

IV. Los compromisos democráticos y la vigencia de los derechos en la provincia de Buenos Aires: el encierro deshumanizador*

1. EL PARADIGMA DE LA PUNITIVIDAD EXACERBADA

La provincia de Buenos Aires representa uno de los bastiones principales de la pelea por el avance de los discursos y las políticas restrictivas de derechos en materia de seguridad, justicia penal y derechos humanos. Las regresiones que se produjeron durante 2009 advierten sobre la persistencia de la pulsión autoritaria que intenta generar sentido en favor de políticas discriminatorias, violentas y excluyentes, y evidencian la necesidad de consolidar posiciones que rechacen respuestas antidemocráticas para los problemas vinculados con la seguridad y la justicia penal.

En *La sociedad "excluyente"*, el criminólogo Jock Young describe de este modo los pilares de la criminología de la intolerancia: "intolerancia forjada por un uso intensivo de la policía, enfocado éste hacia gente marginada e infracciones menores, acompañado por la intolerancia del sistema carcelario que aumenta regularmente sus cifras cada año".¹

La marca distintiva de la gestión del gobernador Daniel Scioli, en estos temas, ha sido la apelación al uso intensivo de la policía y el encarcelamiento masivo como respuesta política e institucional prioritaria. Estas políticas con-

* Este capítulo fue escrito por Paula Litvachky y Anabella Museri, miembros del CELS, sobre la base del trabajo de todo el equipo, integrado también por Rodrigo Borda, Gabriela Kletzel, Luciana Pol y José Nebbia. Agradecemos especialmente a Roberto Cipriano García, Rodrigo Pomares y Claudio Pandolfi, del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, por la colaboración y la información brindada, y a los defensores públicos Julián Axat, Marcelo García, Gabriel Ganón, María Dolores Gómez, Marcela Piñero y María Fernanda Mestrin, y los integrantes de la Defensoría de Casación, Agustín Lavalle y Juan Pablo Gomara, por el compromiso y la predisposición para responder nuestras consultas y brindarnos información.

¹ Jock Young, *La sociedad "excluyente". Exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 213-214. Tal como señala Young, este tipo de programas ha fracasado, sobre todo en términos de disminución del delito, y cita como ejemplo emblemático la experiencia estadounidense.

tienen, por lo menos, un importante error de enfoque y una contradicción grosera con el contenido de las concepciones democráticas de la seguridad y de la justicia penal. La provincia de Buenos Aires asiste a otro embate autoritario, enmarcada en una postura de tolerancia cero “a la bonaerense” en materia de control del delito, y de populismo punitivo para definir la lógica del sistema penal.

La situación carcelaria provincial no puede explicarse por fuera de esta concepción del problema, del Estado y de la sociedad. Las respuestas institucionales se enfocaron principalmente en convalidar el incremento del índice de prisionización, producido por el aumento sostenido de las detenciones policiales, la persecución prioritaria de los casos flagrantes y el uso abusivo de la prisión preventiva. Esto se tradujo en la agudización de las condiciones inhumanas de detención ya existentes, mientras la declamada construcción de nuevas cárceles resultó insuficiente y en la mayoría de los casos incumplida.

Esta orientación político-criminal se disimuló con artilugios retóricos y eslóganes superficiales sobre su eficacia para erradicar el delito. Mostró también su alianza y comunión de intereses con los sectores más reaccionarios del sistema político, policial y judicial.² De forma muy burda, en estos últimos meses se propuso la reforma de la ley penal juvenil -cuya consecuencia sería favorecer la ineficacia policial y judicial-, la reinstauración de los famosos edictos policiales (código de faltas) y una nueva reforma del sistema de excarcelaciones.

El gobernador Scioli sostuvo junto a sus ministros de seguridad Carlos Stornelli y de justicia Ricardo Casal: “[N]ecesitamos leyes más rigurosas. Frente a delinquentes que están dispuestos a todo nosotros también tenemos

² El caso paradigmático es el de Carlos Ruckauf, que apareció asesorando a Scioli sobre temas de seguridad y de política judicial. Véanse *La Tecla*, “Le di a Scioli mi opinión sobre la inseguridad”, 12 de noviembre de 2009, disponible en <http://www.latecla.info/2/nota_1.php?noticia_id=18490>, y *La Nación*, “Ruckauf: Le dije a Scioli que se debe encarar una solución a la italiana contra el delito”, 17 de noviembre de 2009, en <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1200964>. Del mismo modo, Mario Montoto (Crítica Digital, “Scioli hace ajustes con consejos de Montoto”, 14 de diciembre de 2009, en <<http://www2.criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=35488>>) y Alberto Durán (Crítica Digital, “Se prueba las pilchas de Stornelli”, 17 de marzo de 2008) aparecieron influyendo en la materia. Se trata de personalidades que no sólo forman parte de los sectores que han impulsado políticas de endurecimiento del sistema años atrás y que han significado catástrofes en materia de derechos humanos, sino que son parte de importantes intereses económicos (*Perfil*, “Telefónica llega al negocio de las cámaras”, 19 de julio de 2009).

que estar dispuestos a todo como sociedad”, y defendió el proyecto de nuevas contravenciones diciendo que hay que “adaptar con la máxima firmeza y rigor las normas vigentes, para que logremos cercar, acorralar a estos delincuentes, en llevar adelante mayor presión del Estado y darle herramientas a la policía”.³

Estos discursos, que presentan a un otro carente de derechos, y sobre quien se aboga que debe recaer la fuerza punitiva del Estado, se desentiende del fracaso de las experiencias pasadas, como la del año 2000.⁴

Finalmente, los riesgos de que se consoliden las regresiones denunciadas en el *Informe 2009* se hicieron realidad. En la provincia de Buenos Aires permanecen alojadas casi 30 000 personas privadas de libertad (alrededor del 50% de la población penal del país) en condiciones degradantes, sometidas a situaciones de violencia sistemática.

Las denuncias y los avisos del impacto de estas políticas por parte de organizaciones e integrantes del Poder Judicial se confirmaron de la peor manera con un nuevo hecho trágico, que se sumó a los que cada día pasan inadvertidos en la provincia. El 14 de diciembre se incendió la Comisaría 2ª de Lomas del Mirador. Como consecuencia fallecieron cuatro detenidos y hubo una cantidad importante de heridos de gravedad, entre ellos policías. La comisaría alojaba a 18 detenidos en forma ilegal. En abril de 2008 el juez Daniel Rafecas había denunciado las condiciones inhumanas de detención comprobadas en una inspección ocular a esa comisaría que había funcionado durante la última dictadura militar como un centro clandestino de detención, conocido como “Sheraton”.⁵

3 *La Nación*, “Impulsan una nueva reforma procesal penal bonaerense”, 28 de noviembre de 2009.

4 Las sucesivas reformas que endurecieron deliberadamente el régimen de excarcelaciones y de ejecución de la pena, fundamentalmente durante el gobierno de Carlos Ruckauf, llevaron al incremento exponencial de la tasa de encarcelamiento, al deterioro aún mayor de las condiciones de detención y al incremento sustancial de los índices de violencia tras los muros, configurando así una situación de emergencia carcelaria. En este marco tuvo lugar la intervención de la CSJN en el caso “Verbitsky”, en 2005, que condenó a la provincia por la situación estructural de violación de derechos de las personas privadas de libertad e instó a los distintos poderes provinciales a que readecuaran las políticas impulsadas durante esos años para adaptarlas a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos. Para más información véanse CELS, *Colapso del sistema carcelario*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005; CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, y CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

5 Escrito dirigido al presidente de la CSJN, el 16 de abril de 2008. Fue presentado luego de la inspección ocular realizada el 8 de abril de 2008, en el marco de la causa 14 216/03. El juez denunció las precarias condiciones

Estas muertes anunciadas muestran la desaprensión ética y moral por la vida de las personas privadas de libertad. El encarcelamiento en estas condiciones constituye el modo en que el Estado y la sociedad están dispuestos a intervenir en la conflictividad social de comunidades quebradas, fragmentadas y desiguales.

El presente capítulo pretende mostrar el lugar central de la cárcel y la privación de libertad en las políticas de control del delito y de seguridad en la provincia. Describe también el impacto de estas políticas para los lugares de detención, convertidos en espacios donde rige el estado de excepción,⁶ marcados por el efecto perverso y deshumanizador de lo cotidiano, por las violaciones sistemáticas de derechos, la arbitrariedad y la corrupción.

Estos programas políticos se habilitan y desarrollan en paralelo a ideas que promueven cambios en la concepción del Estado (y en su relación con los ciudadanos, las corporaciones y los poderes fácticos), así como una activa política de derechos humanos. Sin embargo, resulta una verdadera inconsecuencia sostener esta mirada del aparato de coerción formal y del funcionamiento de las técnicas de encierro al mismo tiempo que se defienden esos otros valores.

Es necesario advertir que la posibilidad de realizar estos diagnósticos en forma precisa se ve dificultada por los serios problemas de producción y acceso a la información policial, judicial y penitenciaria que existen en nuestro país en general y en la provincia de Buenos Aires en particular. No obstante, se intentará reproducir la mayor cantidad de datos a los que fue posible acceder, provenientes de las agencias gubernamentales, de las agencias de control y de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema. La descripción cuantitativa se complementará con información cualitativa brindada por informes oficiales y no oficiales. Si bien desde la Procuración General de la provincia se ha buscado avanzar en la producción y difusión de información judicial a partir del Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP) y del Registro Único de Detenidos (RUD), esta información es todavía deficiente y de difícil acceso, lo que impide realizar diagnósticos más complejos en temas fundamentales de la política criminal, judicial y penitenciaria bonaerense.

de habitabilidad de las celdas, los espacios reducidos, la falta de higiene y la presencia de plagas, entre otras cuestiones.

6 Giorgio Agamben, *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.

2. EL FOCO EN LAS POLÍTICAS DE ENCARCELAMIENTO Y EL AUMENTO SOSTENIDO DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD

Desde la década de 1990 se advierte un aumento pronunciado en la cantidad de detenidos en el ámbito nacional y en particular en la provincia de Buenos Aires. Tal como ha sido señalado en diversos estudios,⁷ el aumento de la población carcelaria nacional no puede relacionarse con un aumento demográfico ni con un incremento proporcional de la criminalidad.⁸

En la provincia de Buenos Aires esto se observa con particular claridad. Entre 1990 y 2007 (últimos datos oficiales disponibles) la tasa de hechos delictivos cada 100 000 habitantes aumentó el 64%.⁹ El ritmo de crecimiento de la tasa de personas privadas de su libertad fue mucho más acelerado: entre 1990 y 2007 aumentó más del 150% al pasar de 71 personas privadas de su libertad cada 100 000 habitantes en 1990 a 181 en 2007.¹⁰ Si bien las estadísticas delictuales de 2008 y de 2009 no han sido publicadas, sabemos que en estos dos úl-

7 Véanse CELS, “La situación carcelaria: una deuda pendiente de nuestra democracia”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; Fernando Salla, Paula Rodríguez Ballesteros y otros, “Democracy, Human Rights and Prison Conditions in South America”, Núcleo de Estudios da Violência, University of São Paulo, junio de 2009, disponible en <http://www.udhr60.ch/report/detention_salla0609.pdf>.

8 En este sentido cabe señalar los estudios de Jock Young en *La sociedad “excluyente”*, ob. cit. A partir de un análisis de la relación entre la tasa de criminalidad y la tasa de encarcelamiento en diversos contextos, el autor sostiene que, si bien se trata de variables que tienen relación, no están directamente implicadas y tienen un fuerte grado de independencia (pp. 221 y ss.).

9 La tasa de delitos cada 100 000 habitantes en 1990 era de 983 y en 2007 (última tasa publicada) de 1614 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Política Criminal, Sistema Nacional de Información Criminal, “Informe anual de estadísticas policiales 2006”, disponible en <<http://www.polcrim.jus.gov.ar>>).

10 La tasa de encarcelamiento en 1990 era de 71 personas cada 100 000 habitantes. En 1994 era de 95 personas, en 2000 era de 149, en 2001 de 163, en 2002 de 180, en 2003 de 195, en 2004 de 209, en 2005 de 210 y en 2006 de 190. La tasa en 2007 registró nuevamente un descenso, 181 personas cada 100 000 habitantes. En 2008 y 2009 volvió a registrar aumentos, hasta llegar a los 194 (CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). El cálculo de la tasa de encarcelamiento en la provincia se realizó considerando las personas privadas de libertad en cárceles y comisaríaes, usando las proyecciones de población de la provincia de Buenos Aires realizadas por el INDEC, disponibles en <<http://www.indec.mecon.ar>>.

timos años la cantidad de personas detenidas en la provincia ha vuelto a crecer y la tasa de encarcelamiento a fines de 2009 llegaba a 194 personas cada 100 000 habitantes. De este modo, la evolución de la tasa de delitos no guardaría proporción con el incremento exponencial de la población carcelaria en la última década.

Las decisiones de política criminal, judicial y penitenciaria que se tomaron desde 2000 llevaron al colapso del sistema carcelario,¹¹ hasta que en 2005 intervino la Corte Suprema para ordenar al Estado provincial que adecuara sus políticas a la Constitución nacional y a los tratados internacionales de derechos humanos. En el marco del caso “Verbisky”, la CSJN señaló que las distintas variaciones de los indicadores de encarcelamiento tuvieron una relación directa con las modificaciones realizadas a la legislación procesal y de ejecución penal en esa época.¹² El máximo tribunal identificó específicamente como un problema el hecho de que “no ced[er] la curva ascendente del número de presos de la provincia”, y relacionó esta circunstancia en forma directa con “las leyes provinciales en materia excarcelatoria y penitenciaria”. Además, subrayó el problema de la existencia de “un excesivo uso de la prisión preventiva”.¹³

Luego del fallo, el gobierno provincial reconoció la necesidad de disminuir la tasa de encarcelamiento,¹⁴ lo que planteó el desafío de discutir de qué modo y en qué período se podría lograr. Se tomaron, en este sentido, algunas decisiones que tuvieron un impacto claro en la modificación de la tendencia ascendente, lo que permitió comenzar a descomprimir la situación.

El gráfico que sigue muestra que entre 1997 y 2005 la cantidad de personas detenidas en la provincia llegó casi a triplicarse, y que a partir de la interven-

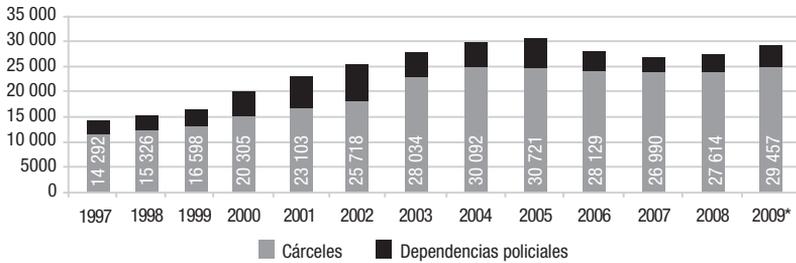
11 Como se mencionó, ese año marcó el nivel más alto de encarcelamiento de la historia de la provincia, con una tasa de 210 personas encarceladas cada 100 000 habitantes.

12 CSJN, “Verbisky”, voto de la mayoría, Considerandos 61, 62 y 63.

13 *Ibíd.*, Considerando 32.

14 El ministro de Justicia de entonces, Eduardo Di Rocco, reconoció la gravedad de la situación carcelaria y señaló que la tendencia legislativa y la praxis judicial determinaron un crecimiento exacerbado de la privación de la libertad como respuesta exclusiva y excluyente a cualquier hecho delictivo, aun durante el proceso y más allá de la justificación objetiva de la medida. Además, agregó: “Desde luego, cuando se generaliza la aplicación de un instituto que nace como excepción, la consecuencia inmediata es la existencia de casos injustificados, innecesarios o ajenos” (Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, “Estado, justicia y ciudadanía. Las claves del proceso de reforma de la política criminal en la provincia de Buenos Aires. Integración social para la seguridad pública”, Buenos Aires, 2007, p. 23).

Evolución personas privadas de la libertad en la Provincia de Buenos Aires. Unidades penales y dependencias policiales. Años 1997-2009



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Los datos de 2009 corresponden al 22 de noviembre.

ción de la CSJN, durante 2006 y 2007, se registró el primer cambio de tendencia. Sin embargo, como se advierte, a partir de la asunción de la actual gestión de gobierno no sólo se frenó la tendencia decreciente sino que comenzó a ascender nuevamente en forma sostenida la curva de población penitenciaria. Entre diciembre de 2007 y noviembre de 2009 la población carcelaria creció el 9,1% y pasó de 26 990 a 29 457 detenidos.

Algunos datos –que aún carecen de la adecuada sistematicidad oficial, por lo que resultan difíciles de leer– permiten elaborar, aunque no conclusiones definitivas, algunas hipótesis sobre las definiciones políticas estratégicas que llevaron a este nuevo incremento de la tasa de encarcelamiento y a generar sentido sobre la necesidad de endurecer las prácticas policiales, judiciales y penitenciarias. Estas acciones basaron su éxito en la efectividad policial para detener personas y la capacidad del sistema para sostener la privación de libertad.

En los próximos apartados se presentan las principales medidas que permitirían explicar este nuevo aumento de la población detenida, decisiones que implicaron fuertes regresiones y que parecieran desconocer la memoria de un sistema penitenciario colapsado que se traduce, sin más, en la sistemática violación de los derechos de las casi 30 000 personas detenidas, con el incremento de la violencia que esto produce en la sociedad.

2. 1. LAS DETENCIONES POLICIALES, LA FLAGRANCIA Y EL TRASPASO DE LA LEY DE DROGAS A LA PROVINCIA

Las respuestas a las demandas de seguridad se basaron en la racionalidad punitiva y profundizaron la inercia histórica del aparato penal bonaerense.¹⁵ El foco se mantuvo en los delitos de calle y en las “incivildades”, tal como pregonan las visiones vinculadas a las doctrinas del control del delito, como la teoría de las “ventanas rotas” y la llamada “tolerancia cero”. Puede hacerse una larga crítica a estas posturas desde el punto de vista de la formulación de una agenda sobre seguridad inclusiva y democrática. Sin embargo, para este capítulo lo que interesa remarcar es la orientación político-criminal que esta concepción imprime al sistema penal (cuestión que por supuesto se vincula con la seguridad, pero que también la excede) y, en particular, los mensajes a las policías, a los fiscales y a los jueces en relación con sus prácticas y objetivos institucionales.

Una de las variables principales que muestra esta orientación político-criminal y la capacidad de control territorial policial es el crecimiento significativo de las detenciones policiales, que entre 2007 y 2009 casi se duplicaron, pasando de 129 340 a 248 546.¹⁶ Diversas fuentes explican que en estos últimos años hubo una fuerte presión desde el poder político y las cúpulas policiales por mostrar un incremento de la efectividad policial a través de este tipo de aprehensiones. Si bien en su mayoría no se convierten en procesos penales,¹⁷ el flujo de casos en

15 La reforma procesal penal de 1998 tenía como uno de sus objetivos romper estas lógicas tradicionales de funcionamiento, aunque sufrió innumerables procesos de contrarreformas que lograron que se mantuviera cierto statu quo hasta la actualidad. Véase, entre otros, CELS, “Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires”, en el marco del proyecto de “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Buenos Aires, 2004, disponible en <<http://www.cels.org.ar>> y <<http://www.cejamerica.org>>.

16 Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Los datos de 2007 llegan hasta octubre y los de 2009 hasta agosto, ambos han sido proyectados al año completo para facilitar la comparación.

17 Según datos del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, de las entrevistas mantenidas con titulares de las dependencias policiales del casco urbano de la ciudad de La Plata, la detención por averiguación de identidad fue caracterizada como una efectiva herramienta de prevención de delitos. Sin embargo, de los datos obtenidos a través de las actas analizadas por el Comité surge que los sectores que más sufren la persecución policial son los de menores recursos y, dentro de éstos, los que integran las franjas etarias entre los 14 y los 25 años. De un total de 658 detenciones, sólo en 2 casos (0,30%) se iniciaron actuaciones por delitos tipificados en el Código Penal. Véase Comité Contra la Tortura, *Informe anual 2009. El sistema de la Crueldad IV*, Buenos Aires, XXI, 2009, p. 26.

términos absolutos se ve incrementado, así como el paso de personas por las comisarías de la provincia. Por su parte, este incremento tan importante da la pauta de que la estrategia de uso policial intensivo se viene aplicando sin resultados evidentes en el “control del delito”, que sigue en aumento, por lo que iniciativas como la reforma al Código de Faltas (justificada en la necesidad de dar más facultades de detención) resultan, cuanto menos, falaces.

Otro cambio político-criminal que incidió en este aumento fue el traspaso de la aplicación de algunas figuras de la Ley de Drogas de la jurisdicción federal a la provincial. Según datos oficiales, el ingreso de personas al Sistema Penitenciario Bonaerense (SPB) por este tipo de delitos pasó de 46 detenidos en 2005 a 960 en 2008 (sin contar los detenidos en comisarías).¹⁸ Hacia septiembre de 2009 el 7,5% de la población detenida en el SPB lo estaba por infracción a la Ley 27 737. Es decir que por una decisión político-criminal se sumaron alrededor de 2000 detenidos provinciales a un sistema ya colapsado. Destacamos, además, que este tipo de figuras tienen una justificación autónoma ya que habilitan las detenciones policiales aunque luego no se traduzcan en causas penales.¹⁹

Por otra parte, se tomó la implementación del sistema de procedimientos de flagrancia como uno de los avances más importantes en materia de política judicial.²⁰ Las evaluaciones sobre este mecanismo han sido dispares y controvertidas.²¹ Con este mecanismo simplificado y rápido se pretendió agilizar y oralizar el proceso penal y disminuir los plazos judiciales. La idea se centró en

18 Para septiembre de 2009 habían ingresado al SPB 671 detenidos por infracción a la Ley 23 737 (Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, nota enviada el 7 de octubre de 2009).

19 Véase el “Documento oficial del Comité Científico Asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja sobre los usuarios de drogas y las políticas para su abordaje” (coordinado por Mónica Cuñarro), disponible en <<http://www.jus.gov.ar/ComiteCientifico/DocPub.shtml>>.

20 La implementación de este tipo de procedimiento simplificado comenzó como una prueba piloto impulsada por un acuerdo entre la Procuración General de la provincia, CEJA, INECIP y luego la SCBA. Más tarde fue convalidada para su extensión en toda la provincia mediante la Ley provincial 13 811, del 7 de abril de 2008.

21 Véase al respecto Luciano Hazan y Alan Iud, “Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la provincia de Buenos Aires. Plan de Flagrancia”, CEJA, *Reformas procesales penales en América Latina*, 2009. Disponible en <<http://www.cejamericas.org>>. Además, véase “¿La macdonalización del sistema de justicia criminal?: nuevo orden o nuevo derecho en la globalidad de la sociedad excluyente”, Iñaki Rivera Beiras (coord.), *Contornos y pliegues del derecho: Homenaje a Roberto Bergalli*, Barcelona,

que el sistema pudiera procesar sin dilaciones los casos que llegaran a la Justicia, sin necesidad de mayor investigación, mediante un procedimiento de audiencias orales. Otros objetivos declarados fueron disminuir el índice de presos preventivos y reorientar el trabajo a los casos más complejos o que requirieran mayor investigación una vez que el sistema tuviera capacidad para procesar los casos flagrantes.

Sin embargo, si bien el diagnóstico acerca de la necesidad de solucionar los problemas de la mora judicial, la delegación y la falta de oralidad del proceso resulta indiscutible, pasados unos años de iniciado el proceso de implementación existen algunas observaciones político-estratégicas que muestran resultados críticos.

En primer lugar, es cierto que en muchos de los departamentos judiciales se cumplieron los objetivos de gestión de audiencias, procesamiento de casos en corto tiempo y disminución de la aplicación de la prisión preventiva, aunque no se produjeron resultados concretos respecto de los objetivos más ambiciosos que debían impactar en el funcionamiento global del sistema.²² Esto es importante porque en un contexto judicial muy problemático, con una fuerte presión por mantener la misma orientación de persecución criminal, se procuró fortalecer la posición de la fiscalía sin exigir fuertemente que se redireccionaran los recursos y se mostraran resultados sustantivos en la persecución de los delitos complejos.

A su vez, se minimizaron las críticas vinculadas con la afectación de algunas garantías procesales, en lo que se refiere al derecho de defensa y la posibilidad de contrarrestar la acusación de la fiscalía, por la disparidad de recursos con la

Anthropos, 2006; Marcelo Riquert, "Avances y déficits a diez años de vigencia del sistema acusatorio: oralidad y proceso de flagrancia", disponible en <<http://riquert-procesopenal.blogspot.com/2008/10/oralidad-y-proceso-de-flagrancia.html>>; "Encuesta Sistema de Flagrancia. Operadores de Mar del Plata", disponible en <<http://www.pensamientopenal.com.ar/16072008/actualidad05.pdf>>.

22 Según el "Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la provincia de Buenos Aires. Plan de Flagrancia", ya citado, el objetivo de redireccionar los recursos a los casos que no tienen detenidos en flagrancia resultó incumplido hasta el momento, ya que no se advierten cambios en las estructuras de los ministerios públicos departamentales dirigidos a este fin (pp. 221 y 267). Se da el ejemplo de la Fiscalía General de San Martín, que aun con una fiscalía especializada en delitos complejos amplió tanto su competencia a delitos menores que "se licuó su capacidad de investigación" (p. 224). Se sostiene también que "la carencia de esta información impide en buena medida la medición del impacto de la reforma en el sistema visto globalmente. Asimismo, impide evaluar el impacto del proceso en los recursos humanos y prever una organización de las estructuras de las instituciones que intervienen en el sistema a partir de los resultados que se obtienen con la oralización" (pp. 272 y ss.).

defensa pública.²³ Esto también es relevante en el marco de una discusión provincial más amplia sobre la vigencia de las garantías procesales y su contraposición con la idea de eficiencia.

Desde el punto de vista del funcionamiento general del sistema, se produjo un refuerzo simbólico del trabajo policial y judicial sobre el universo de casos flagrantes. Los incentivos y recursos fueron puestos a disposición de esos casos –que la Policía aborda con mayor comodidad– y no se comenzó a trabajar con recursos institucionales planificados en otros aspectos muy conflictivos del sistema penal bonaerense.²⁴

De este modo, se adoptaron institutos modernos de reforma judicial (amparados en las virtudes del sistema acusatorio formal) para relegitimar viejas prácticas discriminatorias.²⁵ En el campo de la reforma penal coexisten iniciativas y fuerzas contrapuestas sobre las que hay que intervenir. El desafío es que

23 Este tipo de dificultades implica, en muchos casos, por ejemplo, dejar de discutir irregularidades policiales del procedimiento. Además, las recomendaciones e incentivos para que el plan funcione no necesariamente coinciden si se trata de la fiscalía o la defensa. Esto trajo aparejado que el compromiso de la defensa en hacer funcionar el plan implicara la no discusión de cuestiones que hubieran sido estrategias de defensa importantes en los trámites comunes.

24 Es importante analizar por qué aun con la implementación de este procedimiento en forma extendida en la provincia sigue subiendo el índice de prisión preventiva. De hecho, uno de los objetivos del plan era modificar esta situación. Según el informe de evaluación citado, los resultados favorables que produjo el sistema de audiencias orales para la discusión de la medida cautelar llevaron a que el gobierno provincial pusiera como ejemplo de las acciones dirigidas a resolver este problema el plan de flagrancias y a que se introdujera en el Código Procesal Penal la posibilidad de que se discutiera la prisión preventiva de los casos comunes en audiencias orales (art. 168 bis, incorporado por Ley 13 449). Sin embargo, esta reforma no causó ningún efecto ya que el Poder Judicial no la aplica (p. 253). Justamente, la clave de la respuesta está dada en lo que el informe denomina sustentabilidad del cambio (p. 261). Las decisiones políticas y los recursos estarán orientados a apuntalar el proceso de cambio de acuerdo con los objetivos político-criminales que se sostengan. Las reformas legales y los discursos públicos dan una pauta de los objetivos actuales. No parece claro que existan serios esfuerzos por querer cambiar la lógica de funcionamiento actual del sistema penal bonaerense, aun apelando a estos procesos de gestión oral de casos.

25 Es muy interesante la iniciativa de introducir este tipo de procedimientos en el ámbito de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires cuando no estaría justificado, de acuerdo con el sistema procesal y los casos que ingresan al sistema. Una opinión crítica sobre esto puede verse en el dictamen de la Asociación Pensamiento Penal presentado a la Legislatura de la Ciudad en referencia a los expedientes 2468-D-2008 y 2596-D-2008, disponible en <<http://www.pensamientopenal.com.ar>>.

las acciones que pretenden abrir espacios de cambio no se vean absorbidas por la inercia y la cultura organizacional existente y por los valores político-criminales que pretenden mantener el statu quo. De alguna manera, el Plan de Flagrancias ha quedado marcado por estas falencias.²⁶

Por último, la presión sobre el sistema carcelario bonaerense también puede explicarse por los efectos concretos del endurecimiento de la legislación penal en el ámbito nacional a partir del año 2000. Estas leyes modificaron el sistema de penas, su duración y las condiciones para las salidas anticipadas. A su vez, introdujeron agravantes como los arts. 41 bis, ter y quáter. Según fuentes del Ministerio de Justicia provincial, esta reforma nacional tuvo un impacto importante en la provincia. Por ejemplo, en relación con los egresos por libertad condicional²⁷ puede verse la siguiente evolución: en 2005 había un promedio de 186 libertades mensuales, en 2007 descendió a 147, en 2008 a 96 y en 2009 (con datos hasta septiembre) llegó a 94. La presión política por evitar que los jueces concedieran libertades anticipadas y una aplicación judicial acrítica de este tipo de reformas permiten entender el nivel de influencia de este cambio.²⁸

Por otra parte, las políticas concretas se combinaron con declaraciones que plantearon un discurso autoritario y relativizaron los límites del Estado de derecho para privar a una persona de libertad. Como si se hubiera perdido conciencia del fracaso de las políticas de mano dura, el gobernador Scioli no vaciló en presentar mensajes que, ni siquiera bajo la retórica del derecho, pueden ocultar su orientación:

26 Véase Alberto M. Binder, “La política judicial de la democracia Argentina. Vaivenes de la reforma judicial”, *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n° 3, Quito, FLACSO (sede Ecuador), Programa de Estudios de la Ciudad, enero de 2008, pp. 48-66. El autor explica que en nuestro país “el discernimiento del verdadero sentido de las políticas judiciales se ha vuelto un problema complejo, incluso para analistas más expertos” y hace hincapié en la necesidad de que las políticas de cambio tengan una “perspectiva estratégica”, ya que “se trata de encauzar recursos escasos en todos los niveles y obtener escalonadamente resultados en un programa coherente de mediano plazo”, y advierte que en el plano de la reforma judicial argentina se “van hilvanando de un modo no muy coherente acciones de todo tipo y líneas de acción que no han permitido en ninguno de los campos un verdadero salto cualitativo”. Éste es un marco analítico interesante para evaluar los resultados del Plan de Flagrancias, ya que en el ámbito de la provincia de Buenos Aires tampoco se advierte que la perspectiva estratégica esté dirigida a modificar las peores prácticas judiciales bonaerenses.

27 En este sentido, la Ley 29 892 –sancionada el 5 de mayo de 2004 en el marco del paquete de reformas impulsado por Juan Carlos Blumberg– aumentó los requisitos para el acceso a la libertad condicional.

28 Véase CELS, *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

Muchas veces algunos sectores han resistido, pero creo que en estos momentos, ante un clamor popular de más firmeza, dureza, rigor y orden en este sentido, tenemos que hacer todo lo que está al alcance del Estado de derecho [para combatir la delincuencia, como] ir adaptando la legislación vigente.²⁹

Días después sostuvo que buscaría una ley que permitiera intervenir en una situación “predelictual” y que autorizara a la Policía a detener “merodeadores”, “vagos” y “borrachos”.

A través de discursos que se enmarcan en una vulgar concepción de la “teoría de las ventanas rotas” –ideas que han sido criticadas y refutadas desde distintos enfoques criminológicos–, Scioli afirmó: “[E]stamos avanzando en una iniciativa para luchar contra delitos que a veces parecen chicos, pero después se transforman en dolores de cabeza”.³⁰ De discutir en 2006 y 2007 con qué medidas disminuir la tasa de encarcelamiento se pasó a un escenario en el que fue necesario recordar a las autoridades que este tipo de detenciones no sólo es inconstitucional sino que resulta una respuesta ineficaz para los objetivos que pretenden alcanzar, y que a su vez reinstalan la legitimidad de la discrecionalidad policial y la recaudación ilegal interna.³¹

En el mismo discurso oficial se advierte la improvisación y la falta de una cosmovisión sobre la justicia y la seguridad que aporte resultados concretos a las demandas sociales. Scioli afirmó: “Hemos limitado las excarcelaciones e impulsé nueve leyes de cambios judiciales en la provincia, reforma de Casación, la reforma del Código de Procedimiento Penal, Flagrancia, Registro de Violadores y otras iniciativas, pero si esto no alcanza vamos a ir cambiando otras”.³² En la misma línea deben analizarse las declaraciones de Stornelli:

Se van a redefinir viejas figuras, entre ellas las que se emplearán para sancionar a quienes viven de las mujeres y de la prostitución, además de incorporar una herramienta que impedirá que la gente vaya armada con palos a manifestaciones y a los que molesten o agredan a otros en la vía pública.

29 *Clarín*, “Ante las críticas, Scioli se defiende y dice que hay mano dura”, 2 de noviembre de 2009, disponible en

<<http://www.clarin.com/diario/2009/11/02/um/m-02032144.htm>>.

30 *Página/12*, “Un empujoncito a los edictos”, 10 de noviembre de 2009.

31 Para más información acerca del proyecto de reforma del Código Contravencional, véase el capítulo III de este Informe.

32 *El Día*, “Inseguridad: Scioli se reúne con la Corte y legisladores”, 30 de noviembre de 2009.

Según su particular visión, se trata de cuestiones que “no llegan a ser delito, pero generan temor e inseguridad”, y llevan “a que buena parte de la marginalidad gane la calle”.³³

Este conjunto de políticas y definiciones estratégicas fueron tomadas con conciencia del contexto de hacinamiento carcelario y trato cruel, inhumano y degradante al que se somete a las personas privadas de libertad en la provincia. El gobierno definió así su programa político-criminal en contradicción directa con el mandato de la Corte Suprema de reducir los niveles de sobrepoblación existentes, desocupar las comisarías provinciales y adecuar las unidades penitenciarias a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos. Sin duda, en estos casos aparece el nudo del problema: ¿cómo articular (y no contraponer) las políticas de seguridad y de control del delito con las políticas de derechos humanos?

2. 2. EL “CANTO DE SIRENA” DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

El otro pilar central sobre el que descansan los discursos y las prácticas de endurecimiento del sistema penal provincial es la prisión preventiva. Su faz seductora, por lo fácil de su respuesta, convirtió a esta herramienta procesal en fetiche de políticos y medios de comunicación, y justificó el avance de reformas normativas para restringir las excarcelaciones y fuertes mensajes para que los jueces de la provincia no concedieran libertades durante el proceso judicial.³⁴

La prisión preventiva es la salida procesal más evidente por donde se filtra la pulsión autoritaria del encarcelamiento masivo y es, además, un cliché au-

33 *Página/12*, “Vamos a recuperar las calles”, 10 de noviembre de 2009.

34 El Poder Ejecutivo provincial tiene una clara función en la definición de la política criminal. Este rol lo lleva adelante, por un lado, a través del impulso e implementación de medidas concretas, como la elaboración de proyectos de ley, la reglamentación de normas y el dictado de resoluciones ministeriales. Ahora bien, también los mensajes que los operadores de las agencias ejecutivas envían a través de los medios de comunicación son determinantes para definir la orientación de las políticas. Al poco tiempo de asumir como gobernador de la provincia, Daniel Scioli señaló que, para terminar con la inseguridad, es “determinante” que las personas que cometen un delito “no entren por una puerta y salgan por la otra, porque después la gente se indigna y tiene razón” (*El Día*, “Delitos: fuerte reclamo de Scioli a la Justicia”, 22 de enero de 2008). En tal sentido destacó “que va a dotar al Poder Judicial de herramientas para que pueda llevar adelante su tarea, porque, acá, el que las hace las paga” (*Diario Hoy*, “Entrevista a Daniel Scioli: El principal tema por resolver es la reforma procesal penal”, 24 de enero de 2008).

tomático para responder a las demandas de seguridad. A lo largo de 2009 se han consolidado las políticas retrógradas anunciadas en el Informe anterior. El 77% de las personas detenidas en la provincia se encuentra en prisión preventiva. Este porcentaje incluye a los presos preventivos informados por el SPB, más los detenidos en comisarías, que, aunque no se incluyen en el índice oficial, se presume que no tienen condena. Por su parte, del universo de presos preventivos en el SPB, el 88% no llegó siquiera a juicio. Es decir, por lo menos 15 301 personas no fueron declaradas culpables ni siquiera en primera instancia.³⁵

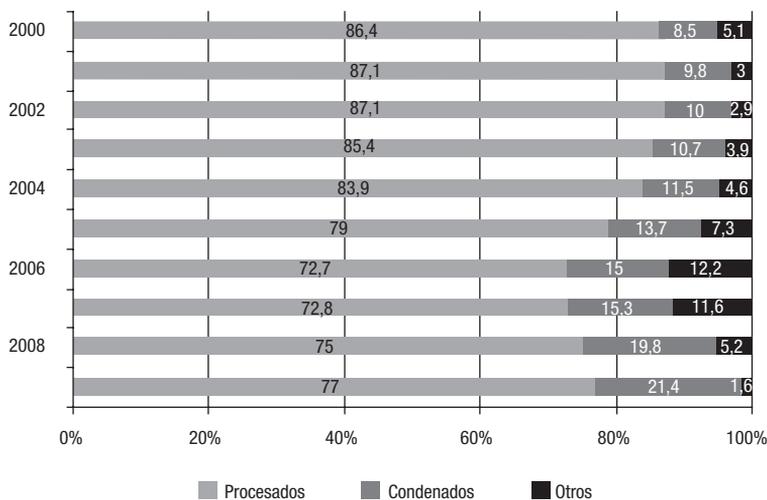
Los índices de encarcelamiento preventivo en la provincia son aún más llamativos cuando se analizan en forma comparada. Los datos estadísticos en América Latina muestran que la provincia de Buenos Aires presenta uno de los índices más altos de la región.³⁶ Ante estas cifras se advierte que los discursos que depositan el peso de las políticas de seguridad en la prisión preventiva pretenden confundir, sacar la atención del foco principal del problema y justificar la privación de libertad anticipada con falacias que esconden una racionalidad represiva y de control de determinados grupos.

Es fundamental entender cómo funciona el sistema penal, que, cimentado en la normativa procesal, es constantemente reformulado por los usos simbólicos del lenguaje, los mensajes políticos y sociales, la cultura judicial y los valores de los funcionarios. En los usos de la prisión preventiva se juega el poder penal, y esta figura aparece como el símbolo de las propuestas más regresivas. El debate acerca de la utilización abusiva no es un mero debate sobre la adecuación de la normativa interna a los estándares internacionales. Es también la discusión sobre las formas y la racionalidad del castigo, sobre su deshumanización y crueldad, sobre la consolidación de los factores de exclusión social a través de las políticas penales, y acerca de los graves efectos que tiene sobre la sociedad, opuestos a la finalidad declarada.

35 Según datos de la Subsecretaría de Política Criminal, del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, al 5 de agosto de 2009 había en el SPB 17 302 internos procesados con prisión preventiva, de los cuales 15 301 no habían recibido aún sentencia de primera instancia.

36 En un estudio sobre la situación penitenciaria en la región se advierte que Chile, Colombia, Ecuador y México están entre los diez países que mantienen un nivel de prisión preventiva menor al 40%. Brasil, Panamá, Guatemala, Honduras y Venezuela tienen entre el 40 y el 60% de presos preventivos, y Uruguay, Perú y Paraguay mantienen entre el 60 y el 70% de presos preventivos. El caso de la provincia de Buenos Aires, entonces, estaría sólo a la par del caso dominicano, que mantiene más de un 70% de presos sin condena. Véase Lucía Dammert y Liza Zuñiga, *La cárcel: Problemas y desafíos para las Américas*, Santiago de Chile, FLACSO, 2008, p. 73.

Personas privadas de la libertad en la Provincia de Buenos Aires
según situación procesal. Años 2000-2009



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: La categoría “otros” corresponde a personas inimputables con medidas de seguridad, controladas por monitoreo electrónico y con alojamiento transitorio. El cálculo de presos “procesados” incluye los detenidos en comisarías dado que se presume que éstos, tras ser dictada la prisión preventiva, no son trasladados a unidades penitenciarias por falta de plazas. Sin embargo, la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tiene información sobre la situación legal de los detenidos en sus comisarías.

El uso generalizado de la prisión preventiva indica también graves falencias judiciales que se traducen en otras violaciones de derechos. A diario aparecen en los periódicos historias de personas que permanecen meses y hasta años en esta situación y en muchos casos resultan absueltas por falta de pruebas, o bien casos en que los jueces declaran “error judicial”.³⁷ En otros estudios hemos demostrado que muchas prácticas de abuso de poder son ocultadas y permitidas

³⁷ Véase *Diario Hoy*, “Alarma por las absoluciones a inocentes presos durante años”, 16 de febrero de 2009.

tras el encarcelamiento preventivo, sobre todo las relacionadas con la *necesidad* de aumentar el número de detenciones policiales.³⁸

Al analizar las decisiones adoptadas durante la gestión del gobernador Scioli se advierte un abanico de políticas tendientes a extender el uso de la privación de la libertad en forma preventiva. Ése es el verdadero sentido de la expresión prisión preventiva. Durante 2008 se impulsó una fuerte postura en favor de la restricción de las excarcelaciones, que fue levantada y alimentada por los medios de comunicación, en algunos de los cuales se realizaron linchamientos virtuales de magistrados. Esta posición se tradujo, asimismo, en una nueva reforma del Código Procesal Penal (Ley 13 943) que terminó de consolidar las dinámicas restrictivas del Poder Judicial, ya que se propuso limitar la concesión de medidas alternativas y morigeradoras a la prisión preventiva (arts. 159 y 163).³⁹ Si bien se intentó explicar que desde el punto de vista normativo no se modificaba la regla de la libertad procesal del código vigente, en el plano discursivo durante la última campaña electoral se instaló en la agenda pública como “la reforma que limitó el uso de las excarcelaciones para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana de la provincia”.

Una interpretación sistemática del Código Procesal Penal reformado indica que los jueces pueden conceder excarcelaciones sin ninguna condición coercitiva adicional (si no existe riesgo procesal), pero sólo pueden aplicar las medidas alternativas a la prisión preventiva en forma excepcional.⁴⁰ En los hechos, esto significa que no conceden excarcelaciones ni medidas alternativas salvo en algunos supuestos de escasa lesividad que no tienen prevista pena privativa de libertad, y para las situaciones excepcionales humanitarias enumeradas en el texto del reformado art. 159.⁴¹ De este modo, la presión (normativa,

38 CELS, “Casos penales armados. Presos inocentes y el funcionamiento del sistema penal bonaerense: cuando la justicia penal es miope o prefiere mirar para otro lado”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

39 Durante la discusión parlamentaria, el CELS entregó al Poder Ejecutivo y a los legisladores un largo dictamen que analizaba la constitucionalidad de la reforma y lo que sería su impacto negativo en la justicia penal bonaerense. Sin embargo, el sistema político provincial avanzó con la cuestionada iniciativa. Véase la opinión del CELS sobre el proyecto de reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, de noviembre de 2008, disponible en <<http://www.cels.org.ar>>.

40 Íd.

41 La nueva redacción del art. 159 del Código Procesal Penal es la siguiente: “Alternativas a la prisión preventiva. Cuando se tratare de imputados mayores de setenta (70) años, o que padecieren una enfermedad incurable en período terminal, o cuando se tratare de una mujer en estado de gravidez o con hijos menores de cinco (5) años y siempre que el peligro de fuga o de entorpecimiento probatorio pudiera razonablemente evitarse por aplicación

política, mediática y en muchos casos judicial) para que los jueces no concedieran excarcelaciones fue cerrando también la vía de las medidas alternativas o de las morigeraciones a la prisión. Esto se tradujo en más personas privadas de libertad alojadas en condiciones inhumanas.

Otra estrategia utilizada para endurecer el sistema ha sido la promoción de juicios políticos a jueces que conceden libertades, utilizados como mensajes disciplinarios extorsivos para el resto del Poder Judicial bonaerense.⁴² Las declaraciones del gobernador Scioli durante los días del pedido de juicio político al juez Rafael Sal Lari fueron contundentes. Sin dar nombres, sostuvo:

Hay políticas hipergarantistas, hiperpermissivas, que en el tiempo han flexibilizado al máximo la justicia. Para este momento hace falta mayor firmeza y rigurosidad en las normas. Porque estamos ante delincuentes dispuestos a todo y el Estado de derecho tiene que estar también dispuesto a todo.

En esta campaña participaron, además, representantes del gobierno nacional, como el entonces jefe de gabinete Sergio Massa y el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Aníbal Fernández.⁴³

En una provincia en la que casi no se conceden excarcelaciones sin condiciones, la excepcionalidad de las medidas alternativas o morigeraciones im-

de otra medida menos gravosa para el imputado o de alguna técnica o sistema electrónico o computarizado que permita controlar no se excedan los límites impuestos a la libertad locomotiva, el juez de garantías impondrá tales alternativas en lugar de la prisión, sujeta a las circunstancias del caso, pudiendo establecer las condiciones que estime necesarias. El imputado, según los casos, deberá respetar los límites impuestos, ya sea referidos a una vivienda, o a una zona o región, como así las condiciones que se hubieran estimado necesarias, las que se le deberán notificar debidamente, como así también que su incumplimiento hará cesar la alternativa”.

42 Cfr. *Diario Hoy*, “Arrancó el jury al magistrado”, 8 de octubre de 2008. El caso paradigmático fue el pedido de juicio político al juez de garantías de San Isidro, Rafael Sal Lari, por haber concedido la excarcelación a uno de los imputados en un caso mediático.

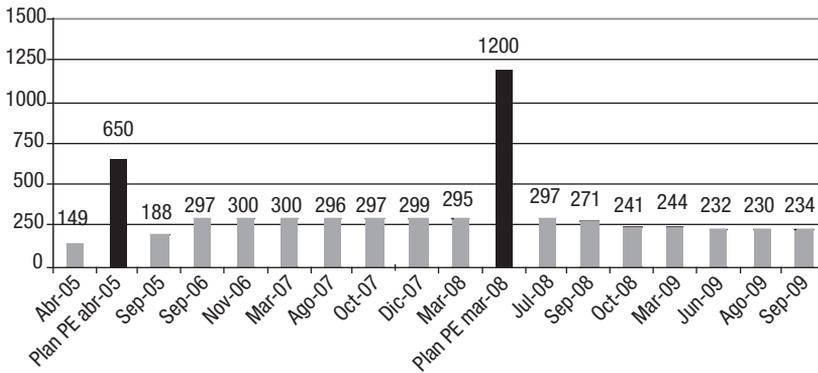
43 El entonces jefe de gabinete, Sergio Massa, se sumó a la embestida contra funcionarios judiciales: “A los jueces y fiscales inútiles también hay que separarlos [del cargo]” (*La Nación*, “Massa pidió echar a jueces y fiscales”, 8 de marzo de 2009). También lo hizo el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos Aníbal Fernández (*La Nación*, “Aníbal Fernández se sumó al pedido de juicio político contra el juez Sal Lari”, 30 de marzo de 2009, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1113555).

plica la imposición casi automática de la prisión preventiva. El nuevo índice ascendente de presos preventivos cercano al 80% lo comprueba.

Los datos sobre el uso de pulseras electrónicas como alternativa a la prisión preventiva son otra muestra del impacto de estas políticas. Si bien en abril de 2005 el gobierno provincial se había comprometido a incrementar la cantidad de pulseras electrónicas hasta llegar a un stock total de 650 unidades, y en mayo de 2008 la actual gestión anunció la pretensión de llegar a 1200 unidades,⁴⁴ a partir del crimen de Campana (que fue acompañado de gran conmoción mediática), en agosto de 2008, se modificó la política y, tal como se observa en el gráfico, se prefirió restringir su uso.

Esta situación es también responsabilidad del Poder Judicial. Por ejemplo, aun luego de la reforma mencionada del art. 159, en visitas realizadas a comisarías provinciales advertimos la presencia de una gran cantidad de mujeres con niños menores de cinco años que no contaban con estas morigeraciones, lo que implica que ni siquiera se cumple con el punto de la reforma procesal que habilitó estas medidas por razones humanitarias.

Evolución del uso de pulseras electrónicas vs. Declaraciones Poder Ejecutivo Provincial, Planes Penitenciarios 2005 y 2009



Fuente: CELS sobre la base de datos de Servicio Penitenciario Bonaerense.

44 Véanse fs. 843 y 2618 del Expte. 83 909, “Verbitsky, Horacio, representante del Centro de Estudios Legales y Sociales s/hábeas corpus”.

Estas limitaciones procesales son inconstitucionales porque lo excepcional debería ser la privación de libertad anticipada. Los estándares internacionales en materia de derechos humanos determinan la excepcionalidad de la prisión preventiva y su uso subsidiario respecto de las medidas alternativas.⁴⁵ Es el Código Procesal Penal el que debe ofrecer al juez el catálogo de medidas que hagan posible un uso estricto de la prisión preventiva, en línea con el principio de *ultima ratio*, y no a la inversa, como dispone el sistema del Código Procesal reformado.

Este nuevo aumento del índice de prisión preventiva revierte los avances que se habían alcanzado en el marco de la ejecución del fallo “Verbitsky”, en el cual la CSJN identificó al abuso del encarcelamiento preventivo como una de las causas principales del colapso del sistema carcelario.⁴⁶ Esta sentencia condujo a la reforma procesal de las leyes “Ruckauf” y a una aplicación más racional de la prisión preventiva por los jueces.⁴⁷ Es evidente que en contextos de hacinamiento y condiciones indignas de detención se impone una aplicación aun más limitada y la obligación de tomar medidas activas tendientes a disminuir su uso.

45 Cabe destacar que recientemente el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas le ha requerido al Estado argentino que comente, a la luz del derecho a no ser objeto de detención o prisión arbitraria (art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]), si la reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires sancionada en diciembre de 2008 es compatible con las disposiciones del PIDCP. Cf. Comité de Derechos Humanos de la ONU, “Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el cuarto informe periódico de Argentina”, CCPR/C/ARG/Q/4, 25 de agosto de 2009.

46 La CSJN sostuvo que “el 75% de presos sin condena, en caso de no hallarse colapsado casi totalmente el sistema judicial, está indicando el uso de la prisión preventiva como pena privativa de la libertad, contra toda la opinión técnica mundial desde el siglo XIX a la fecha, pues fueron criticadas desde el primer Congreso Penitenciario Internacional de Londres de 1872, en el que se destacaba ya su inutilidad, desatando una cadena de opiniones condenatorias que fue casi unánime a lo largo de todo el siglo XX. Hace casi cincuenta años, en el Segundo Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente (Londres, 1960), si bien se sostuvo la imposibilidad de suprimirla, se recomendaron los llamados “sustitutos” (voto de la mayoría, Cons. 62).

47 Como respuesta a la crisis judicial y penitenciaria, en marzo de 2006 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 13 449, por la que reformó el régimen de excarcelaciones del Código Procesal Penal. Esta modificación generó en gran medida la disminución del porcentaje de presos preventivos e impactó fuertemente en la situación judicial y penitenciaria provincial; comenzó el proceso de desaceleración de la tasa de encarcelamiento y una reducción a la mitad de la cantidad de detenidos en las comisarías.

Esto tiene particular gravedad ya que muestra la inexistencia de instancias provinciales que impidan formular políticas regresivas en cuanto al alcance de la protección de derechos. La Corte Suprema, a partir del fallo “Verbitsky”, estableció mandatos de mejora de la situación de violación estructural de derechos, e impuso a la provincia la carga de demostrar que sus políticas cumplen estas directivas y protegen los derechos involucrados. Sin embargo, ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Judicial bonaerenses han definido un plan que propenda a estos objetivos, ni se han preocupado por explicar de qué modo llegarán a cumplirlos. Es más bien la combinación del funcionamiento de estas agencias la que define el impacto de políticas desfavorables. Salvo excepciones, la Justicia provincial es proclive a convalidarlas.⁴⁸

Ante este escenario y previendo el impacto que tendrían las nuevas políticas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una audiencia para evaluar la situación provincial, de la que participaron autoridades bonaerenses y federales,⁴⁹ en la cual expresó su preocupación por la situación de las personas privadas de libertad en Buenos Aires. El comisionado Florentín Meléndez se refirió a los altos porcentajes de detenidos sin sentencia firme (entre el 70 y el 80%) y aseguró que se trataba de los niveles “más elevados en toda América Latina”.

A pesar de este panorama, durante noviembre de 2009, junto con la iniciativa para modificar el Código de Faltas, el gobierno propuso otra reforma al Código Procesal Penal para constreñir aún más el sistema de excarcelaciones. El proyecto proponía reinstalar que el criterio preponderante para analizar la procedencia de la prisión preventiva fuera la escala penal en expectativa del delito imputado, en detrimento de la evaluación en concreto de los peligros procesales, tal como demandan los estándares internacionales en la materia. La sanción de esta norma significaría un mayor menoscabo a la regla de la libertad durante el proceso penal y una nueva vulneración al principio de inocencia.

48 Frente a estas circunstancias, un grupo de jueces provinciales emitió una dura declaración de repudio titulada “Asedio a los jueces penales”. Asimismo, en abril de 2009 la Suprema Corte de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (SCBA) junto a la procuradora general dictaron una resolución en relación con “las manifestaciones públicas que, desde diferentes ámbitos, vinculan los factores de la inseguridad ciudadana al desempeño del Poder Judicial de la provincia” (cfr. Resolución 744/09).

49 Audiencia llevada a cabo el 23 de marzo de 2009 ante la CIDH, en el 134º período de sesiones, audiencia de situación general: “Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires”, 24 de marzo de 2009, video disponible en <http://www.oas.org/OASpage/videondemand/show/video.asp?nCode=09-0057&nCodeDet=5>.

El gobierno pretendió tratar el proyecto en modo inmediato. Sin embargo, gracias a la resistencia de diversos sectores políticos y de organizaciones sociales se logró que la iniciativa pasara a estudio de las comisiones de la Cámara de Diputados.⁵⁰

Por último, cabe señalar que el elevado índice de prisionización provincial también se explica por las medidas no adoptadas. A casi cinco años del fallo “Verbisky” aún está pendiente la reforma de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12 456) encomendada por la CSJN.⁵¹ En tal sentido, en mayo de 2007, la Suprema Corte de la provincia reiteró su exhortación para que “con la mayor celeridad posible [se] adecue la legislación de ejecución penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales”.⁵² Tal mandato fue remitido a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, en las decisiones del Máximo Tribunal provincial de octubre y diciembre de 2007.⁵³

Sin embargo, el Estado provincial siguió mostrándose indiferente frente al requerimiento judicial. Ello a pesar de existir una propuesta de reforma consensuada en una mesa de trabajo del Senado provincial que contó con la representación de los jefes de las bancadas de ambas cámaras legislativas, representantes de otros poderes y organizaciones de la sociedad civil.⁵⁴

50 Junto con un centenar de organizaciones, sindicatos, universidades, partidos políticos, jueces e investigadores expresamos el rechazo a estos proyectos. En este marco se realizó una conferencia de prensa en la Cámara de Diputados de la provincia en la que se señaló que, en caso de aprobarse, esta medida representaría un severo retroceso en materia de reformas democráticas destinadas a limitar el poder policial y una amenaza a las libertades y derechos de los ciudadanos. Para más información véase la declaración conjunta, disponible en

<<http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1207>>. Además, frente al impulso de las reformas, el 1º de diciembre de 2009 enviamos a la presidente de la nación una nota en la que manifestamos la preocupación del CELS por estas dos iniciativas (disponible en <<http://www.cels.org.ar>>). Como resultado de la fuerte movilización que se generó en contra de los proyectos se pasó su tratamiento para el próximo año, en las comisiones respectivas.

51 Cfr. CSJN, “Verbisky, Horacio s/hábeas corpus”, ya citado, punto resolutivo 7º.

52 Cfr. SCBA, Resolución 41, 2 de mayo de 2007, punto resolutivo 1º.

53 Cfr. SCBA, Resolución 250, 19 de diciembre de 2007, punto resolutivo 3º, y SCBA, Resolución Pres. 2062, 25 de octubre de 2007, art. 3º.

54 De estas reuniones participaron, entre otros, el Ministerio de Justicia, la Procuración General, la SCBA, la Defensoría de Casación, la Asociación por los Derechos Civiles, la Comisión Policial por la Memoria, Crecer en Democracia, Fundación de Estudios para la Justicia (FUNDEJUS), el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, el Colegio de Magistrados de la Provincia de

2. 3. LAS FACULTADES POLICIALES PARA DETENER MENORES DE EDAD Y SU ALOJAMIENTO EN COMISARÍAS PROVINCIALES

Las políticas que involucran a los niños que tienen contacto con agencias del sistema penal también mostraron serios retrocesos. Durante 2009 diversos funcionarios buscaron erosionar límites básicos e indispensables para estas agencias y ampliar, de modo inconstitucional, las facultades policiales de detención y derogar la prohibición de alojar a niños en comisarías de la provincia.

La persistencia del alojamiento de menores de edad en dependencias policiales y el incumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia quedaron en evidencia de la forma más atroz tras la desaparición, el 31 de enero de 2009, de Luciano Arruga, de 16 años. De acuerdo con diversos testimonios, Luciano fue visto por última vez privado de libertad en una comisaría de Lomas del Mirador.⁵⁵

Existen precedentes judiciales de instancias internacionales que limitan las facultades de detención de niños. La Corte IDH condenó en el caso “Bulacio vs. Argentina”⁵⁶ al Estado argentino por la vulneración de derechos humanos

Buenos Aires y el CELS. En la actualidad, el Ministerio de Justicia realizó una nueva convocatoria a una “Mesa de Trabajo acerca de la necesidad de reforma de la Ley 12 256 de Ejecución penal”. La entonces subsecretaria de Política Criminal, María Pía Leiro, señaló que, mediante esta nueva convocatoria, el gobierno de la provincia pretendía “testear” si aún se mantenían los consensos alcanzados en las mesas de trabajo organizadas por el Senado provincial en 2005 y 2007. Sin embargo, lo determinante para que dichas propuestas se conviertan en ley es que tanto el Ejecutivo como la Legislatura provincial asuman la decisión política de cumplir con la orden de la CSJN. La segunda reunión se llevó a cabo el 13 de octubre de 2009. En esa reunión se discutió sobre el contenido de la reforma de la Ley de Ejecución Penal, aunque la convocatoria no incluyó en el temario el mecanismo de control de sobrepoblación, una de las propuestas consensuadas y más relevantes para la situación actual (para más detalle véase el apartado 3.1, p. 199). Por el contrario, se discutió sobre algunos aspectos de la ley que resultan importantes para la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, pero que tendrán un impacto muy menor en relación con la situación de hacinamiento actual. Por acción u omisión, en este sentido los retrocesos atraviesan las distintas decisiones gubernamentales en materia de justicia penal, y condiciones de detención.

55 Para un relato del caso Luciano Arruga, véase el capítulo III de este Informe. Además, véase *Crítica de la Argentina*, “Luciano Arruga, el nuevo Miguel Bru”, 26 de marzo de 2009, disponible en <<http://www.criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=21908>>; *Página/12*, “Acto por Luciano Arruga. Convocan a un acto por su desaparición”, 24 de julio de 2009, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-128780-2009-07-24.html>>.

56 Cfr. Corte IDH, caso “Bulacio vs. Argentina”, sentencia del 18 de septiembre de 2003. En la actualidad, está en trámite la etapa de supervisión de la sentencia de la Corte IDH. Véase en este sentido Corte IDH, “Supervisión de

consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y definió los límites que tienen los Estados para otorgar facultades discrecionales (vía regulación legal o de hecho por la Administración) a las fuerzas de seguridad para privar de libertad a las personas, y, en particular, a niños, niñas o adolescentes, sin la correspondiente intervención judicial.

Si bien el alojamiento de cualquier persona en una comisaría es ilegal, la situación se agrava cuando se trata de niños. En esta línea, la CSJN estableció esa prohibición en 2005, en el fallo “Verbitsky”. Sin embargo, durante 2008 y 2009 se detectaron numerosos casos que quedaron registrados en diversas acciones judiciales gracias a la denuncia de varios defensores oficiales.⁵⁷ En octubre de 2008, el defensor público del fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, Julián Axat, interpuso un hábeas corpus en el que denunció que en la ciudad de La Plata persistía el alojamiento de menores de edad en las comisarías.⁵⁸ Señaló que sólo entre septiembre y octubre de 2008 se registraron al menos 102 ingresos de menores de edad en dependencias policiales del departamento judicial de La Plata. El juez hizo lugar al hábeas corpus y entre sus argumentos señaló que la situación era violatoria de lo dispuesto por la CSJN en “Verbitsky”.⁵⁹ El Ministerio de Seguridad apeló la resolución judicial. En respuesta, la Cámara de Apelaciones revocó el fallo de primera instancia alegando la necesidad de resguardar el principio de división de poderes.⁶⁰ Es difícil entender a qué tipo

cumplimiento de sentencia, resolución del 26 de noviembre de 2008”, disponible en <<http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm>>.

57 Por ejemplo, en julio de 2008 la titular de la Defensoría de Responsabilidad Penal Juvenil n° 14 de La Plata interpuso un hábeas corpus colectivo en el que denunció la repetición de “situaciones de ‘suma gravedad’ en las que jóvenes que han sido aprehendidos por personal policial han permanecido alojados en comisarías sin la pertinente derivación al Centro de Recepción de La Plata”. El juez a cargo resolvió entonces “prohibir el alojamiento aun provisoriamente de niños y jóvenes aprehendidos por la presunta comisión de un delito en dependencias policiales. Sentencia del titular del Juzgado de Garantías del Joven n° 2, del 4 agosto de 2008. La decisión quedó firme tras el rechazo de la apelación fiscal por parte de la Cámara.

58 En la acción se cuestionó, a su vez, la subsistencia de normas y la proliferación de prácticas por las que la Policía local detiene a niños y adolescentes de manera ilegal y arbitraria, frente a la nueva normativa en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia sancionada en la provincia.

59 Cfr. Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 1 de La Plata, causa “Defensoría Oficial de Responsabilidad Penal Juvenil n° 16 s/hábeas corpus”, Expte. 1(R)-15 918, sentencia del 30 de octubre de 2008.

60 Cfr. Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata, Sala II, causa “Defensoría Penal de la Responsabilidad Juvenil n° 16 s/hábeas corpus”, Expte. 14 486, sentencia del 30 de septiembre de 2009.

de división de poderes se refiere la decisión ya que una de las funciones principales del Poder Judicial es controlar que las políticas del Poder Ejecutivo no afecten derechos constitucionales de los ciudadanos.

El 2 de diciembre de 2009 la Suprema Corte de Buenos Aires revocó la decisión de la Cámara de La Plata y le ordenó un nuevo pronunciamiento. De este modo, se volvió a prohibir a la Policía departamental la facultad de demorar a menores de edad para su identificación o por la comisión de contravenciones.⁶¹

Gabriel Ganón, defensor general de San Nicolás, presentó un hábeas corpus por casos similares de ese departamento judicial.⁶² Cuestionó además la subsistencia de normas y la proliferación de prácticas por las que la policía local detiene a niños y adolescentes de manera ilegal y arbitraria. La acción planteó que estas acciones policiales arbitrarias e inconstitucionales se llevaban a cabo sin el debido control judicial.⁶³ El defensor acompañó la información de la Jefatura Departamental que registraba las privaciones de libertad de menores de edad efectuadas entre el 1º y el 31 de octubre de 2008, y que habían consignado no menos de 150 ingresos en apenas un mes, por causas no vinculadas con la comisión de ilícitos penales. Si bien la jueza de primera instancia hizo lugar a la acción del defensor, la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de San Nicolás concedió la apelación del fiscal y revocó aquella decisión. En su sentencia estableció que lo ordenado en “Verbitsky” se circunscribía sólo a proscribir el alojamiento de niños en los calabozos de las comisarías, pero no vedaba el traslado y la detención de menores de edad en otros ambientes de esas mismas dependencias. Así, los jueces apoyaron una práctica que la Corte asimiló con un trato cruel, inhumano o degradante.⁶⁴

A esto se suma la media sanción del Senado a un proyecto de ley que pretende duplicar los plazos que estipula la Ley 13 634 para librar la orden de de-

61 Véase la resolución de la SCBA, en la causa 109 111 caratulada “Defensoría Penal Juvenil n° 16 s/hábeas corpus”.

62 El planteo quedó registrado bajo el número de causa 28 171, en el Juzgado de Garantías n° 3.

63 En particular, se refiere a las “detenciones por averiguación de identidad” previstas en el art. 15 de la Ley de Unificación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires –Ley 13 482– que faculta al personal policial a detener personas con la sola invocación de la averiguación de identidad. Asimismo, a las “contravenciones” –Decreto-ley 8031/73–, a las aprehensiones registradas como “entrega a progenitores” y a las “averiguaciones de captura”.

64 Debe repararse que V. E. estableció que lo que configura “con gran certeza” un supuesto de trato cruel, inhumano o degradante es “la *presencia* de adolescentes y enfermos en comisarías o establecimientos policiales”. La decisión de la Cámara de Apelaciones fue recurrida, y está pendiente aún la resolución de la Cámara de Casación Penal de la provincia.

tención y para el dictado de la prisión preventiva de los menores de edad.⁶⁵ Si bien en el plano normativo, cuando se detiene a un joven se lo debe alojar en una alcaldía o centro de recepción del sistema de encierro de la Subsecretaría de Niñez, muchas veces los menores de edad son alojados en dependencias policiales. En esos espacios permanecen con personas mayores, no tienen la menor contención y se producen sistemáticamente hechos de violencia y tortura. Incluso las condiciones de detención en los centros de recepción también vulneran los derechos de los jóvenes.

Esta ampliación de los plazos implicaría una mayor vulneración de derechos y expondría a los niños a pasar más tiempo en ese contexto. La modificación de esta ley (arts. 41, 43 y 66), que dispone un régimen nuevo para la niñez y que está padeciendo innumerables problemas de implementación, representa sin lugar a dudas un paso atrás en la lucha contra la tortura, un ataque a la Convención de los Derechos del Niño y una muestra más de la continuidad de una política provincial de seguridad contraria a los derechos humanos.

La situación de la provincia de Buenos Aires demuestra que en nuestro país aún persisten serias incongruencias y graves resistencias con respecto a las prácticas vinculadas con la protección de derechos de los niños. Resulta preocupante el aval que estas medidas tienen por parte de la Justicia provincial, a pesar de que en estos casos es cuando más se advierte que el sistema punitivo actúa para “saldar” la deuda social que el Estado tiene con la niñez.

3. LA DESHUMANIZACIÓN DEL CASTIGO EN LOS LUGARES DE DETENCIÓN BONAERENSES

Las decisiones de política criminal mencionadas han tenido una consecuencia directa en el aumento de la población privada de libertad y, a su vez, en el agravamiento de las condiciones de detención. La falacia del tratamiento penitenciario y la reinserción social perdió sustento hace tiempo y actualmente el encarcelamiento se justifica por la racionalidad del castigo corporal, psíquico, y del aislamiento.

65 De acuerdo con el proyecto E-73/09-10, el juez tendrá veinticuatro horas y ya no doce para librar orden de detención de un niño o niña desde su aprehensión policial. A su vez, se pretende duplicar el tiempo límite para decidir la procedencia de la prisión preventiva desde la detención, de 5 a 10 días. Véase a este respecto *Clarín*, “Menores: el oficialismo quiere darle más poder a la Bonaerense”, 24 de octubre de 2009, disponible en <<http://www.clarin.com/diario/2009/10/24/policiales/g-02025714.htm>>.

Como en una historia cíclica, el gobierno pareció ignorar las consecuencias de las políticas implementadas. Tal como indicó el comisionado de la CIDH Florentín Meléndez,⁶⁶ en la mayoría de las unidades del SPB las condiciones materiales de detención resultan inhumanas. El último informe del Comité contra la Tortura, de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), muestra en detalle que se mantienen las inhumanas condiciones de detención, con personas sometidas a situaciones denigrantes, que ponen en juego a diario su integridad física.⁶⁷ Se trata de un sistema con altísimos índices de violencia estructural, sumamente represivo, y que no sólo es violento por acción sino también por omisión, por ejemplo en lo que respecta a las deficiencias en la atención médica. El paso por el sistema penitenciario implica mayores niveles de exclusión y lejos está de poder facilitar siquiera alguna inserción social.

3. 1. EL HACINAMIENTO Y LA FALTA DE DEFINICIÓN DEL CUPO CARCELARIO

La capacidad declarada del sistema contrasta con la población alojada. Según la última información oficial disponible, el sistema alberga a 24 905 personas en sus unidades⁶⁸ y a 4552 detenidos en comisarías,⁶⁹ lo que suma un total de 29 457 personas privadas de su libertad. Si se calcula sobre las 17 930 plazas carcelarias existentes (según la información oficial entregada a la Suprema Corte provincial en mayo de 2008),⁷⁰ la provincia de Buenos Aires mantiene un déficit de 11 527 plazas. Esta situación se debe en gran medida al importante aumento de la cantidad de detenidos que describimos en el apartado anterior; a fines de 2009 el SPB albergaba a casi un millar de personas más que dieciocho meses atrás.⁷¹

Una primera aproximación al problema permitiría concluir que la sobreocupación del SPB es del 38,9%. Sin embargo, si se incluye en este cálculo a

66 Audiencia de marzo de 2009 ante la CIDH, ya citada.

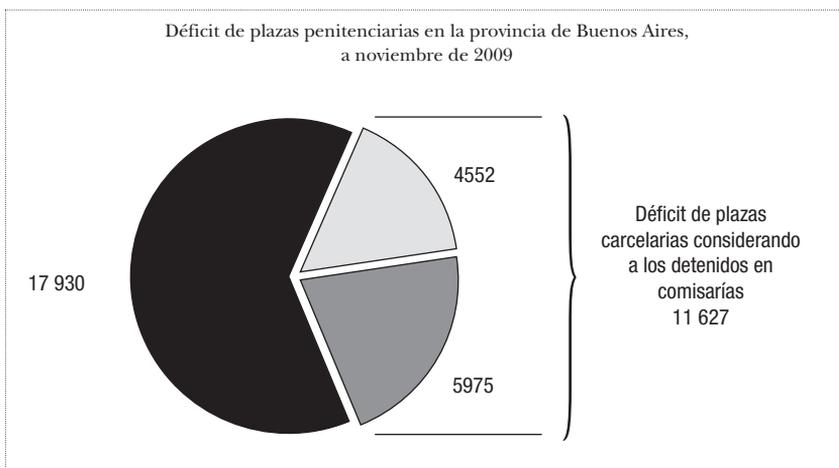
67 Véase Comisión Provincial por la Memoria, *El sistema de la crueldad IV*, Buenos Aires, 2009.

68 Servicio Penitenciario Bonaerense, parte diario, 22 de noviembre de 2009.

69 Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, parte diario, 22 de noviembre de 2009.

70 El gobierno provincial realizó este relevamiento para avanzar en un plan integral de infraestructura carcelaria solicitado por la SCBA como parte de la ejecución del caso (cfr. SCBA, Resolución 250/07, 19 de diciembre de 2007). Para acceder al relevamiento y al Plan Penitenciario presentado por el gobierno provincial véase el sitio sobre el hábeas corpus colectivo en <www.cels.org.ar>.

71 Según un parte del SPB, 24 208 personas en diciembre de 2007.



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

las 4552 personas en comisarías, la situación llega en realidad al 64,3% de sobrepoblación.⁷²

Cabe señalar que, en la medida que el hacinamiento y la sobrepoblación representan una de las cuestiones centrales del caso “Verbitsky”, se esperaba que

⁷² Como hemos mencionado en oportunidades anteriores, según el informe elaborado por el Consejo de Europa en 1999, los sistemas penitenciarios con una densidad igual o mayor al 120% se encuentran en estado de “sobrepoblación crítica” (citado en Elías Carranza [coord.], *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*, México, Siglo XXI, 2001, p. 20). Además, existe otro problema al que hay que prestar atención, el de la “sobrepoblación de sobrepoblación”, producto de los pabellones que hoy están clausurados. Esta situación no es en modo alguno excepcional sino que las deficiencias estructurales de las construcciones hacen que constantemente se encuentre inhabilitada una proporción considerable de las plazas (casi el 8% en el momento del relevamiento estatal). El día del relevamiento se encontraron alrededor de 24 pabellones clausurados por no satisfacer condiciones mínimas de habitabilidad. Esto equivale a unas 1364 plazas que no estaban en condiciones de ser usadas, si bien algunas inconsistencias o imprecisiones de la presentación (no se especifica muchas veces el sector de los pabellones clausurados, o no coincide la información de la planilla general con el detalle del informe de la unidad) dificultan un cálculo exacto de esta cantidad. Así se genera una doble sobrepoblación “permanente” que es indispensable considerar.

luego de estos años la provincia hubiera establecido, por lo menos, un estándar cierto y consensuado para estipular la capacidad del sistema y determinar el nivel de sobrepoblación. Sin embargo, ésta se ha negado a definir un indicador que permita debatir sobre la base de criterios claros y comunes a todos. Este punto fue remarcado como uno de los aspectos más deficientes de la propuesta gubernamental por la Secretaría de Planificación de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) al momento de evaluar la información que el gobierno provincial le envió en el marco de la ejecución del caso.⁷³

Lo más cercano a esta definición se produjo en el relevamiento de las unidades penitenciarias realizado en mayo de 2008, para el cual el gobierno provincial estableció algunos parámetros de medición: “considerando condiciones recomendadas de espacios mínimos de uso”, el sistema contaba con 16 874 plazas masculinas y 984 femeninas, lo que sumaba un total de 17 858.⁷⁴ Desde ese momento hasta la actualidad se inauguraron tres nuevas unidades: la U47, la U49 y la U53. Mientras que las dos primeras estaban incluidas en el relevamiento original (ya que era inminente su inauguración), la U53 no lo estuvo, por ello debe sumarse a la cantidad de plazas existentes.⁷⁵ En consecuencia, a partir de ese parámetro oficial y si se contabilizan las nuevas plazas creadas, la capacidad declarada del SPB es de 17 930 plazas.

Tal como hemos señalado en otros Informes, la falta de criterios claros para determinar el cupo carcelario pone en evidencia la discrecionalidad de las autoridades encargadas de fijar la capacidad de los distintos lugares de encierro y resta verosimilitud a los diagnósticos oficiales que pretenden minimizar la existencia de sobrepoblación. Esta situación ha permanecido a lo largo de los años y, si bien el gobierno mostró cierta voluntad con el relevamiento en mayo de 2008, la presión ejercida sobre el sistema penitenciario para absorber el incremento de personas detenidas lo hizo volver sobre sus pasos a los pocos meses.

73 La Secretaría afirmó que “es imprescindible establecer en forma consensuada, entre todas las partes intervinientes, cuáles son los parámetros y los estándares que deben tener en cuenta para el dimensionado de los déficits edilicios y de servicios penitenciarios en la provincia, base sin la cual no es posible acordar las líneas de acción que deriven en la superación de la situación actual. Pautas objetivas y normativa reconocida por los actores que permitan establecer metas y líneas de acción para alcanzarlas” (cfr. el informe de la Secretaría de Planificación de la SCBA, fs. 4105, Expte. 83 909, ya citado).

74 Anexo LV, “Población y plazas”, del Plan Edificio y de Servicios presentado por el Poder Ejecutivo el 5 de mayo de 2008.

75 Según el parte diario del SPB del 14 de septiembre de 2009, la Unidad 53 tiene 72 plazas masculinas.

El 29 de septiembre de 2009, en la Mesa de Diálogo realizada en el marco de la ejecución del caso “Verbitsky”, el gobierno se negó a seguir considerando la capacidad de las unidades penitenciarias según el estándar que había informado a la Suprema Corte bonaerense meses atrás.⁷⁶ En esa oportunidad volvió a afirmar que la capacidad de cada unidad era la que figuraba en los partes del SPB, por lo que se encontraba en alrededor de 25 000 plazas, y por ende la sobrepoblación en esos ámbitos resultaría inexistente.⁷⁷ El uso de este criterio representa un grave retroceso con relación al plan presentado por esta misma gestión.

En síntesis, 2009 mostró a un gobierno provincial que prefirió negar la situación crítica de sobrepoblación y dificultar el funcionamiento de los espacios de discusión sobre el tema. Ejemplo de ello fue la postura que sostuvo en la audiencia ante la CIDH en marzo. Sin embargo, meses después, los hechos evidenciaron que las advertencias sobre el empeoramiento de la situación estaban fundadas y representaban urgencias que debían ser atendidas.

Ante esta situación, se imponen las siguientes preguntas: ¿cómo es posible discutir una política seria para al menos reducir el nivel de sobrepoblación actual si el gobierno provincial no se compromete, siquiera, a determinar un parámetro ideal de capacidad del sistema, a partir del cual se evalúe cuántas personas podrían alojarse en condiciones dignas en la infraestructura existente, a la que se vayan agregando las plazas nuevas? ¿Cuál es la seriedad de una gestión que informa a la Suprema Corte provincial que el parámetro sobre el que se basarán todas las estimaciones para comenzar a trabajar ante la situación de emergencia es el que determina que hay una capacidad de 17 858 plazas y luego retorna a un parámetro que, de hecho, pretende convalidar unas 25 000 plazas? ¿La capacidad de alojamiento en condiciones dignas en la provincia es de 17 858 o de 25 000? ¿Sería creíble sostener que en la actualidad no existe sobrepoblación en el SPB y que sólo falta resolver el problema de los detenidos en comisarías?

La extrema gravedad de la situación de las cárceles provinciales es reconocida por funcionarios del SPB al momento de contestar los requerimientos judiciales en procura del otorgamiento de plazas penitenciarias para alojar a las personas detenidas en comisarías. Así, el alcaide mayor (E.G.) Norberto D. Eli-

76 Véase el acta de la mesa de diálogo del 29 de septiembre de 2009, disponible en <http://www.cels.org.ar/documentos/?texto=actas+de+las+reuniones&info=buscador_rs&ids=3&redir=1&mesh=todos>.

77 Los partes del SPB indican que el sistema tiene una capacidad de 24 231 plazas masculinas y 1136 plazas femeninas, que suman en total 25 367 plazas. Parte del SPB del 18 de septiembre de 2009.

zalde le comunicó al Tribunal Oral en lo Criminal n° 2 de Lomas de Zamora la imposibilidad material de trasladar a dependencias del SPB a las personas alojadas en una comisaría clausurada judicialmente:

solicito a V.E. sepa comprender que lo dispuesto precedentemente [el traslado de los detenidos] no se ha logrado materializar en los términos requeridos oportunamente, en razón de la difícil situación que atraviesa esta Institución en lo que a plazas de alojamiento se refiere, debido al apremiante estado de superpoblación en la que se encuentran la mayor parte de las Unidades Penitenciarias dependientes de este Servicio. Que, sumado al cúmulo de requerimientos judiciales del tenor de la presente, listados de hábeas corpus y solicitudes bajo apercibimiento de ley a la espera de ser cumplimentados, junto al incremento de clausuras de distintos pabellones y sectores de alojamiento por aplicación de recursos de hábeas corpus, etc.; reducen considerablemente la capacidad habitacional de nuestras dependencias (*análogamente a la situación que describen las distintas seccionales policiales de esta provincia*) y coartan toda posibilidad de acrecentar el número de plazas de alojamiento a otorgarse a diario, tomando en cuenta la exigua cantidad de libertades producidas en cada jornada. Situación que continuaría generando hacinamiento en nuestros establecimientos, coadyuvando a vulnerar uno de los preceptos fundamentales consagrados en el art. 18 de nuestra Carta Magna y fallos de jurisprudenciales [*sic*] asiduamente aplicables a dicha problemática, al agravar las condiciones de detención de aquellos a la espera de ser ingresados al sistema como así también de quienes que [*sic*] ya se hallan inmersos, concediéndose plazas en forma masiva.⁷⁸

El alojamiento de personas en establecimientos carcelarios por sobre su capacidad es, de por sí, un indicador de la violación a la garantía de los detenidos de recibir un trato digno y condiciones adecuadas de detención. Esta violación acarrea consecuencias concretas de suma gravedad para las personas privadas de su libertad y tiene repercusiones negativas en la ejecución de las penas.

78 Nota enviada el 15 de mayo de 2009, en el marco de la causa 1040/07, caratulada “Hábeas corpus correctivo en favor de la totalidad de los detenidos alojados en la Seccional Policial Lomas de Zamora sexta”, en trámite ante el Tribunal Oral en lo Criminal n° 2 de Lomas de Zamora.

Una de las medidas propuestas en los últimos años fue la creación de un sistema de control de la sobrepoblación carcelaria. Esta iniciativa se había consensuado incluso en un texto legal concreto, en las mesas de trabajo que funcionaron en 2007. El mecanismo prevé la creación de una comisión multidisciplinaria que tendría la función de determinar, a partir de pautas claras y transparentes, la capacidad de alojamiento de los establecimientos carcelarios del SPB. A su vez, se establecía un mecanismo concreto para resolver el problema del alojamiento de personas por encima de la capacidad de los establecimientos de detención.⁷⁹

A pesar de que esta última propuesta cuenta con estado parlamentario desde diciembre de 2007,⁸⁰ la iniciativa no es apoyada por la actual gestión de gobierno, lo que constituye un serio obstáculo para que pueda ser tratada en la Legislatura provincial. En este sentido, el subsecretario de Política Criminal del Ministerio de Justicia, César Albarracín, señaló que “dada la realidad actual no resulta prioritario y oportuno tratar el proyecto de ley de cupo”.⁸¹

La negativa del gobierno provincial a debatir esta propuesta es un indicador de los problemas que existen para implementar un mecanismo institucional que permita abordar el problema y controlar eventuales aumentos de la población carcelaria. Existen otras iniciativas legislativas que impulsan este tipo de dispositivos, como la propuesta que Eugenio Zaffaroni y Lucila Larrandart realizaron para el sistema de responsabilidad penal juvenil en el ámbito nacional. Esa iniciativa incluye la creación de una instancia que determinará la capacidad máxima de alojamiento de los establecimientos de detención y un mecanismo de reducción de la población frente a supuestos de sobrepoblación.⁸²

79 Ya en 2005, el propio Ministerio de Justicia provincial puso de manifiesto ante la CSJN “como parte de una solución definitiva al problema” (*sic*) de la sobrepoblación en los centros de detención de la provincia la existencia de un proyecto de ley de “Control del Cupo Penitenciario”. Véase a este respecto el informe del Ministerio de Justicia del 4 de abril de 2005, Expte. 83 909, citado, fs. 809.

80 Se trata del proyecto D-897/09-10 (originariamente D-2139-07-08) presentado por la diputada Laura Lorena Berardo. El proyecto reproduce, precisamente, la propuesta consensuada en la mesa de trabajo del Senado provincial. En diciembre de 2008, fue aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la provincia.

81 Cfr. el acta de la reunión desarrollada en el Ministerio de Justicia de la provincia el 13 de octubre de 2009.

82 En este punto, la propuesta dice: “Art. 45. Una vez por año el tribunal de máxima instancia de cada competencia territorial inspeccionará los establecimientos especializados a los que se destinen los adolescentes condenados de su jurisdicción, y con el asesoramiento del equipo especializado y de los profesionales de establecimientos públicos que solicite

El hacinamiento en las cárceles provinciales recrudece aún más las inhumanas condiciones de detención que caracteriza a la mayoría de las unidades del SPB. Como dijimos, esta situación fue reconocida por Florentín Meléndez, relator especial para los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas de la CIDH. En la audiencia llevada a cabo en marzo de 2009 ante la Comisión, el relator sostuvo que en sus visitas anteriores:

[...] hemos constatado altos niveles de hacinamiento, hemos constatado estados de salubridad inaceptables definitivamente, bajo todo punto de vista humano. Hemos detectado falta de medidas para garantizar una adecuada separación de categorías entre personas privadas de la libertad, que no sólo deben garantizar separación de procesados y condenados, sino otro tipo de categorías, como tal lo planteamos en los principios de la Comisión. Hemos detectado, también, situaciones de alta precariedad de servicios básicos, o ausencia de servicios básicos en centros de detención, y también en cárceles, donde hay condenados hemos detectado la ausencia o fragilidad de programas de rehabilitación o de reinserción social.⁸³

La situación es de tal gravedad que incluso las unidades penitenciarias o los módulos inaugurados durante los últimos años padecen falencias estructurales incompatibles con los estándares legales sobre condiciones de detención.

Una mención extra merece la problemática específica respecto de las mujeres privadas de libertad, población que ha crecido a un ritmo acelerado en los

y los que proponga la Defensa Pública competente en el lugar, determinará la capacidad máxima de alojamiento de éstos y la comunicará al Poder Ejecutivo provincial, ciudadano o nacional, según corresponda. Determinada esa capacidad máxima, bajo ningún concepto podrá excederse en más del 10%. Si excediese ese porcentaje, se procederá a sustituir las penas de internación para los adolescentes que tengan menor pena o los que estén cercanos a su egreso, hasta alcanzar la población correspondiente a la medida máxima indicada”. Propuesta presentada en el marco de la convocatoria realizada por la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados de la Nación para discutir sobre la reforma del régimen penal juvenil, el 28 de abril de 2009.

83 Florentín Meléndez, audiencia ante la CIDH, 23 de marzo de 2009, 134^o período de sesiones, audiencia de situación general: “Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires”, 24 de marzo de 2009, video disponible en <<http://www.oas.org/OASpage/videondemand/show/video.asp?nCode=09-0057&nCodeDet=5>>.

últimos años y para quienes el encierro representa una situación de mayor vulnerabilidad. En la actualidad, hay 1097 mujeres en el SPB y 89 niños que viven con sus madres en prisión.⁸⁴ Del total de mujeres, 25 estaban embarazadas.⁸⁵ Además, hay 297 mujeres detenidas en comisarías.

El alojamiento de niños con sus madres en prisión se traduce en la constante violación de sus derechos y genera una situación preocupante. Diversos informes muestran serias deficiencias con respecto a la alimentación y el acceso a la salud, y se advierte que padecen enfermedades respiratorias y dermatológicas debido a las condiciones de detención que ponen en peligro su integridad física. Además, existen serias limitaciones en el acceso a actividades vitales de los niños, tales como la educación y la recreación. En este contexto, se mantienen situaciones de tensión reiteradas, que han demostrado la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, sumadas a los problemas regulares para acceder a la Justicia.⁸⁶

Las políticas implementadas carecen de programas adecuados en materia de salud. Diversos informes de defensores oficiales y organismos de control dan cuenta de estas privaciones. La falta de personal médico y de móviles de traslado restringe el acceso a la salud extramuros. También se encuentran restricciones en los derechos de salud sexual y reproductiva, y se señalan las pésimas condiciones de salubridad en las que están detenidas. Advierten, asimismo, de las malas condiciones materiales de detención, los sistemas de visitas y los procedimientos de requisas intensivas a los que son sometidas, que incluye el desnudo total y las inspecciones vaginales.⁸⁷

84 SPB, parte diario, 14 de septiembre de 2009.

85 Datos de julio de 2009. Véase Comisión Provincial por la Memoria, *El sistema de la crueldad IV*, ob. cit.

86 Así, por ejemplo, se advierten varias situaciones en las cuales las detenidas buscan manifestar estas violaciones a sus derechos. Sólo por citar un ejemplo, cabe mencionar el reclamo de 7 de las 27 chicas alojadas en una comisaría de la mujer en pos de que se reforme el sistema de visitas (véase *Diario Hoy*, “Tensión en una comisaría”, 21 de mayo de 2009).

87 En este punto, es dable mencionar que la CIDH, frente a un caso de la Argentina, sostuvo que la revisión o inspección vaginal sólo excepcionalmente resulta legítima, siempre que se cumplan cuatro condiciones: 1) que sea absolutamente necesaria para lograr la seguridad en ese caso específico, 2) que no haya alternativa alguna menos lesiva, 3) que medie una autorización judicial, y 4) que sea realizada únicamente por profesionales de la salud (cfr. CIDH, “Informe 38/96, caso 10 506”, Argentina, 15 de octubre de 1996). A su vez, el Comité contra la Tortura de la ONU, en sus “Observaciones finales al cuarto informe periódico de la Argentina”, formuló varias recomendaciones al Estado argentino, entre ellas, que “tome las medidas necesarias para garantizar que las requisas personales respeten plenamente la dignidad y los derechos humanos de toda persona,

3. 2. EL ALOJAMIENTO DE PERSONAS DETENIDAS EN COMISARÍAS COMO VARIABLE DE AJUSTE DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA A COSTA DE LA VIOLACIÓN EXTREMA DE DERECHOS

La irracionalidad de un sistema que encarcela de manera compulsiva, incluso cuando se trata de delitos de escasa lesividad y sin considerar el espacio disponible para el alojamiento de los detenidos, implica el ejercicio constante de violencias sobre los cuerpos de las personas privadas de libertad. Esto sale a la luz en cualquiera de los relatos que se escuchan en una comisaría, y a veces son noticia. Tal fue el caso de Nahuel Balsano, de 21 años, detenido acusado de intento de hurto y alojado en una comisaría en Dock Sud, donde murió en abril de 2009 por un incendio que tuvo lugar tras un supuesto motín.⁸⁸

En 2005, ante la intimación de la CSJN, el gobierno provincial reconoció que resultaba imperioso disminuir la población detenida en comisarías. La situación se descomprimió: entre mayo de 2005 y diciembre de 2007, la población detenida en dependencias policiales se redujo a menos de la mitad, al pasar de 6035 personas a 2782. No obstante, esta tendencia decreciente se interrumpió durante la actual gestión. En noviembre de 2009 las comisarías de la provincia de Buenos Aires albergaban a 4552 personas, el 63,6% más que a fines de 2007, lo que indica que se volvió a concentrar en las comisarías el punto de fuga de la crisis penitenciaria.

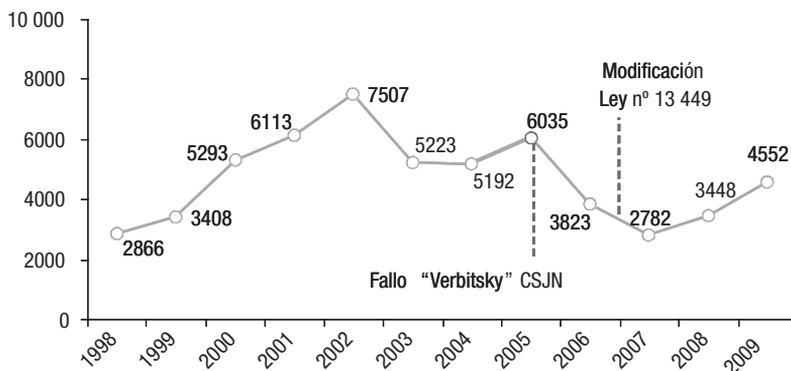
Se trata de una población desconocida hasta para las cifras oficiales, que sufre a diario un trato que viola todos y cada uno de sus derechos. Las comisarías de la provincia reproducen situaciones inhumanas de detención que superan el límite de lo concebible. La simple visita a las comisarías evidencia esta situación y, sin embargo, nada parece asombrar lo suficiente. Sólo así pueden leerse las decisiones dirigidas a aumentar la cantidad de personas privadas de libertad, que convierten a las comisarías en depósitos de cuerpos sin prerrogativas.

El incremento de las personas detenidas en comisarías, durante los dos primeros años de gestión del gobierno provincial, ha sido uno de los indicadores más claros del endurecimiento del sistema penal. Este aumento ha sido contradictorio con las declaraciones públicas del gobernador Scioli al comienzo

en pleno cumplimiento con las normas internacionales" (cfr. CAT/C/CR/33/1, 10 de diciembre de 2004).

88 Véanse *Prensa de Frente*, "Otra muerte joven con el sello de La Bonaerense en Avellaneda", 2 de junio de 2009, y "El caso de Nahuel Balsano", 5 de junio de 2009, disponible en <<http://www.cja.com.ar/index.php?action=Noticias::detalle&id=126>>.

Cantidad de personas privadas de su libertad alojadas en dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Años 1998-2009



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: Los datos de 2009 corresponden al 22 de noviembre.

de su gestión, cuando expresó que el vaciamiento de las dependencias policiales sería inminente.⁸⁹

Conforme destacamos antes, casi 2000 personas se sumaron a la población detenida en comisarías en un año y once meses.

Este gráfico muestra que, en contradicción con el mandato del máximo tribunal, se continuó utilizando a las comisarías de la provincia de Buenos Aires como un sucedáneo del SPB a fin de sobrellevar el déficit de plazas en las cárceles. La insistencia en esta modalidad de encierro demuestra la ausencia de un diagrama serio de política criminal y penitenciaria, con previsión de los efectos que las medidas dictadas tienen.

Las personas privadas de libertad en las comisarías son las que se encuentran en peores condiciones de habitabilidad, sufren más el hacinamiento, la falta de luz y aire, no tienen acceso a espacios de recreación, trabajo o estudio. Los de-

89 Cfr. *Diario Hoy*, "Casal le puso fecha a la construcción de diez alcaldías en la Provincia", 12 de agosto de 2008; *Clarín*, "Prometen trasladar a detenidos en comisarías", 29 de abril de 2008, disponible en <www.clarin.com/diario/2008/04/29/policiales/g-04002.htm>; *El Día*, "Plan para mejorar las cárceles", 26 de abril de 2008.

tenidos están en calabozos de condiciones insalubres las veinticuatro horas, durante meses y en algunos casos durante años. Los riesgos que esta situación conlleva para la integridad física de las personas que la padecen constituyen, sin lugar a dudas, el sometimiento a un trato cruel, inhumano y degradante.

La gravedad de esta situación es tal que incluso se ha optado por el alojamiento de los detenidos en comisarías clausuradas por orden judicial. El comisionado jefe de policía de la Departamental XXIX Lanús, Carlos M. Giordano, describe con crudeza este escenario, en una nota dirigida, el 11 de junio de 2009, al director del SPB. Allí refiere:

Que de las 27 dependencias que conforman esta jefatura, 13 poseen clausurados sus calabozos por orden judicial, otras cuatro alojan determinadas temáticas (2 mujeres, 1 miembro FFSS, y otras, violadores)⁹⁰ quedando solamente para alojar masculinos 10 dependencias, las que cuentan con restricción de alojamiento, también dispuestos por orden judicial, lo que hace que exista un exceso en los cupos de más del 100%, llegando a tener un total de 262 detenidos que exceden estos cupos; y las detenciones que día a día se producen van agravando aun más el problema, no sólo en lo que a exceso refiere, sino que ello se traduce en hacinamientos, peleas de los internos entre sí y con el personal policial, conflicto los días de visitas de familiares, por la gran cantidad de personas que se concentran, y por qué no, peligro inminente de fuga, por lo que se refuerzan constantemente las medidas de seguridad, lo que significa que mengua la cantidad de personal en tareas de prevención

A esta situación es inherente el incremento de los niveles de tensión en las comisarías y la propagación de situaciones de violencia. A diario se hacen públicos hechos que ponen seriamente en riesgo la integridad física de los detenidos, como fugas, incendios, motines, peleas entre internos y violencia por parte del personal policial.⁹¹ El contexto es aún más grave cuando se advierte

90 En este punto, el comisionado se refiere a las dependencias que alojan mujeres, miembros de las fuerzas de seguridad y personas acusadas de cometer delitos contra la integridad sexual.

91 Sólo por citar algunos ejemplos, las siguientes noticias relatan situaciones de tensión y violencia que se desatan en comisarías sobrepobladas y que por lo general dejan un saldo alto de heridos. En este sentido, véanse *Diario Hoy*, "Superpoblación de presos y deficiencias en comisarías", 20 de mayo de 2008; *Diario Hoy*, "Descontrol", 12 de agosto de 2008; *Diario Hoy*, "Tensión en los calabozos de City Bell", 2 de octubre de 2008; Télam, "Motín de detenidos e incendio en una comisaría de Ezpeleta", 8 de octubre de 2008.

que persiste el alojamiento permanente en comisarías de personas con graves problemas de salud, como por ejemplo cáncer, sida, sífilis, bronquitis, neumonía, epilepsia, entre otras. La naturalización de esta situación es parte de las regresiones mencionadas, sobre todo si se advierte que en “Verbitsky” la CSJN ordenó al Estado provincial hacer cesar en el plazo de sesenta días el alojamiento en dependencias policiales de personas enfermas.

En una visita a la Seccional Esteban Echeverría 2^a, en la localidad de Luis Guillén, Lomas de Zamora, realizada el 1^o de julio de 2009, junto con las defensoras oficiales del departamento, encontramos que estaba alojado N., acusado de comercialización de estupefacientes. Tenía una exagerada eventración abdominal, por lo que necesitaba una cirugía urgente y padecía, además, problemas respiratorios. Con dificultad contó que estaba en un estado de salud que requería resguardos y atención médica constante. Desde que estaba allí alojado su situación había empeorado. Sin embargo, los informes médicos señalaban que “al examen físico no presenta lesiones clínicamente diagnosticables de reciente data, visibles sobre la superficie corporal”,⁹² y cada uno de los responsables de su detención entendía como natural esta situación. N. no tiene casa, con lo cual los distintos funcionarios asumían que no podían darle una morigeración de la pena privativa de la libertad. Como resultado casi automático, permanecía detenido en la comisaría, en un calabozo en el que resultaba difícil respirar y al que el médico hacía tiempo no visitaba.

La crudeza de la situación volvió a hacerse manifiesta ante el mencionado incendio de la comisaría de Lomas del Mirador, a causa del cual murieron cuatro personas y varias resultaron heridas.

Esta situación ha sido denunciada incluso por altos jefes policiales, que informan sobre el impacto negativo que tiene para la función policial que las comisarías sean utilizadas como lugares permanentes de detención. Esta política implica no sólo que personal no preparado esté a cargo de las personas detenidas, sino que además se distraigan recursos policiales y esfuerzos en turnos que cubren las veinticuatro horas de los 365 días, con la consiguiente sustracción de un número importante de efectivos a la tarea específica de la policía. De este modo, las políticas de encarcelamiento descriptas producen el efecto paradójico de incrementar los niveles de violencia dentro y fuera de los lugares de detención, distraer recursos de la seguridad y engañar sobre los resultados que se persiguen. El círculo vicioso de esta política fracasada y violatoria de derechos se refuerza con las medidas de igual contenido que propone el

92 Informe médico realizado al ingresar. Dr. Frías, Marco Alberto, médico de policía, Comisaría Esteban Echeverría, 17 de junio de 2009.

gobierno provincial cada vez que las consecuencias de sus actos vuelven a generar alarma social.

3.3. LA CONSTRUCCIÓN DE CÁRCELES COMO RESPUESTA A TODOS LOS MALES

Es sabido que la forma en que se define un problema determina el tipo de acciones que se eligen para solucionarlo. Dado que el gobierno provincial considera que el problema carcelario se reduce a la sobrepoblación, y que ésta responde sólo a una cuestión de infraestructura edilicia, las políticas planteadas para afrontarlo se circunscriben a promover la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, sin problematizar el grado de encarcelamiento que, como ya dijimos, se incrementó y continúa siendo elevado en relación con la media nacional⁹³ y latinoamericana.

De acuerdo con esta perspectiva, el gobierno elaboró el “Plan edilicio y de servicios” mencionado en los apartados anteriores, en respuesta al requerimiento efectuado por la Suprema Corte de la provincia.⁹⁴ Esta propuesta gubernamental pretendió abordar la problemática de la sobrepoblación y de las condiciones de detención en las unidades penitenciarias bonaerenses. Sin embargo, mediante la implementación de este plan repitió el enfoque que entiende que el hacinamiento obedece sólo a la falta de espacio en las cárceles. Este abordaje errado, que condicionó la elaboración del plan, permite inferir que la propuesta no estará en condiciones de responder a una situación de la gravedad antes descrita.

El gobierno no ha previsto soluciones de largo alcance por fuera de la construcción de nuevas plazas penitenciarias. Y aún más preocupante es que, si se cumpliera, resultaría insuficiente dado que la población penitenciaria crece más rápido que la edificación de nuevas unidades.⁹⁵ La construcción de cárceles aislada de un cambio sustantivo de la política criminal y judicial sólo garantiza la necesidad de construir más cárceles en el futuro. La inviabilidad de esta apuesta en el largo plazo resulta evidente. Las prisiones que puedan alojar en

93 La tasa de encarcelamiento de la Argentina no puede calcularse para el año 2008 debido a las restricciones en el acceso a la información en temas de estadísticas criminales. El último dato oficial disponible para 2006 indica 156 encarcelados cada 100 000 habitantes. Cfr. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), *Informe anual 2006*. Disponible en <<http://www2.jus.gov.ar/politicacriminal/inicio.asp>>.

94 Cfr. SCBA, Resolución 250, ya citada.

95 Véase CELS, “Análisis del plan edilicio y de servicios” y “La agenda de derechos humanos: sin lugar para las personas privadas de libertad”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, disponibles en <<http://www.cels.org.ar>>.

condiciones dignas a los presos de hoy no serán suficientes para alojar a los que el sistema indica que habrá mañana. El ex gobernador Eduardo Duhalde dijo sobre el final de su mandato que la Argentina y la provincia de Buenos Aires no tenían recursos equivalentes a los de los Estados Unidos como para permitirse ese enfoque.

Durante la gestión del gobierno anterior se presentó un plan de construcción de cárceles muy ambicioso.⁹⁶ En ese entonces se proyectaba construir 5644 nuevas plazas, incorporando al sistema 7 alcaidías para desagotar las dependencias policiales, 5 unidades penales y algunos anexos en penales ya existentes. Este plan sufrió importantes demoras (algunas de las unidades se inauguraron con 2 y hasta 3 años de retraso). Pero, con excepción de una de las alcaidías proyectadas (la de Ezpeleta), se completó.

Sin embargo, a cuatro años de aquel planteo, la situación poco ha cambiado en la provincia. Continúan registrándose preocupantes niveles de sobrepoblación en los penales, las comisarías están una vez más llenas, las condiciones de detención siguen siendo inaceptables y sólo hay renovadas promesas de más construcción. Estas experiencias del pasado próximo deberían servir para no repetir políticas ineficaces. Por ejemplo, ninguna de las alcaidías construidas pudo cumplir su función: hoy son unidades penales de hecho, que alojan personas por tiempo indefinido. En efecto, el Estado provincial proyecta construirles espacios para talleres y educación, ya que estos establecimientos –edificados en su origen para albergar personas por cortos períodos de tiempo– no tienen esos servicios.

Es decir que a pesar del esfuerzo y los recursos dirigidos a la ampliación del sistema éste siguió funcionando de manera muy deficiente y no se produjeron mejoras en las condiciones de detención. Como dijimos, la provincia mantiene una sobrepoblación de alrededor del 64%.

Diversos estudios han demostrado que la construcción de cárceles no debe ser la respuesta a los conflictos sociales. Tal como señala Thomas Mathiesen,

un sistema carcelario es como una bestia de presa insaciable, un depredador que nunca está satisfecho. Las cárceles casi siempre están llenas hasta los topes, cuando no masificadas. Ésta parece ser la norma, tanto si el índice de delito registrado aumenta como si disminuye. [...] En consecuencia, una vez construida cualquier nueva prisión será llenada hasta los topes, mientras que las viejas prisiones

96 Este plan fue presentado en el marco de la audiencia pública realizada ante la CSJN el 14 de abril de 2005.

permanecerán. Los argumentos de la irreversibilidad y de la insaciabilidad interactúan, reforzándose mutuamente.⁹⁷

Más allá de esta crítica a la concepción política de las medidas, el plan presentado por el Poder Ejecutivo provincial también tiene serias deficiencias, que fueron señaladas por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria, tanto en el expediente judicial⁹⁸ como en el espacio de la Mesa de Diálogo. Sin embargo, el gobierno omitió dar respuestas a las observaciones formuladas y se mostró reticente a debatir estos planteos en los ámbitos institucionales desarrollados a partir del fallo “Verbitsky”.

La Suprema Corte bonaerense le corrió traslado al gobierno provincial de las observaciones críticas planteadas por el CELS y la Comisión, y el 22 de diciembre de 2008 le solicitó algunas aclaraciones adicionales, en virtud de la evaluación del plan realizada por el Área de Infraestructura de la Secretaría de Planificación del tribunal.⁹⁹ Ante la falta de repuesta del gobierno, la SCBA reiteró la solicitud en abril de 2009. Pocos días después, el ministro de Justicia de la provincia informó al tribunal sobre el “Avance del Plan Operativo de Infraestructura y Servicios”.¹⁰⁰ Pero esta nueva presentación no aportó la información solicitada, ni tuvo en cuenta las observaciones hechas por el CELS y la CPM. En tal sentido, la Secretaría de Planificación de la SCBA destacó:

Si bien ha sido incorporada nueva información respecto del informe original, ésta no satisface totalmente los requisitos necesarios que permitan la evaluación y posible seguimiento posterior del cumpli-

97 Estas ideas las presenta el autor en un artículo acerca de las razones para no construir más cárceles. En este sentido, agrega que las prisiones no rehabilitan, no cumplen una función de prevención general, tampoco funcionan como incapacitación y no sirven para cumplir con un ideal de justicia. Además, afirma que una vez construidas son irreversibles, insaciables, inhumanas, contradicen los valores básicos y no ayudan a las víctimas. Finalmente, afirma que existen otras formas de resolver el problema de la masificación. Véase Thomas Mathiesen, “Diez razones para no construir más cárceles”, *Nueva Doctrina Penal*, n° 1, 2005.

98 Cfr. Expte. 83 909, citado, fs. 2926 y ss.

99 Las aclaraciones solicitadas por la SCBA fueron las siguientes: “a) En función de las acciones proyectadas a realizar, especialmente las referidas a obras en general, se establezcan los montos de inversión, los tiempos de ejecución y los insumos básicos para la concretización del plan en cuestión. b) La información respecto de los mecanismos de actualización de los datos para el seguimiento del estado de ejecución del plan proyectado” (cfr. fs. 2947 del expediente ya citado).

100 Fs. 3052/3124 del expediente ya citado.

miento de los objetivos planteados, sean éstos parciales o definitivos. Por otra parte el informe se limita a detallar las actividades realizadas y aquellas que se encuentran en curso, aunque las mismas no están contenidas en un plan que establezca en principio cuál es la política, qué cantidad de detenidos se estima alojar, cuál es el régimen de detención y cuál es la cantidad de metros cuadrados de superficie cubierta necesaria por detenido, entre otros aspectos. En otras palabras, y como dijimos más arriba, es imprescindible el establecimiento de pautas objetivas y normativa reconocida por los actores que permitan consensuar metas y líneas de acción para alcanzarlas.

3.4. LA TORTURA, EL MALTRATO Y LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE VIOLENCIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En septiembre de 2009 se difundió en los medios masivos de comunicación un video que registró el episodio de torturas del que fue víctima Carlos Maidana, el integrante del SPB que fue sometido a una “bienvenida carcelaria” por sus compañeros de fuerza en la unidad de Melchor Romero. Estas personas, encargadas de la seguridad de la cárcel, le impusieron aquellas vejaciones con las que están acostumbrados a castigar los cuerpos de los detenidos y que remiten a la continuidad de las más perversas prácticas del terrorismo de Estado.

Tal como señalara el CELS con un conjunto de organizaciones, la repercusión de estas imágenes hizo visible lo que se pretende silenciar: la tortura existe en la Argentina y es parte de la vida en los lugares de encierro.¹⁰¹ Del mismo modo, persisten las condiciones políticas, culturales y sociales que la hacen posible y tolerable cuando se trata de violencias que recaen sobre las personas detenidas. Situaciones que, en la mayoría de los casos, son rutinizadas y negadas por funcionarios políticos y por jueces, fiscales y defensores.¹⁰²

La tortura y el maltrato constituyen la dimensión más cruda de la violencia carcelaria. Responden a diversos factores y ecuaciones de fuerza en el SPB, vinculados con el disciplinamiento y el gobierno de los lugares de detención, con

101 Véase “Organizaciones sociales repudian las torturas sufridas por un integrante del Servicio Penitenciario Bonaerense”, 10 de septiembre de 2009, disponible en <<http://www.cels.org.ar>>.

102 Véase por ejemplo Paula Litvachky y Josefina Martínez, “La tortura y las respuestas judiciales en la provincia de Buenos Aires”, CELS, *Colapso del sistema carcelario*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

hechos de corrupción y de encubrimiento de delitos y con venganzas personales, entre otras cosas.

La persistencia de estas prácticas en las agencias estatales encargadas de la custodia de los detenidos resulta alarmante y es inexcusable la falta de políticas específicas que atiendan el problema. Sin duda, la sobrepoblación y el hacinamiento incrementan el nivel de conflictividad y agudizan la represión.

Estos padecimientos descriptos en informes, presentaciones judiciales y foros públicos forman parte de la cultura y del sistema de gobierno de las cárceles y comisarías. Las imágenes no dan lugar a eufemismos hipócritas. Es necesario dejar en claro que los hechos que tomaron difusión pública responden al patrón estructural de violación de derechos humanos que pesa sobre las personas detenidas.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires minimizó en cuanto oportunidad tuvo la importancia y magnitud de esta situación estructural, a través de la negación y el impulso de medidas superficiales e infructuosas. De hecho, después de las torturas sufridas por Maidana, se tomaron medidas sobre las responsabilidades individuales pero no en relación con la situación estructural. En este sentido, en el Plan Penitenciario presentado ante la SCBA el gobierno provincial ni siquiera había considerado como parte del diagnóstico y las medidas a implementar las violencias ejercidas por las mismas fuerzas del SPB, como si no se tratara de una violencia sistemática y estructural del sistema.¹⁰³

El Poder Judicial se ha desentendido siempre de esta situación, hecho que es evidente si se analiza el altísimo índice de impunidad que muestran las denuncias.¹⁰⁴ Sin un compromiso cierto de la Justicia para involucrarse en este tema será difícil conseguir cambios sustantivos.

La información concreta que pudo relevarse sobre la situación muestra un panorama que exige respuestas enérgicas. En 2007 se registraron 100 muertes en las cárceles bonaerenses, de las cuales 42 fueron violentas (homicidios en peleas, presuntos suicidios, quemados, etcétera). Durante 2008, la cifra ascendió a 112 y el 41% fueron traumáticas, según clasificación del propio SPB.¹⁰⁵ En la citada audiencia de marzo de 2009 ante la CIDH, el comisionado Florentín Meléndez enfatizó que este indicador –el 41% de muertes traumáticas– resulta muy elevado y preocupante.

103 Véase CELS, “Análisis del plan edilicio y de servicios”, disponible en <<http://www.cels.org.ar>>.

104 Véase Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, *ob. cit.*, p. 247.

105 *Ibíd.*, p. 65.

En lo que respecta a 2009, según los datos oficiales¹⁰⁶ volvieron a registrarse 112 muertes. En la clasificación que hacen las autoridades se consigna que de ellas, 37 murieron violentamente: 24 fueron asesinadas, 8 personas habrían cometido suicidio y otras 5 murieron en otras situaciones violentas.¹⁰⁷ Entre las 75 muertes no traumáticas, como es corriente, se encuentran como causales el HIV-SIDA, la tuberculosis, la neumonía y otras enfermedades prevenibles no tratadas adecuadamente.

	2007	2008	2009
Muertes en el SPB	100	112	112

Fuente: Dirección Provincial de Política Penitenciaria y de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Con respecto a los casos de tortura y maltrato, tal como sucede en el ámbito nacional, no existen bases oficiales en la provincia de Buenos Aires que registren todas las denuncias. Sin embargo, es posible avanzar en un diagnóstico con los datos recopilados por las agencias de control, y de algunos casos puntuales registrados por fuentes confiables. Según el Comité contra la Tortura, a partir de información del 35% de los tribunales de la provincia, entre enero y julio de 2009 se produjeron por lo menos 2889 hechos de violencia, 10% más que en 2008 en el mismo período.¹⁰⁸

Para comprender el tipo de violencia al que hacemos referencia es posible acudir a los registros del Comité, al igual que a las experiencias de algunos defensores oficiales.¹⁰⁹ Un caso paradigmático ocurrió en marzo de 2009: en el

106 Datos de la Dirección Provincial de Política Penitenciaria y de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

107 Asfixia, electrocución, accidentes.

108 Datos provenientes de la base de datos de hechos de violencia, según Acordada 2825 de la SCBA.

109 Por ejemplo, el maltrato de menores detenidos llevó a la intervención del instituto Almafuerde. En la inspección del lugar, el Comité contra la Tortura encontró cuatro chicos lastimados, "uno con el ojo negro, otro con la cara destrozada tras ser arrastrado hasta su celda" (cfr. *Diario Hoy*, 15 de diciembre de 2008). Véanse, asimismo, *Crítica*, "Joven apareció ahorcado en una comisaría de Zárate", 10 de junio de 2008, disponible en <<http://www.criticadigital.com.ar/index.php?secc=nota&nid=5456>>; *Clarín*, "A mi hermano lo torturaron y cuando murió encubrieron todo", 1º de marzo de 2008, disponible en

contexto de un traslado se produjo una muerte inexplicable e inexcusable por asfixia de un detenido. El camión de traslado no tenía respiradero e iba de una dependencia policial clausurada por malas condiciones a otra. El viaje que debía durar seis horas duró todo un día porque ese mismo camión debía repartir comida a otras dependencias de la provincia.¹¹⁰

Las políticas que se han instrumentado desde el gobierno provincial han sido por demás deficitarias, no sólo en su implementación sino también en su planificación. La falta de registro sobre la violencia carcelaria hace imposible que el gobierno presente datos serios y confiables sobre los resultados que pudieron haberse alcanzado con las medidas que dice haber implementado para mejorar la situación.

4. DE LOS MECANISMOS DE CONTROL

Como hemos desarrollado, las políticas regresivas tuvieron un impacto concreto en la conformación de un sentido común tolerante a las violaciones de derechos y en la aceptación acrítica de la idea de que estas medidas resultan eficaces para resolver los problemas de inseguridad urbana y los conflictos sociales. Lo que interesa destacar en este punto es que la actual gestión de gobierno no sólo no avanzó en la promoción de políticas reparadoras, sino que deshizo los pocos avances logrados en los años anteriores.

En este sentido, una primera observación relevante es que, sin demasiadas consecuencias institucionales, fue posible que el gobierno de la provincia impulsara medidas violatorias de derechos aun existiendo un mandato específico del máximo tribunal del país dirigido a que readecuara sus políticas al marco constitucional vigente.

<<http://www.clarin.com/diario/2008/03/01/policiales/g-07201.htm>>; *La Nación*, "Caso Duffau: piden la detención de seis policías", 6 de marzo de 2008, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=993336>; *Página/12*, "Triple golpiza a una familia en Soldati", 24 de septiembre de 2008, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-112146-2008-09-24.html>>; *El Día*, "Tensión en la comisaría de Los Hornos", 24 de junio de 2008, disponible en <<http://www.eldia.com.ar/edis/20080624/policiales3.htm>>; *El Día*, "Piden informes por muerte de un detenido en una comisaría", 29 de junio de 2008, disponible en <<http://www.eldia.com.ar/catalogo/20080629/laprovincia18.htm>>; *Diario Hoy*, "Tensión en los calabozos de City Bell", 2 de octubre de 2008.

110 *Página/12*, "Traslados bonaerenses", 3 de marzo de 2009.

El incumplimiento de lo dispuesto por la Corte Suprema fue muy evidente. El gobierno avanzó en medidas político-criminales como si la situación de crisis carcelaria y el mandato de la CSJN no tuvieran virtualidad.¹¹¹ Si bien es claro que tiene la atribución de definir e implementar las políticas públicas que considere más convenientes, existen límites a estas atribuciones. Tal como sostuvo la Corte,¹¹² en la medida en que estas políticas violen o agraven la violación de derechos fundamentales está obligado a no promoverlas o, en su caso, a revisarlas e impulsar acciones enérgicas de reparación. Y lo más preocupante, después de todos estos años, es que no es posible avizorar una política provincial consistente dirigida a resolver el problema y a institucionalizar medidas que impidan nuevas regresiones.

A su vez, la situación ilumina sobre las graves deficiencias que perduran en el sistema de justicia provincial en relación con el control de las condiciones de detención y la violencia ejercida sobre las personas detenidas. La responsabilidad del Poder Judicial de la provincia por el funcionamiento de un sistema penal de estas características es evidente, aunque en muchos casos se evada la mirada o no se lo indique con claridad. Precisamente uno de los méritos del fallo “Verbitsky” fue haber advertido también esta cuestión y, en consecuencia, haber enfatizado la necesidad de que se trabaje sobre el funcionamiento de la Justicia para mejorar el cuadro carcelario.¹¹³

111 Con motivo de estas consideraciones, en el marco del caso “Verbitsky”, el CELS presentó a la CSJN un escrito denunciando el incumplimiento de la provincia y solicitando su intervención para fortalecer el proceso de ejecución en curso. Al cierre de esta edición la presentación no había sido resuelta por la CSJN.

112 En tal sentido, la CSJN señaló: “Las políticas tienen un marco constitucional que no pueden exceder, que son las garantías que señala la Constitución y que amparan a todos los habitantes de la Nación; es verdad que los jueces limitan y valoran la política, pero sólo en la medida en que excede ese marco y como parte del deber específico del Poder Judicial. Desconocer esta premisa sería equivalente a neutralizar cualquier eficacia del control de constitucionalidad. No se trata de evaluar qué política sería más conveniente para la mejor realización de ciertos derechos, sino evitar las consecuencias de las que clara y decididamente ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos fundamentales tutelados por la Constitución, y, en el presente caso, se trata nada menos que del derecho a la vida y a la integridad física de las personas” (CSJN, “Verbitsky”, ob. cit., voto de la mayoría, Considerando 27).

113 Ya mencionamos la responsabilidad del Poder Judicial provincial en la convalidación de las políticas de encarcelamiento, sobre todo en lo que se refiere al uso de la prisión preventiva. Destacamos aquí las deficiencias en relación con las personas detenidas. Desde la aceptación de mantener detenidos en comisarías con previas clausuras judiciales, rechazos formales de hábeas corpus, hasta las manifestaciones expresas respecto de que los allí alojados se encuentran bien. Un ejemplo paradigmático es el siguiente: el 4 de

En esta línea, la Suprema Corte bonaerense avanzó con lentitud en el proceso de selección del titular del área de derechos humanos de las personas privadas de libertad, que permanece vacante cuando ya hace más de dos años que fue creada. Es muy importante que se dé a este espacio la fortaleza suficiente y el perfil adecuado para que pueda influir en la definición de políticas judiciales eficaces.

Sin embargo, el máximo tribunal provincial dio también señales preocupantes al mantener su decisión de dar “por concluido el trámite regular del hábeas corpus” en lo concerniente a la obligación de hacer cesar la detención en comisarías de menores y enfermos. Esta decisión de la SCBA es inaceptable mientras persiste el alojamiento de niños en comisarías, y la simple visita a estos espacios ilegales de detención evidencia que albergan a numerosa cantidad de personas con graves problemas de salud.

La Defensa Pública tiene también un rol esencial por cumplir. Algunos pasos se han dado a partir de la creación de un protocolo de visitas a los lugares de detención de la provincia.¹¹⁴ No obstante, la debilidad en la defensa técnica de los imputados y el carácter estructural de las violaciones de derechos presentadas en este capítulo hacen necesaria la definición de políticas institucionales más activas, que aboguen por romper las inercias punitivas del sistema.

La experiencia de estos años puso en evidencia las importantes limitaciones de los remedios originariamente concebidos por la CSJN para lidiar con la situación carcelaria provincial y para generar un escenario de compromiso político de las autoridades con una solución de largo plazo.¹¹⁵ Algunos de estos

junio de 2009, la jueza Claudia Dávalos, titular del Juzgado Correccional n° 2 de Lomas de Zamora, rechazó un hábeas corpus colectivo interpuesto por la Comisión Provincial por la Memoria a favor de las personas detenidas y alojadas en la Comisaría 3ª de Avellaneda señalando que –contrariamente a lo afirmado por la actora– las condiciones de detención del lugar se adecuaban a los estándares constitucionales. La CPM había denunciado, entre otras graves deficiencias, la falta de colchones, el sometimiento a temperaturas extremas, serias deficiencias en la atención médica, así como ausencia de medidas de seguridad y prevención antiincendios, e impedimentos para el contacto con hijos menores de edad. A pesar de haber visitado el lugar y constatado *in situ* la veracidad de la denuncia de la CPM, la jueza Dávalos afirmó: “No se han constatado circunstancias que agraven las condiciones de privación de libertad”, en tanto los internos manifestaron la absoluta conformidad con las instalaciones que ocupan. Para un comentario sobre este fallo, véase Roberto Gargarella, “Sobre presos y jueces”, *Página/12*, 14 de julio de 2009.

114 Véase el “Protocolo de inspecciones carcelarias” elaborado en el marco del Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires, 2009, disponible en <<http://www.mpba.gov.ar/web/>>.

115 En términos de control de la situación carcelaria hay que destacar la decisión

problemas fueron comunicados a la Corte, pero hasta el momento no se ha obtenido un pronunciamiento al respecto.¹¹⁶

La situación descrita indica también la necesidad de trabajar sobre los mecanismos de control del cumplimiento de las sentencias judiciales, en particular en los casos innovadores de litigio estructural en los que, si bien la solución no será inmediata, requiere una actividad sostenida de cambio y rendición de cuentas sobre los resultados. Esto implica, como es evidente, un involucramiento activo de las instancias judiciales que tienen a su cargo el control.

Resulta paradójico que las decisiones reseñadas se hayan tomado en un contexto de mayor reconocimiento público de las violaciones de derechos que sufren las personas privadas de libertad. Se han multiplicado las denuncias y, sin embargo, no se traducen en cambios sustanciales. Esto evidencia el problema estructural que identificó la Corte en su momento, por lo que requiere transformaciones en este sentido. Por lo demás, se advierte el sustento político que demuestra tener el proceso de endurecimiento del sistema penal en su conjunto. No podemos dejar de mencionar el papel activo que los medios de comunicación han tenido en este proceso. Resultan un actor clave en el debate, por la forma en que presentan las noticias, reproducen y fomentan la estigmatización social de los sectores más vulnerables, a la par que generan temores y difunden muchas veces de manera acrítica mensajes que abogan por la supresión de los derechos.¹¹⁷ En estos casos los medios muestran sólo una parte del

de la CSJN en el caso “Rivera”. El 16 de noviembre de 2009, haciendo suyos los fundamentos del procurador general de la nación, la CSJN dictó una sentencia sumamente importante en relación con los alcances de la acción de hábeas corpus para la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. En su fallo, la CSJN destacó la vigencia y aptitud del instituto para cumplir con su finalidad constitucional de poner fin a situaciones lesivas de derechos. Véase a este respecto CSJN, “Rivera Vaca, Marco Antonio y otro s/hábeas corpus”, sentencia del 16 de noviembre de 2009. Este precedente resulta particularmente relevante en el caso de la provincia de Buenos Aires ya que, tal como en el fallo revocado por la CSJN, en numerosas decisiones magistrados de la provincia, aun cuando reconocen la grave situación de las personas detenidas, deciden no habilitar la vía del hábeas corpus, optando, en cambio, por adoptar simplemente algunas medidas por fuera del procedimiento constitucionalmente previsto al efecto.

116 Cfr. presentaciones de fs. 36, 152 y 420, Expte. 2407/2005, ante la CSJN.

117 Véase Alcira Daroqui (comp.), *Muertes silenciadas. La eliminación de los delincuentes*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, 2009. Además, resultan especialmente relevantes las declaraciones de personajes de los medios de comunicación como parte de un discurso sumamente violento: “Para Susana Giménez, ‘el que mata, tiene que morir’”, *Perfil*, 27 de febrero de 2009; “Presión de la farándula contra delitos y piquetes”, *Crítica de la Argentina*, 11 de noviembre de 2009; “Tinelli se sumó a la polémica por la inseguridad”, *Clarín*, 10 de marzo de 2009; “Mirtha llevó el tema de la inseguridad a su mesa”, *La Nación*, 12 de noviembre de 2009.

problema, que definen como inseguridad, y difunden discursos violentos que abogan por aislar aún más a los sectores excluidos y castigados por el sistema en general.

Lo expresado nos pone frente a la necesidad de pensar estrategias institucionales y sociales que abran la discusión y habiliten a desarrollar espacios de contrapunto con estos escenarios. Ya remarcamos el especial papel que le cabe al Poder Judicial y a la Corte Suprema en este sentido. A su vez, es importante avanzar en desarrollar instancias políticas e institucionales concretas de articulación que habiliten escenarios en los que el Estado federal logre garantizar pisos mínimos de contenido de estas políticas (en la medida que es el que responde ante los sistemas internacionales de protección de derechos humanos).¹¹⁸

118 Mencionamos en los apartados anteriores la necesidad de que el gobierno federal interviniera ante los avances de las políticas autoritarias en materia de detención de personas en la provincia de Buenos Aires, ya que significaban una clara violación a la sentencia de la Corte IDH en el caso “Bulacio”. Sin embargo, no existe un canal institucional pensado para tal fin. En efecto, los consejos federales de derechos humanos, de justicia o de seguridad no han tenido el peso para debatir y definir políticas en este tipo de cuestiones. La necesidad de avanzar en estos controles se advierte también a partir del caso de la provincia de Mendoza. Según el informe anual de 2009 de la organización Xumek, la situación en la provincia sigue siendo muy problemática, en términos similares a la provincia de Buenos Aires. La presión de las políticas de seguridad restrictivas de derechos hacia el sistema penitenciario impide el avance de cambios estructurales. Y en este marco, la precariedad en las condiciones de detención de los establecimientos penitenciarios continúa siendo muy preocupante, debido a las deficiencias edilicias y la escasez de recursos humanos capacitados. El hacinamiento subsiste en la mayoría de las unidades (en especial en Boulogne Sur Mer, San Felipe y el Borbollón), en tanto el sistema aloja a 615 personas más de lo que establece la capacidad declarada. Cabe señalar que en los últimos dos años se registraron 24 muertes de internos en lugares de detención. Por su parte, la Legislatura de Mendoza y el Poder Ejecutivo continúan demorando las acciones para concretar formalmente el acuerdo de solución amistosa en el caso caratulado “Internos Penitenciaria de Mendoza vs. Argentina”, que tramita ante la CIDH (P-1231/04). Desde hace unos años, tanto la CSJN (luego de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos), como el gobierno federal han intervenido para revertir la situación a través de acciones de cooperación del Servicio Penitenciario Federal. Sin embargo, no se han podido consolidar políticas de cambio sustantivas. Por otra parte, se advierten otras iniciativas en términos de articulación, como el convenio entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales (al que adhirieron las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Salta y Tierra del Fuego) para extender a los servicios penitenciarios locales los programas de salud aplicados en el ámbito federal. Se trata de medidas que tienen el desafío de avanzar en la efectiva articulación de instancias, y que, de funcionar efectivamente, podrían inducir a la adopción de medidas que

Por otra parte, con la creación del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura se desencadenó un interesante proceso para generar estos otros espacios con peso institucional, que puedan aportar una lógica innovadora y capacidad para articular el trabajo de monitoreo estatal y no estatal.

Como explicamos en informes anteriores, se encuentra abierto el debate nacional para definir el mecanismo sobre la base de proyectos que cuentan con estado parlamentario y fuerte legitimidad por parte de diferentes sectores. Es fundamental subrayar que la forma en que se defina esta institución marcará un rumbo central en la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad. Un mecanismo débil, que surja sin consenso o apoyo político, puede reproducir las prácticas violatorias de derechos. En cambio, si cuenta con legitimidad y la fuerza política necesaria puede significar un espacio desde donde potenciar las estructuras existentes de defensa de los derechos de las personas detenidas y profundizar las acciones que conduzcan a mejores escenarios, tanto en el ámbito federal como en cada una de las provincias.¹¹⁹ En este sentido, se trata de una oportunidad para que el gobierno federal efectivamente incluya el tema carcelario en la agenda de derechos humanos.

En la provincia de Buenos Aires se ha recorrido mucho en este sentido y los resultados son interesantes. La función del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial de la Memoria representa un espacio instalado de control y monitoreo de la situación que es fundamental analizar y replicar.

Por último, cabe mencionar que la conformación de espacios articulados para discutir en el ámbito institucional y en el debate público el contenido de

adecuen las políticas penitenciarias provinciales a los estándares constitucionales. La provincia de Buenos Aires suscribió este acuerdo, de modo que deberá mostrar sus resultados en el marco del avance de este plan de salud para cárceles. Véase *Página/12*, "Cárceles en reforma", 30 de diciembre de 2009.

119 Al cierre de este Informe, la provincia de Chaco sancionó el primer mecanismo provincial, luego de un muy interesante proceso parlamentario. Ahora quedan la expectativa de cómo será la implementación concreta y la espera por el mecanismo nacional que será el paraguas de los provinciales. Véase al respecto "Aprobaron el Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura", en <http://www.chacoonline.com.ar/noticia/nro_notas,12011/>. A su vez, la Ciudad de Buenos Aires sancionó un mecanismo local, que sin embargo fue vetado por el jefe de la ciudad Mauricio Macri. Este veto representa un antecedente muy negativo para el proceso de cumplimiento de la obligación internacional del Estado argentino. Véase *Crítica Digital*, "Macri vetó una ley que creaba un comité de DD.HH.", 14 de enero de 2009.

las políticas de seguridad, penales y judiciales, en tensión cotidiana con las escaladas autoritarias, ha sido uno de los avances importantes de 2009 y uno de los aspectos más relevantes que deberá ser tenido en cuenta para pensar en las posibles estrategias de control.