a la propuesta de una justicia rápida para delitos *in fraganti*, tampoco surge del Plan qué medidas se adoptarán para que se cumplan efectivamente los plazos procesales y se disponga la privación de libertad únicamente a quienes fueron previamente declarados culpables en juicio y no a quienes tan sólo se encuentran sospechados de haber cometido un delito.

⁵ Propuestas en esta línea fueron presentadas por el CELS al Poder Ejecutivo y la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.