

**Una reforma penitenciaria sin
“cuestión carcelaria”.**

Presencias y ausencias con relación a los
derechos humanos del presente

ALCIRA DAROQUI

SOCIÓLOGA, PROFESORA E INVESTIGADORA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA.

Introducción

A siete meses de asumir, el actual gobierno lanzó desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación un documento al que denominó *Política de Estado: Justicia 2020*,¹ cuya propuesta consiste en la creación de “espacio de diálogo institucional y ciudadano que busca construir una justicia cercana, moderna, transparente e independiente”, tal como lo expresa en su párrafo de presentación.

En este marco y como parte de esa *Política de Estado*, es que se anuncia la reforma del Servicio Penitenciario Federal, también denominada simplemente, reforma penitenciaria y que lleva como propuesta principal la presentación de un anteproyecto de ley para la creación de una Agencia Federal de Reinserción Social y Administración de las Penas.

Desde la criminología crítica, de la sociología jurídica o de la sociología del sistema penal que es la perspectiva epistemológica política que orienta nuestros trabajos, se ha desarrollado un andamiaje conceptual y empírico que ha demostrado y demuestra en el presente que la reinserción social ha sido un instrumento político en tanto justificación del encierro carcelario. La historia misma de la cárcel y de sus resultados en relación a esos “fines manifiestos”, hacen pensar su sentido político real, tanto por su vigencia como por su clara expansión a pesar de su “supuesto fracaso”. Repasar lecturas sobre textos² de sociólogos, juristas y

¹ Se accede a este documento en la web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, www.jus.gov.ar ver Justicia 2020.

² Presentamos solo algunos títulos de textos de estos autores que dan cuenta del sentido de la cárcel en el contexto del Estado moderno y del surgimiento y afianzamiento del capitalismo como así también, su profundización como institución de exclusión social en la etapa capitalista neoliberal: de Michel Foucault: “Vigilar y Castigar”; “Saber y Verdad”; “¿A qué llamamos castigar”; “La sociedad punitiva”; y “Acerca de la cárcel de Attica”. De Massimo Pavarini: “Cárcel y fábrica”, “Control y Dominación”, “Fuera de los muros de la cárcel: la dislocación de la obsesión correccional”, “Un arte abyecto- Ensayo sobre el gobierno de la penalidad”. De Iñaki Rivera Beiras: “La cuestión carcelaria”; “La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos”; “Mitologías y discursos sobre el castigo”. De Thomas Mathiesen “Juicio a la Prisión”. De Roger Matthews: “Pagando Tiempo”. De Raúl Zaffaroni: “El

filósofos reconocidos, y claro está, los resultados de nuestras propias investigaciones,³ sería suficiente para promover un debate más interesante que al menos obligue, a quienes proponen semejante “imposible”, a construir algunos fundamentos más convincentes que las solas “buenas intenciones”, o las “buenas prácticas” en el marco del cumplimiento de los preceptos de organismos internacionales que poco se corresponden con la realidad de la aplicación del “castigo legal” en las geografías de nuestra región latinoamericana.

Y en estos términos es que escribimos estas líneas, es decir, tratar de instalar un debate que se interrogue sobre la propuesta de una reforma penitenciaria que no problematiza la “cuestión carcelaria del presente”. Por ello, más allá del análisis de la letra escrita de anteproyecto de creación de la Agencia Federal de Reinserción Social y Administración de las Penas a lo que nos dedicaremos brevemente al final de este artículo, hay que dar cuenta sobre ciertos anclajes políticos e incluso ideológicos de esta propuesta con un ejercicio reflexivo a partir de la lectura del documento Justicia 2020 que estructura diversas temáticas y propuestas en clave de política de Estado y en el que la “reforma y el cambio en el ámbito penitenciario” es parte de sus objetivos e iniciativas.

Este artículo no abordará el contenido total de este documento y por ello se recomienda su lectura para comprender más acabadamente la orientación política de gobierno en temas tales como justicia, seguridad, violencia institucional o derechos humanos. Pero sí nos interesa detenernos en las formas que asumen ciertas “presencias” de algunos de estos temas como así también, en las “ausencias” de otros, y más aún, en la falta de correspondencias y vinculaciones entre varios de los mismos, tanto en relación a la propuesta de reforma penitenciaria, y fundamentalmente en cuanto a la “cuestión carcelaria”, que ni siquiera integra el amplio y diverso “listado de temas” que el documento Justicia 2020 trata.

enemigo en el derecho penal”. De Alessandro de Giorgi “Tolerancia Cero; El Gobierno de la excedencia social” y Lóic Wacquant: “La cárceles de la Miseria”, “Castigar a los pobres” y “Forjando el Estado Neoliberal”.

³ Investigaciones publicadas con títulos tales como “Voces del Encierro-mujeres y jóvenes encarcelados en la Argentina; “Cuerpos castigados- Malos tratos y torturas en cárceles federales; “Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil; “Castigar y Gobernar. Hacia una sociología de la cárcel y “El confinamiento penitenciario. Un estudio sobre el confinamiento como castigo”. Estas investigaciones han sido diseñadas y desarrolladas en distintos ámbitos institucionales, por investigadores del Grupo de Estudios sobre sistema penal y Derechos humanos- IIGG-FCS-UBA.

Contextos conceptuales y políticos

La estructura y la forma de presentar los contenidos en el documento, permite avanzar en las lecturas analíticas que nos interesa proponer. En el documento Justicia 2020 se convoca a referentes, ONGS, legisladores, expertos, entre otros, a participar de ese espacio y presenta una serie de principios rectores que conducen a esta denominada, “política de Estado” en tanto fortalecimiento del sistema de justicia.

Una primera observación refiere a la cantidad y densidad de los ejes temáticos que contienen objetivos y una serie de iniciativas como parte del inicio de ese diálogo institucional. Los ejes son 7: Eje Institucional; Eje Penal; Eje Civil; Eje Acceso a la Justicia; Eje Derechos Humanos; Eje Gestión y Eje Justicia y Comunidad y cada uno cuenta con siete u ocho objetivos y entre 8 y 15 iniciativas de acuerdo al eje en cuestión. Estos objetivos e iniciativas son sumamente amplios y diversos, están presentadas como un “listado” temático, que a su vez, responde a un entramado conceptual y a una dinámica de trabajo que representa una complejidad difícilmente de abordar por diferentes actores sociales, políticos y judiciales, en un espacio de diálogo abierto, a riesgo de solo producir documentos que respalden las propuestas presentadas como proyectos y/o anteproyectos elaborados previamente por el gobierno, o simplemente se vaya abandonando semejante tarea. Un abordaje en profundidad de cada uno de sus objetivos y sus iniciativas llevaría años en producir el debate y consensos necesarios que pudieran traducirse en resultados en clave de políticas con relación a cada uno de los ejes enunciados.

Otra observación refiere a un tema más “sensible” que atraviesa y se replica en los 4 principios rectores que se encuentran en la primera parte: Justicia Cercana, Justicia Moderna y Justicia Independiente y Transparente.

A los fines de sintetizar esta observación, presentamos algunos señalamientos en relación al texto redactado en las primeras páginas del documento. La orientación del diálogo acerca de la justicia incorpora el concepto de *seguridad humana*, algo diversa a otras como seguridad democrática, seguridad ciudadana, pero siempre, seguridad. La “cuestión seguridad” con el nombre que se le designe e incluso con la incorporación de ciertos contenidos económicos-sociales como lo hace el concepto de *seguridad humana*, no deja de instalarse prioritariamente en correspondencia con la “inseguridad” vinculada al delito,

siendo el sistema penal el principal actor y sus diferentes agencias las que deben rendir cuentas y en tal caso, ser reformadas, cambiadas, ampliadas, etcétera, para dar respuesta a esta problemática.

La “seguridad” en estos términos es la que desde hace 20 años ocupa un papel central que “orienta” una serie de propuestas de pretendidas políticas de Estado, que generalmente y no casualmente, son “identificables” en toda la región quizá con nombres distintos pero con objetivos similares y siempre a partir de los “buenos consejos” de los organismos internacionales como el BID y/o Banco Mundial. Suelen apelar a una retórica en la cual las *políticas de seguridad* deben ser respetuosas de derechos y garantías, sin embargo durante estos 20 años se han desplegado una y otra vez, políticas para “combatir la inseguridad” ampliado la cantidad de policías (las que sean), creando nuevos cuerpos policiales y hasta militarizando territorios con fuerzas como gendarmería y prefectura y *a pesar de este policiamiento territorial* la “inseguridad” sigue siendo un tema irresuelto y a la vez, agravado, por lo que sigue siendo, quizá por otros 20 años más tema prioritario de la agenda política.

Pero, además del “fracaso” de avanzar contra la inseguridad, se elude la responsabilidad política en clave gubernamental en cuanto a que este *policiamiento territorial* militarizado, ha tenido entre sus resultados más visibles, una regular y sostenida violación sistemática de derechos humanos⁴ por parte de las distintas fuerzas de seguridad contra las personas pertenecientes a sectores sociales más desposeídos que habitan zonas urbanas de nuestro país. El tema “seguridad” no ha sido solo cuestión de las políticas de prevención y represión del delito que se diseñaron en estos años y que tuvo como eje central “lo policial” en tanto política criminal, sino que los alcances del “modelo securitario” sobre la gestión institucional de los problemas sociales se inscribió en las políticas punitivas del encierro carcelario. En cuanto a la “cuestión carcelaria” *la seguridad* ha sido uno de los ejes centrales para el gobierno penitenciario de las poblaciones encarceladas, se ha “justificado”, ampliando y profundizando a límites extremos el “modelo de máxima seguridad”, los regímenes cerrados de vida intracarcelaria, el alojamiento en celdas de aislamiento y el confinamiento en pabellón, matriz que

⁴ Ver Informes Derechos Humanos en la Argentina del CELS; Informes Anuales de la Procuración Penitenciaria de la Nación, Informes de la PROCUVIN, Informes Anuales del Registro Nacional de Casos de Torturas- apartado Registro de casos de torturas policiales, etcétera.

promueve y conduce a prácticas violatorias de derechos humanos ejercido por el personal penitenciario.⁵ Pero además, el “modelo securitario” desmiente e interpela cualquier “fin resocializador” de la pena que es el fundamento central de la existencia misma de la cárcel y que en nuestro país está legalmente refrendado por la ley de ejecución penal 24.660.

Por ello, y en los términos de esta propuesta, es interesante reflexionar acerca de sí uno de los principios orientadores principales que integra este documento es la articulación entre seguridad y justicia, el “espacio” político institucional que ocuparán los derechos humanos como parte de una política de Estado cuyo eje es la justicia, debe ser especialmente monitoreado, en particular en relación al texto mismo del anteproyecto de ley de reforma.

En este sentido, conviene repasar el documento con relación a algunos párrafos que abordan temas vinculados al Eje Derechos Humanos, como por ejemplo: “los derechos humanos se convierten en un punto de encuentro para el desarrollo social y una herramienta de solución de conflictos”. Respecto a la primera parte de esta frase podemos consensuar que siendo una expresión de principio muy general podría llegar a contextualizar el debate y el diálogo, pero en realidad la segunda parte requeriría de una explicación fundamentada para al menos dar cuenta sobre cómo los derechos humanos pueden ser una herramienta de solución de conflictos y más aún, entre quiénes. Lo general y a la vez lo difuso, sigue presente en el contenido de los objetivos, y también, por ello, *la ausencia* de definiciones necesarias acerca de “la cuestión de los derechos humanos del presente”, en clave de defensa, garantías y vulneración de los mismos, presentando solo alguna orientación como la siguiente: “establecer mecanismos de acción rápida al detectar situaciones que vulneren, afecten o ponen en riesgo los Derechos Humanos, promover políticas de prevención contra la violencia institucional y establecer estándares para las fuerzas de seguridad en esta materia”. En un mismo objetivo plantea cuestiones diversas en la que emerge que la violencia institucional y la consecuente violación de derechos humanos que ello supone, se vincula a los ejercicios de violencia por la parte de las fuerzas de seguridad. Pero justamente se soslaya la dimensión

⁵ Para más información y conocimiento se recomienda la lectura de informes de la Procuración Penitenciaria de la Nación, del Registro Nacional de Casos de Torturas, de la Procuraduría de Violencia Institucional, de la Defensoría Pública de la Nación, del Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias, del Centro de Estudios Legales y Sociales, entre otros.

política gubernamental, como un cierto trato de exterioridad y autonomía de las fuerzas de seguridad con relación al Estado. Para conferirle un sentido menos “difuso”, en este caso, la violencia institucional es violencia estatal con la responsabilidad política gubernamental que ello implica: una violencia estatal en su expresión policial y penitenciaria. Y también, es conveniente señalar que tampoco referencia a la necesidad de profundizar una práctica judicial (de jueces, defensores y fiscales) que se inscriba en un compromiso con la defensa y garantías de derechos de las personas vulneradas por las violencias ejercidas por las distintas fuerzas de seguridad y custodia en el presente.

Y quizá no sea casual que esta presentación política siga acuñando el concepto de violencia institucional una vez más, en cuanto a otra iniciativa referida a la “Promoción de políticas de prevención contra la violencia institucional” y solo una vez, haga referencia a la tortura cuando entre las iniciativas hacen mención a la “Implementación Nacional de Prevención contra la Tortura, Otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes”. Respuesta a una demora de más de 10 de años por parte del Estado argentino en el marco de la ocurrencia sistemática y generalizada de la tortura en cárceles y comisarías, relevada por distintos organismos muestran que a su vez, han hecho pública durante años. La tortura menos nombrada como tal en los últimos años y “contenida” en el marco de un concepto más amplio que es el de violencia institucional, sea como fuere, siempre debe ser abordada desde la dimensión de la violencia estatal que despliegan en nuestro país fuerzas de seguridad y custodias en clave de violación de derechos humanos. Por ello, para este documento hubiese sido interesante incorporar la dimensión de la “la cuestión de los derechos humanos del presente”, en los cuales debe inscribirse la situación de miles de personas detenidas en las cárceles y comisarías. La “necesidad de una reforma”, debe trascender una *modificación de una función* cambiando el Servicio Penitenciario Federal por una Agencia Federal de Reinserción Social y Administración de la Pena.

Reforma penitenciaria sin “cuestión carcelaria”

En este sentido no es menor señalar que la Reforma Penitenciaria no está en el Eje de Derechos Humanos, sino que está comprendida en los objetivos e iniciativas del Eje Penal del documento Justicia 2020 “al diseño de una nueva función del Servicio Penitenciario Federal,

dedicado a la seguridad externa de las unidades carcelarias, quedando el trabajo interno con los reclusos a cargo de equipos civiles especializados". Y más aún resulta, al menos, confuso cuando en el mismo eje penal expresa: "Impulsar una reforma integral del Servicio Penitenciario Federal que permita la reinserción social de los infractores en un marco de Derechos Humanos". Por qué la "reinserción social de las personas detenidas y su derechos, en "tanto humanos", que se entiende deben ser respetados, se encuentra en una dimensión penal de abordaje y no de derechos humanos?

En este sentido tratamos de problematizar la *presencia* de una propuesta de reforma penitenciaria en la que marca una clara *ausencia* temática, de objetivos e incitativas sobre la "cuestión carcelaria" en tanto caracterización, diagnóstico o estado de situación del sistema carcelario en su conjunto y en tal caso, también de una de sus dimensiones que es la "estructura y función penitenciaria", a la que podríamos denominar "cuestión penitenciaria", en el caso que se pretenda problematizar ya que se propone su "reforma".

La cuestión penitenciaria y la cuestión carcelaria no son lo mismo, aunque el término *cuestión* convoque al planteo de problematizaciones que ni siquiera están presentes cuando se hace referencia a "lo penitenciario". De todas formas, la segunda contiene a la primera y ello modifica fuertemente la perspectiva conceptual y política desde donde se propone una *reforma*.

En el documento "Justicia 2020, Política de Estado" lanzado por gobierno actual, están *presentes*: la justicia, la seguridad, los derechos humanos, la violencia institucional, la tortura y la propuesta de reforma del servicio penitenciario federal pero está ausente, la articulación y vinculación entre todas y cada una de estas temáticas con relación a un eje que las estructura y que denominamos "la cuestión carcelaria". Justicia 2020, como *política de Estado*, tal como se presenta, no plantea la necesidad de establecer un diagnóstico, una caracterización, un estado de situación, sobre la cuestión carcelaria en el presente y con ello, sobre la vulneración de derechos fundamentales a través de ejercicios sistemáticos y regulares de torturas y malos tratos en clave de violencia estatal.⁶ Las agresiones físicas, la

⁶ En el año 2010 se creó el Registro Nacional de Casos de Torturas que releva y analiza casos de torturas y malos tratos en cárceles de ámbito penitenciario federal y bonaerense y desde el año 2014 el Registro amplió sus alcances y releva y analiza la tortura policial. El Registro se creó a partir de un acuerdo interinstitucional entre la Procuración Penitenciaria de la Nación, la

falta y deficientes alimentación, las degradantes condiciones materiales de detención, la falta y deficiente acceso a la asistencia a la salud, el aislamiento, la desvinculación familiar por la distancia, la delegación de la violencia como gestión de conflictos entre las personas detenidas, son algunos de las graves vulneraciones de derechos que se producen en las cárceles federales en el presente.

Plantear en el documento, entre sus objetivo e iniciativas, un relevamiento de información de los últimos 20 años sobre esta *cuestión carcelaria*, registrada en informes de organismos públicos, resultados de investigación de equipos de trabajo de la universidad pública, de organismos de derechos humanos y del ámbito judicial podría indicar una orientación más sustantiva en materia de derechos humanos a la hora de proponer una reforma penitenciaria que aquella que se desprende de este Documento y que se puede identificar en el propio anteproyecto de ley de la creación de la Agencia Federal de Reinserción Social y de Administración de la Penas: un mayor control pospenitenciario de las personas liberadas en el nombre de una reinserción social que responde más a una propuesta política en clave de “seguridad” de “nosotros”, que en relación a los derechos humanos de “ellos”.

Una propuesta de reforma penitenciaria, debe interpelar el estado de situación actual de la cuestión carcelaria en clave de derechos humanos, esa es un objetivo urgente de cualquier política de Estado.