

Prólogo*

I

En el momento del balance, 2005 será recordado como el año en que un fallo de la Corte Suprema de Justicia habilitó el juzgamiento de los crímenes del terrorismo de Estado, por la sostenida recuperación macroeconómica y por la consolidación de los nuevos liderazgos políticos. Pero también se recordará por el maltrato, la desidia y el descuido que se cobró la vida de jóvenes en la discoteca Cromañón y en el penal de Magdalena. Un escenario de brechas y contrastes propio de un país cuyo declive social le impone límites a los procesos económicos y políticos.

Más allá de que en algunos campos de la vida política se observan cambios y transformaciones positivas, incluso en los indicadores sobre pobreza y empleo; la segregación social —quizá el saldo más oscuro de la crisis— comienza a afirmarse, y define los rasgos del abuso y la violencia estatal, y de sus víctimas. En este *Informe* es posible identificar algunos aspectos de esta relación entre exclusión y degradación institucional: la tortura, las muertes violentas y el intolerable hacinamiento que caracterizan el colapso de nuestros sistemas carcelarios; las detenciones arbitrarias, golpizas y ejecuciones poli-

* Por Víctor Abramovich, director ejecutivo CELS.

ciales de jóvenes de barrios populares; el abuso de la prisión sin juicio como mecanismo de control de los sectores excluidos; las causas criminales fraguadas por policías y fiscales, que encierran a inocentes para ocultar las deficiencias del sistema judicial; el atropello violento de los pobladores indígenas que resisten la expulsión de sus tierras; la manipulación de los planes asistenciales de los que depende la subsistencia de las familias pobres.

II

La muerte de 33 personas en el penal de Magdalena en el mes de octubre narrada en el capítulo VII no es un hecho imprevisible ni aislado, sino la consecuencia de una situación estructural de hacinamiento y violencia que caracteriza el sistema carcelario de la provincia de Buenos Aires. En ese ámbito las autoridades desoyeron con desidia las numerosas señales de alerta que indicaban el increíble descalabro de la situación penitenciaria.

La Provincia había sido condenada por la Corte Suprema de la Nación en el caso “*Badin*”, por un hecho similar ocurrido en el penal de Olmos en 1990, en el que murieron 35 personas detenidas. De ninguna manera una supuesta gresca entre detenidos es un hecho imprevisible para la vida cotidiana de un penal y es deber de las autoridades carcelarias garantizar la vida y la integridad física de las personas bajo su custodia.

Como muestra de la negligencia con que actuaron, basta señalar que el material con el que estaban hechos los colchones y las frazadas que se prendieron fuego en Magdalena, contenía el mismo componente inflamable que —sumado a deficiencias edilicias también similares— facilitó la tragedia de Olmos quince años atrás.

En los últimos tres años se triplicó en la provincia de Buenos Aires el porcentaje de muertes violentas sobre el total de los fallecidos en el sistema carcelario. La unidad de Magdalena fue la que tuvo la mayor cantidad de muertes violentas durante 2004. Al mismo tiempo, la tasa de encarcelamiento siguió creciendo a un ritmo muy superior al promedio nacional, ubicándose entre las más altas del continente.

La crisis terminal del sistema penitenciario bonaerense es el resultado de numerosos factores.

Por un lado, la inconsistencia de una política penitenciaria incapaz de instrumentar transformaciones profundas en la burocracia carcelaria para reducir los niveles de violencia y tratos denigrantes. La utilización de cuatro indicadores distintos sobre plazas carcelarias y medición de superpoblación en la administración provincial, es una muestra del absoluto

descontrol de la situación y de la dificultad de contar con datos esenciales para proponer políticas públicas efectivas.

Al mismo tiempo, el reiterado anuncio de planes de construcción de nuevas unidades, como única respuesta política a los planteos de sobrepoblación, desconoce el hecho evidente de que la tasa de encarcelamiento crece a un ritmo tal, que no podrá ser alcanzada ni por el más audaz y faraónico plan de obra pública.

Otro factor que ha sido desencadenante del colapso es el aumento de la imposición de prisión preventiva como resultado de reformas legislativas nacionales y locales aplicadas sin cuestionamiento por una mayoría de los jueces bonaerenses, que alteraron las reglas constitucionales, y fijaron la prisión durante el proceso como el principio que rige el funcionamiento del sistema de enjuiciamiento criminal en la provincia. El 95% de las personas detenidas en el pabellón que se incendió en Magdalena se encontraban sin condena. El patrón de presos sin condena de toda la unidad es de un 90,6 %, un poco por encima del rango provincial, que alcanza un 80%. Se trata de uno de los porcentajes más altos del continente americano.

Por último, también existen factores atribuibles directamente a la actuación del poder judicial, como la demora irrazonable de los procesos. Esta demora, en conjunción con el abuso de la prisión preventiva, lleva a que miles de personas deban esperar varios años, hasta la realización de su juicio en prisión, con el agravante de que en un 30% de los casos que llegan a juicio se determina la inocencia de los acusados. Cada año, las autoridades judiciales de la provincia le piden disculpas a personas inocentes que, por los problemas estructurales del sistema judicial, han permanecido un promedio de tres años presos sin pruebas de cargo suficientes. Algunos de los jóvenes muertos en la Unidad 28 este año, estaban detenidos desde 2003, y esperaban la realización de un juicio oral en 2007.

La situación explosiva de la provincia motivó durante 2005 una decisión ejemplar de la Corte Suprema federal en el marco de un recurso de *habeas corpus* interpuesto por el CELS en representación de las personas detenidas, que se examina en el acápite 2.3.1 del capítulo VII. La Corte ordenó a la provincia modificar su política penitenciaria y adecuar su legislación sobre prisión preventiva a los estándares constitucionales. Para ello le encomendó establecer un proceso de diálogo social y político con los diversos actores involucrados. En ese marco se han presentado algunas propuestas importantes para reformar el sistema de excarcelaciones, y para fijar mecanismos de control de cupos carcelarios, de modo de evitar detenciones por encima de las capacidades de alojamiento autorizadas. Hasta ahora, los tres poderes del Estado provincial se han acusado entre sí por la situación, sin encontrar soluciones efec-

tivas, lo que se ha agudizado por el enfrentamiento entre el gobernador y la Legislatura en la etapa electoral. Es posible que la decisión de la Corte federal y el impacto público de la tragedia de Magdalena eleve el costo político de preservar un estado de cosas manifiestamente violatorio de los derechos fundamentales de las personas detenidas, por lo general jóvenes sin empleo y sin futuro acusados de delitos contra la propiedad. Éste es otro rasgo que caracterizó el clima caliente del conurbano provincial, que las burocracias políticas y judiciales observaron hasta ahora con cierta extrañeza y resignación, como si se tratara de un fenómeno natural, un hecho fortuito e inevitable.

Pero los hechos de Magdalena tampoco estuvieron aislados del contexto nacional. En el mismo capítulo se narran los terribles episodios sucedidos en Coronda y en la provincia de Córdoba en los que también es posible identificar responsabilidades estatales. Es de destacar la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la situación deplorable en los penales mendocinos. El capítulo VIII describe el trato inhumano que se les brinda a los enfermos mentales detenidos en unidades del servicio penitenciario federal; también existen en este servicio unidades superpobladas como Devoto, que merecieron durante el año la intervención del poder judicial.

Más allá de la gravedad excepcional de la situación bonaerense, este Informe hace evidente que los distintos sistemas carcelarios enfrentan su colapso y deben entrar en forma urgente en una agenda de discusión política prioritaria. Durante 2004, señalamos el contraste entre la demora en adoptar políticas de inclusión social y la rapidez con que diversas instancias del Estado reaccionaron para satisfacer la demanda de importantes sectores de la sociedad en favor de un endurecimiento del sistema penal. Advertimos entonces que esas leyes de rigor penal aprobadas por el Congreso y que el Ejecutivo nacional se negó a vetar, no harían más que agravar una situación que estaba ya al borde de la terapia intensiva. Lamentablemente las muertes de Coronda, de Córdoba y de Magdalena, confirman las peores sospechas respecto del impacto de la demagogia punitiva, y demandan un cambio drástico del rumbo emprendido.

El trato de los detenidos y su filiación es un buen indicador del tipo de sociedad desigual y excluyente que estamos construyendo, gradualmente, entre todos. Pero no tenemos por qué asumir esta situación como irreversible o definitiva, salvo que resignemos también la posibilidad de construir un proyecto democrático e integrador.¹

¹ CELS, *Colapso del sistema carcelario*, CELS-Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005.

III

El panorama carcelario guarda algunos rasgos de familia con ciertas manifestaciones de la violencia urbana que se describen en el capítulo IX de este *Informe*. Allí se pretende una aproximación a la trama social detrás de ciertas prácticas de violencia policial sobre jóvenes de barrios populares, en el área metropolitana de Buenos Aires.

La ejecución de la adolescente Camila Arjona, embarazada de cuatro meses, en la Villa 20 de Lugano, por oficiales de la Policía Federal, expresa el tipo de relación de subordinación y desprecio que establecen los funcionarios de las fuerzas de seguridad con los habitantes del barrio, y la dinámica que sostiene ciertos fenómenos de violencia social.

El capítulo X ofrece un abordaje del problema, al explicar la participación policial en episodios de violencia en el fútbol. La policía es responsable del 50% de las acciones de violencia en estos espectáculos, convirtiéndose por ello en la hinchada más violenta del deporte argentino. La ejecución extrajudicial de un itakazo en el cuello de un hincha de Almagro expresa los niveles intolerables de brutalidad que caracterizan a las prácticas policiales. Más allá de algunos datos positivos sobre reducción del número de policías y civiles muertos en enfrentamientos, que se ponen en contexto en el capítulo IX, el *Informe* permite observar cómo el abuso policial expresado en detenciones arbitrarias, malos tratos, golpes, violaciones y en ocasiones ejecuciones extrajudiciales, se conjuga con un aumento de la violencia social en los barrios pobres, provocando un verdadero círculo de violencia, del cual los jóvenes son las víctimas principales. Lejos de la imagen de fuerzas opuestas con que se suele presentar a la violencia policial, enfrentada en dimensión y potencia a la violencia delictiva; el aumento de la violencia del Estado expresa un recorrido circular. Su aumento no hace más que acrecentar las expectativas y los comportamientos violentos en la sociedad. Ello marca el paisaje urbano, en especial en aquellos territorios que más ha golpeado la marginación y la pobreza.

IV

Otro buen cuadro para describir las formas paradigmáticas en que algunas agencias del Estado abusan de los sectores sociales excluidos es la investigación sobre causas fraguadas que se ofrece en el capítulo V. El CELS abordó hace algunos años el armado de causas por la Policía Federal como mecanismo para construir estadísticas de efectividad. En esta

oportunidad analizamos cómo policías bonaerenses, con la complicidad de algunos fiscales, no de manera esporádica, sino con un cierto método, inventan tramas y pruebas para esconder las incapacidades y falencias investigativas del sistema de justicia y, en ocasiones, para encubrir delitos en los que ellos mismos están involucrados. El armado de causas falsas no habla sólo de la corrupción policial, sino de un aparato judicial que no cuenta con mecanismos de alerta, ni de reacción, y que es inepto para detectar las trampas que pueden esconder las investigaciones policiales, al menos hasta que en los juicios orales se hace imposible mantener la farsa. A esta altura personas inocentes, por lo general jóvenes desocupados, han pasado largos años en la cárcel sin ninguna razón.

Pero si el abuso del encierro carcelario, la violencia policial y el armado de causas penales son prácticas institucionales que agudizan la exclusión, es bueno preguntarnos en qué medida las demandas de la sociedad convalidan esos comportamientos. En el capítulo VI se analiza la relación entre prisión e impunidad a raíz del debate social desatado este año tras la liberación de Omar Chabán y María Julia Alsogaray. La inadmisibile asimilación del encierro preventivo con el castigo, si bien obedece a la lentitud de los procesos penales y al clima de impunidad que se ha instalado en nuestra sociedad, provoca presiones irrazonables sobre los jueces encargados de velar por el respeto de las garantías constitucionales. El fallo de la Corte sobre los presos en la provincia de Buenos Aires y una correcta jurisprudencia sobre prisión preventiva que se abre camino en la justicia federal, intentan volver a fijar a la prisión preventiva como excepción, y no como la regla que organiza el enjuiciamiento criminal. Ésta procede sólo en supuestos excepcionales, cuando exista riesgo de fuga o entorpecimiento de la investigación, lo que debe determinarse en cada caso concreto. Además, sólo puede establecerse por un tiempo breve y razonable. En ningún caso se puede considerar la existencia de personas peligrosas que deben ser encerradas forzosamente, ni delitos que por su gravedad obliguen a cumplir prisión a los acusados, cuya inocencia se presume hasta la condena. Más allá de las decisiones particulares que concedieron o denegaron libertad durante el proceso, lo cierto es que los únicos precedentes respetuosos de las normas constitucionales y de los estándares internacionales de derechos humanos son aquellos que se basan en estos parámetros. La conclusión también se aplica a aquellas decisiones adoptadas en las causas contra personas acusadas de cometer crímenes de lesa humanidad. Ni siquiera estos crímenes habilitan un tratamiento diferenciado de las reglas procesales y sería equivocado tener frente a ellos un doble estándar. El tema es de enorme importancia pues pone en juego la

legitimidad del movimiento de derechos humanos y la necesidad de defender los principios que guiaron sus prácticas de resistencia a la dictadura, y con los cuales contribuyeron a apuntalar las instituciones democráticas.

Las reacciones de ciertos medios de prensa y de la dirigencia política ante algunas decisiones que concedieron excarcelaciones es un resabio de aquella demagogia punitiva que acompañó las reformas de 2004. Es necesario discutir y cuestionar la identificación que se ha instalado socialmente entre impunidad y libertad durante el proceso penal. En todo caso, será la ausencia de juicio lo que frustre el derecho de las víctimas a obtener justicia en el marco de un proceso respetuoso de las garantías constitucionales del acusado. Este tema muestra la dificultad que encontramos para discutir temas institucionales complejos, sin caer en simplificaciones absurdas, ni ceder ante las demandas no siempre racionales de quienes han sido víctimas de hechos dolorosos. Pareciera que la política argentina, como un huracán devastador, ha dejado ya tantas secuelas que las víctimas ocupan en la arena pública el lugar simbólico de lo incontrastable, ante el cual sólo es posible definir diversas formas de disculpas y reparaciones. Muchas veces, como en el caso del debate sobre prisión e impunidad, la mejor reparación consiste en mejorar la respuesta de las instituciones, organizar racionalmente la administración de justicia, aun cuando en el corto plazo ello no conforme el reclamo de los afectados.

V

Pese a que la desigualdad parece un eje central del diagnóstico sobre la vigencia de los derechos humanos en el país, no se trata de una cuestión que ocupe un espacio destacado de la agenda pública, salvo superficiales referencias al clientelismo en el marco de la última campaña electoral. En el capítulo XII se exponen algunas puntas para entender el desplazamiento de los escenarios de conflicto social y el retorno del conflicto laboral, y en el capítulo XIII se repasa la pobreza de ideas que acompaña hasta la fecha la política pública en materia de transferencia de ingresos a los sectores sociales más postergados. Si bien durante 2005 se consolidó un proceso sumamente positivo de recuperación de la economía y del empleo, y se redujeron los indicadores de pobreza e indigencia, siguen existiendo en el país más de ocho millones de personas que residen en áreas urbanas con problemas de empleo. El desempleo estructural casi no sufrió variaciones de modo que la creación de empleo no pareció alcanzar a un sector de la población que permanece absolutamente

afuera del circuito económico. El retorno del conflicto sindical por condiciones de trabajo y mejoras salariales, si bien tiene que ver con la recuperación económica, apunta a cuestionar un patrón de distribución que en la última década condujo a una brutal contracción de los salarios reales, a la precariedad laboral y a una creciente fragmentación social. En tal sentido el *Informe* plantea en ambos capítulos la necesidad de discutir la articulación de políticas para el sector del trabajo con aquellas que se definen para los sectores que carecen de protección.

Los conflictos laborales sumariamente descriptos en el capítulo XII muestran también el complejo proceso de cuestionamiento, renovación y resistencia de las representaciones del mundo del trabajo. El liderazgo consolidado del gremio de los camioneros y la disputa de algunos sindicatos con comisiones internas disidentes, así como la búsqueda de nuevas representaciones sindicales para aquellos que habían logrado expresar nuevas formas de organización en el ámbito de reclamo de los sin trabajo, evidencian un panorama complejo de continuidades y cambios, en cierta medida similar al que se produjo en el mismo sistema de representaciones políticas con posterioridad a la crisis. La dinámica de estos conflictos y sus protagonistas y el papel de mediación expectante o de árbitro activo del Estado en este ámbito será uno de los factores que fijarán el clima social en los próximos años, así como la protesta de los desocupados lo ha venido marcando hasta el presente.

En este punto, en la segunda parte del capítulo XII se plantean las disputas que aún subsisten por el control del espacio público y las dudas e inconsistencias que continúa exponiendo la política oficial en relación con las protestas y manifestaciones públicas. Si bien el gobierno mantuvo su decisión de no intervenir por vías violentas pese a la presión de numerosos sectores sociales, inclusive de la prensa y de algunos opositores políticos, durante la campaña electoral pareció endurecer en cierta medida su discurso. No hizo más que mostrar la ausencia de una línea de acción clara para garantizar el derecho de reunión y expresión, y al mismo tiempo, para ordenar satisfactoriamente el espacio público. Los episodios de agosto son una clara muestra de las inconsistencias en la política del Ministerio del Interior que se ha marcado ya en nuestro anterior *Informe*. El gobierno planteó en un mes tres políticas distintas acerca del uso de la Plaza de Mayo por los manifestantes. En un primer momento, decidió bloquear abruptamente el acceso a la Plaza y obligar a los manifestantes a pedir permiso para realizar cualquier marcha en el centro de la ciudad. Luego, cambió de parecer y admitió que no requeriría permiso, sino aviso previo, y habilitó el acceso a la Plaza pero a través de un recorrido oblicuo, impi-

diendo el acceso directo por Avenida de Mayo. Ese recorrido no fue informado previamente de manera adecuada a los manifestantes. Por último, giró de nuevo en su posición y permitió a los manifestantes la marcha hacia la Plaza, accediendo directamente por Avenida de Mayo, como era habitual antes y después de agosto.

El CELS se opuso al requerimiento de autorización para ejercer el derecho constitucional para reunirse y marchar, pero admitió que el pedido de aviso previo era una vía importante para facilitar el papel del Estado de controlar y organizar el uso del espacio público. Resta en el futuro que las reglas de juego se determinen de forma estable y que sean previamente informadas para evitar conflictos que pueden terminar en una escalada violenta.

VI

Como dijimos anteriormente, 2005 será recordado por el fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia que habilitó el juzgamiento de los involucrados en los crímenes más graves de la historia del país. La decisión, por su rigor técnico y su peso político, ocupará sin duda un lugar destacado en la jurisprudencia constitucional argentina y tendrá impacto en los procesos de justicia que se desarrollan a nivel regional. En el capítulo I examinamos los principales aspectos de este pronunciamiento y de los debates jurídicos y políticos originados con su dictado. En la actualidad 199 militares se encuentran procesados por estos crímenes a disposición de distintos tribunales federales del país. Sin embargo, la tarea de lograr justicia enfrenta numerosos desafíos que se describen en este *Informe*. Entre ellos, el fortalecimiento del Ministerio Público para que pueda encarar la gigantesca tarea de llevar a juicio casos sumamente complejos que requerirán un trabajo minucioso de recopilación de pruebas para superar la trama de clandestinidad que pretendió encubrir los actos de la dictadura. También es necesario profundizar la política de recuperación de archivos del terrorismo de Estado en las diversas oficinas públicas. Por último, lograr la remoción de aquellos funcionarios judiciales vinculados a los hechos aberrantes que ahora deben ser investigados. Los procesos de justicia que se afirman deben ir acompañados de políticas perdurables de memoria y de transformación de las instituciones militares. Esta última cuestión se aborda en el capítulo II que contiene una reseña de varios proyectos de reforma en materia de justicia militar que serán debatidos el año próximo en el Congreso Nacional. El juzgamiento de los crímenes del te-

rorismo de Estado abre la posibilidad histórica de instalar en la escena pública un debate acerca de cuáles son las conductas que no estamos dispuestos a aceptar como sociedad, cuáles son los límites éticos que articulan nuestra convivencia. El terrorismo de Estado no es sólo una cara del autoritarismo, sino una forma extrema de abuso de poder, que parte de ubicar a una categoría de personas, los enemigos políticos, como no personas, como seres sin derechos, fuera del “redil de la ley”. El debate sobre este modo particular de negar o denigrar la condición humana es particularmente pertinente en momentos en que nuestra sociedad se plantea en el marco de la transición posterior a una de las crisis más graves de su historia, cómo reconstruir un país con otros niveles de igualdad e integración, sin personas excluidas del mundo de la ley y los derechos. Este *Informe* hace evidente la existencia de sectores excluidos por motivos diversos del amparo del sistema democrático, que viven a merced de la violencia estatal, sin el derecho básico a tener derechos. Personas cuya identidad parece definida por aquello que no tienen, por los derechos que les faltan: los sin tierra, los sin papeles, los desocupados.

VII

El juzgamiento de los crímenes de la dictadura es un paso valioso para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho en nuestro país, que debería ir acompañado de otros pasos urgentes en la misma dirección. El proceso político iniciado en mayo de 2003 comenzó con importantes debates sobre la renovación de la Justicia y en particular de la Corte Suprema. Estas medidas llamaron la atención sobre la necesidad de encarar una renovación institucional para recuperar la credibilidad y legitimidad del sistema democrático acosado por las protestas populares durante el pico de la crisis.

El proceso de participación ciudadana en la designación de magistrados del alto tribunal, y la renovación de sus miembros, contó con un fuerte apoyo de la opinión pública y es una de las pocas políticas que han merecido un importante consenso social más allá del partido de gobierno. Sin embargo, luego del paso en falso del *Plan de justicia y seguridad* anunciado a mediados de 2004, pareció frenarse o congelarse el inicial impulso reformista. En nuestra opinión es un serio error de la dirigencia política pensar que se hizo ya lo suficiente. La crisis que produjo la caída de un gobierno constitucional y amenazó con arrastrar como un alud a todo el espectro político, fue de tal magnitud que sólo reformas profundas contribuirán a re-

cuperar paulatinamente parte de la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático. Episodios como la tragedia de Cromañón prueban que el deficiente funcionamiento institucional cuesta vidas, y es además un campo minado para cualquier proceso político.

Presentamos en este *Informe* una agenda de temas institucionales relevantes para mejorar la protección de los derechos fundamentales. Así, el capítulo XVI describe las trabas del debate parlamentario sobre un marco legal adecuado para permitir a los ciudadanos el acceso a la información pública, como mecanismo para garantizar una efectiva participación política y el control de los actos de gobierno. En el capítulo III se destaca el acuerdo celebrado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la causa AMIA, en la que el gobierno se comprometió a examinar un nuevo sistema legal para el control de gastos reservados de la Secretaría de Inteligencia. Se trata de una herramienta de enorme importancia para contrarrestar acciones de corrupción como las investigadas en la causa por los sobornos en el Senado y el pago de sobresueldos a funcionarios durante la última década, además de haber facilitado la compra de un testigo en la propia causa por el atentado a la mutual judía. Si bien existe un anteproyecto elaborado por la Oficina Anticorrupción no parecen existir señales de su envío al Congreso para su tratamiento.

En el capítulo III se indican algunas medidas pendientes para completar el proceso tendiente a dotar de mayor legitimidad a la Corte Suprema de Justicia. La limitación de la competencia y la reducción del número de jueces conducirían a un tribunal con menos casos y menos burocracia, avocado exclusivamente a temas de relevancia constitucional. El riesgo de no hacerlo es neutralizar parte del crédito que se obtuvo con las medidas iniciales para renovar al tribunal y los procedimientos de designación de jueces.

VIII

Si bien la situación carcelaria es sumamente crítica, distintas circunstancias contribuyen a generar una oportunidad que debe aprovecharse para impulsar políticas que aborden al menos los aspectos más graves del problema. Por un lado la repercusión que han tenido los graves hechos de violencia carcelaria ocurridos en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe durante 2005 en los medios de comunicación, entre referentes sociales, y en los más altos ámbitos de gobierno, contribuyeron a instalar el tema en la agenda pública orientada en el último tiempo a discutir el endurecimiento de las leyes penales. La intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en la

situación de las cárceles en Mendoza, y la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con relación a la superpoblación carcelaria en la provincia de Buenos Aires, activaron algunas reacciones institucionales y contribuyeron a crear conciencia en varios actores (judiciales, legislativos, así como referentes de la sociedad civil) acerca de la necesidad de revertir las políticas que produjeron estos niveles de violencia y degradación de la situación carcelaria.

Por lo demás la ratificación en 2004 del *Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes* por parte de la República Argentina,² que impone deberes a los gobiernos para reforzar los mecanismos de control sobre las condiciones carcelarias, abre también la oportunidad de debatir nuevas estrategias y políticas públicas con la intervención de la sociedad civil. Este instrumento, así como los más recientes desarrollos jurisprudenciales sobre aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local y las recomendaciones efectuadas al Estado argentino por los órganos de protección de derechos humanos de la OEA y la ONU, obligan también a generar un espacio institucional para discutir sobre nuevas formas de cooperación y articulación entre el Estado federal y las provincias en materia carcelaria.

Esta discusión debería comprender al menos la identificación de ciertos contenidos mínimos de derechos de base constitucional e internacional, que debieran ser respetados por las políticas penitenciarias federales y provinciales, y la creación de nuevos mecanismos o remedios federales, jurisdiccionales y políticos, idóneos para intervenir en casos de violaciones estructurales de derechos humanos en las provincias y el fortalecimiento de los mecanismos existentes. A su vez es necesario plantear un cambio en el diseño y la dinámica de las instancias de coordinación de políticas criminales y penitenciarias entre el Gobierno nacional y las provincias, como los diversos consejos federales que puedan tener competencia sobre los diferentes aspectos del problema.

Como surge de este *Informe*, el colapso de los sistemas carcelarios requiere profundas reformas en las leyes, pero fundamentalmente en las prácticas judiciales. Es necesario avanzar hacia una organización más racional del sistema de justicia penal, que reubique a la prisión preventiva como excepción y no como regla, que fortalezca el papel de los fiscales y la defensa pública, y que abrevie la duración de los procesos.

² Primer país de la región en ratificar este protocolo. Junto con el Gobierno Español (que lo ha firmado en abril de 2005) constituyen el grupo de primeros países que están dando apoyo a este instrumento.

Por último, si la voluntad para realizar estas reformas existe, la posibilidad de que las mismas sean sólidas y duraderas en el tiempo está directamente ligada a la solución de los problemas estructurales de exclusión y a la recuperación institucional. Si la desigualdad y la degradación institucional persisten, el horizonte de las transformaciones tendrá un límite muy concreto y descansará sobre un suelo demasiado frágil.