

Tortura en las cárceles

¿Por qué no son efectivas las políticas de
prevención de la violencia en la Argentina?



FINANCIADO
POR LA
UNIÓN
EUROPEA



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES



Elaborado por:

Asociación Pensamiento Penal-APP (Chaco)

Coordinadora de Trabajo Carcelario-CTC (Santa Fe)

Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos-Xumek (Mendoza)

Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS (Buenos Aires)

También se trabajó con material producido por:

Procuración Penitenciaria de la Nación

Comisión Provincial por la Memoria

Colaboraron durante el desarrollo del trabajo de campo de la investigación:

Centro Popular Monseñor Angelelli

Asociación Civil Familiares de Detenidos en Cárceles Federales-ACIFAD

04	Cómo intervenir en las prácticas penitenciarias
08	1. Sobrepopulación y violencia en las cárceles argentinas
19	2. Las políticas públicas de prevención de la violencia
35	3. Hacia una política de prevención de la violencia en las cárceles
37	Sobre esta publicación

Cómo intervenir en las prácticas penitenciarias

En las cárceles argentinas se incrementaron las muertes de personas detenidas y persisten la tortura y los maltratos. Esto ocurre en simultáneo con el aumento de la población carcelaria, la sobrepoblación y el hacinamiento.

En este documento analizamos y clasificamos cómo las autoridades políticas nacionales y provinciales han abordado la violencia carcelaria y las políticas implementadas desde los poderes ejecutivos para reducirla, tanto a nivel de gobierno como de los servicios penitenciarios entre 2010 y 2015. Es decir, evaluamos el contenido, las características y las estrategias de las políticas que pretenden prevenir y reducir las lógicas de violencia que dan lugar a castigos físicos y psíquicos. Nuestro objetivo es poner en discusión la capacidad efectiva de estas intervenciones para modificar las prácticas penitenciarias que producen violencia. El trabajo combina herramientas de análisis de políticas públicas con la perspectiva de derechos humanos. A partir de estas reflexiones, es posible identificar áreas de vacancia, situación que es prioritario resolver.

El análisis parte de los datos recolectados en la investigación “Violencia institucional: hacia la implementación de políticas de prevención en la Argentina”, desarrollada por cuatro organizaciones de derechos humanos con trabajo sobre la situación carcelaria en Chaco, Santa Fe, Mendoza y la provincia de Buenos Aires. Estas jurisdicciones concentran el 60% de la población encarcelada del país. Realizamos entrevistas a informantes clave en las cuatro provincias y relevamos fuentes secundarias (datos estadísticos, material periodístico, documentación sobre resoluciones, normativa y leyes).



Foto: Pablo Toranzo, Unidad 2 de adultos procesados, Penal de Villa Urquiza, San Miguel de Tucumán, 2015.



Foto: Héctor Río, Unidad Penitenciaria 3, Rosario, 2010.



Foto: María Eugenia Cerutti, Cárcel de mujeres U31, Ezeiza, 2005.

1

**Sobrepoblación
y violencia en las
cárceles argentinas**

Sobrepoblación y violencia en las cárceles argentinas

Las prácticas penitenciarias que producen altos grados de sufrimiento físico y psíquico a los detenidos y los crecientes niveles de sobrepoblación y hacinamiento¹ generan escenarios problemáticos para el diseño y la implementación de políticas de prevención de la violencia institucional.

La sobrepoblación aparece cuando el nivel de alojamiento de una unidad excede las plazas penitenciarias. No se corresponde exclusivamente con el espacio físico indispensable para la supervivencia de las y los detenidos, sino que implica un concepto más amplio, como el conjunto de condiciones necesarias para asegurar la vida digna de las personas privadas de su libertad. Consecuentemente, además del espacio físico del que cada detenido debe ser dotado, la noción de “espacio de vivienda individual” -utilizada para medir la capacidad de las instituciones de encierro- debe garantizar determinados servicios y provisiones como calefacción, baños, luz, espacios al aire libre, ventilación, acceso a servicios médicos y oportunidades de estudiar y trabajar.

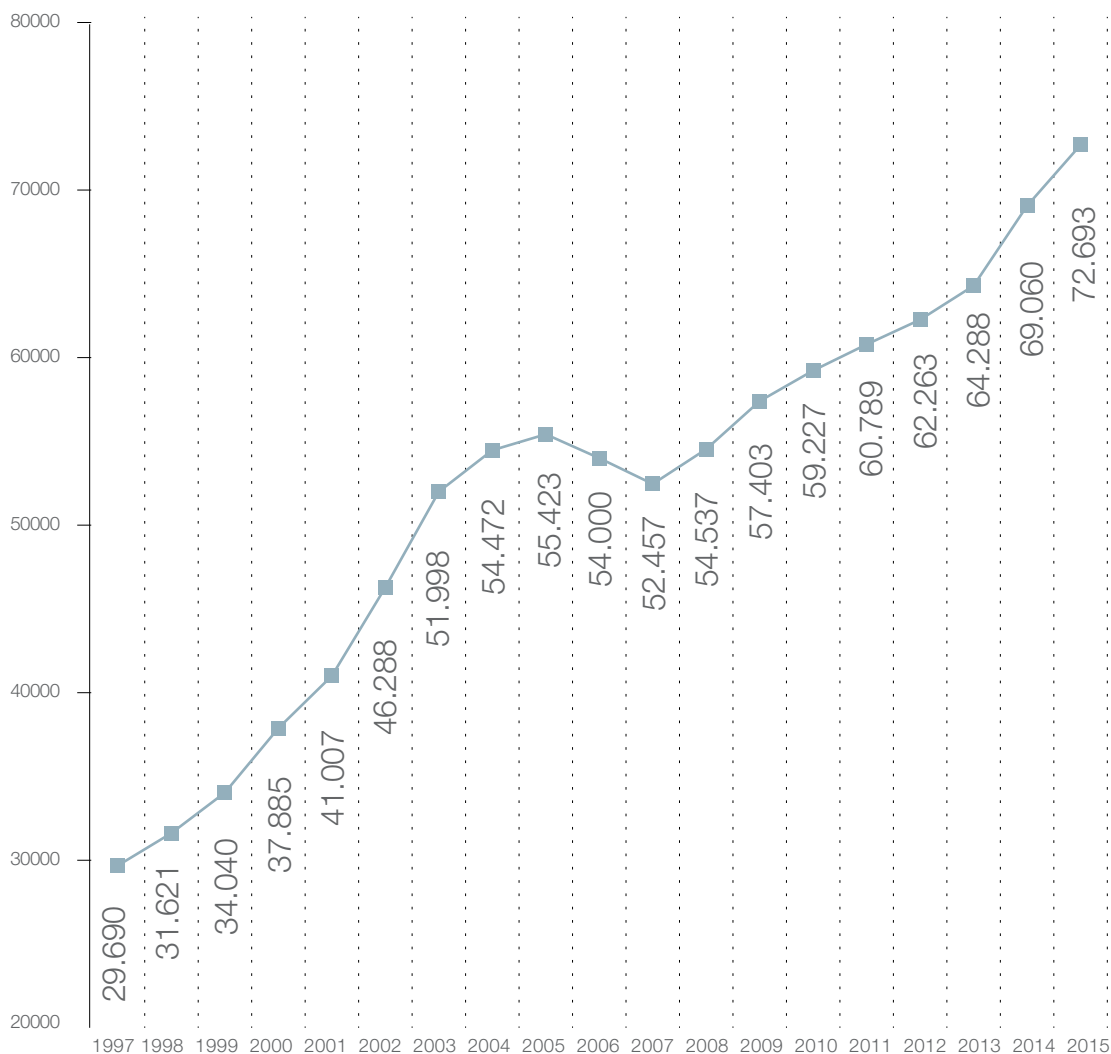
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que “el hacinamiento de las personas privadas de la libertad genera la fricción constante entre los detenidos y aumenta los niveles de violencia en las prisiones”. Ese diagnóstico se corrobora los hallazgos alcanzados en la Argentina².

Niveles de encarcelamiento y sobrepoblación

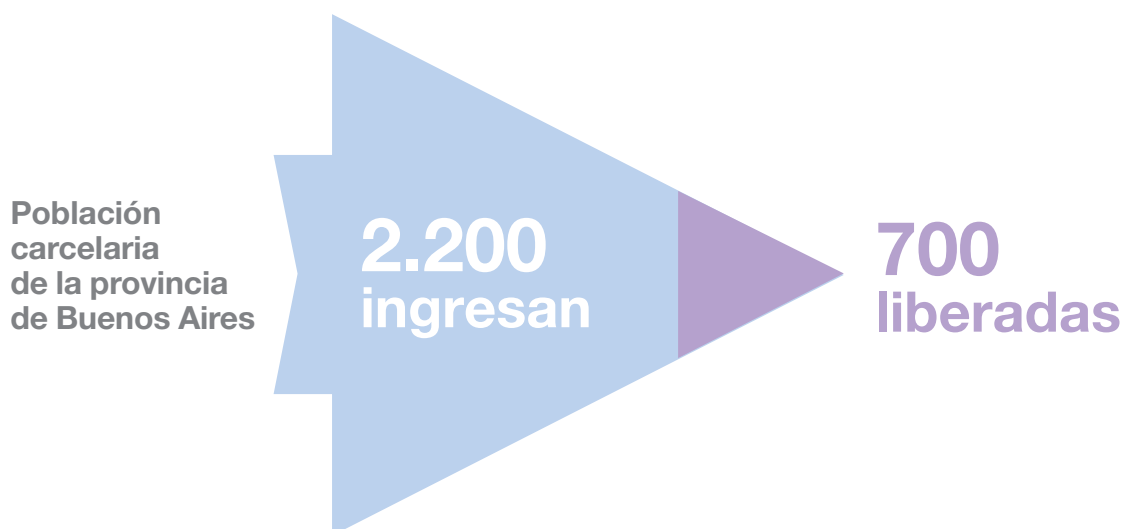
Entre 1997 y 2015 la población privada de la libertad en la Argentina creció de manera sostenida. En 1997 había al menos 29.690 personas detenidas en unidades carcelarias y en diciembre de 2015, 72.693³. Es decir que hubo un aumento del 145%.

Gráfico 1

Evolución de la población privada de la libertad por cuestiones penales en la Argentina, 1997-2015



Fuente: CELS, a partir de datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).



En algunas jurisdicciones, la suba de la tasa de encarcelamiento se relaciona con la implementación de medidas de endurecimiento penal. Así ocurrió en la provincia de Buenos Aires en 2014 con la emergencia en seguridad decretada por el entonces gobernador Daniel Scioli, y en Mendoza con la ley 8.465, conocida como “Ley Petri”, que no tuvieron los efectos de reducción de las tasas de delito que se anunciaron pero impactaron en el aumento de los niveles de encarcelamiento provinciales.

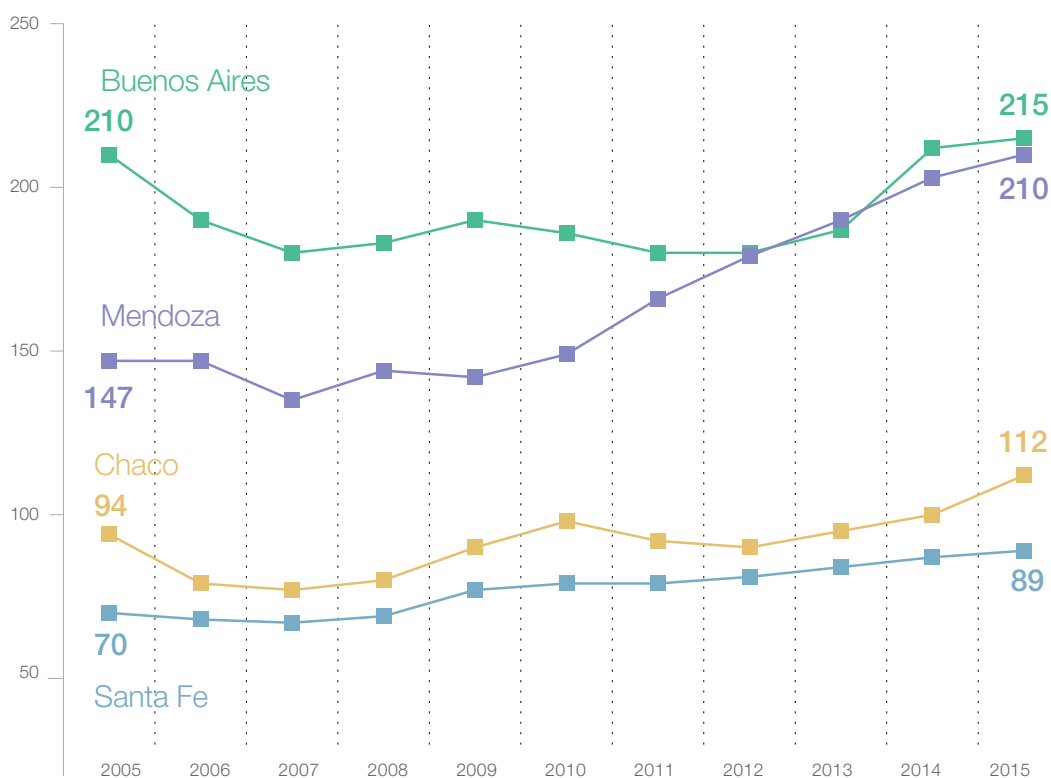
En 2015 había en la provincia de Buenos Aires 34.907 personas privadas de libertad en cárceles, alcaidías departamentales y comisarías, lo que indica un aumento de un 30% desde 2007. En 2015 la tasa de encarcelamiento fue de 210⁴ personas privadas de la libertad cada 100.000 habitantes, como parte de una tendencia ascendente que se registra desde 2012. Según fuentes oficiales, **cada año ingresan al sistema 2.200 personas y son liberadas 700⁵**.

En Mendoza se registran datos alarmantes: desde 2007 aumentó un 75% la cantidad de personas detenidas. En 2015 la tasa de encarcelamiento en esa provincia fue de 215 detenidos cada 100.000 habitantes, lo que supera el promedio nacional de 168 y la tasa de la provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Chaco la población en cárceles pasó de 807 detenidos en 2007 a 1276 en 2015, un 58% de aumento -lo que se refleja en el crecimiento de la tasa de encarcelamiento- que agravó el hacinamiento y la violencia.

Gráfico 2

Evolución de la tasa de encarcelamiento cada 100.000 habitantes. Mendoza, Chaco, prov. de Buenos Aires y Santa Fe. 2005-2015.



Fuente: CELS, a partir de los datos de la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura, Informe Anual 2014-2015 (Mendoza); el SNEEP, Informe Anual 2015 (datos de Chaco y Santa Fe); Ministerio de Justicia y Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires; INDEC, Censos 2001 y 2010.

En Santa Fe, la cantidad de personas encarceladas aumentó un 40% entre 2007 y 2015. La tasa de encarcelamiento también señala una tendencia ascendente, que en 2015 llegó a 89 personas detenidas cada 100.000 habitantes.

En el Servicio Penitenciario Federal, la población detenida aumentó entre 2007 y 2015 un 14%, pasó de 9.024 personas a 10.274⁶.

La violencia en las cárceles de la Argentina

El relevamiento de los hechos de violencia que ocurren en las cárceles es dificultoso ya que solo se registran cuando la víctima los denuncia ante organismos de control o de la sociedad civil, por lo tanto existe una cantidad elevada de episodios no documentados. Al mismo tiempo, hay jurisdicciones que no tienen registros. Por ende, el principal dato oficial disponible sobre violencia carcelaria es la cantidad de muertes y utilizamos esta información como un indicador de los niveles generales de

violencia dentro de las cárceles –aunque incluso estos hechos fatales puedan estar subregistrados. La falta de estadísticas oficiales sobre denuncias, investigaciones y sanciones impide dimensionar y caracterizar la problemática con precisión.

Las causas de los fallecimientos registrados muestran prácticas institucionales generalizadas pero que solo se registran cuando se produce una muerte. Los hechos que tuvieron un desenlace letal permiten reconstruir situaciones reiteradas de violencia institucional, de negación de atención médica y de condiciones generales que favorecen que ocurran suicidios.

Tabla 1

Muertes en unidades penitenciarias de prov. de Buenos Aires, Mendoza, Chaco, Santa fe y SPF. 2010-2015*

	PBA	Chaco	Mendoza	Santa Fe	SPF
2010	133	s/d	13	14	33
2011	126	s/d	18	13	37
2012	118	5	10	7	56
2013	132	7	24	6	45
2014	121	2	21	12	51
2015	139	2	22	15	38
TOTAL	769	16	108	67	260

Fuente: CELS, sobre datos del Comité de Prevención de la Tortura (Chaco); la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura, Informe Anual 2014-2015 (Mendoza); el Ministerio de Seguridad de Santa Fe; Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria; Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires y la Procuración Penitenciaria de la Nación.*En PBA y Chaco se incluyen las muertes de personas alojadas en comisarias.

En términos generales, existe un marcado aumento de la cantidad de muertes ocurridas en 2015 respecto de 2010. Sin embargo, las variaciones interanuales de las jurisdicciones no son uniformes. Esto se debe a que en cada una se aplicaron diferentes políticas de prevención de la violencia en distintos momentos.

En relación con otros hechos de violencia no hay registros oficiales ni de los poderes ejecutivos ni del sistema de justicia. Sin embargo, es posible trazar una caracterización de la violencia a partir de la investigación de organismos públicos de control y

de organizaciones de la sociedad civil que registran las denuncias de las víctimas. La información recopilada señala que la tortura es un fenómeno extendido en los ámbitos penitenciarios de todo el país⁷.

El Registro Nacional de Casos de Tortura (RNCT), conformado por la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Comité contra la Tortura de la provincia de Buenos



En los traslados, las requisas y la imposición de sanciones, particularmente de aislamiento, es cuando se registran la mayor cantidad de denuncias por maltratos y torturas.

Aires, registró 303 hechos de agresión física en 2014 (esta categoría incluye: golpes, patadas, palazos, abusos sexuales y otros tipos de hechos de violencia que pueden generar lesiones) por parte del personal penitenciario en cárceles bonaerenses⁸. En Mendoza, la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura, durante 2014 y 2015, recibió 309 denuncias por hechos de violencia carcelaria, 20 de ellas por apremios, torturas y maltratos.

Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹ como el Comité de Derechos Humanos de Naciones

Unidas¹⁰ observaron con preocupación la violencia institucional penitenciaria que se manifiesta en el elevado número de casos de tortura y maltratos contra las personas privadas de libertad en la Argentina. La Comisión Provincial por la Memoria de la provincia de Buenos Aires, la Comisión Provincial de Prevención de la Tortura de Mendoza y Chaco y el Registro Provincial de Casos de Tortura de Santa Fe reciben gran cantidad de denuncias realizadas por las víctimas o por sus familiares que dan cuenta de la extensión de este problema¹¹. En los traslados, las requisas y la imposición de sanciones, particularmente de aislamiento, es cuando se registran la mayor cantidad de denuncias por maltratos y torturas.

Las requisas reúnen un conjunto de prácticas abusivas: las y los detenidos son expuestos a temperaturas extremas durante el tiempo prolongado en que se revisan sus celdas y padecen inspecciones corporales invasivas que implican posturas degradantes. También les retiran de forma arbitraria elementos personales, aunque estén permitidos. Durante las visitas a las unidades los familiares padecen abusos similares. Las mujeres

son sometidas a requisas vejatorias con desnudos parciales o totales. En algunas ocasiones, son obligadas a hacer flexiones para realizarles una revisión vaginal.

En las celdas de aislamiento las personas detenidas deben soportar condiciones extremas, que incluyen la negación de alimentos y la prolongación indefinida de esa situación, golpes y otros malos tratos en un estado absoluto de indefensión, en los que están imposibilitadas de solicitar la intervención de ayuda externa. Por ende, la imposición y el cumplimiento de sanciones también suele derivar en hechos de violencia.

Los traslados son momentos en los que, con frecuencia, el servicio penitenciario somete a estas personas a golpes, sujeciones y negación de alimentos. Los traslados arbitrarios muchas veces son una forma encubierta de castigo porque aleja a los detenidos de su lugar de residencia y dificulta sus vínculos con el exterior. En muchas ocasiones, los obligan a iniciarse en un nuevo ámbito e interrumpen el acceso a actividades educativas, laborales, recreativas e incluso a tratamientos médicos.

Las mujeres padecen en forma diferencial el encierro. La mayoría tiene hijos y son jefas de sus hogares, por lo tanto su detención implica un daño para su familia y genera en ellas la carga de armar un sistema de protección y cuidado de los niños estando encerradas. Las mujeres que son madres de menores de 4 años, están alojadas con ellos en las unidades. Esos niños o niñas también están privados de su libertad y soportan situaciones que no son apropiadas para su edad, como requisas violentas o intrusivas, gritos, malos tratos a sus madres, entre otras. En pos de la protección de esos niños, y según las normas y convenciones vigentes, deberían estar con sus madres y crecer en libertad. Además de las situaciones de tortura y maltrato similares a las que sufre toda la población, las mujeres presas viven situaciones de extremas vulnerabilidad y, en algunos casos, son víctimas de violencia de género. Una forma de violencia específica que padece este colectivo es la violencia obstétrica¹².

También ocurren hechos graves de violencia entre detenidos. En muchos casos, estas son formas de delegación del uso de la fuerza, a las que también se denomina tercerización de la violencia¹³. Esto ocurre cuando los agentes penitenciarios asignan funciones de disciplina a algunas de las personas privadas de la libertad a su cargo y las habilitan a recurrir a la violencia, de manera informal pero sistemática.

Estas maneras de ejercer el gobierno de la cárcel se consolidaron con el aumento de la población carcelaria. Así ocurre en las cárceles de la provincia de Buenos Aires y Mendoza. También el servicio participa de la violencia cuando no la ejerce de mano

propia: habilita conflictos, permite la tenencia de armas blancas de fabricación casera y provoca hechos de violencia entre internos. Además existen situaciones en las que la participación del servicio se da cuando se abstiene de intervenir en un conflicto. Por ejemplo: en algunas unidades existen ciertas prácticas “de bienvenida” cuando ingresa un nuevo detenido, como el robo de pertenencias o las peleas para medir fuerzas entre grupos, en las cuales el servicio penitenciario no interviene para disuadirlas.



En un contexto de escasez y déficit de bienes y servicios, el acceso a los derechos se reemplaza por un régimen de mercantilización generalizado: se pagan las celdas, la comida, las visitas, las drogas. El servicio penitenciario genera y gerencia estos mercados ilegales dentro de las cárceles y los delega en líderes elegidos entre los detenidos.

Por estas vías se busca desdibujar el papel del servicio penitenciario en hechos de violencia y dificultar la atribución de responsabilidades políticas, judiciales o administrativas. Como las investigaciones, cuando avanzan, suelen abarcar solo parte de los hechos o situaciones puntuales y, en general, cada caso no es puesto en relación con otros, la delegación es una forma efectiva de “desinstitucionalizar” la responsabilidad penitenciaria y lograr impunidad¹⁴.

Esta lógica se complementa con la estructura de recaudación ilegal que tienen los servicios penitenciarios. En un contexto de escasez y déficit de bienes y servicios, el acceso a los derechos se reemplaza por un régimen de mercantilización generalizado: se pagan las celdas, la comida, las visi-

tas, las drogas. El servicio penitenciario genera y gerencia estos mercados ilegales dentro de las cárceles y los delega en líderes elegidos entre los detenidos. De esta manera, se superponen la estructura de recaudación ilegal y el ejercicio de la violencia directa o por delegación.

notas

cap.1

1. Ver los informes: CCPR/C/ARG/CO/5, Comité de Derechos Humanos 117º período de sesiones 20 de junio a 15 de julio de 2016. Tema 5 del programa Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto Observaciones finales sobre el V informe periódico de Argentina. Documento presentado por el CELS para la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) “Aportes para el informe del Alto Comisionado de DD.HH sobre causas e implicaciones en materia de DDHH del encarcelamiento excesivo y la sobrepoblación”. Aportes presentados por el CELS al “Examen periódico universal – 2º ciclo aporte al examen de argentina 10 de abril de 2012”.
2. IAHRC. Report on Human Rights of the Persons Deprived of their Liberty in the Americas. OAS/Ser.L/V/II.Doc. 64, December, 31, 2011. Para. 455.
3. CELS, “Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento”, en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, págs. 219 a 236.
4. Incluye las personas detenidas en unidades penitenciarias, alcaidías departamentales y comisarías.
5. Marina, Rosario, “Mueren tres presos por semana en prisiones de la provincia de Buenos Aires”, *La Nación*, Buenos Aires, 27 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1941680-mueren-tres-presos-por-semana-en-prisiones-de-la-provincia-de-buenos-aires>.
6. SNEEP, *Informe Anual República Argentina. SNEEP 2015*, Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia Penal, Subsecretaría de Política Criminal, Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
7. La Comisión Provincial de Prevención de la Tortura de Mendoza, el Registro Provincial de Casos de Tortura del Ministerio Público de la Defensa de Santa Fe, la Comisión Provincial por la Memoria de la provincia de Buenos Aires y el Comité contra la Tortura de la Provincia de Chaco presentan datos de casos que demuestran la existencia de hechos de violencia en todas las jurisdicciones. Ver: CELS, “Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2016*, Buenos

- Aires, Siglo XXI, 2016, págs. 219 a 236; CELS, “El modelo de la prisión-depósito Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, págs. 183 a 253; Comisión Provincial por la Memoria, *Informe anual 2016. El sistema de la crueldad X. Sobre el sistema de encierro y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires*, Prov. Buenos Aires, 2016; Procuración Penitenciaria de la Nación, *La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*, CABA, 2016; Comisión Provincial de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes ley n° 8.284, *Informe anual 2014-2015*, Mendoza, 2015; Ministerio Público de la Defensa, Registro Provincial de Casos de Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y/o Degradantes, Abuso Policial, Malas Prácticas y demás afectaciones a los Derechos Humanos, *Informe Período Enero - Diciembre Año 2015*, Santa Fe, 2015; Defensoría de Casación, *Registro de casos de Tortura y Tratos Inhumanos. Primer Informe periódico 2016*, provincia de Buenos Aires, 2016; Comité Provincial de Prevención de la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y/o Degradantes, *Informe 2014*, Chaco, 2014.
8. Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos, *Informe Anual 2014*, op. cit.
 9. Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa N°151/16, “Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Argentina”, disponible online en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/151-ES.pdf> ; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa N° 64/10, “Relatoría de la CIDH constata graves condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires”, disponible online en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/64-10sp.htm>.
 10. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el V informe periódico de Argentina, 117° período de sesiones, 20 de junio al 15 de julio de 2016.
 11. Ver: nota 7.
 12. CELS, “Ni una menos. La violencia institucional a la luz de la Ley de Protección Integral a las Mujeres”, en *Derechos humanos en la Argentina 2016*, cap. 8, 2016, págs. 237-269. Disponible online en: <http://www.cels.org.ar/common/IA%202016%2008%20NiUnaMenos.pdf> .
 13. Ver: CELS, “El SPB por dentro: prácticas de violencia, corrupción, abandono y muerte”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, págs. 303-315. Daroqui, A., “Castigar y gobernar. Hacia una sociología de la cárcel. La gobernabilidad penitenciaria bonaerense”, en Comisión provincial por la Memoria, Buenos Aires, Unión Europea, GESPyDH, 2014.
 14. Perelman, M. y Tufro, M., “Violencia Institucional. Tensiones actuales de una categoría política central”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 92, 2016, págs. 14-21.

2

**Las políticas públicas
de prevención de la violencia**

Las políticas públicas de prevención de la violencia

En esta sección presentamos los resultados principales del relevamiento y análisis de las políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia carcelaria desarrolladas por los poderes ejecutivos provinciales¹ entre 2010 y 2015 en Chaco, Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires.

Con “políticas públicas” nos referimos a iniciativas de diferentes niveles y alcances llevadas adelante por distintos actores. Se trata de un universo heterogéneo que comprende una diversidad de medidas, acciones, iniciativas, reformas y programas orientados a afectar los niveles de violencia carcelaria. Con la mirada puesta en la diversidad compilamos un conjunto de iniciativas que abarca tanto políticas con alto nivel de institucionalidad, que cuentan con normativa y respaldo político institucional, como iniciativas informales, cuya implementación recae sobre un grupo reducido de personas, sin marco que las regule ni presupuesto específico.

El relevamiento demuestra que no hay políticas orientadas a prevenir la violencia institucional. Los diagnósticos que se manejan en diversas áreas del Estado entienden por violencia a los conflictos producidos entre detenidos, por diferentes motivos o bien derivados de conflictos previos entre distintos grupos o comunidades. **Es decir que las políticas actuales no identifican el papel determinante que tienen las prácticas del servicio penitenciario en la producción de la violencia y, por lo tanto, no permiten conjugar las diferentes lógicas que operan en los penales.**

Al mismo tiempo, el análisis mostró que las políticas penitenciarias se caracterizan

por la falta de continuidad, de formalidad, de planificación y de seguimiento. Son fragmentarias, ya que son llevadas adelante por actores pertenecientes al Poder Ejecutivo o a los servicios penitenciarios y no se articulan entre sí. Cuando las iniciativas son desarrolladas por actores del Poder Ejecutivo ajenos a los servicios penitenciarios, éstos tienden a obstaculizarlas con prácticas como hostigar a los operadores de las políticas o impedir que los detenidos participen en las actividades. De este modo, los agentes del servicio penitenciario mantienen el gobierno de la cárcel y se fortalecen como actores hegemónicos en la prisión.

Tipos de políticas de prevención de la violencia institucional

Integramos el análisis de las políticas públicas junto con una perspectiva de derechos humanos para formular una tipología de las políticas de prevención de la violencia carcelaria.

La perspectiva de derechos humanos implica evaluar cómo las políticas consideran los derechos de las personas privadas de libertad y qué responsabilidad asignan al Estado –en particular a los servicios penitenciarios– en las dinámicas de violencia.

El análisis de políticas públicas recoge aspectos clásicos y generales de la evaluación de los programas de gobierno. Las dimensiones que privilegiamos son el objeto declarado de las políticas –que refieren directa o indirectamente a las problemáticas de violencia– y el grado de institucionalización en relación con el encuadre normativo, los recursos y el nivel de respaldo institucional.

Una mirada de derechos humanos sobre las formas en que los actores entienden la violencia institucional carcelaria: tres enfoques

Identificamos tres formas de conceptualizar la violencia carcelaria por parte de los actores que inciden en las políticas penitenciarias, a partir de la información recolectada en la investigación y de la participación en diferentes instancias de trabajo e intercambio con los poderes ejecutivos². Estos tres grandes enfoques sobre la violencia nos permiten esquematizar las representaciones sobre los detenidos, los conflictos sobre los que las políticas se proponen actuar y los criterios con los que se seleccionan los dispositivos de intervención. Los enfoques se diferencian entre sí, pero al no ser compartimentos estancos, es posible encontrar enfoques híbridos.

3 formas de pensar la violencia carcelaria	como violencia productiva
	como atributo de los detenidos
	como problema estructural

1. La violencia productiva. Este enfoque considera a la violencia como un aspecto productivo y funcional del gobierno de la cárcel. A pesar de la ilegalidad de ciertas prácticas, se transmite su uso y se las aprende como una forma legítima y deseable de proceder en ciertas circunstancias. Existen prácticas de violencia que son aceptadas por los actores como un aspecto positivo para la construcción de autoridad y la impartición de disciplina. Esta mirada naturaliza, utiliza e incentiva la violencia como estrategia de gobierno carcelario.

Esta idea de la violencia como un recurso legítimo asume que es un instrumento válido para sostener la gobernabilidad, regular la vida carcelaria, administrar el intercambio de bienes y mantener el orden. Los agentes penitenciarios aplican diversas modalidades represivas y habilitan el uso de la violencia mediante formas de tercerización o delegación. No se trata de una forma de tolerancia o descontrol, sino de una modalidad intrínseca al trabajo penitenciario.

2. La violencia como atributo de los detenidos. Este enfoque aborda a la violencia a partir de los riesgos que presentan algunos individuos. Se trata de una óptica securitaria que pone el foco en la conducta de los detenidos y considera a los individuos como la causa principal de la violencia, en lugar de considerar los factores estructurales. Está centrado en neutralizar y reducir los riesgos que los detenidos pueden generar. El uso de la violencia por parte de los agentes penitenciarios se justifica como una manera de mantener el control.

Esta mirada busca prevenir fugas, motines y hechos de violencia, a los que considera como las situaciones más riesgosas para la gestión política y administrativa. Esto se refleja en programas orientados a la seguridad de las personas y los lugares, como por ejemplo la construcción de cárceles según niveles de seguridad (máxima, mediana y baja).

Las políticas que parten de esta perspectiva están centradas en la clasificación de los niveles de violencia y conflictividad de los detenidos a partir de evaluaciones de personalidad o de características psicosociales. Se asume que los conflictos surgen de comportamientos individuales o disputas personales entre los detenidos o entre estos y los penitenciarios. Las personas y las unidades penitenciarias identificadas como más riesgosas son destinatarias de un régimen más duro: menor participación en actividades, mayor aislamiento y una regulación más restrictiva de los tiempos recreativos.

Este enfoque **no pone en el centro el hecho de que la violencia es un emergente de las dinámicas propias de una institución carcelaria e ignora el aspecto estructural e institucional de la violencia.** Por eso, puede reaccionar ante un hecho de violencia interviniendo sobre una persona concreta, desplazándola, aislándola o sancionándola. Supone que los actos particulares son desviaciones y no una modalidad institucional.

3. La violencia como un problema estructural. Entiende a la violencia como uno de los elementos propios de la vida en el encierro y aborda su dimensión institucional. Al mismo tiempo, incorpora la perspectiva de derechos al diseño de las políticas e incluye el objetivo de reducir los hechos de violencia institucional. Para esta perspectiva, el servicio penitenciario es un actor central en las dinámicas de violencia. Se trata de una mirada ausente en la perspectiva penitenciaria y muy poco presente en la mirada de los responsables de las políticas de gestión penitenciaria.

Según este enfoque, la violencia institucional abarca una multiplicidad de hechos que ocurren dentro de las instituciones de encierro. **Integra las situaciones en las que el servicio penitenciario participa de manera directa, cuando comete actos de violencia como golpes, maltratos o torturas, o indirecta, cuando propicia situaciones de violencia, instiga a terceros a ejercerla u omite intervenir.** Según esta visión, la violencia no se reduce interviniendo en hechos aislados o transgresiones particulares sino respondiendo a los componentes estructurales e institucionales de la situación carcelaria. Este enfoque busca patrones en la reiteración y regularidad de prácticas para poder diseñar respuestas específicas.

Las políticas de prevención de la violencia carcelaria analizadas en este trabajo están atravesadas por el enfoque que concibe la violencia como atributo de los detenidos y, en muy pocos casos, como un problema estructural. En algunos casos ambos enfoques pueden ser complementarios. En términos generales, encontramos que las políticas desarrolladas desde el enfoque de la violencia como un

problema estructural asume el componente institucional de la violencia carcelaria y están más orientadas a proteger los derechos de los detenidos. No obstante, en algunos casos un abordaje eficiente de la prevención de situaciones riesgosas puede resultar en la protección de los detenidos.

Para pensar la gestión carcelaria se debe tener en cuenta que la perspectiva de la violencia productiva no puede dar lugar a políticas de prevención. Así como también que toda política que busque disminuir los hechos de violencia institucional debe considerar que muchas de las cárceles son actualmente gestionadas desde el enfoque de la violencia productiva. Por último, que existe una mirada instrumental de los gestores penitenciarios, según la cual el recurso a la violencia es parte del trabajo penitenciario y de la gestión de riesgos.

Dimensiones para el diseño de políticas públicas de prevención de la violencia: abordaje y nivel de institucionalización

¿Qué abordaje sobre la violencia asume una política determinada? ¿Cuál es el nivel de institucionalización de cada iniciativa? Los cruces entre las diferentes respuestas nos permiten definir cuatro tipos de políticas de prevención de la violencia en ámbitos carcelarios desarrolladas por el Poder Ejecutivo (ministerios, secretarías de gobierno o servicios penitenciarios).

Abordaje sobre la violencia. La primera pregunta interroga sobre la definición del objeto de la política, en particular si la iniciativa aborda la dimensión institucional de la violencia. Consideramos que un abordaje es directo cuando tiene a la violencia institucional como objeto de intervención, y que es indirecto cuando considera la prevención de la violencia como un factor secundario de la implementación de una política que tiene otro objetivo explícito.

Nivel de institucionalización. La segunda pregunta interroga sobre qué lugar ocupa la política en el esquema de gobierno de la cárcel, qué encuadre normativo e institucional tiene, qué forma adopta (si se configura como programa, como medidas puntuales o como actividades) y, sobre todo, con qué respaldo político e institucional cuenta ya que de esto depende la asignación de infraestructura, presupuesto y personal idóneo. La institucionalización también se expresa en la existencia de instancias de planificación y seguimiento de la política por parte de las autoridades.

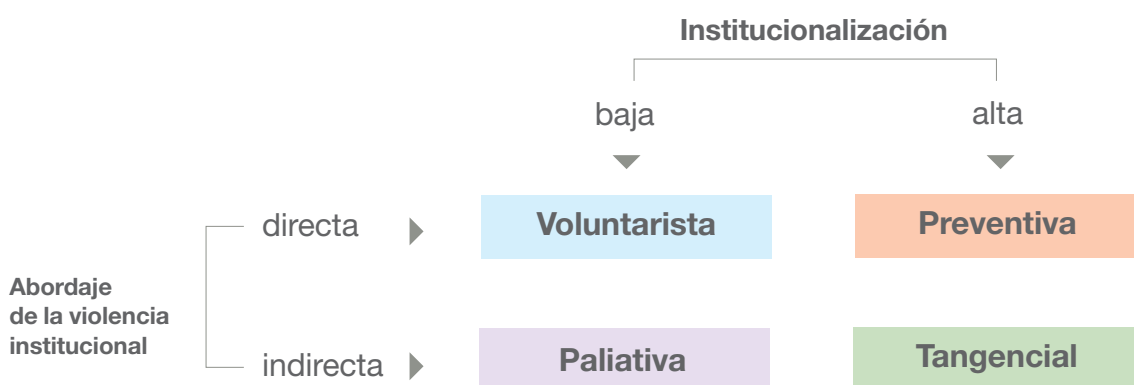
El encuadre normativo de las políticas es un elemento importante para su formalización y dota a la iniciativa de una mayor estabilidad ante cambios de gobierno o de tendencias dentro de una misma gestión. Esta estabilidad colabora para resguardar experiencias y saberes acumulados. Sin embargo, existen políticas que han tenido baja formalización normativa y que de todos modos se han adherido a las rutinas y decisiones del trabajo institucional. A la inversa, existen políticas que cuentan con formalización normativa pero no se han desarrollado, o lo han hecho de forma limitada, porque no contaron con suficiente respaldo político. Por lo tanto, no consideramos a la formalización normativa como un indicador suficiente de un alto nivel de institucionalización.

Las políticas que cuentan con un alto nivel de institucionalización y respaldo político tienen la capacidad de limitar la autodeterminación de los servicios penitenciarios.

Se trata de programas de políticas planificadas y articuladas, orientadas al abordaje de los problemas identificados a partir de diagnósticos adecuados. Como contracara, la falta de respaldo por parte de las autoridades políticas contribuye a que el servicio penitenciario interponga obstáculos a su desarrollo y limite su accionar.

Según el análisis comparado, de las combinaciones entre el abordaje de la violencia y el nivel de institucionalización surgen cuatro tipos de políticas públicas de prevención de la violencia carcelaria.

Tipos de políticas de prevención de la violencia carcelaria



Voluntarista

Se trata de iniciativas orientadas de manera directa a reducir los niveles de violencia institucional, pero que se sostienen por el compromiso de sus operadores y no por el marco institucional en el que se inscriben. En consecuencia, presentan bajos niveles de institucionalización y desarrollan estrategias para abordar las problemáticas de violencia institucional. La ausencia de respaldo político y la informalidad permiten que el servicio penitenciario las obstaculice y, de esta forma, atente contra su capacidad y continuidad. También, estas falencias pueden mostrar limitaciones para alcanzar los objetivos y la cobertura propuestos, lo que limita su efectividad. En algunos casos estas estrategias permiten visibilizar problemas ocultos y generar ciertos

niveles de apertura de la cárcel a actores extra penitenciarios.



En ocasiones, estos esfuerzos son presentados por funcionarios estatales como si fuera una política sólida al momento de mostrar una gestión activa frente a otros actores.

En ocasiones, estos esfuerzos son presentados por funcionarios estatales como si fuera una política sólida al momento de mostrar una gestión activa frente a otros actores (Poder Judicial, organismos de derechos humanos, organizaciones sociales, etc.). Cuando esto sucede la política se puede volver vacía o declarativa: aparece en anuncios de gobierno y en normativas pero no impacta en las dinámicas institucionales ni en las prácticas concretas de los agentes.

Un ejemplo de este tipo de iniciativas es la línea telefónica gratuita para recibir los

reclamos de los detenidos que puso en práctica la Dirección de Población de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires en el año 2010. Por este medio se pretendían canalizar las demandas de las personas detenidas, entre ellas las denuncias por hechos de violencia o conflictos con el personal penitenciario. Este canal ofrecía un contacto directo entre el personal del ministerio y los detenidos, que evitaba la intermediación de los agentes penitenciarios. A la vez, permitía a la Subsecretaría tener información actualizada sobre las unidades, como modo de monitorear el accionar del servicio. Sin embargo, no

contaba con un encuadre normativo de creación, ni de respaldo. No había personal dedicado a la atención telefónica, sino que la línea era atendida por las personas disponibles en la oficina, entre ellas, agentes de la fuerza penitenciaria. Ninguno contaba con una capacitación específica para cumplir esta función. Las respuestas y su seguimiento no se protocolizaron, ni existió un registro de la información recibida. A partir de la recepción de la denuncia se construían soluciones particulares para cada caso y la calidad de la repuesta obtenida dependía, en buena medida, del compromiso o esfuerzo personal de quien recibiera la llamada. En ocasiones se acudía a la unidad para entrevistar a la víctima del hecho, sin respaldo institucional suficiente para sostener esa intervención más allá de la visita. No existieron evaluaciones sobre los resultados o su impacto, ni acciones orientadas a garantizar el resguardo a las víctimas o evitar que un hecho similar volviera a suceder. El bajo nivel de institucionalidad con el que funcionó esta política implicó escasez de recursos y estructura, lo que le impidió abordar la problemática de violencia institucional.

Paliativa

Se trata de políticas que abordan la violencia institucional de forma indirecta y tienen bajos niveles de institucionalización. Son medidas puntuales o aisladas que se aplican para contrarrestar un problema particular y que no tienen como objetivo intervenir de manera directa sobre la violencia que genera el servicio penitenciario. Suelen ser intermitentes y su continuidad y efectividad se ven amenazadas por el servicio que toma ventaja de su bajo nivel de respaldo político para entorpecer o mediar en su ejecución. Las que son iniciativa del servicio penitenciario buscan mitigar las consecuencias de sus propias lógicas y suelen focalizarse en subgrupos de detenidos con características específicas. Estas políticas suelen tener un enfoque de la violencia como atributo de los detenidos, ya que son políticas diseñadas para intervenir sobre perfiles específicos.

Un ejemplo es el programa “Todo a Pulmón”, llevado adelante por el servicio penitenciario de Mendoza desde 2014, por iniciativa del área de Educación del Complejo San Felipe, en el módulo donde se alojan internos en condición de aislamiento o que cuentan con medidas de resguardo de integridad física dictadas por el Poder Judicial. Esta iniciativa busca disminuir el impacto que tiene en los detenidos el aislamiento en celdas como factor desencadenante de violencia, mediante la realización de diferentes actividades que aumenten la cantidad de tiempo que los detenidos pasan fuera de las celdas.

El programa respondió al interés de algunos agentes que trabajan en la unidad, no se encuentra formalizado y se desarrolla en un ámbito muy pequeño, sin apoyo y/o seguimiento. Estas carencias, junto con la falta de acompañamiento por parte de las autoridades, muestra la muy baja institucionalización que presenta el programa.



Otro tipo de políticas paliativas son iniciativas con mayor nivel de cobertura y con normativa de respaldo, pero que no cuentan con apoyo político para su desarrollo y tienen un abordaje que deja por fuera a la violencia institucional.

Se trata de una política que intenta incidir sobre la violencia en términos generales pero no lo hace de forma directa, sino a través de actividades recreativas que se proponen, como beneficio secundario, disminuir los conflictos entre detenidos que pueden desencadenar en situaciones de ese tipo. Sin embargo, no tiene en cuenta los hechos de tortura y malos tratos que generan los agentes penitenciarios. Este es un ejemplo del enfoque de la violencia como atributo de los detenidos, que procura disminuir la conflictividad y la oportunidad situacional de hechos de violencia.

Otro tipo de políticas paliativas son iniciativas con mayor nivel de cobertura y con normativa de respaldo, pero que no cuentan con apoyo político para su desa-

rollo y tienen un abordaje que deja por fuera a la violencia institucional. Un ejemplo es el “Programa Provincial de Prevención de la Violencia en Cárceles”, creado en 2010 por la Subsecretaría de Política Penitenciaria del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires. A través de este programa se construyen espacios de diálogo para la gestión no violenta de los conflictos entre los detenidos. A pesar de su nombre, no aborda la dimensión institucional de la violencia. Sin embargo, desde 2010 cumple un rol fundamental en la promoción de la apertura de las unidades y la creación de espacios de reflexión y contención, como talleres grupales de participación voluntaria y confidencial.

Este programa tiene una dimensión mayor que “Todo a pulmón”; fue creado a través de una resolución y cuenta con planificación. Sin embargo, encuentra diversos obstáculos para su desarrollo. A pesar de haber sido creado por una resolución

ministerial, no cuenta con el respaldo institucional necesario: la falta de presupuesto se manifiesta en limitaciones para la realización de actividades y en la cantidad insuficiente de recursos humanos. El programa opera en 14 de las 55 unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense, alcanza a un 4% de la población alojada en las 14 unidades donde se implementa (630 de 14.527) que, a su vez, representa menos de un 2% de la población del SPB. Resulta también débil el reconocimiento al programa por parte de la Subsecretaría de la que depende, lo que amplía las posibilidades de que el servicio penitenciario lo obstaculice, mediante la negación de espacios o impidiendo la participación de los detenidos. Estas debilidades generan que la continuidad del programa esté siempre amenazada y dependa de esfuerzos particulares para sostenerse.

Tangencial

Se trata de políticas que abordan la violencia institucional de forma indirecta, pero que tienen altos niveles de institucionalidad. Estas intervenciones buscan modificar prácticas y situaciones propias de los lugares de encierro. Si bien no inciden directamente sobre las prácticas de violencia, colaboran en generar las condiciones para otras políticas y pueden incidir de forma indirecta en la reducción de la violencia institucional.

Parten de la idea de que es necesario abrir las cárceles y no limitar las interacciones personales a las que existen entre los detenidos y el servicio penitenciario. Nos referimos a las iniciativas del Poder Ejecutivo que desarrollan instancias de gobierno y control del servicio penitenciario³. En muchos casos, estas políticas son lideradas por actores extra penitenciarios y se fundamentan en el supuesto de que la presencia de otros actores civiles en la vida cotidiana de la cárcel previene ciertas formas de violencia. A este tipo de políticas corresponden las que monitorean el estado de las cárceles, las condiciones de detención y las prácticas del servicio penitenciario. Al tratarse de actores que no forman parte de la agencia penitenciaria, necesitan credenciales institucionales que les permitan contrarrestar la resistencia del servicio.

La apertura de la cárcel a la inspección de actores externos, cuando es generada por el Poder Ejecutivo, es una estrategia que suele ser pensada como una política en sí misma y no como parte de un plan más amplio. Toda iniciativa que pretenda ser eficaz en la prevención de la violencia institucional debe desarrollar políticas que

tengan como objetivo específico intervenir sobre las lógicas del trabajo penitenciario. Las políticas tangenciales resultan necesarias, ya que colaboran en la apertura de la cárcel, el resguardo y el acceso a derechos de las personas privadas de su libertad. Sin embargo, si no son utilizadas como base para que se generen iniciativas que enfoquen de manera directa sobre la violencia institucional, pueden lograr visibilizar esas situaciones, pero tornarse ineficientes para cambiar las prácticas de la burocracia penitenciaria y reducir la violencia.



Las políticas tangenciales resultan necesarias, ya que colaboran en la apertura de la cárcel, el resguardo y el acceso a derechos de las personas privadas de su libertad.

En algunos casos, estas políticas se mantienen como espacios de control sobre las fuerzas por parte del Estado pero suelen ser relativamente marginales y reproducen las estrategias de los organismos de derechos humanos⁴. Así pensadas, estas políticas se comportan como si fuesen externas al Poder Ejecutivo. Aunque estas iniciativas pueden significar un avance en la intervención del Poder Ejecutivo en los problemas de violencia, pensadas en forma aislada no logran generar políticas directas para su abordaje.

En la provincia de Santa Fe, se llevó adelante una política de este tipo con la implementación de las Mesas de Diálogo. Se trataba de espacios de intercambio de los que participaban representantes de los detenidos por pabellón, personal penitenciario, autoridades políticas e integrantes de organismos de derechos humanos involucrados en la vida penitenciaria. Se realizaban encuentros de trabajo mensuales en cada unidad penitenciaria, se discutían los problemas más relevantes que necesitaban prontas soluciones y se llegaba a ciertos acuerdos entre las partes involucradas, que quedaban plasmados en un “acta” a partir de la cual se comprometían ciertas intervenciones. Las mesas de diálogo se encontraban institucionalizadas pero no se sostuvieron de forma regular en el tiempo⁵. Aunque la intervención de las organizaciones garantizó la mediación para reducir conflictos, no se desarrollaron iniciativas que trabajaran sobre los problemas estructurales que causan hechos de violencia penitenciaria.

Otro ejemplo de este tipo de políticas es el traspaso del centro de detención de adolescentes “Aldea Tres Horquetas” del servicio penitenciario de Chaco al ámbito del

Ministerio de Desarrollo Social. Este programa busca reemplazar progresivamente al personal penitenciario por operadores socio-educadores y fortalecer y diversificar las actividades recreativas y educativas que se dictan en el centro.

En este caso se observa una estrategia a largo plazo que es el recambio de personal dentro del centro, basada en la idea de que la condición civil del personal disminuye los niveles de violencia y mejora el trato hacia los detenidos. Aunque puede colaborar en disminuir los hechos de violencia institucional, este no es un objetivo directo de la política.

Esta iniciativa tiene un nivel alto de institucionalización, ya que se trata de una reforma administrativa que traslada el centro a otra órbita de gobierno. Pese a ser una política que involucra a diferentes carteras del ejecutivo provincial y a tener normativa de respaldo, encuentra múltiples obstáculos por parte del servicio penitenciario, que ha impedido que hasta el momento se realice el traspaso.

Preventiva

Se trata de un tipo de política que conjuga un abordaje directo de los problemas de violencia institucional con un alto nivel de institucionalización. Implica que las iniciativas cuenten con planificación, supervisión, evaluación y con un respaldo institucional efectivo. Su objeto de intervención debe ser el servicio penitenciario por su participación directa e indirecta en las dinámicas de violencia. Estas políticas –como las voluntaristas– tienen afinidad con un enfoque de la violencia como problema estructural, ya que abarca su dimensión institucional. Para que una iniciativa de este tipo tenga efecto sobre los patrones de tortura y maltrato, debe enfocarse en diferentes niveles de intervención, que modifiquen las condiciones que posibilitan ese tipo de hechos y, a la vez, cambie las prácticas que están relacionadas. Por ejemplo, si se modificara el régimen de sanciones que se impone a los detenidos, se generarían controles para el dictado de la medida y su implementación, que eviten disciplinar a partir del aislamiento, y con ello la tortura física y psicológica que allí se aplica. Otra forma sería intervenir sobre las situaciones donde los detenidos son más vulnerables y son propicias las violaciones de sus derechos. Por ejemplo, regular y controlar las lógicas y las condiciones de los traslados disminuiría los hechos de violencia institucional en esas situaciones. En el relevamiento no encontramos iniciativas con estas características, lo que denota la vacancia en las jurisdicciones trabajadas de políticas preventivas.

Sin embargo, se puede tomar como ejemplo de este tipo de políticas una iniciativa desarrollada en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal durante la gestión encabezada por Víctor Hortel. Esta política nació de una propuesta realizada por varios organismos que derivó en el Protocolo de Resguardo de Integridad Física (RIF). A partir de la denuncia de torturas que padecen las personas que viven encerradas



Al determinar dónde y cómo suceden las prácticas abusivas se pueden diseñar intervenciones eficaces en la reducción de la violencia institucional.

en celdas de aislamiento, el director del Servicio Penitenciario Federal convocó a una mesa de diálogo que estuvo integrada por los denunciantes (Procuración Penitenciaria de la Nación, Defensoría General Nación, organismos de derechos humanos) y los altos mandos del SPF. El objetivo fue desarrollar un protocolo para la protección de las personas que piden resguardo y evitar las prácticas de violencia institucional. El proceso de diseño de ese protocolo significó una discusión productiva en términos de cómo desarrollar un instrumento que sirva para la gestión penitenciaria pero que también refleje y logre evitar las situaciones de tortura y malos tratos. El producto tuvo en cuenta las dinámicas de violencia institucional en

los momentos de aislamiento, abarcó la complejidad del fenómeno y generó una alternativa válida para que el SPF pueda actuar frente al pedido de cuidado de un detenido y brindar mejoras en las condiciones de detención. A partir del apoyo político del director nacional, se logró un comienzo de ejecución de la política que luego se interrumpió por el cambio de autoridades.

Para trabajar sobre la reiteración de hechos de violencia que ocurren en prisión se requiere que el Poder Ejecutivo sistematice la información sobre esos casos e identifique patrones de actuación. Al determinar dónde y cómo suceden las prácticas abusivas se pueden diseñar intervenciones eficaces en la reducción de la violencia institucional. La producción de información oficial que se complemente con la de los organismos de control y las organizaciones sociales puede generar un diagnóstico

certero sobre este tipo de prácticas. Un ejemplo es el uso que se hizo de las denuncias recibidas por los organismos de control para el diseño de un protocolo de requisa a las visitas en la provincia de Buenos Aires. El conjunto de denuncias mostraba que la requisa a las visitas era un escenario de vulneración de derechos y el diseño del protocolo, a partir de esta información, permitió reducir las prácticas abusivas.

Con los datos disponibles sobre el problema de la violencia carcelaria en la Argentina, una política preventiva debería transformar el uso de la fuerza por parte del servicio penitenciario y apuntar a cambiar las normas, la cultura y las prácticas de violencia. Se debería buscar protocolizar distintas formas de intervención que tiendan a racionalizar el uso de la fuerza, de modo de dejar definidas sus obligaciones funcionales y las formas de intervención ante conflictos. Al mismo tiempo, sería una herramienta que debería enmarcarse en la construcción de nuevos paradigmas de relación entre quienes gobiernan y gestionan los lugares de encierro y los detenidos.

La creación de un programa específico tendría que incluir la capacitación y el reentrenamiento de los agentes penitenciarios, teniendo en cuenta las nuevas formas de intervención y explicitando los problemas de las viejas prácticas. La rendición de cuentas luego de cada intervención, las sanciones disciplinarias y el seguimiento de los sumarios abiertos ante incumplimientos formarían parte del control y son parte fundamental del monitoreo.

notas

cap.2

1. Este mapeo fue realizado como parte de la investigación “Violencia Institucional: hacia la implementación de política de prevención de la violencia”.
2. Nos referimos a diferentes espacios interinstitucionales en los que participamos como parte del trabajo de incidencia que realiza el CELS. Por ejemplo, la mesa de trabajo que se abrió a partir de la medida cautelar 104/12 dictada por la CIDH en la que representantes de diferentes áreas del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, miembros del Poder Judicial provincial, el servicio penitenciario y la Comisión Provincial por la Memoria confluyeron para trabajar en el seguimiento de las políticas penitenciarias que apuntan a mejorar de la situación carcelaria de la provincia de Buenos Aires.
3. En este análisis no incluimos a los organismos de control externo que monitorean al servicio penitenciario. Estos pueden generar información y recomendaciones para reducir la violencia institucional, e incluso generar algunos cambios con su sola presencia, pero no pueden modificar las prácticas penitenciarias de forma directa ya que para eso se requieren políticas y gestión del propio Poder Ejecutivo.
4. Perelman y Tufró, op. cit.
5. Ver los informes de la Coordinadora de Trabajo Carcelario y el documento confeccionado en abril del 2008 por la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe, “Hacia una política penitenciaria progresista en la provincia de Santa Fe”.

3

**Hacia una política
de prevención de la
violencia en las cárceles**

Hacia una política de prevención de la violencia en las cárceles

La ausencia de políticas de reducción de la violencia –institucional en particular– efectivas es un problema de causas variadas. Por un lado, es reflejo de diagnósticos sesgados y restringidos. Por otro, se debe a que gran parte de las políticas son delegadas a los servicios penitenciarios, actores centrales de las dinámicas de violencia. La ausencia de diagnósticos y de iniciativas de las autoridades políticas confluyen y fortalecen el autogobierno de la agencia penitenciaria.

Por el contrario, la implementación efectiva de políticas de tipo preventivo fortalecería el gobierno político de los servicios penitenciarios y disminuiría el manejo discrecional que estos hacen de la población detenida.

Las políticas que abordan la violencia desde su dimensión estructural, enfocadas también en disminuir las condiciones de posibilidad y las oportunidades situacionales para la tortura y los maltratos, desalientan las perspectivas que justifican la violencia como productiva o instrumental.

Un gobierno de la cárcel protector de los derechos humanos requiere políticas orientadas a reducir la violencia institucional. El relevamiento mostró una vacancia preocupante de políticas preventivas efectivas. Las políticas existentes muestran débiles apoyos políticos y bajos niveles de institucionalización. En la situación de violencia y hacinamiento que caracteriza a las cárceles argentinas es urgente que se desarrollen políticas orientadas a intervenir seriamente sobre estos problemas con un respaldo político fuerte.

Sobre esta publicación

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del CELS y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Esta investigación se enmarca en el proyecto “Violencia institucional: hacia la implementación de políticas de prevención en la Argentina” financiado por la Unión Europea y ejecutado por: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación por los Derechos en Salud Mental (ADESAM), Asociación Pensamiento Penal (APP), Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Xumek), Colectivo de Acción Jurídica (CIAJ) y Coordinadora de Trabajo Carcelario (CTC). El proyecto se propone contribuir a reforzar el papel de la sociedad civil en la protección de los derechos humanos y la promoción de políticas públicas democráticas e inclusivas y fortalecer a los organismos estatales responsables por el diseño e implementación de políticas públicas con impacto sobre la prevención y sanción de la violencia.

Coordinación del Proyecto: Paula Litvachky.

Coordinación de la línea “Prevención de la violencia penitenciaria”: María Eva Asprella.

Investigación

Asociación Pensamiento Penal (APP), Chaco: María José Bogado y Lourdes Polo Budzovsky.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): Marina García Acevedo y Victoria Darraidou.

Coordinadora de Trabajo Carcelario (CTC): Carlos Echegoy y Lilian Echegoy.

Xumek: María Mercedes Duberti y Sergio Salinas Giordano.

Publicación

Elaboración del texto: Macarena Fernández Hofmann.

Metodología y edición: Guadalupe Basualdo, Vanina Escalles, Marcela Perelman,

Ximena Tordini y Manuel Tufro.

Diseño: Mariana Migueles.

Edición de fotografía: Jazmín Tesone.

Foto de tapa: Pablo Toranzo, Unidad 5 de jóvenes adultos, Penal de Villa Urquiza, San Miguel de Tucumán, 2014.

Al escribir este texto intentamos hacerlo con un lenguaje inclusivo. Sin embargo, para facilitar su lectura, no recurrimos a recursos como ‘@’, ‘x’ o las barras ‘os/as’. Deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración en aquellos casos en los que no pudimos evitar el genérico masculino.

--

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales

Tortura en las cárceles : ¿por qué no son efectivas las políticas de prevención de la violencia en la Argentina?. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-29080-9-6

1. Servicio Penitenciario. 2. Tortura. 3. Políticas Públicas.

CDD 365

--

Centro de Estudios Legales y Sociales

Piedras 547, 1er piso C1070AAK Buenos Aires, Argentina.

Tel/fax: +54 11 4334-4200

e-mail: consultas@cels.org.ar

www.cels.org.ar

