



**FLACSO**  
ARGENTINA

**PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO**  
**MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO**

*Análisis de políticas públicas en prisiones desde el enfoque de desarrollo humano a partir de la emergencia del COVID-19. El caso del Centro de Detención Ushuaia, Argentina (2017-2020).*

**Tesista: Ps. Marcela Alejandra Ponce**

**Directora de Tesis: Mg. Mariana Clucellas**

**Tesis para optar por el grado académico de Magister  
en Desarrollo Humano**

# Índice

Introducción	- 2 -
Listado de acrónimos	- 4 -
I. Presentación del tema	- 5 -
II. Estado de la cuestión	- 10 -
1. Breve recorrido por los alegatos sobre la pena privativa de libertad	- 10 -
1.1. La fundamentación correctiva moderna: los orígenes europeos	- 10 -
1.2. El fracaso de la disuasión: rehabilitación norteamericana	- 11 -
1.3. La imposibilidad de la recuperación: peligrosidad inminente	- 13 -
2. Contextualización de las políticas relativas a la privación de libertad	- 14 -
2.1. Lógicas expansionista estadounidenses: asistencia al desarrollo y narcoterrorismo	- 14 -
2.2. La batalla europea: migración securitizada	- 16 -
2.3. Sistemas penalistas latinoamericanos: punitivismo en gobiernos democráticos	- 18 -
2.4. El común denominador: crisis global y ruptura social como antesala al COVID	- 20 -
3. Campos penitenciarios: privación de libertad en prisiones	- 21 -
3.1. Panorama de la situación carcelaria antes de la irrupción del COVID	- 21 -
3.2. Repercusiones globales en cárceles: emergencia sanitaria	- 22 -
3.3. Repercusiones carcelarias en el desarrollo humano: el impacto de la segregación	- 23 -
3.3.1. Sobre el enfoque de Desarrollo Humano	- 24 -
3.3.2. Sobre la pretensión fallida de asumir una seguridad humana	- 24 -
3.3.3. Sobre los lineamientos para un Desarrollo Humano de todas las personas	- 26 -
3.3.4. Sobre las grupalidades en los márgenes del Desarrollo Humano	- 27 -
3.3.5. Sobre los excluidos de la exclusión	- 28 -
III. Consideraciones metodológicas	- 29 -
1. Caso de Estudio: Centro de Detención Ushuaia	- 32 -
2. Tipo de Investigación	- 34 -
IV. Resultados	- 36 -
1. Contexto específico de la investigación	- 36 -
2. Características básicas de las personas entrevistadas	- 37 -
3. El “dejar atrás”	- 39 -
3.1. Habitabilidad	- 39 -
3.2. Vulnerabilidad	- 42 -
3.3. Democracia	- 46 -
3.4. Medidas especiales frente al COVID	- 48 -
V. Conclusiones	- 52 -
VI. Referencias bibliográficas	- 58 -
VII. Anexos.	- 62 -
1. Consideraciones para las entrevistas con personas privadas de libertad.	- 62 -

## Introducción

En las últimas dos décadas, las políticas públicas implementadas en Argentina por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner han estado sesgadas de enfoques sociales distributivos; que priorizaron, entre otras cosas, la inclusión e integración de colectivos sociales marginados. Como resultado, se han diseñado programas específicos y medidas alternativas a las instituciones consideradas de aislamientos y/o segregación como los psiquiátricos, los hogares de niños, las escuelas especiales.

Ahora bien, con respecto a las cárceles, lugar de encierro y exclusión por excelencia, no se han propuesto políticas públicas que impliquen medidas alternativas a la privación de libertad. Al contrario, se han acrecentado los años de encarcelamiento para algunos delitos, como así también se debatió la posibilidad de bajar la edad de imputabilidad en el congreso (Sozzo, 2016). Con el cambio de gobierno políticamente antagónico a fines del año 2015, los discursos a favor de la punitividad han dejado de ser omitidos, para pasar a ser foco de políticas segregativas.

Según datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP, 2019) ha aumentado preocupantemente la tasa de encarcelamiento a partir del uso excesivo de la prisión preventiva (Sozzo, 2016), poniendo en riesgo el propio sistema democrático al suspender garantías constitucionales. Como señalan investigadores del Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS, 2016), la sobrepoblación empeora las condiciones de vida dentro de las cárceles, generando insalubres niveles de hacinamiento con elevada vulneración de derechos humanos.

Estos cambios en materia penal, con rasgos extremadamente arcaicos y por fuera de las lógicas racionales-civilizatorias (Garland, 2005), interpelan las intervenciones y acciones del Estado en términos inclusivos, al segregar en escenarios inhumanos a un gran sector de la población.

Al mismo tiempo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) enfatiza en su *Informe de Desarrollo Humano 2016* en la necesidad de “no dejar a nadie atrás” para lograr el bienestar de la comunidad. De esta manera, la desigualdad y la segregación serían serios indicadores de obstaculización del desarrollo humano.

En contraste, este mismo informe omite la inclusión de las personas privadas de libertad dentro de los grupos considerados en riesgo (PNUD, 2016), lo que impide el diseño de estrategias públicas específicas para paliar las condiciones precarias de habitabilidad.

Asimismo, la irrupción del COVID-19<sup>1</sup>, junto con las medidas públicas tomadas para prevenir, afrontar y/o restituir la crisis sanitaria; han evidenciado, como se intentará argumentar, que las condiciones de encierro y confinamiento acrecientan las vulnerabilidades pre-existentes. En consecuencia, se ha instado fervientemente a que los gobiernos implementen políticas específicas para reducir el hacinamiento en prisiones.

La presente investigación se centrará en el análisis de las políticas públicas en prisiones, tomando como caso de estudio al Centro de Detención Ushuaia (CDU) en Argentina, y aplicará el enfoque de desarrollo humano para sondear las intervenciones estatales que obstruyen la máxima de “no dejar a nadie atrás”. De manera simultánea, serán consideradas las medidas adoptadas frente a la pandemia como elemento transversal de análisis que permitirá visibilizar los costos en términos de desarrollo humano que acompañan las políticas públicas que priorizan el aislamiento.

Este estudio ha sido gestado desde el pasaje cotidiano por pabellones carcelarios; asistiendo las modalidades propias que adquieren los padecimientos psíquicos en ambientes tan nocivo como lo es un establecimiento de encierro, en cualquier territorio, en este caso, en la región patagónica del sur argentino. Asimismo, ha sido edificado sobre las contribuciones del programa de Desarrollo Humano dictado por FLACSO Argentina, moldeado por los aportes de los tutores del posgrado y orientado afectuosamente desde la dirección de tesis. A su vez, la restricción de libertades y las medidas de aislamiento han sido resignificadas por la abrupta situación de emergencia global sanitaria al momento de la elaboración de esta Tesis de Maestría.

---

<sup>1</sup> Se refiere al desarrollo del virus conocido mundialmente como *COVID-19* o *CORONA virus*, que inicia su propagación en Wuhan (China) a fines del 2019, irradiándose en una primera instancia en Europa hasta extenderse mundialmente. El 11 de marzo de 2020 es declarado *pandemia* por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En la presente investigación se usará indistintamente las nominaciones de *COVID-19 (C-19)*, *COVID* o *pandemia* para referirse al mismo fenómeno.

## Listado de Acrónimos

(ACNUDH)	Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(AUH)	Asignación Universal por Hijo
(CDU)	Centro de Detención Ushuaia
(CELS)	Centro de Estudio Legales y Sociales
(CIHD)	Corte Interamericana de Derechos Humanos
(DAEF)	Departamento Administrativo Económico y Financiero
(DPOSS)	Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios
(HC)	Habeas Corpus
(INTA)	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
(ODS)	Objetivos Desarrollo Sostenible
(OEA)	Organización de los Estados Americanos
(OMS)	Organización Mundial de la Salud
(OSPDH)	Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
(PNUD)	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
(SES)	Sector Especial de Seguridad
(SNEEP)	Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena
(SPP)	Servicio Penitenciario Provincial
(SUM)	Salón de Usos Múltiples
(TIC)	Tecnología de Información y Comunicación
(UNODC)	Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito
(UNSGD)	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
(USAID)	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## I. Presentación del tema

La perspectiva del Desarrollo Humano, gracias a los informes anuales del PNUD, ha generado avances fundamentales en la equidad, inclusión y justicia social. Asimismo, ha logrado replicarse en diversas áreas como medio ambiente, educación, salud, género, entre otras. Sin embargo, en instituciones de encierro, específicamente con personas privadas de libertad, no es posible rastrear informes analíticos desde este enfoque, más que algún estudio comparativo de la población carcelaria (PNUD, 2013)<sup>2</sup>.

En contraste, la irrupción del COVID-19, ha permitido la divulgación de consideraciones especiales para este grupo poblacional, tanto desde el PNUD, como desde la OMS y otras institucionales internacionales (OMS y otros, 2020). Como ha resaltado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>3</sup>, se ha instado a los gobiernos que, ante todo, generen estrategias específicas para reducir el hacinamiento en las prisiones, se libere a la población vulnerable frente al COVID-19, siendo oportuno, a su vez, proceder a la liberación de toda aquella persona encarcelada sin motivos jurídicos suficientes.

Esta sistemática omisión de las consideraciones sobre las personas privadas de libertad como grupo de riesgo que se ha venido sosteniendo hasta la emergencia de la pandemia, la contradicción supuesta entre lo que promulga el enfoque de desarrollo humano y el dejar intencionalmente a un sector de la población atrás, junto con la repentina inversión global de las políticas públicas en prisiones como respuesta frente al COVID-19; han sido los interrogantes claves a la hora de rediseñar, plasmar y cumplimentar los objetivos de la presente investigación.

---

<sup>2</sup> El *Estudio comparativo de población carcelaria* realizado por el grupo de trabajo del PNUD (2013), Seguridad Ciudadana: con rostro Humano; aborda cuestiones heterogéneas desde “promedio de los montos robados y de las veces que robaron anteriormente”(sic.), “el porcentaje de internos que afirman haber utilizado armas en la comisión de su delito”, pasando por el “pasado familiar de los internos” hasta las “condiciones del debido proceso”, “la seguridad y violencia dentro de las cárceles”.

<sup>3</sup> Bachelet M., *Hay que tomar medidas urgentes para evitar que el COVID-19 cause estragos en las prisiones*, Ginebra, 25/03/20, publicación online, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=S>.

En este orden, el trabajo académico se propone examinar el tránsito en la implementación de políticas públicas disímiles en prisiones producto de la irrupción de la pandemia, en un mismo espacio geográfico – el Centro de Detención Ushuaia, y dentro de un breve periodo de tiempo (2017-2020).

Asimismo, este escrito indagatorio se avisa como una oportunidad para reflexionar en los efectos del encierro sobre el desarrollo humano, como así también, visualizar el impacto en la implementación de políticas públicas de la inclusión de las personas privadas de libertad dentro de los grupos considerados de riesgo.

En concordancia, se analizará las intervenciones estatales del Centro de Detención Ushuaia que dificultan la máxima de “no dejar a nadie atrás”. En términos de desarrollo humano, implica considerar las acciones institucionales frente a las vulnerabilidades, la segregación y las desigualdades de la población carcelaria. Se tomará como referencia temporal las estrategias desarrolladas previamente a la expansión del C-19, desde el año 2017, así como las resultantes de las medidas tomadas para evitar su propagación durante el año 2020.

Entendiendo las condiciones habitables de vida en un territorio institucionalmente delimitado, las trayectorias educativas adquiridas, los niveles de salubridad disponibles, el acceso a servicios sanitarios competentes, las consideraciones sobre los grupos especiales, la expansión de oportunidades laborales, el sostenimiento de redes de apoyo como parte fundamental de las intervenciones destinadas a “no dejar a nadie atrás”.

Sumado, al papel fundamental del mantenimiento de los sistemas democráticos para la prosecución del desarrollo humano, es que serán consideradas, en un primer momento, las condiciones de habitabilidad de las instalaciones del Centro de Detención Ushuaia para describir cualitativamente los contextos en los que se aloja a las personas privadas de libertad.

En segunda instancia, se analizarán las estrategias estatales utilizadas para disminuir las vulnerabilidades preexistentes con las que ingresan las personas a la privación de libertad, como aquellas que emergen producto del encierro, tanto antes como después de la irrupción del C-19.

Por último, se valorarán las posibilidades reales de garantizar los derechos de la población carcelaria, haciendo hincapié en la suspensión de las normativas constitucionales, tanto de los derechos procesales como de las garantías en la ejecución de la pena privativa de libertad.

Es importante remarcar que, si bien la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad en Argentina (Ley 24.660, 1996) dispone la denominación de la población carcelaria como *interno*; a los fines de esta investigación se utilizará la designación *persona privada de libertad* específicamente por delito o posible incumplimiento de ley como recomienda los Principios y Buenas Prácticas de Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (CIDH, 2008). Desestimando nombramientos como recluso, preso y/o detenido; para recuperar, de esta manera, su carácter de persona y, a su vez, resaltar la situación jurídica basada en la pena privativa de libertad<sup>4</sup>.

De esta manera, se realizará un breve recorrido teórico por los justificativos históricos que dieron origen a la privación de libertad como pena de castigo frente a la comisión de delitos en la modernidad (Foucault, 1989), los usos no jurídicos de la privación (Foucault, 1989; Pavarini y Melossi, 1980), los beneficios económicos-administrativos que otorgaría el nacimiento de la penitenciaria (Pavarini y Melossi, 1980), el afán por medir, evaluar, estudiar a las personas privadas de libertad allá por la posmodernidad (Pavarini y Melossi, 1980), así como su devaluación a categoría de peligroso-terrorista que alcanzaría en la actualidad (Jakobs, 2003; Anitua, 2003).

Por otro lado, se expondrán los contextos generales globales de las políticas públicas en prisiones, para puntualizar los alcances de las lógicas internacionales en el diseño de las agendas locales de seguridad (Torres, 2007), los usos no humanitarios de las ayudas al desarrollo que complejizan el nexo seguridad-desarrollo (Sanuhaja y Schünemman, 2012), los abusos de las herramientas de cooperación internacional para el encarcelamiento de migrantes (Fernandez Bessa, 2010) y el uso excesivo de medidas penales excepcionales en gobiernos democráticos como respuestas públicas frente a conflictivas sociales (Sozzo, 2008, 2016; Iturralde, 2010; Anitua, 2003, 2015).

---

<sup>4</sup> A fines prácticos, se excluye de esta nominación a las personas que se encuentran bajo custodia y responsabilidad de instituciones sanitarias (clínicas psiquiátricas, hospitales de día, casa de medio camino) o establecimientos sociales (hogares de niños, centros para la tercera edad). Como así también, toda aquella persona que ha quedado imposibilitada de libre circulación por las medidas asumidas en distintos escenarios públicos globales frente al C-19.



Consecuentemente, un marco de crisis social, política y económica envuelve el desarrollo de los procesos de planificación de las políticas públicas (Calderón y Castells, 2020) en temáticas de seguridad y, específicamente, de aquellas implementadas en prisiones.

A su vez, todo ello ha propiciado un ambiente de ruptura en el tejido social como antesala a la emergencia del COVID-19, sentando las bases para el temor al otro distinto (Anitua, 2003), la naturalización de los mecanismos de vigilancia (Garland, 2005), la excepcionalidad gubernamental (Verdes-Montenegro, 2020) la suspensión de garantías y derechos constitucionales (Anitua, 2003).

Con respecto a las prisiones, el panorama desolador del encarcelamiento masivo, las deplorables condiciones de vida y los niveles insalubres dentro de las cárceles ha sido denunciado periódicamente por múltiples organizaciones internacionales (CIHD, 2011; CELS, 2016, 2019). Sin embargo, hasta la irrupción de la pandemia no se han desarrollado acciones específicas para aminorar los efectos nocivos del hacinamiento (OMS y otros, 2020).

Ahora bien, las problemáticas sanitarias que se propagan en las prisiones no son las únicas repercusiones que pueden irradiarse a la comunidad (ILANUD, 2020). La segregación, desigualdad y perpetuación de vulnerabilidades obstruyen el desarrollo humano de todas las personas (PNUD, 2014, 2016). No obstante, el propio enfoque de desarrollo humano relega a las personas privadas de libertad como grupos marginales, imposibilitando el diseño de estrategias políticas que apunten específicamente a no dejarlos atrás.

Cómo se intentará demostrar a lo largo de la presente investigación, la emergencia del COVID-19, paradójicamente, ha posibilitado una oportunidad inigualable para alinear las políticas públicas en prisiones con los derechos humanos, la reducción de vulnerabilidades, la propensión a la igualdad en el acceso a la salud y a la equidad frente a la ley, tal cómo promulga la perspectiva del desarrollo humano.

Por consiguiente, este estudio se vislumbra innovador en múltiples aspectos. En primera medida, intenta aplicar las nociones del enfoque de desarrollo humano en prisiones para analizar su viabilidad conceptual en toda política pública, en este caso, las relativas a instituciones carcelarias.

En segundo orden, se nutre de la reciente emergencia de la pandemia para develar las implicancias éticas concomitantes a toda privación de libertad, como también, los efectos de los lineamientos internacionales en el diseño de políticas públicas locales.

En tercer lugar, la reflexión sobre los contextos de encierro oficia como testimonio de los avatares deontológicos que se sortean al procurar respetar los derechos humanos de toda la población.

Finalmente, el caso de estudio se encuentra emplazado en una región de reciente iniciativa académica, no pudiéndose registrar indagaciones científicas sobre la problemática carcelaria actual en el territorio. Se aspira, entonces, poder instalar la temática en la agenda de investigadores locales.

## II. Estado de la cuestión.

### 1. Breve recorrido por los alegatos sobre la pena privativa de libertad.

#### 1.1. La fundamentación correctiva moderna: los orígenes europeos.

*“Quizás nos dan hoy vergüenza nuestras prisiones.  
El siglo XIX se sentía orgulloso de las fortalezas que construía ...”*  
(Foucault, 1989, contratapa).

Es ineludible la referencia al filósofo francés Michel Foucault cuando se sondea sobre los discursos que dan nacimiento a las prisiones. El autor de *Vigilar y Castigar* (Foucault, 1989) presenta minuciosamente el tránsito europeo entre la exposición pública del castigo corporal, de aquel que cometiera un delito en los siglos XVIII, hacia las sutilezas del disciplinamiento de los cuerpos encarcelados en la modernidad.

Dicho tránsito, plantea Foucault, ha sido caracterizado por la difusión de técnicas con fines correctivos-disciplinarios basadas en la conducción sistematizada de las personas, la marcación ritmada de las actividades meticulosamente reglamentadas, la distribución exacta de los cuerpos bajo celdas diagramadas arquitectónicamente.

Por la vía del adoctrinamiento, entonces, se toma al cuerpo como blanco de esta novedosa forma de castigo, donde la privación de libertad ocupa un rol protagónico para la perpetuación de estas tácticas de adiestramiento. Se procura, de esta manera, hacer uso mercantil de las fuerzas de ese cuerpo subyugado y, a la par, debilitar políticamente esas fuerzas en términos de obediencia y docilidad.

Por otro lado, el filósofo francés enfatiza en la conveniente creación de esta modalidad punitiva en el mismo momento en que la libertad se resalta como elemento esencial en la vida del hombre. Al erigirse en un bien supremo que puede poseerse, la libertad también será una propiedad de la persona que podrá expropiarse (Anitua, 2018).

Contemporáneamente a Foucault, una corriente de pensamiento intelectual, que toma instrumentos de análisis en parte marxistas, acentúa el nexo entre el nacimiento de la prisión y los modos de producción capitalistas.

Entre ellos, es posible nombrar a Alessandro Baratta (2004), Massimo Pavarini y Darío Melossi (1980) quienes interpelan con sus producciones bibliográficas la existencia de la cárcel, su función punitiva y de control social, la reproducción de las

relaciones sociales de producción, la criminalización de la clase obrera/campesina/migrante, la utilización económica de las fuerzas de trabajo vulneradas por la encarcelación y el correlato vínculo entre la cárcel y la fábrica.

Según estos autores, a diferencia de Foucault, no es posible caracterizar un desarrollo institucional carcelario homogéneo en todo Europa. En paralelo a la directa utilización de las fuerzas de trabajo de las grandes masas de ex campesinos, coexistieron modalidades de control social de los pobres, mendigos y vagabundos (Pavarini y Melossi, 1980). La crisis del sistema feudal había forzado a grandes masas de campesinos a las nacientes ciudades modernas, siendo la prisión la que introduciría instrumentos para su adiestramiento fabril. A su vez, las nuevas modalidades en las relaciones de producción arrojaban a los márgenes sociales a una cantidad de personas que no lograban a ser alcanzadas por la caridad eclesiástica. Siendo la cárcel el lugar destinado para su opresión.

Ya sea para el disciplinamiento de cuerpos, la persuasión del castigo, el adoctrinamiento de vagabundos o la instrucción manufacturera de grandes masas de migrantes agrarios; se da nacimiento a la institución<sup>5</sup> que, a partir de la privación de libertad, asume una función correctiva de las personas.

## **1.2. El fracaso de la disuasión: rehabilitación norteamericana.**

Si el modelo europeo se asentaba sobre la premisa del libre albedrío y la racionalidad de la persona buscando el impacto persuasivo en el castigo; la perspectiva norteamericana introduce concepciones de anomalía y desviación. A la euforia de las *luces* modernas por las fortalezas que construían (Foucault, 1989), le sucede el orgullo positivista en relación con los laboratorios que se erigían (Pavarini y Melossi, 1980).

Poscolonización y profunda transformación económica mediante, los Estados recientemente Unidos ambicionan dar un tratamiento no europeo al problema de la marginalidad, nos detallan Pavarini y Melossi (1980) en su obra clave *Cárcel y Fábrica*.

---

<sup>5</sup> Las cárceles como edificación de internamiento existían con anterioridad bajo la denominación de *casas de trabajo (workhouses)*, *casas de corrección (houses of correction)*, *cárceles preventivas (jails)* con penas corporales, tanto en Europa como en la región estadounidense aún colonizada. Lo que instaura la modernidad es la modalidad de privación de libertad como pena y castigo en instituciones de encierro (Pavarini y Melossi, 1980).

De a poco, se producen procesos disgregativos del viejo orden sociocultural de tipo colonial. Entre ellos, una convicción de estar viviendo una realidad favorablemente distinta, sobre la base de una situación económica redituable que, sin embargo, introduce una mirada política en relación con la indigencia. La pobreza y, sobre todo, la falta de trabajo, comienzan a ser vistas como una conducta individual más ligada al ocio voluntario, que como algo inevitable producto de la convivencia humana. De esta manera, paulatinamente se sustituye el sistema caritativo de socorro privado por el internamiento forzoso en diferentes instituciones públicas: casas de trabajo, casas de correcciones, escuelas-fábricas, orfanatos, instituciones especiales para desviaciones mentales, prisiones (Pavarini y Melossi, 1980). Como resultado, una multitud de personas permanecen bajo el tutelaje económico de la administración de los Estados Unidos, debiendo recurrir a la creación de un sistema que reduzca los costos de estas instituciones de encierro: *la penitenciaria* (Pavarini y Melossi, 1980, p.167).

Los primeros sistemas penitenciarios focalizan la pena en la remisión que el silencio del aislamiento celular produciría; los próximos, reintroducirán el trabajo productivo durante el día, aislamiento nocturno mediante. Se ensayan, replican e instauran distintos modelos de empleo, concepciones de educación y tipo particular de trabajo subordinado entre las penitenciarias estatales. En este punto, los aportes de Jonathan Simon (2000) vislumbran la jerarquía política que asumen los sistemas penitenciarios en la gestión de los Estados nacientes. En aquel entonces, contar con una penitenciaria estatal era tan importante como confeccionar una bandera y reglamentar un sistema judicial (Simon, 2000).

Otro hecho a considerar, nos dicen los autores de *Cárcel y Fábrica*, es el creciente interés por conocer las causas que desvían a las personas hacia la comisión de delitos. Consecuentemente, se despliegan una serie de mecanismos institucionales para la observación, evaluación y clasificación de las personas en encierro, dejando de lado toda crítica por el impacto desestabilizante propio de las condiciones de encarcelamiento (Pavarini y Melossi, 1980). Descontextualizados de factores sociales, pre y pos encierro, se gestan los *tratamientos* penitenciarios en establecimientos de seguridad, corriendo gradualmente la pena hacia la rehabilitación (Simon, 2000).

En este contexto, los académicos del Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona (OSPDH), Bernal y Forero (2016), acentúan en las contradicciones de legitimidad de una cárcel entendida como terapéutica, transfiriendo de las ciencias jurídicas al campo de saber comportamental la responsabilidad de la pena privativa de libertad.

### **1.3. La imposibilidad de la recuperación: peligrosidad inminente.**

Frente a las incipientes fallas de un ideal rehabilitador en instituciones de castigo, y una inocuidad disuasiva de la pena; se diagraman una serie de reformas dentro del propio régimen penitenciario, retroalimentando de esta forma, al sistema erigido en torno a la pena (Sozzo, 2016). La cárcel, que ya no *fabrica* hombres ni persigue su *readaptación*, gestiona lo *neutralización selectiva* (Pavarini, 2009, p.50) para *combatir* al enemigo social (Jakobs, 2003).

Se identifican y se reparten los riesgos potenciales, se evalúan y sistematizan las manifestaciones de las posibles reincidencias, se estandarizan los comportamientos de quienes podrían obrar como ciudadanos y quienes como enemigos. Como exponente de esta perspectiva puede nombrarse al catedrático Günther Jakobs (2003), quien, al hablar de la institución de la persona en el Derecho, afirma:

Si ya no existe la expectativa seria, que tiene efectos permanentes de dirección de conducta, de un comportamiento personal – determinado- por derechos y deberes, la persona degenera hasta convertirse en un mero postulado, y en su lugar aparece el individuo interpretado cognitivamente. Ello significa, para el caso de la conducta cognitiva, la aparición del individuo peligroso, el enemigo. (Op cit., p.14)

En consecuencia, Jakobs propone separar el trato que recibe la persona que obra erróneamente en lo que denomina Derecho Penal del Ciudadano, del trato que debe recibir el individuo peligroso que, a partir de entonces, será combatido por el *Derecho penal del enemigo*. Para ello, el autor presenta una suerte de tipificación de los delitos de mayor impacto social y de orden público-nacional, en donde los individuos según Jakobs:

(...) se han apartado probablemente de manera duradera, al menos de modo decidido, del Derecho, es decir, no prestan la garantía cognitiva mínima que es necesaria para el tratamiento de la persona. (Jakobs, 2003, p. 40)

El derecho penal del enemigo focaliza la estrategia punitiva en el aseguramiento de coartar hechos futuros, más que castigar incumplimientos normativos. Es por ello que asume la naturaleza del obrar sin normas de los individuos, y se centra en gestionar, medir e impedir los riesgos de todo aquel que quiera resquebrajar el ordenamiento normativo, es decir, el *terrorista* (Jakobs, 2003, pp. 41-42).

De esta manera, aquel que ha cometido un delito es, al mismo tiempo, alguien que psíquicamente necesita estar segregado de la sociedad por su conducta peligrosa y jurídicamente razonable en calidad de imputable. Así, la persona privada de libertad debe permanecer en el depósito carcelario, el mayor tiempo posible, hasta tanto no revierta sus comportamientos que lo convierten potencialmente en enemigo social y/o en amenaza estatal (Bernal y Forero, 2016).

## **2. Contextualización de las políticas relativas a la privación de libertad.**

### **2.1. Lógicas expansionistas estadounidenses: asistencia al desarrollo y narcoterrorismo.**

La apelación al recurso de ayudas asistenciales benefactoras como política exterior del gobierno de Estados Unidos es cuestionada por su capacidad de repercutir discursivamente sobre las agendas de seguridad de los países receptores (Iturralde, 2010; Torres, 2007; Sanuhaja y Schünemann, 2012).

Desde el año 1947, con el *Plan Marshall*<sup>6</sup>, Estados Unidos encuentra en la ayuda económica una estrategia eficaz para generar alianzas y, sobre todo, incidir directamente en la planificación de políticas. Bajo objetivos explícitos de promoción del desarrollo y de seguridad nacional, el gobierno norteamericano ha delineado acciones supranacionales contra el *peligro comunista* en los años 60, los *ataques terroristas* en

---

<sup>6</sup> Para un análisis sobre los orígenes y evolución de la política de ayuda externa de Estados Unidos, consultar Sanuhaja (1999) *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Disponible en [https://eprints.ucm.es/42537/1/Ayuda\\_economica\\_y\\_seguridad\\_nacional.\\_La.pdf](https://eprints.ucm.es/42537/1/Ayuda_economica_y_seguridad_nacional._La.pdf).

los primeros años del 2000 (Sanuhaja y Schünemann, 2012) y, actualmente, en la *guerra contra las drogas* en América Latina (Andreina Torres, 2007).

Desde esta perspectiva, Andreina Torres (2007) convoca el caso de Ecuador para visualizar las estrategias políticas-militares del gobierno estadounidense que, a través del USAID<sup>7</sup> y de su apoyo logístico para combatir el narcotráfico en Latinoamérica, promueven discursividades que avalan la identificación *narcoterrorista*.

Esto implica, entre otras cosas, la extensión de funciones militares en áreas de acción policial, reflejando “un retroceso en los esfuerzos de democratización de las fuerzas de control en la región” (Torres, 2007, p.103). A su vez, la autora revela los porcentajes poco transparentes de la *ayuda al desarrollo* destinada mayoritariamente a financiar proyectos antinarcóticos, más que al desarrollo local, la gobernabilidad y la reducción de las inequidades sociales.

Por su lado, el investigador Manuel Iturralde (2010), al tratar sobre la incidencia de Estados Unidos en suelo latinoamericano, afirma que a pesar de los cambios radicales en los sistemas legales, políticos y económicos para democratizar la región; la mayoría de los países han seguido los lineamientos estadounidenses en relación con el tratamiento de la seguridad. En palabras del autor:

La manera en que muchos países latinoamericanos han adoptado sus modelos neoliberales es crucial para entender la configuración actual de sus sistemas penales y sus respuestas frente al crimen. Chile, El Salvador, México, Colombia, incluso Brasil, son buenos ejemplos: han adoptado las políticas económicas neoliberales, tienen altos índices de inequidad, significantes niveles de violencia (...) y altas tasas de encarcelamiento (...). Las reformas económicas y políticas de las últimas tres décadas han sido acompañadas por procesos significativos de reformas penales, los cuales fueron financiados en gran medida por Estados Unidos a través del USAID, y que, por consiguiente, han sido influenciadas por la cultura penal estadounidense (Iturralde, 2010, p.325)<sup>8</sup>.

De esta manera, los Estados receptores sujetan el diseño de sus políticas públicas según intereses e ideologías de los donantes, más que a problemáticas locales y demandas sociales (Torres, 2007).

---

<sup>7</sup>Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Siglas en inglés: United States Agency for International Development (USAID).

<sup>8</sup> Nota traducida del original en inglés.



## 2.2. La batalla europea: migración securitizada.

La utilización de la cooperación internacional europea como política exterior que trasciende la ayuda humanitaria, es cuestionada por el Parlamento Europeo (2017), el OSPDH (Fernandez Bessa, 2010), investigadores como Sanahuja y Schünemman (2012), Sanahuja y Verdes-Montenegro (2018); convocando interrogantes sobre la compleja relación entre seguridad y desarrollo.

En el caso europeo, se asocia la utilización de instrumentos de cooperación internacional para financiar la gestión de las fronteras, los flujos migratorios y/o los acuerdos de readmisión forzados de refugiados con naciones donde no es posible garantizar derechos humanos básicos (Parlamento Europeo, 2017, art.73-77).

La gestión política europea de la migración no solo prioriza la expulsión de los migrantes, sino la utilización de la privación de libertad de personas en espera de su retorno impuesto, tanto de adultos como de menores no acompañados, así como también de migrantes en proceso de tramitación de su residencia legal como asilados, denuncia Cristina Fernandez Bessa (2010), investigadora del OSPDH.

En palabras de Sanahuja y Schünemann (2012), esto implica una visión europea netamente securitizada de la migración. La noción de *securitización* ha sido tomada de la Escuela de Copenhague<sup>9</sup> por los académicos Sanahuja y Verdes-Montenegro (2018) para analizar cómo el concepto de seguridad, lejos de ser objetivo y neutral, es usado para adjetivar una dimensión o cualquier temática humana.

En este procedimiento de securitización opera un doble mecanismo en el cual un actor, ya sea el Estado, una corriente política, grupos sociales; asocia simbólicamente un acontecimiento a representaciones sociales amenazantes, transmitiendo esta conexión a partir de elementos discursivos. A su vez, esta performatividad debe ser aceptada, diseminada y legitimada por la sociedad para que el proceso securitario advenga.

A partir del momento en que un hecho, aleatoriamente repetido en lo cotidiano de muchos niños, adolescentes, mujeres; cobra fuerza mediatizada, marca un antes y un después en el tratamiento social, judicial y político del tema. Ya se trate de secuestros

---

<sup>9</sup> Se refiere al conjunto de investigadores pertenecientes al Copenhague Peace Research Institute creado en 1985, que se ha nutrido por quince años de los aportes de Buzan y Waeber.

extorsivos seguido de muerte<sup>10</sup> o de la proliferación global de un virus<sup>11</sup>, las retóricas securitarias habilitan la suspensión de libertades y la multiplicación de medidas restrictivas para controlar la situación emergente. En palabras de los investigadores:

Vemos así las implicaciones normativas que subyacen a la idea de securitización, dado que se desplaza una cuestión de la esfera pública sometida al debate y el control democrático ordinario para entrar en una esfera en la que se dota a esta “amenaza” de un carácter prioritario en la agenda política y, por ello, se considera admisible y/o justificada la vulneración de determinados procedimientos y garantías, al mismo tiempo que se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para darle respuesta, pudiendo ser éstos tanto de índole económica como política o jurídica. (Verdes-Montenegro, 2015, p.117)

Por su lado, Fernandez Bessa nos recuerda que uno de los primeros acuerdos de la Unión Europea fue la abolición de las fronteras internas y sus pactos regulatorios de los límites externos. Luego de los atentados del S-11 en Estados Unidos, y los sucesos de similares características en Europa; los Estados comunitarios han dispuesto medidas “preventivas” sobre peligros indeterminados de un enemigo difuso (el posible *terrorista*) que porta rasgos similares a la mayoría de los ciudadanos de origen migrante (Fernandez Bessa, 2010). En este orden, la investigadora remarca que el aumento<sup>12</sup> de las detenciones de migrantes no se corresponde con una mayor comisión de delitos . Al contrario, delata los mecanismos de control y vigilancia en la que se encuentran las fronteras europeas y, sobre todo, el foco puesto en las migraciones.

---

<sup>10</sup> Se alude al secuestro y asesinato de Alex Blumberg, 2004, Argentina. Luego del cual, y a partir del activismo de su padre, se dieron reformas penales para dar respuesta al reclamo social de endurecimiento en las penas (Sozzo, 2016).

<sup>11</sup> Tras la ramificación del C-19 se lleva a cabo en el norte de Italia el 08/03/2020, en una zona delimitada como roja, la primera suspensión de derechos constitucionales, sin intervención militar, en un país democrático en respuesta a la emergencia del COVID-19. Cuestiones políticas determinan su rápida extensión a la totalidad del país, para luego ser reproducida dicha medida de manera casi global, alcanzando distintos grados de suspensión de derechos constitucionales de los ciudadanos para afrontar la crisis sanitaria mundial.

<sup>12</sup> La criminalización de los migrantes como fenómeno en aumento es destacado por el investigador Alessandro Di Giorgi (2010), quien señala un incremento de las encarcelaciones de extranjeros en un 88% en Austria, 118% en España y más del 300% en Holanda, entre otros países europeos (Op.cit., p. 152).

### **2.3. Sistemas penalistas latinoamericanos: punitivismo en gobiernos democráticos.**

En América Latina, investigadores como Sozzo (2008, 2016), Iturralde (2010), Anitua (2003, 2015) contextualizan las modalidades punitivas propias que el sistema penalista adquiere en la región.

En este marco, Maximo Sozzo nos introduce en estadísticas comparativas de América del Sur con países escandinavos que datan del año 1992 hasta el año 2014. El autor muestra la similitud de la tasa de encarcelamiento en los años 90 entre dichas regiones, y cómo se ha producido en Sudamérica un incremento extraordinario en las últimas dos décadas (Sozzo, 2016). Según la trayectoria propia de cada país, el aumento en el índice ha llegado a superar un 300%, como es el caso de Brasil, describe el investigador.

Al mismo tiempo, siguiendo los aportes de Iturralde (2010), Sozzo visualiza la contradicción dada en la asunción de algunos gobiernos de centro-izquierda entre los años 2000 y 2015 en América Latina, los cuales contrastan discursivamente con sus predecesores de derecha, y más aún con la sucesión de gobiernos militares de los 60' y 70'; y que, sin embargo, no han implementado políticas criminales y estrategias penales significativamente diferenciables.

Al contrario, dirá Gabriel Anitua (2015), a pesar de las retóricas antagónicas al modelo neoliberal de los últimos gobiernos latinoamericanos, el sostenido aumento en la tasa de encarcelamiento se correlaciona con la instalación de un discurso bélico que propicia una guerra<sup>13</sup> al interior de los Estados latinos (Anitua, 2003).

La combinación del miedo al enemigo y su necesaria neutralización lleva a la justificación social de las estrategias de seguridad que, bajo los adjetivos de seguridad nacional, ciudadana, urbana o pública, se implementan para eliminar los riesgos. Esta *neutralización selectiva* se lleva adelante a partir de la exclusión y segregación, muchas veces jurídicamente contradictoria, en los pabellones carcelarios (Anitua, 2003).

---

<sup>13</sup> El uso político de la “guerra contra el delito” también es retomada por Sozzo en *Populismo punitivo, proyecto normalizador y “prisión-depósito” en Argentina* (2008) donde analiza cómo la metáfora bélica justifica la neutralización del otro.

Como ejemplo de ello, el investigador Máximo Sozzo (2008) marca la sintomática tendencia judicial, en Argentina, de denegar las excarcelaciones y hacer uso excesivo de la prisión preventiva, medida cautelar que debería ser de carácter absolutamente extraordinario.

Como resultado se observa un alto porcentaje de personas privadas de libertad sin condena, lo que conlleva un desfasaje de los lineamientos constitucionales<sup>14</sup> que enmarcan la materia estrictamente penal.

Por otro lado, en asuntos migratorios, la posible apertura de un centro de detención para migrantes en Argentina<sup>15</sup> revive los modelos estadounidenses y europeos en su versión securitaria (Anitua, 2017). Bajo decreto de necesidad y urgencia<sup>16</sup>, se han modificado las leyes migratorias y de nacionalidad. Ambas enmiendas normativas dejan a los extranjeros confinados a situaciones de irregularidad y precariedad (CELS, 2017). Se trata no solo de una regresión con respecto a una política migratoria democrática. Implica a su vez, una gestión pública que va en contra de derechos constitucionales<sup>17</sup> en nombre de un estado de emergencia (CELS, 2017).

De esta manera, bajo una noción de emergencia pública, general o indeterminada, podrían hasta suspenderse las garantías y derechos constitucionales de algunas personas (Anitua, 2003).

---

<sup>14</sup> Art. 18 de la Constitución Nacional Argentina: *ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo (...)*; art. 9 de la Declaración de Derechos del Hombre: *(...) cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable (...)*; art. 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa*. Ambos instrumentos internacionales cuentan con jerarquía constitucional según el Art. 75, inc. 22. de la citada Constitución.

<sup>15</sup> Diario Página 12, (26/08/2016), Una Cárcel para extranjeros, versión digital, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-307814-2016-08-26.html>

<sup>16</sup> Los decretos de necesidad y urgencia son normas viabilizados por el Poder Ejecutivo en Argentina que tienen peso de ley a pesar de no estar mediadas por el Poder Legislativo, autoridad encargada de la sanción de leyes.

<sup>17</sup> Desde su preámbulo, la Constitución Argentina (1994) afirma... *asegurar los beneficios de la libertad (...) para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino*; especifica en el Art. 20 que *los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano*.

#### 2.4. El común denominador: crisis global y ruptura social como antesala al C-19

El año 2008 ha sido destacado como punto de quiebre económico y geopolítico con graves consecuencias en lo social, ambiental y cultural<sup>18</sup>. Bajo la crisis financiera global han quedado develadas las fallas de los mercados liberales (PNUD-PAPEP, 2012) que, al actuar sin la regulación del Estado, con fuerte tendencia a la privatización y la reducción del gasto social, han acrecentado las desigualdades sociales, incrementado la pobreza y fomentado las economías informales (Calderón y Castells, 2020).

Simultáneamente, los lazos sociales también son afectados por esta crisis global. Los discursos bélicos (Anitua, 2003), promueven la desconfianza al otro, nacional o migrante, vecino o desconocido, deconstruyendo la idea de comunidad. Frente a la pérdida del tejido social, el sentimiento de vulnerabilidad se acrecienta y la sensación de inseguridad (Kessler, 2009) hace estallido en emociones de temor y miedo permanente.

A este respecto, Garland (2005) resalta el lugar que en la vida cotidiana ha adquirido el delito y *La cultura de control*<sup>19</sup> que se erige frente al mismo. Advierte, además, la naturalización con que se viven las nuevas prácticas de control y vigilancia<sup>20</sup> que se han instalado para combatir el delito, pero que alcanza a los ciudadanos en su conjunto y en su cotidianidad (Garland, 2005).

Sobre la normalización de ciertas prácticas en nombre de la seguridad, Sanahuja y Verdes- Montenegro (2018) nos recuerdan que:

Es el argumento de Giorgio Agamben (2005) cuando remite a la naturalización del *estado de excepción* o de emergencia como tecnologías de gobierno que se normalizan frente a riesgos económicos o amenazas de seguridad, cuya excepcionalidad se asume como permanente, con una política que de manera creciente se basa en el miedo, el particularismo, la insolidaridad y el rechazo al otro (Op cit. p. 92).

---

<sup>18</sup> Sobre la reorganización geopolítica de potencias mundiales, la sustitución del libre mercado por economías globales, alianzas estratégicas y acuerdos regionales ver Aranibar y Rodríguez (2013), Calderón y Castells (2020).

<sup>19</sup> Si bien el autor centra su análisis en las trayectorias de Estados Unidos y Reino Unido con respecto a las respuestas frente al delito, sostiene que todos los países que alcancen los desarrollos sociales, culturales y económicos de la modernidad tardía estarían sujetos a las problemáticas resultantes de este nuevo orden social.

<sup>20</sup> Según un estudio del Foro Europeo para la Seguridad Urbana en 2010, los sistemas de videovigilancia instalados en Londres alcanzaban un número de 60.000 cámaras, una por cada 128 ciudadanos. Se estima que, en la actualidad, hay una cámara por cada 11 habitantes. Para más detalles véase: [www.efus.eu](http://www.efus.eu)

El año 2020 marcará también un gran punto de ruptura, quiebre, inflexión. Una serie de medidas excepcionales han tenido que ser adoptadas por la mayoría de los países del mundo para contener la propagación del COVID-19. En nombre de la salud pública, sin embargo, se han producido algunos corrimientos democráticos, abusos de poder por fuerzas de seguridad, ampliación del poder ejecutivo sin supervisión, censuras a la libertad de expresión, entre otras prácticas totalitarias, viabilizadas por la situación de emergencia (Verdes-Montenegro, 2020) que no necesariamente han estado relacionadas con fines de protección sanitaria.

### **3. Campos penitenciarios: la privación de libertad en prisiones.**

#### **3.1. Panorama de la situación carcelaria antes de la irrupción del COVID-19.**

El sostenido aumento de la población carcelaria agrava, como demuestran los informes realizados por CELS (2016, 2017), las condiciones de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y dificulta, de esta manera, el mantenimiento de condiciones dignas de vida, la garantía de derechos humanos fundamentales y la ampliación de oportunidades para las personas privadas de libertad que los aleje de la marginalidad y reincidencia.

Diferentes organismos internacionales de la envergadura de Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), entre otros, han confeccionado sistemáticamente tratados, pactos y convenciones para la eliminación de privaciones y vulneración de derechos en prisiones. La CIDH, desde su creación en 1979, ha presentado especial interés por los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas, visitando periódicamente distintos centros de detención. En sus informes específicos de la situación de la población carcelaria (CIDH, 2011) han señalado que los niveles alarmantes de sobrepoblación, se acompaña de altos índices de violencia, un uso excesivo de la fuerza por parte de funcionarios dentro de los centros penales, así como la apelación desmedida a la prisión preventiva por parte de los actores judiciales.

### **3.2. Repercusiones globales en cárceles: emergencia sanitaria.**

Como remarcan los informes del CELS (2020), la emergencia sanitaria del COVID-19 ha delatado las dificultades estructurales de las cárceles para evitar una propagación endémica, tanto dentro de los pabellones, como impedir su irradiación hacia fuera de las prisiones.

En primer lugar, los niveles de hacinamiento y el acceso restringido a la higiene en los establecimientos penitenciarios determinan una imposibilidad de cumplimentar con las medidas de prevención básicas para afrontar la pandemia. Seguidamente, los recursos sanitarios en instituciones de encierro se restringen a mínimos profesionales de atención primaria de la salud.

A lo cual se suman los déficits alimenticios y nutricionales que, junto con los altos niveles de adrenalina producto de las violencias cotidianas, el excesivo consumo de sustancias psicoactivas, las patologías pre o pos existentes (VIH, tuberculosis, hepatitis C), impiden la preservación del sistema inmunitario (CELS, 2020) de las miles de personas privadas de libertad en el mundo.

Todo ello, ha entrañado el reconocimiento por parte de la OMS, UNODC, ONUSIDA<sup>21</sup> y la ACNUDH de la vulnerabilidad en las que se encuentran la población carcelaria frente al decurso de la pandemia. En este contexto, se ha instado a los gobiernos al diseño de estrategias específicas para este grupo de riesgo que, además, “son parte de nuestra comunidad”, recuerdan los líderes de las instituciones mundiales en el ámbito de la salud, los derechos humanos y el desarrollo (OMS y otros, 2020).

Entre las medidas tomadas por diferentes países frente al desarrollo del C-19, pueden nombrarse: la autorización en el uso de telefonía móvil, indultos o amnistías por parte del poder ejecutivo, otorgamiento de excarcelaciones, disminución de prisiones preventivas, ampliación de régimen de prelibertad, prisión domiciliaria (CELS, 2020).

Como ejemplo, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT, 2020) informó que las cárceles provinciales de Ontario (Canadá) han liberado a un tercio de la población privada de libertad en las primeras cinco semanas de la irrupción de la pandemia; por su lado, el gobierno nacional de Colombia otorgó el arresto

---

<sup>21</sup> Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.

domiciliario a 4000 personas aproximadamente. En Francia, pudo reducirse la tasa de encarcelamiento en un 10% al otorgarse la liberación de un número aproximado de 5000 personas que se hallaban en el último tramo de la condena. En algunos Estados Alemanes, se han suspendido las sentencias a menores de edad, y los jóvenes estuvieron siendo liberados. En el continente africano, experiencias como las de Zimbabue en donde se ha emitido una orden de clemencia, han permitido la liberación inmediata de personas con problemáticas graves de salud y aquellos que han cumplido al menos 20 años de su condena perpetua. En tanto el presidente de Afganistán ha decretado la cifra de 12.000 liberaciones y reformas en los establecimientos carcelarios como medidas frente a la propagación del COVID-19 (CNPT, 2020)<sup>22</sup>. Todas estas estrategias apuntan a la reducción de la población carcelaria, priorizando a los grupos vulnerables dentro de las cárceles (INALUD, 2020).

### **3.3. Repercusiones carcelarias en el desarrollo humano: el impacto de la segregación.**

Las medidas específicas para contener la propagación de la pandemia dentro de las cárceles ha exteriorizado, una vez más<sup>23</sup>, el impacto en la sociedad de las problemáticas sanitarias que irradian desde los contextos penitenciarios (ILANUD, 2020).

Ahora bien, no solo la salud pública es alcanzada por las repercusiones carcelarias. La reproducción de las desigualdades, las escasas opciones electivas, las falencias educativas, los límites a la autonomía y a la libertad de expresión, la imposibilidad de garantizar derechos, obstruyen el desarrollo humano de la comunidad (PNUD, 2010, 2014, 2016).

---

<sup>22</sup> Para más detalle de las medidas adoptadas por distintos países del mundo, ver el informe del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT, 2020), disponible en <https://cnpt.gob.ar/wp-content/uploads/2020/05/Covid-19-Medidas-internacionales-para-descomprimir-las-ca%CC%81rceles.pdf>

<sup>23</sup> Para un desarrollo de los efectos de la tuberculosis en prisiones y sus ramificaciones en la sociedad ver [https://www.who.int/docstore/gtb/publications/prisonsNTP/PDF/sp/who\\_cds\\_tb\\_2000\\_281.pdf](https://www.who.int/docstore/gtb/publications/prisonsNTP/PDF/sp/who_cds_tb_2000_281.pdf), así como el impacto de la sanidad carcelaria en la salud pública [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf)



### **3.3.1 Sobre el enfoque de Desarrollo Humano**

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha inaugurado desde el año 1990, una serie de informes nacionales, regionales y globales que se basan en los aportes del economista Mahbud al Haq para pensar el desarrollo del ser humano como fin último del progreso de las naciones. De esta manera, se sostiene que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD, 2010, p.iv). A su vez, toman las conceptualizaciones del enfoque de capacidades de Amartya Sen para definir el *desarrollo humano* como:

...la expresión de la libertad de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideran valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. (PNUD, 2010, p.2)

En los informes del PNUD se aclara que poner a las personas en el centro del desarrollo no se trata solo de un ejercicio intelectual, sino de lograr la verdadera equidad en el progreso, enfatizando en el accionar que permita a las personas ser parte de esos avances. Así, la democracia, el empoderamiento y la participación social son herramientas ineludibles para alcanzar un desarrollo humano sostenible<sup>24</sup> y equitativo (PNUD, 2010, 2011). Para operativizar este concepto se ha construido un indicador del desarrollo humano (IDH) con el cual medir la calidad de vida, los logros educativos y los niveles sanitarios de una población.

Con el avance del enfoque, además, se han agregado indicadores que permiten contemplar las desigualdades, la equidad de género, la pobreza multidimensional y el impacto en el medio ambiente (PNUD, 2010, 2011).

### **3.3.2 Sobre la pretensión fallida de asumir una seguridad humana**

Otras de las conceptualizaciones introducidas por la perspectiva del desarrollo humano, en el año 1994, ha sido el de *seguridad humana* que, siendo en un primer

---

<sup>24</sup> El PNUD define el desarrollo sostenible como “la expansión de las libertades fundamentales de las actuales generaciones mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones.” (PNUD, 2011, p. 2) Es decir, el desarrollo sostenible estaría intrínsecamente ligado a la equidad: mismas opciones para personas nacidas en tiempos diferentes (PNUD, 2011, p. 22).

momento elevado a categoría casi igualitaria del desarrollo humano, luego es gradualmente relegado<sup>25</sup>.

En aquel entonces, con el intento de desvincularse de la seguridad estatocéntrica (Hernandez García, 2020) se relacionaba con el resguardo frente a las amenazas que las libertades de las personas podían sufrir, haciendo foco en los derechos humanos y la protección de las personas (PNUD, 2010).

Mas allá de ser nociones diferentes, *desarrollo humano* y *seguridad humana* abarcaban áreas similares de acción, implicando una inexactitud terminológica de sus fronteras. Como resultado se han producido diversas interpretaciones del enfoque basado en la seguridad humana (PNUD, 2014).

Asimismo, lo que ha sido más inquietante, la imprecisión del concepto ha podido ser utilizada para justificar acciones totalitarias en nombre de la *seguridad*, ésta vez, *humana* (Hernandez García, 2020).

Como ejemplo de las complejidades que puede asumir el campo de la seguridad en el ámbito del Desarrollo Humano, puede citarse el informe regional *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* (2013-2014). Si bien el documento ofrece sustanciales recomendaciones para mejorar las políticas públicas en seguridad a partir de estrategias preventivas, con marcado énfasis en desarraigar los enfoques punitivos; sienta las bases de estas propuestas sobre un diagnóstico que, contrariamente, vehiculiza nociones segregativas<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Sobre los usos discursivos del término *seguridad humana* véase Rodríguez Alcázar (2005), para más detalle de la construcción-deconstrucción política del concepto ver Hernández García (2020).

<sup>26</sup> Los primeros capítulos diagnósticos identifican un *Mapa de la Inseguridad (cap.3)* y *Las grandes amenazas a la seguridad ciudadana (Cap.4)*. En ellos se describen las elevadas tasas de homicidios, el delito aspiracional creciente acompañado con aumento de violencia y uso de armas blancas, la permanente reincidencia no denunciada, los costos de la delincuencia organizada. Estos datos sensibles colaborarían en el reforzamiento de los sentimientos de temor e inseguridad en la comunidad, incidiendo en la legitimidad Estatal para afrontar esta problemática y en la demanda social de una vía punitiva para su resolución (Kessler, 2009). Asimismo, se define a la seguridad ciudadana centrada en las personas (p.5) y se focaliza el objetivo de las intervenciones en la *protección de la ciudadanía*, haciendo énfasis en el rostro humano de la seguridad. Sin embargo, al referirse a las personas privadas de libertad, son nombradas como *reos/reclusos/presos/internos/delincuentes/facciones criminales*. Los límites de esta investigación impiden realizar un análisis más profundo sobre las implicancias de la nominación y los elementos discursivos concomitantes, como del concepto de *ciudadanía* y los ideales de igualdad/formas de funcionamiento de las desigualdades. Para más detalles sobre esta última propuesta ver los trabajos de Andrenacci (2003, 2019), sobre análisis discursivo consultar Foucault (2001, 2005).

### **3.3.3 Sobre los lineamientos para un Desarrollo Humano de todas las personas.**

Acerca de la sistematización de las acciones nacionales para lograr avances globales en el desarrollo humano, el PNUD ha confeccionado para el período 2000-2015 los Objetivos del Desarrollo del Milenio como políticas de desarrollo.

De esta forma, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido con la consecución de los objetivos universales perseguidos. Concluido dicho ciclo, se han propuesto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 como medio para acceder a estas nuevas metas a las que se han suscrito los Estados miembros (PNUD, 2016).

Al mismo tiempo que se erigen propósitos globales, la diversidad propia de las características locales es considerada bajo la facultad de adoptar la Agenda a los contextos de los Estados; compartiendo la centralidad del concepto de sustentabilidad como base de las políticas diseñadas sobre la máxima de “no dejar a nadie atrás” (PNUD, 2016, p. iii) en vías de lograr el desarrollo humano de todas las personas.

A través de la máxima se acentúa la reducción de las formas de desigualdad y discriminación como eje central para apoyar la implementación de la Agenda 2030. Se sostiene que, muchas veces, los obstáculos para lograr el desarrollo humano son el resultado de prácticas, políticas y leyes discriminatorias; convirtiéndose en un imperativo categórico combatir la discriminación y las causas fundamentales de las crecientes desigualdades (UNSDG, s.f.).

Si bien la Agenda 2030 dedica específicamente dos ODS a esta temática (ODS 5, igualdad de género; ODS 10, reducción de desigualdades entre países y dentro de ellos), todos los 17 ODS se enfocan en lograr un desarrollo equitativo, a partir de un enfoque multidimensional. Por ejemplo, el ODS 16 dedicado a la Paz y Justicia afirma que “la proporción de presos detenidos sin sentencia se ha mantenido casi constante en la última década, en el 31% de todos los presos” (UNSDG, s.f.)<sup>27</sup>; sumado a las obstaculizaciones de los gobiernos para asumir la protección de ciertos grupos

---

<sup>27</sup> Para más detalle del enfoque multidimensional abordado, la *Guía operativa del UNSDG para los equipos de las Naciones Unidas en el país sobre No dejar a nadie atrás* (UNSDG, 2019, p.16), muestra cómo determinados grupos pueden estar afectados hasta por 10 dimensiones según diferentes ODSs.

marginados, entre ellos, las personas privadas de libertad (Naciones Unidas, 2017), junto con la exclusión y estigmatización que afrontan las personas una vez que recuperan la libertad (Naciones Unidas, 2017, pp.19-20), el grupo de personas privadas de libertad se enfrenta a múltiples desigualdades y formas de discriminación.

De esta manera, los ODS en su conjunto apuntan a disminuir las vulnerabilidades persistentes e incidir en todas las formas de discriminación y reproducción de las desigualdades (UNSDG, s.f.).

Desde esta perspectiva, entonces, el “dejar atrás” a un sector de la población, es decir, la exclusión del desarrollo humano, actúa negativamente sobre el bienestar de las personas, tanto de las generaciones presentes como de las futuras (PNUD, 2016). A pesar de los grandes avances<sup>28</sup> que se han logrado en el desarrollo humano, el PNUD reconoce las persistentes privaciones que sigue aquejando a determinados grupos humanos, así como también, el desigual progreso que ha acompañado el desarrollo obtenido (PNUD, 2014, 2016). En este marco, tanto el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG) como el PNUD son determinantes en la implicancia de identificar quienes son dejados atrás y de qué manera, en palabras del PNUD:

Identificar los grupos de personas a los que se ha excluido de los progresos realizados en el ámbito del desarrollo humano y dónde están situados no constituye solo un ejercicio académico, sino una tarea esencial para defender sus derechos y formular políticas eficaces. La elaboración de un mapa de estas características puede ayudar a los activistas del desarrollo a exigir que se adopten medidas y también puede orientar a los responsables políticos en la formulación y aplicación de políticas que mejoren el bienestar de las personas marginadas y vulnerables (PNUD, 2016, p.163).

#### **3.3.4. Sobre las grupalidades en los márgenes del Desarrollo Humano**

Entre los grupos reconocidos como los más vulnerables, en márgenes de pobreza y que han quedado excluidos del desarrollo humano, el PNUD menciona: minorías étnicas, pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas migrantes, refugiados. Siendo las desigualdades de género las que impiden el máximo desarrollo potencial de

---

<sup>28</sup> Entre ellos: aumento de esperanza de vida al nacer, reducción de la mortalidad infantil, reducción de muertes relacionadas con VIH/SIDA, mejoras nutricionales, incremento en logros educativos, disminución de la pobreza multidimensional (PNUD, 2014).

la vida de niñas y mujeres, así como la discriminación conlleva a una situación especial de marginación a personas con HIV/SIDA, personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersexuales (PNUD, 2016). Por su lado, el UNSDG dedica un informe específico para desglosar la máxima y apuntalar la implementación de la Agenda 2030, en donde se subraya que:

La Agenda 2030 brinda especial atención a los pobres, a los más vulnerables y marginalizados, incluyendo mujeres y niñas, todos los niños, personas con discapacidad, personas viviendo con HIV/SIDA, personas mayores, poblaciones indígenas, refugiados, personas desplazadas, minorías, personas apátriadas y toda persona que sufre discriminación (Naciones Unidas, 2017, p.viii)<sup>29</sup>.

A su vez, se enfatiza en la necesidad de que los países creen estrategias<sup>30</sup> específicas para estos grupos en situación de exclusión; y, sobre todo, se incita al compromiso político de las naciones con los acuerdos regionales y globales para el logro de un mismo objetivo en común: asegurar que nadie quede atrás (PNUD, 2016, p. iv), apelando a la responsabilidad de todo el sistema de Naciones Unidas para incidir en el logro de este mancomunado principio (Naciones Unidas, 2017).

### **3.3.5. Sobre los excluidos de la segregación.**

El informe 2014 del PNUD, sosteniendo la desigualdad como obstáculo al desarrollo humano persistente, se centra en la reducción de las vulnerabilidades y en la construcción de la resiliencia. A lo largo del extenso documento, donde se definen los grupos más vulnerables, las causas de dichas condiciones y las posibles modalidades de recuperación; no es posible rastrear alusión a la población carcelaria como comunidad dentro de los grupos de riesgo. No obstante, en los anexos estadísticos donde se desglosan los indicadores del IDH se visualiza, casi imperceptiblemente, la población penitenciaria como grupo vulnerable cuando se construye la variable “inseguridad personal” (PNUD, 2014, p. 220), junto con refugiados, desplazados, personas sin hogar, niños huérfanos y desempleo a largo plazo.

---

<sup>29</sup> Traducido del original en inglés.

<sup>30</sup> Las propuestas han sido organizadas en torno a cuatro ejes: universalidad (llegar a las personas en situación de exclusión), consideración de las necesidades especiales, protección de los logros obtenidos y empoderamiento de las situaciones en exclusión. Para más detalle de las políticas propuestas, ver el cap. 4 del referido informe (PNUD, 2016, p. 105-133)

### **III. Consideraciones metodológicas.**

El presente trabajo de investigación se basa en un estudio de caso que tiene como objetivo ilustrar en qué medida se integra el enfoque de Desarrollo Humano con las políticas públicas implementadas en prisiones, lo que, a su vez, toma un viraje complejo a partir de la irrupción de la pandemia.

Las preguntas que han conducido al estudio de caso han sido: ¿Por qué las personas privadas de libertad han sido sistemáticamente omitidas dentro de los grupos considerados de riesgo dentro del enfoque de Desarrollo Humano? ¿Cómo esta omisión ha impactado en la implementación de políticas públicas? Esta omisión ¿contraria la máxima del “no dejar a nadie atrás”? ¿Qué respuesta ha dado el enfoque de Desarrollo Humano ante la irrupción de la pandemia con respecto a las personas privadas de libertad? ¿Cómo ha sido el tránsito de esta respuesta en la implementación de las políticas públicas en prisiones?

El objeto de investigación se avisa entonces cómo el análisis de políticas públicas en prisiones desde el enfoque de Desarrollo Humano. Por un lado, la perspectiva del Desarrollo Humano es materializada en este escrito indagatorio a través de la máxima “no dejar a nadie atrás”. Por otro, la implementación de políticas públicas en prisiones es visualizada a partir de la elección de un caso de estudio, el Centro de Detención Ushuaia. Ambas consideraciones han permitido formular la hipótesis central de esta investigación bajo los siguientes términos: Las políticas públicas implementadas en prisiones no promueven la máxima del enfoque del desarrollo humano que implicaría “no dejar a nadie atrás”. Consecuentemente, el objetivo general de este trabajo académico se ha perfilado en el análisis de las intervenciones estatales del Centro de Detención Ushuaia que obstaculizan dicha máxima.

Al mismo tiempo, la emergencia del COVID ha intrincado la confluencia de ambos campos, conllevando a posibles tránsitos disímiles en la implementación de políticas públicas en prisiones. Por consiguiente, se ha delimitado temporalmente el análisis de las estrategias estatales que considere tanto las intervenciones anteriores a la irrupción de la pandemia, como las respuestas específicas a ella. Al implicar un análisis de políticas públicas, el momento observado también ha contemplado el desempeño del

mismo funcionario público en ejercicio de la dirección institucional a pesar de los cambios provinciales y nacionales de gobierno. De esta manera, el periodo comprendido entre los años 2017 y 2020 conforma el recorte temporal de la investigación.

A fin de validar la hipótesis central, la investigación se basó en el análisis de un estudio de caso, determinado por el interés de trabajar con un objeto de estudio: el Centro de Detención Ushuaia.

En el diseño de investigación predominó un abordaje cualitativo para analizar las relaciones concentradas en esa sola unidad, con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones. De esta manera, la comprensión, interpretación, el análisis discursivo y las representaciones han sentado las bases para contextualizar la implementación de políticas públicas en un objeto único.

Dicho objeto, el Centro de Detención Ushuaia, se abordó a partir de dos técnicas de recolección de datos principales: el análisis documental y el trabajo de campo. Al tratarse de una única unidad el enfoque predominante ha sido el análisis en profundidad que permitió comprenderlo en su unicidad. Por consiguiente se ha construido un instrumento específico que posibilitó guiar las entrevistas llevadas adelante en el caso en cuestión y qué, a su vez, contemplara las dimensiones de las variables a mensurar. Asimismo, la revisión bibliográfica ha sido otra de las técnicas empleadas para verificar y fundamentar el desarrollo de los argumentos.

La operacionalización de la máxima se ha realizado en su versión opuesta, es decir, se ha dimensionado los indicadores de las estrategias institucionales que permiten considerar el “dejar atrás” a un sector de la sociedad, en este caso, al grupo de personas al que impactan directamente la implementación de las políticas en prisiones, esto es, a las personas privadas de libertad en el CDU.

Sí consideramos que el “no dejar a nadie atrás” en el desarrollo humano implica atender las necesidades específicas de los grupos, ampliar las oportunidades educativas, facilitar el acceso a sistemas de salud competentes, fomentar trabajos formales que estén alcanzados por pisos mínimos de protección social, expandir la participación de los grupos en las comunidades, garantizar los derechos humanos de todas las personas, brindar garantías y acceso a la justicia, sostener los sistemas democráticos, reducir las

desigualdades e inequidades habitacionales, sociales, de raza, etnia y cualquier tipo de discriminación, proteger la integridad psicofísica a partir de ambientes sanos y libres de contaminación; el “dejar atrás” a un grupo sería su exclusión de estas dimensiones del desarrollo humano.

Ahora bien, el grupo en cuestión se encuentra jurídicamente bajo la guarda y custodia de una institución pública, cumpliendo una medida penal de privación de libertad. Por lo tanto, para la construcción de la variable “Dejar Atrás” en el Centro de Detención Ushuaia se consideraron tres dimensiones básicas:

- I. Las condiciones de habitabilidad del establecimiento estatal donde se aloja y custodia a las personas privadas de libertad,
- II. El tratamiento que realiza la institución pública de las vulnerabilidades presentadas antes y durante el transcurso del vivir en esa institución, y
- III. Las garantías constitucionales que permiten que la privación de libertad sea dada en marcos democráticos.

Dentro de las condiciones de habitabilidad los indicadores establecidos se enfocaron en la cantidad de plazas disponibles en los establecimientos y las personas alojadas en el periodo observado; las reformas edilicias necesarias para acompañar una posible sobrepoblación; el mejoramiento de la infraestructura; la distribución de las personas en los espacios disponibles, las condiciones ambientales concomitantes, la posibilidad de estar al aire libre, los espacios de recreación disponibles; el acceso al agua potable y servicios sanitarios adecuados.

Los índices que posibilitaron mensurar el accionar institucional sobre las vulnerabilidades han sido orientados al nivel educativo al ingreso de la privación y su comparación con el actual; la separación y consideraciones especiales a grupos específicos (mujeres, jóvenes, discapacidad, enfermedades preexistentes); el acceso a servicios de salud competentes; la ampliación de oportunidades en la capacidad laboral de las personas; la facilitación de recursos para comunicarse extra muro; las actividades recreativas ofrecidas; la posibilidad de otorgar beneficios sociales a partir de trabajos formales; las compensaciones que permitiría evitar la reproducción de desigualdad



generacional; las estrategias para disminuir la segregación social; la capacidad para proteger a las personas de sufrir violencia y/o abusos dentro de la institución carcelaria.

Con respecto a los indicadores de sostenimiento de sistemas democráticos en prisiones, se ha considerado el cumplimiento de las normativas constitucionales, tanto de los derechos procesales como de las garantías en la ejecución de la pena; así como la valoración que las personas privadas de libertad, es decir los usuarios, tienen de las instituciones creadas justamente para garantizar que la privación de libertad no se efectúe de manera arbitraria.

A su vez, para examinar la incidencia del COVID en las variables estudiadas, se han atendido las medidas implementadas en el CDU para afrontar la respuesta a la pandemia en relación con todas las dimensiones del “Dejar Atrás”. Para ello, los indicadores construidos han sido las respuestas específicas para impedir la proliferación del virus entre la población privada de libertad, las consideraciones de los grupos de riesgo frente al COVID, las acciones tendientes a no agravar las vulnerabilidades pre-existentes, las modificaciones normativas que han advenido producto de la pandemia.

## **1. Caso de Estudio: Centro de Detención Ushuaia**

Las características específicas de la institución elegida para el estudio de caso, convierten a esta unidad de análisis en un caso único. Asimismo, el recorrido profesional previo como psicóloga de la investigadora en dicho establecimiento, crearon las condiciones necesarias para la accesibilidad en un establecimiento de seguridad y la viabilidad en el estado global de pandemia.

Del mismo modo, las labores sanitarias ejercidas con la población privadas de libertad, promovieron la confianza necesaria entre la investigadora y las personas entrevistadas; sobre todo, en un contexto tan adverso en materia de confidencialidad y uso de la información suministrada cómo lo son las instituciones y las personas transversalizadas por los sistemas erigidos en torno a la pena.

El Centro de Detención Ushuaia está emplazado en la ciudad más austral de la república Argentina, en la provincia de Tierra del Fuego. Dicha región está conformada por la proporción de población más baja del país: 200.000 habitantes aproximadamente, distribuidos en las ciudades de Ushuaia y Río Grande.

Al tratarse de una región desfavorable geográfica y climáticamente, se apeló a estrategias políticas militares para poblar y diversificar el territorio, a través de la instauración de la *Cárcel del Fin del Mundo* en 1904. Las condiciones inhumanas de existencia en dicho establecimiento desembocaron en su clausura, optándose entonces por el fomento industrial a partir de los beneficios de regímenes aduaneros. De a poco, la provincialización, en el año 1991, determinó la institucionalización de ministerios y espacios públicos.

El Servicio Penitenciario Provincial (SPP) es el organismo encargado de la guarda y custodia de las personas privadas de libertad en el territorio provincial. Orgánicamente, en la actualidad, pertenece al Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Provincial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. La creación oficial del nombrado servicio data del año 2009; hasta entonces, los agentes penitenciarios prestaban funciones bajo dependencia policial.

La población carcelaria provincial, que en la actualidad asciende a 210 personas aproximadamente, se distribuye en la Unidad Penitenciaria N° 1 de Río Grande; la Alcaidía Femenina y tres puestos de alojamientos ubicados en la ciudad capital, conformando el Centro de Detención Ushuaia.

La Alcaidía Central concentra la mayoría de la población en privación de libertad del CDU, el 70% aproximadamente. A su vez, se emplazan las oficinas operativas penitenciarias, el sector de requisa y los consultorios del sector sanidad (medicina, odontológica, psicología y enfermería). Los dos puestos restantes, Anexo I y II, se encuentran en un radio de 1,5 km de la Central. Por su lado, las instalaciones de la Alcaidía Femenina se emplazan a 4 km en una edificación barrial (una casa con tres habitaciones, cocina-comedor, tres baños) adaptada para operar como establecimiento de seguridad. Asimismo, un edificio administrativo, otro inmueble donde desarrollar labores de video-vigilancia y la reciente construcción de aulas para educación,

capacitaciones y oficios en terrenos prestados por la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (DPOSS), constituyen el Centro de Detención Ushuaia.

En general, la población privada de libertad en la provincia se designa a las distintas ciudades según cercanía familiar. Es importante remarcar que no se emplazan instituciones federales de seguridad en la región, siendo alojadas las personas investigadas por delitos federales en los establecimientos provinciales mientras dura el proceso judicial. El total de las mujeres privadas de libertad en la provincia representa el 5% de la población carcelaria; se halla alojada en la Alcaldía Femenina que, hasta mediados de 2020, dependía orgánicamente del CDU.

De esta manera, se conforma un grupo heterogéneo de personas privadas de libertad, que oscila entre los 18 y 60 años, ambos géneros, procesados y condenados, con penas de 3 a 35 años de prisión. Revirtiendo la tendencia histórica en el país, los delitos de mayor impacto social<sup>31</sup> en la provincia de Tierra del Fuego ocupan aproximadamente el 45% de la población total, lo que conlleva a un elevado porcentaje de personas cumpliendo condenas privativas de libertad de más de 12 años.

Las construcciones del CDU habían sido diseñadas para funcionar como comisarías, es decir, instalaciones dónde alojar transitoriamente a personas infractoras. Con la instauración de agentes penitenciarios primero, y con la fundación del servicio en la provincia después, la población privada de libertad continúan siendo alojada en las alcaldías (ex comisarías) bajo la custodia y guarda de personal ya no policial, convirtiéndose así en un caso único en el país.

## **2. Tipo de Investigación.**

### **Análisis Documental**

- Estadísticas anuales del SNEEP: distribución y sobrepoblación entre 2017-2019; porcentaje de prisiones preventiva, tipificaciones de delitos y años de condena.

---

<sup>31</sup> Delitos contra la integridad sexual (DIS) y delitos de homicidio doloso.

- Registros institucionales disponibles en línea: mejoras edilicias y de instalaciones entre los periodos 2017-2019 comparativas con 2020.
- Sistematización de modificaciones legislativas relativa a privación de libertad desde 2017-2020 nacionales y provinciales.

### **Trabajo de Campo**

Se realizaron entrevistas en profundidad, focalizadas semi estructuradas a **personas privadas de libertad**<sup>32</sup> en el Centro de Detención Ushuaia. La selección previamente escogida de manera intencional, ha estado supeditada a la situación pandémica y los casos de sospecha/diagnóstico de C-19 registrados en el momento de realizar la presente recopilación de datos.

Por otro lado, se han considerado entrevistas a funcionarios públicos escogidos en base a tareas desarrolladas: **director provincial** del Servicio Penitenciario Provincial, **director operativo** del CDU y Recursos Humanos del Servicio Penitenciario Provincial TDF, **oficial a cargo** de la Alcaldía Femenina. Asimismo, se ha consultado datos específicos a personal del Departamento Administrativo Económico y Financiero y seguridad interna pertenecientes al SPP.

---

<sup>32</sup> Fuente propia. Disponible formato en Anexo I

## **IV. Resultados**

### **1. Contexto específico de la investigación**

La emergencia sanitaria y las medidas preventivas para evitar la propagación del COVID 19 han continuado a lo largo de la presente investigación. Por dicho motivo, la recopilación de datos presencial estuvo condicionada a la evolución de la pandemia, no solo en términos de aislamiento obligatorio que impida la circulación regional dentro del país sino también internacional, en la medida en que la tesista se encontraba radicada fuera de los límites territoriales de Argentina.

No obstante, la reapertura aérea ha posibilitado el arribo a las instalaciones del Centro de Detención Ushuaia en marzo de 2021 por un lapso de 4 semanas, obteniendo la autorización necesaria para desarrollar entrevistas presenciales, protocolos de seguridad mediante. Durante la primer semana se coordinó con el director operativo la logística necesaria en una institución carcelaria para entrevistar a 20 personas privadas de libertad.

La elección de dicha población ha estado determinada por la investigadora en relación con los objetivos de la investigación y las variables a analizar. Se han contemplado los años de privación de libertad (5 personas con más de 10 años de privación), personas que han ingresado en el año 2020 (5), jóvenes-adultos (5), personas bajo la jurisdicción federal (5), más la convocatoria al total de las mujeres. La misma se ha desarrollado de manera directa por la investigadora, quien ha ingresado al pabellón de la Alcaldía Femenina, junto con personal y oficial a cargo de la dependencia, para dar a conocer la propuesta a las mujeres allí presentes.

Durante el transcurso de la segunda semana, se comienza con las entrevistas a las mujeres privadas de libertad, debiendo suspender la visita a la Alcaldía Central por sospecha de un caso de COVID positivo en sus instalaciones. De esta manera, el surgimiento de una persona privada de libertad con diagnóstico positivo, llevó al aislamiento obligatorio en pabellones de las 33 personas circundantes (pabellón I); y la restricción de movimientos del resto de las 47 personas alojadas en la Alcaldía Central (pabellón II y III) por un lapso mínimo de 14 días. Consecuentemente, las personas a

entrevistar durante ese periodo quedaron restringidas a quienes se encontraban alojadas en Alcaidía Femenina, Anexos I y II.

En los Anexos, la convocatoria ha sido indirecta. Por un lado, la mayoría de las personas privadas de libertad se encontraba en horario laboral intramuros (siendo la tarde destinada a la recepción de visitas y/o a las actividades deportivas); por otro, al no encontrarse personal femenino de seguridad, la investigadora no ha podido ingresar a los pabellones, siendo la guardia penitenciaria quién accedió a realizar la invitación a quienes se encontraban allí.

Luego de haberse desarrollado las entrevistas con las mujeres en privación de libertad, la oficial a cargo de dicha dependencia, el director provincial del Servicio Penitenciario Provincial, el jefe operativo del CDU y haber comenzado con algunas entrevistas en el Anexo II, se ha sumado la aparición de síntomas compatibles con C-19 en la investigadora en pleno proceso de trabajo de campo. Esto ha conllevado al aislamiento preventivo obligatorio por 10 días y a la consecuente restricción de las entrevistas. Al haber finalizado el tiempo disponible para llevar adelante la investigación, se ha tenido que abandonar el territorio geográfico concluyendo la recopilación de datos con directivos penitenciarios por medios comunicacionales no presenciales, medio no accesible a la población carcelaria.

Como resultado, ha quedado limitado a cinco (5) el número de entrevistas realizadas con personas privadas de libertad en el CDU. Las mismas se han llevado a cabo en un lugar propicio para ello: una habitación cerrada que oficia de consultorio en el Anexo II, y un espacio neutral (sum del antiguo pabellón) en las instalaciones de la Alcaidía Femenina, en ambos casos las entrevistas se realizaron sin límite de tiempo establecido ni presencia de personal de seguridad.

## **2. Características básicas de las personas entrevistadas**

### **Perfil de funcionarios**

La actual dirección del Servicio Penitenciario Provincial de Tierra del Fuego, la desempeña José Claudio Cánovas. Ha asumido su cargo a fines del 2016, luego de

desempeñarse como director de la Escuela de Policía Provincial gracias a su jerarquía de comisario.

En concordancia al cargo público en ejercicio, cuenta con título profesional habilitante en Abogacía. A pesar de los cambios de gobiernos nacionales y provinciales, su mandato no se ha visto afectado hasta el momento de la investigación.

Le siguen en grado jerárquico, el Subprefecto Walter Silva, oficial penitenciario de mayor antigüedad en el servicio, cumple funciones con anterioridad a la creación del Servicio Penitenciario Provincial desde el año 2000. Entre sus competencias se destaca la dirección de recursos humanos del SPP y la dirección operativa del Centro de Detención Ushuaia.

Con respecto a la Alcaidía Femenina, la Adjutor Principal Sonia Muñoz ha sido designada como oficial a cargo desde el 04/06/2020. Ella es responsable operativamente de la seguridad interna, traslados, asignación de personal penitenciario y todo tipo de exigencias que advengan en el trabajo cotidiano con las mujeres privadas de libertad.

### **Perfil de las personas privadas de libertad**

De las dos mujeres entrevistadas, ambas cumplen el tercer año de privación de libertad, 30 años de edad, argentinas, bajo la dependencia de juzgados provinciales, aún en tiempos no legales para el acceso a beneficios. Sin embargo, hay un permiso especial otorgado por el juzgado de ejecución correspondiente para el cursado de una carrera de grado en las instalaciones de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Por otro lado, por lo que respecta a la maternidad, una de las personas entrevistadas tiene 3 hijos, de los cuales dos se encuentran a disposición del Juzgado de Familia en hogares de niños. No hay hijos de mujeres en privación de libertad.

De los tres hombres que han podido ser entrevistados, la edad promedio es 26 años, argentinos, con 1 y/o 2 hijos vivos cada uno, y dos fallecidos. Con respecto a la situación judicial es heterogénea: un ingreso en septiembre de 2020 en calidad aún de procesado, un reingreso en el año 2018 con sentencia firme y otra persona declarada reincidente, llevando en total 18 años en contextos de encierro (institutos de menores y

servicios penitenciarios). Los tres entrevistados se encuentran a disposición de tribunales provinciales, alojados en las instalaciones del Anexo II.

### **3. El “dejar atrás”**

#### **3.1 Habitabilidad**

Dentro del periodo observado, las entrevistas con los funcionarios han permitido discernir la realización de **mejoras en la infraestructura**, principalmente en las instalaciones de la Alcaldía Femenina en el año 2019. Estas modificaciones han conllevado la unificación de los dos pabellones, quedando un solo sector destinado para el alojamiento de las mujeres, ampliación de celdas y extensión del salón de usos múltiples (SUM). Asimismo, se han anulado dos celdas que estaban destinadas al alojamiento transitorio de los ingresos, para ser sustituidas por área de talleres y requisa (desarrollada anteriormente en los servicios sanitarios destinados a la guardia) donde es posible, además, mantener audiencias entre población privada de libertad y actores judiciales. Por otro lado, las plazas disponibles se han acrecentado a 14, siendo 8 las mujeres alojadas desde entonces. Con anterioridad, según datos obtenidos de las estadísticas anuales del SNEEP, las plazas han llegado a ser superadas en un 60% durante el transcurso del año 2018.

Con respecto a dicha remodelación, las personas entrevistadas mencionan que para poder ser llevada a cabo han tenido que ser alojadas en instalaciones de la policía provincial durante el lapso de 4 meses. Las condiciones de habitabilidad de dichas celdas en comisarías han sido descriptas como: ausencia de ventana e ingreso de luz solar, falta de ventilación, paredes húmedas, sin espacio para la circulación, carencia de artefactos de calefacción, aseo y sanitarios emplazados dentro de la misma celda.

Con respecto a reformas en las instalaciones del CDU, registros institucionales describen la edificación del Sector Especial de Seguridad (SES) en el Anexo II destinado para el alojamiento de personas privadas de libertad bajo sanción o bien por motivos de seguridad (monitoreo bajo cámara de vigilancia). Se ha podido observar que las condiciones habitacionales se restringen a celdas de aislamiento, con ventilación e ingreso de luz solar mínima, sanitarios dentro de las mismas. Asimismo, personal de



guardia al momento de ser realizado el trabajo de campo, explican que para la recreación diaria y la recepción de visitas, las personas alojadas en el SES cuentan con un SUM destinado específicamente para ello. En dicho momento, estaban alojadas de manera no transitoria dos personas privadas de libertad frente a problemáticas convivenciales entre la población carcelaria.

Por otro lado, directivos del CDU mencionan que desde el año 2017 se ha comenzado con la construcción de aulas y áreas para talleres de oficios en terreno prestado por la DPOSS. Se encuentra a 2 km aproximadamente de la Alcaldía Central. Desde principios de 2020 todas las clases de educación de *modalidad Contexto de Encierro* se desarrollan en esta edificación, siendo las personas privadas de libertad trasladadas para dichos fines. Hasta entonces las clases eran dictadas en los distintos SUM de los pabellones de la Alcaldía Central y Anexo II describen los funcionarios.

De las entrevistas con las personas en privación de libertad, con respecto al **acceso a servicios sanitarios y agua potable**, se infiere que todos los pabellones cuentan con instalaciones adecuadas; siendo restringido y/o inadecuado en el sector del SES del Anexo II, mismo sector de la Alcaldía Central y sala de ingresos. En estos últimos es necesario solicitar a personal de seguridad autorización para trasladarse a baños compartidos, refiere uno de los entrevistados.

En relación con los **ambientes y espacios circundantes**, se desprenden de las entrevistas con las personas privadas de libertad una tendencia al consumo excesivo de tabaco dentro de los SUM, los cuales no cuentan con la ventilación correspondiente; salvo instalaciones del ANEXO II en las que por cuestiones de mala infraestructura no es posible mantener correctamente cerrados los ventanales describen los entrevistados. No se advierten artefactos de extracción y/o circulación de aire en ninguno de los puestos. La higiene de los pabellones corre por cuenta de las personas en privación de libertad, a quienes se les asigna el peculio por dichas tareas cuando hay cupos disponibles informa personal del Departamento Administrativo Económico y Financiero; estando a cargo del SPP la distribución de los elementos de limpieza.

En lo que concierne a la **distribución** de las personas por celdas de alojamiento, las estadísticas anuales del SNEEP permiten deducir que las plazas se encuentran

superadas entre un 25% y un 70% en los periodos observados en la Alcaldía Central, y en un 10% aproximadamente en los Anexos. Lo que supone, a su vez, una dificultad para la circulación por los espacios libres de los pabellones. Por otro lado, los sectores correspondientes a la recreación y recepción de visitas, se desarrollan en los SUM de los pabellones nos relatan las personas privadas de libertad en las entrevistas. En la mayoría de los puestos, es necesario el uso de las celdas para garantizar la privacidad de las visitas comentan los entrevistados, aunque dicha práctica no sea permitida reglamentariamente.

De las entrevistas realizadas se concluye que la infraestructura de las instalaciones del CDU, solamente posibilitan la **recreación al aire libre** de las mujeres privadas de libertad 3 veces por semana. Tanto la Alcaldía Central, como los Anexos I y II no cuentan con patio y/o predio al aire libre. Personal de seguridad interna comenta que las actividades deportivas se llevan adelante en un gimnasio techado que, a pesar de corresponder al SPP, es gestionado por la policía provincial.

Con respecto a las **problemáticas institucionales** relacionadas con la infraestructura del Centro de Detención Ushuaia, los funcionarios entrevistados describen las mejoras que se han venido realizando a modo de “parches” hasta tanto no se concrete el proyecto de construcción de una unidad penitenciaria, ya presentado con el gobierno provincial anterior. Dicha propuesta, como las ampliaciones que se han realizado en la institución, apuntan a la mejoría de la calidad de vida de las personas que ya se encuentran en privación de libertad, y no así, para incrementar la capacidad de albergue de más población carcelaria. Los directivos reconocen que si las plazas son aumentadas, la tasa de encarcelamiento también lo será.

**Cuadro 1. Resumen de Condiciones de Habitabilidad por puesto de alojamiento.**

HABITABILIDAD	Mejoras edilicias	Acceso agua potable y sanitarios	Ambientes	Distribución	Aire libre	Higiene
Alcaldía Femenina	Ampliación	Adecuado	Contaminación por tabaco Sin ventilación	Variable entre una sobrepoblación del 60% a un 40% plazas disponibles	3 veces semanal	A cargo de PPL SPP otorga elementos
Alcaldía Central	sin modificaciones	Adecuado Restringido SES	Contaminación por tabaco Sin ventilación	Variable entre una sobrepoblación del 25% al 70%	sin acceso	A cargo de PPL SPP otorga elementos
Anexo I	sin modificaciones	Adecuado	Contaminación por tabaco Sin ventilación	Superado en un 10%	sin acceso	A cargo de PPL SPP otorga elementos
Anexo II	Construcción SES	Adecuado Restringido SES	Contaminación por tabaco Con ventilación excesiva	Superado en un 10%	sin acceso	A cargo de PPL SPP otorga elementos

Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Vulnerabilidad

Según el análisis de los datos recopilados en las entrevistas con las personas privadas de libertad, la mayoría de ellas contaban con un trabajo formal antes de la privación de libertad. Lo que marcaría una variabilidad relativa a los **ingresos económicos** recibidos intramuros. Por ejemplo las mujeres con descendencia perciben la asignación universal por hijo (AUH), que las limita en el acceso al *peculio*<sup>33</sup> ya que dicho cobro suspendería el beneficio de la AUH.

Sin embargo, a pesar de estar en tiempo y forma judicial para ello, una de las personas entrevistadas no contaba con la asignación de peculio. Dicho beneficio, nos refieren personal de la DAEF, se otorgaría según los cupos disponibles a partir del presupuesto anual correspondiente. Por otro lado, las personas en calidad de procesadas no estarían en posición judicial de favorecerse con el cobro del mismo.

Del lado de los varones, la mayoría de los entrevistados refiere recibir ingresos por trabajos intramuros, los cuales se desagregan en: sin empleabilidad (aseo de pabellones) y con empleabilidad (construcción y mantenimiento), cuya experiencia del oficio la han obtenido en el período previo a la privación de libertad. Ninguno de los entrevistados manifiestan contar con acceso a un **trabajo formal**, aportes jubilatorios y/o cobertura de salud.

Se proyecta, según funcionarios entrevistados, la conformación de una cooperativa con las mujeres privadas de libertad que implicaría acceso a un trabajo formal y beneficios sociales. Asimismo, se aspira a conformar convenios con industrias privadas para implementación de alguna parte del proceso manufacturero intramuros, con obligaciones contractuales una vez que las personas vuelvan al medio libre. En la actualidad, no existen programas de empleo para personas privadas de libertad, o en proceso de prelibertad.

Del análisis de las entrevistas realizadas se desprende que el total de la población entrevistada ha realizado cursos de **capacitación**, la mayoría solamente en las instalaciones del CDU y pocos extramuros. La relación entre interés y actividades

---

<sup>33</sup> Se denomina así al salario que las personas privadas de libertad reciben por tareas encomendadas. Es acumulable bajo un fondo administrado por el Servicio Penitenciario y entregado al recuperar la libertad y/o suministrado para apoyo familiar, insumos personales vía autorización judicial previa.

ofrecidas se relaciona con la reducción de la pena, es decir, actuando como *estímulo educativo* (según terminología de la Ley 24.660). En cuanto a la empleabilidad laboral que podrían posibilitar las capacitaciones es reducida, sobre todo desde finales del año 2019 que se ha discontinuado el ofrecimiento de cursos por parte del Centro Educativo y de Formación Laboral Ushuaia. Estas falencias han intentado ser sustituidas por actividades ofrecidas por agentes penitenciarios: fotografía, repostería, horticultura. Es interesante resaltar que, a partir de la independencia de la Alcaldía Femenina, se ha incorporado a la población de mujeres al total de las capacitaciones disponibles: electricidad, construcción en seco, soldadura, armado de muebles de melamina, entre otros.

Dos de las personas entrevistadas han finalizado **estudios secundarios** anteriores a la privación de libertad; contando una de ellas, a su vez, con estudios universitarios según información suministrada en entrevistas. Las tres restantes se encuentran en proceso de adquirir la titulación educativa obligatoria bajo la modalidad de educación en contextos de encierro. Es importante resaltar que si bien la finalización de los estudios de nivel primario y de secundario aportan un estímulo educativo de 2 meses, el total de los entrevistados reconoce ser una materia pendiente de vida lo que promueve su motivación, más que la reducción de pena (un curso de capacitación de 3 meses otorgaría la misma cantidad de meses reducidos que los 3 años de cursado educativo según regula la Ley de Ejecución de la Pena).

Con respecto a las clases desarrolladas en el establecimiento construido recientemente para dichos fines (DPOSS), la población privada de libertad menciona los beneficios del cambio de espacio físico y la posibilidad de estar al aire libre, más que las características adecuadas de las aulas educativas. En relación al cursado de carreras de grado en las instalaciones **universitarias** por algunas de las personas en privación, se resalta la dificultad de concentración en los contextos de encierro y los sentimientos de inadecuación que acompañan el desfase entre el afuera y el adentro carcelario según datos recopilados a partir de las entrevistas.

De las entrevistas desarrolladas se infiere que el **estado de salud** presenta heterogeneidades entre las personas entrevistadas. La mitad de ellas ha ingresado con enfermedades preexistentes, agravándose el cuadro clínico por el acceso restringido a

los tratamientos específicos, la falta de derivaciones al sector público sanitario de mayor complejidad, entre otros. Por otro lado, las demás personas que ingresaron con óptimo estado de salud, no han tenido controles básicos (agravándose en el caso de la Alcaidía Femenina que reporta complicaciones ginecológicas). Al contrario, otras personas recientemente hospitalizadas por cuadros agudos, mencionan derivaciones y acceso a tratamientos oportunos.

Dentro de la planta correspondiente al Centro de Detención Ushuaia, se encuentran profesionales de medicina (uno), enfermería (uno), odontología (uno), psicología (dos) en el Área de Sanidad para la atención y asistencia de las personas privadas de libertad, como puede desprenderse de la información suministrada por los funcionarios entrevistados.

En relación con las **actividades físicas, deportivas y/o de recreación** ofrecidas en el periodo evaluado, el análisis de entrevistas permite identificar que rugby y fútbol han sido los deportes disponibles para los hombres privados de libertad en el gimnasio cercano a la Alcaidía Central. Por el lado de las mujeres, en años anteriores a las reformas, se brindaba el traslado para actividades deportivas con horarios no convencionales para las beneficiadas. Al realizarse las ampliaciones en el SUM, profesional en educación física dicta diferentes prácticas dos veces por semana en la Alcaidía Femenina. Se suman, actividades de voluntarios (yoga, tejido) y personal del INTA con proyectos de huerta y cocina.

Por otro lado, según datos suministrados en entrevistas a funcionarios y personas privadas de libertad, las **redes familiares y/o de apoyo**, en su mayoría, son recibidas por las personas entrevistadas en los puestos de alojamiento. Asimismo, todas las instalaciones del CDU cuentan con una línea telefónica de recepción de llamadas y, en algunos casos, con posibilidad de efectuar llamadas con tarjetas de prepago (a cargo de las personas privadas de libertad). En la actualidad y en el período evaluado, pocas de las mujeres en privación de libertad tienen vínculo presencial con sus hijos, en general, por impedimentos de los juzgados de familia.

Los índices de **agresiones y/o abusos de poder** obtenidos del análisis de entrevistas reflejan una variabilidad de 4 sobre 5 personas que manifiestan haber

recibido algún tipo de maltrato, siendo dos de ellas las que denuncian violencia proveniente de pares<sup>34</sup>, otras dos de agentes penitenciarios, misma cantidad referida a maltratos provenientes de la sociedad y que ha participado activamente de agresiones en el medio carcelario.

Sobre la **percepción de la desigualdad**, de las personas entrevistadas con descendencia, la mitad cree que sus hijos no tendrán mejores oportunidades que ellos; 4 sobre 5 personas piensan que la población carcelaria es más vulnerables en encierro; la mayoría sostiene que las penas no son acordes a los delitos por los que se cumple condena; una minoría no se siente parte de la comunidad a la que pertenecería y en general perciben una mirada de desconfianza y/o juzgamiento de la sociedad hacia las personas encarceladas.

Con respecto a los **grupos con características especiales** según el art. 190 (*establecimiento para mujeres*) y art. 197 (*jóvenes adultos*) de la Ley de Ejecución de Penas; no es posible discernir secciones especiales para éstos últimos, quienes son alojados en los pabellones indistintamente, según dato obtenido de funcionarios entrevistados. Al contrario, las mujeres privadas de libertad en Tierra del Fuego han contado, desde los inicios, con instalaciones específicas. En este punto es interesante resaltar el desarrollo autónomo paulatino que se ha venido gestionando en la Alcaldía Femenina a partir de la división del Centro de Detención Ushuaia, implementada en junio de 2020.

El análisis de las entrevistas realizadas permite inferir que frente a la lejanía de la instalación destinadas a las mujeres y la baja cantidad poblacional (8 de 110 personas privadas de libertad en el CDU); las problemáticas, en su mayoría vinculares, dadas en la Alcaldía Femenina quedaban desestimadas y muchas veces relegadas. A su vez, el cambio rotativo de oficiales a cargo del CDU, impedía un correcto seguimiento de las demandas de las mujeres, como así también, la cuestión de género con respecto al oficial de turno sumaba problemáticas institucionales. Por ejemplo, muchas veces la necesidad de concurrencia de un oficial varón a las 23 hs por solicitud de una de las

---

<sup>34</sup> Los entrevistados varones contemplan dentro de *agresión* el uso de armas blancas (facas y otros elementos punzantes)

mujeres, interfería en la cotidianidad del resto de las mujeres (encontrarse en ropa de cama, sin uso de sostén, etc) en privación.

De esta manera, se dispuso la asignación de un oficial de género femenino a cargo de dicha dependencia y personal penitenciario específico. A su vez, se ha ido disponiendo de móvil propio para traslados, cierre del circuito de vigilancia, personal de requisita y traslados propios; todas acciones tendientes a contrarrestar las problemáticas institucionales concomitantes a la separación de la Alcaldía de mujeres, nos informan funcionarios a cargo.

Cuadro 2. Resumen de **Vulnerabilidad** según actores beneficiados.

VULNERABILIDAD	Ingresos / Empleo	Capacitaciones	Educación	Salud	Redes de apoyo	Violencia	Percepción de la desigualdad
PPL entrevistadas	. La minoría recibe peculio . Trabajo informal intramuro.	.Todas las personas realizan cursos de interés por estímulo .Limitada ampliación de habilidades	. Todos los entrevistados están en trayectos educativos .dificultades en acceso a TICs	.La minoría ha tenido patología preexistente agravada .Ninguno ha recibido controles .La mayoría realiza en actividades deportivas	La mayoría cuenta con redes de apoyo presencial en visitas, y/o contacto comunicacional	La mayoría ha recibido algún tipo de maltrato	Altos indicadores de desigualdad percibida

Elaboración: Fuente propia.

### 3.3 Democracia

En lo referido a la **participación en decisiones** de las personas privadas en libertad, las entrevistas realizadas arrojan como resultado una limitación a la organización interna de los pabellones. Asimismo, es posible elegir de manera parcial la realización de actividades educativas, cursos, recreación y asistencia psicológica, siempre dentro de los cupos vacantes y de las ofertas disponibles. Por otro lado, la voluntariedad de la participación es relativa en la medida en que se puntúa negativamente, en términos de calificaciones para el tratamiento penitenciario, en el caso de no desear participar de las diferentes propuestas del CDU. Esto muchas veces conlleva a la obligatoriedad de lo que deberían actuar como derechos adquiridos: educación, salud, recreación, trabajo, etc.

Sobre el **derecho al voto** solo una de las personas entrevistadas había tenido acceso al mismo, conociendo las opciones políticas electivas. Las demás, desconocían si estaban en condiciones de poder acceder a ello, o el delito por el que cumplían condena estaría dentro de los impedidos para la votación.

El total de los entrevistados ha manifestado el **uso de escritos** para la solicitud de pedidos y/o necesidades de la población carcelaria, siendo los habeas corpus (HC) el último recurso utilizado. En general, sostienen que el HC sigue su curso jurídico, independientemente de que los agentes penitenciarios intentan mediar para llegar a su resolución, sin necesidad de darle curso.

No hay acuerdos entre las personas entrevistadas sobre el **acceso al diálogo** con los oficiales a cargo, variando según el personal en dichas funciones y la persona en privación de libertad que solicita dicho diálogo.

Asimismo en cuanto al **acceso a los actores judiciales**, la totalidad admite ser recibidos en audiencia por el juzgado de ejecución. En contraste, el acompañamiento de los defensores públicos varía según el momento del proceso y el entrevistado.

Por el lado de las **garantías procesales**, la minoría ha sido excarcelada (mujeres), siendo negada a la mayoría, con la consecuente apelación a la medida cautelar de prisión preventiva. La totalidad se ha visto perjudicado en el derecho de la presunción de inocencia y resguardo de la identidad en cada parte del proceso como se desprende de las entrevistas realizadas a las personas en privación de libertad.

Esto significa en palabras de los entrevistados que, tanto en el momento de sucedido el hecho por el que se cumple condena, como en las distintas etapas del juicio y el acceso a algún beneficio, sus datos personales (foto, documento de identidad, nombre completo, domicilio, familiares, delito supuesto) son diseminados por los medios de comunicación locales.

Teniendo en cuenta los **beneficios de prelibertad**, ninguna de las personas entrevistadas se encontraba en tiempo y forma para poder acceder a ellos, no pudiéndose valorar dicho indicador.

Para sondear la **valoración de la democracia** y su confianza en algunas instituciones públicas, el análisis de las entrevistas permite concluir que ninguna de las personas entrevistadas confía en los organismos de Derechos Humanos, siendo dudoso su proceder para dos de ellas y una actitud de desconfianza plena para las tres restantes. Similar afección despierta el Ministerio Público de la Defensa, siendo más favorable la creencia en los Juzgados de Ejecución (vale destacar que el funcionario que cumple



dicho rol en la dependencia de Ushuaia, ha asumido el cargo en el año 2017, con una aceptación propicia por parte de las personas privadas de libertad).

Frente al Servicio Penitenciario Provincial, y las funciones para las que fue creado, dos de los entrevistados mantiene una dudosa opinión según las personas que están en mando; el resto conserva una actitud de desconfianza. Los gobiernos democráticos son apoyados por tres de las personas entrevistadas; el resto, sin defender gobiernos militares, vacila frente al accionar de todos los funcionarios políticos.

Cuadro 3. Resumen de **Democracia** según actores beneficiados.

DEMOCRACIA	Participación en decisiones	Libertad de expresión	Acceso a ley	Garantías	Valoración de la democracia
PPL entrevistadas	Desconocimiento del derecho al voto; Participación en organización interna de pabellones	Uso de escritos y HC como recurso de pedidos. Relativo acceso al diálogo con directivos penitenciarios	Relativo acceso a defensores públicos. Acceso a Juzgado de Ejecución.	Sin resguardo de identidad ni presunción de inocencia. Mayoría con prisión preventiva	Sin confianza en instituciones de DDHH, Min. de Defensa. Apoyo relativo a gobiernos democrático.

Fuente: elaboración propia.

### 3.4 Medidas especiales frente al COVID

Las **medidas especiales** de afrontamiento al COVID-19 desarrolladas en el Centro de Detención Ushuaia, dato aportado por los funcionarios entrevistados, han sido: suspensión de visitas, sustituidas por el acceso permitido a telefonía móvil; interrupción de los traslados (juzgados, visitas entre personas privadas de libertad, tratamientos de salud, entre otros) para la máxima reducción posible de movimientos; alojamiento de los grupos de riesgo frente al C-19 (10 personas) en instalaciones no dependientes del CDU bajo custodia de agentes penitenciarios; deportes restringido durante el primer mes, siendo luego concedido gradualmente con medidas de cuidados correspondientes (alcohol en gel, lavandina para la limpieza del gimnasio, grupos por pabellones de convivientes). La respuesta de la población carcelaria, en general, ha sido favorable, sin presentar demandas colectivas ni individuales conflictivas.

Con respecto a los **protocolos** en caso de sospecha de C-19, los funcionarios refieren haberse seguido las indicaciones del Ministerio de Salud provincial en relación con la actuación por burbuja. Esto significa que, frente a síntomas compatibles, se

aislaba a la persona y su entorno conviviente del resto de las personas en privación de libertad. La existencia de sintomatología ha sido controlada por personal penitenciario no sanitario en el caso de la Alcaidía Femenina, y por la población privada de libertad en el resto de los alojamientos. No hubo capacitaciones sobre autodiagnóstico en ninguno de los puestos comentan los directivos. Personal jerárquico de los Ministerios de Salud y de Derechos Humanos provincial han visitado los distintos pabellones para colaborar en la evitación de demandas y/o solicitudes por parte de las personas privadas de libertad para el ingreso de sus familiares, las visitas domiciliarias, entre otras formas de movimientos entre el adentro y el afuera carcelario; todas acciones tendientes a “cuidar a la gente” según datos obtenidos en entrevistas con personas privadas de libertad.

Las **actividades educativas** del trayecto secundario continuaron bajo la modalidad de *módulos*<sup>35</sup> y las **capacitaciones** fueron retomándose paulatinamente a cargo de personal penitenciario, se relata en las entrevistas a funcionarios. Mayores complejidades contrajo la continuación de las actividades universitarias, puesto que se han desarrollaron vía online.

Los directivos describen que ninguna de las instalaciones de alojamiento del CDU está provista con **internet y/o redes inalámbricas**, además el uso de tecnología de información y de comunicación (TIC) no está autorizado durante la privación de libertad. De ahí el otorgamiento de permisos especiales por parte del Juzgado de Ejecución correspondiente para que estos estudiantes universitarios puedan permanecer en sus hogares y proseguir con la cursada. No obstante, esta alternativa ha provocado fuertes denuncias sociales (temática que será retomada más adelante).

De las entrevistas con los funcionarios se deduce que el **estado de salud** ha sido reservado, en tanto, un 30% del total de la población privada de libertad bajo dependencias del CDU ha sido diagnosticada por testeo positivo y un 40% más ha padecido síntomas compatibles con COVID, no accediendo al testeo correspondiente. Entre este 70% que ha presentado signos y síntomas, se incluye al total de las personas consideradas de riesgo que habían sido apartadas para su resguardo. Ninguna de las

---

<sup>35</sup> Los *módulos* constituyen un material didáctico generado con los elementos necesarios para el aprendizaje de conceptos según destrezas de cada estudiante sin la presencia continua del docente.

personas con sintomatología ha requerido hospitalización. En general, el curso de la enfermedad no ha revertido mayores complicaciones. En el caso de las mujeres, no ha habido casos de sospecha ni testeo positivos correspondientes al C-19. En cambio, el total de la población de hombres ha padecido y/o convivido con personas con síntomas de COVID.

Para el mantenimiento de la **higiene** de los establecimientos, se ha mejorado en calidad los elementos de limpieza entregados a las personas privadas de libertad comenta personal entrevistado de la DAEF. Si bien el uso de **barbijos** se ha determinado como obligatorio cada vez que se procedía a salir de los pabellones, no han sido proveídos por el Servicio Penitenciario apuntan los entrevistados. Algunas personas han confeccionado los suyos propios y repartido entre sus pares.

Con respecto al diseño de **políticas públicas** destinadas a disminuir la población carcelaria, las entrevistas con funcionarios a cargo de la institución reflejan que no existieron lineamientos regionales relacionados con alternativas a la privación de libertad como respuesta frente a la propagación de la pandemia.

Al contrario, las entrevistas con las personas privadas de libertad han vislumbrado como el otorgamiento de permisos especiales que permitía permanecer en los domicilios (figura similar al arresto domiciliario) a aquellas personas cursando estudios universitarios; ha generado denuncias sociales, con divulgación de identidad y datos personales, de alto impacto en la comunidad de Ushuaia que conllevó a **reformas del Código Procesal Penal**.

La revisión de las reformas normativas en el periodo observado reflejan que bajo la promulgación de la ley provincial 1.313 (2020), se han modificado las instancias de control y consentimiento necesarias para el acceso al arresto domiciliario, a la libertad condicional, la incorporación al régimen de semi-libertad, entre otras. A partir de entonces, el otorgamiento de dichos beneficios que eran ordenados por el Juez de Ejecución a través de los informes del SPP, son previamente elevados a la Cámara de Apelaciones, quienes consideran las opiniones de la víctima para resolver su autorización o denegación del nombrado beneficio.

Por otro lado, el acceso a los distintos **actores judiciales** se ha visto limitado por la suspensión de traslado, modalidad de atención online de los juzgados y defensorías, como surge del análisis de las entrevistas realizadas. Con respecto a la apelación cautelar de la **prisión preventiva**, no se ha visto impactada por los alcances de la pandemia, continuándose con la prosecución de la misma. La escasa disminución de los ingresos al CDU en el período de crisis sanitaria es relacionada, según los funcionarios entrevistados, con la menor comisión de delitos más que con la provisión de excarcelaciones por parte de los organismos correspondientes.

Cuadro 4. Resumen de **Medidas Específicas frente al COVID.**

MEDIDAS ESPECÍFICAS	HABITABILIDAD		VULNERABILIDAD				DEMOCRACIA	
	Distribución	Espacios circundantes	Redes de apoyo	Salud	Recreación/deportes	Educación/cursos	Acceso a Ley	Garantías
Población privada de libertad	Disminuye 1% población al habilitar instalaciones segregadas para grupos de riesgos	Aislamiento por burbuja del pabellón	Suspensión de visitas, acceso a telefonía móvil.	70% con sintomatología COVID control de personal no sanitario	Restringido por un mes	Educación por módulos, Universidad limitada al acceso online. Capacitaciones condicionadas a oferta de agentes penitenciarios	Restringido acceso a defensores y juzgados.	Reformas del Código Penal cercenan autonomía de Juez de Ejecución Apelación excesiva a la prisión preventiva continua

Elaboración: fuente propia.

## V. Conclusiones

*“Nosotros, señora, somos atemporales”*<sup>36</sup>

Este trabajo académico intentó aplicar la perspectiva del Desarrollo Humano al análisis de las políticas públicas en prisiones para mostrar las consecuencias de omitir a las personas privadas de libertad dentro de los grupos considerados en riesgo. Descuido que ha enfrentado deudas a la hora de irrumpir la pandemia y que, paradójicamente, ha permitido visualizar las falencias y secuelas de las políticas públicas que priorizan el aislamiento.

Con el fin de resaltar las estrategias estatales que “dejan atrás” (PNUD, 2016) a determinados sectores de la sociedad; es que se tomó al Centro de Detención Ushuaia como caso de estudio y a la emergencia del COVID-19 como medida transversal de análisis para valorar los costos del encierro en término de desarrollo humano.

Primeramente, entonces, se han considerado las condiciones de habitabilidad de los contextos públicos donde se segrega a la población carcelaria por tres, diez o más de treinta años. El análisis de los datos obtenidos permite describir las instalaciones del Centro de Detención Ushuaia como **infraestructuras precarias**<sup>37</sup>, las cuales no están preparadas para el alojamiento permanente de personas privadas de libertad. Lejos de una distribución exacta de los cuerpos (Foucault, 1989), las **plazas** disponibles han sido constantemente **superadas**, el acceso a los servicios **sanitarios** y la circulación se encuentra **restringido** en algunos sectores. La **escasa ventilación** de los ambientes, saturados con humo de **tabaco**, se agrava con la **falta de espacios** que permitan a las personas privadas de libertad poder estar **al aire libre**. Solo las mujeres cuentan con la recreación en espacios abiertos. Por otro lado, salvo la Alcaidía Femenina, **no** se han realizado **modificaciones** de la estructura **edilicia** en el período observado que favorezca la calidad de los contextos de encierro. Ahora bien, para lograr una mejora en las condiciones de vida, las mujeres en privación han tenido que pasar por **inhumanas circunstancias** de alojamiento y segregadas en espacios poco habitables.

---

<sup>36</sup> Testimonios de personas entrevistadas en el marco de una investigación realizada en el CDU, año 2018.

<sup>37</sup> El destacado en negritas, en este punto y los siguientes, corresponde a la investigadora.

De la misma manera, secundariamente, se han contemplado los obstáculos surgidos de intervenciones gubernamentales destinadas a paliar las desigualdades sociales, educativas, sanitarias y/o económicas pre-existentes y las que emergen producto del encierro. Las entrevistas mostraron que, sí bien se intenta atenuar la privación de ingresos económicos a través del peculio, no solo es gestionado por cupos, sino que, además, la **ausencia de cooperativas y/o convenios de empleos** con organismos del tercer sector, empresas privadas o instituciones estatales, dejan a la población carcelaria a la deriva de **trabajos informales**, sin protecciones sociales ni beneficios previsionales, tanto durante como después de la pena privativa de libertad. Por otro lado, tanto los trabajos realizados intramuros como las **capacitaciones** y/o cursos ofrecidas en el CDU, a diferencia de los tramos educativos obligatorios, **no** se correlacionan con la adquisición de habilidades que **amplíen las oportunidades laborales** en el medio libre, sino con las posibilidades de reducción de la pena.

Del mismo modo, las posibilidades de continuar estudios **universitarios** bajo modalidad presencial extramuros **acrecentan las desigualdades** al incidir en la capacidad de estudio, demarcar el adentro y afuera carcelario. Se suma, además, el **desigual acceso** a las modalidades de comunicaciones e informaciones actuales, ante todo, en tiempos de pandemia.

En esa misma línea, el **estado de salud es reservado** y supeditado a las características individuales de la población carcelaria, en tanto, frente a la existencia de patologías **no** hay un **sistema sanitario competente** disponible para el tratamiento, ni controles básicos que posibiliten el diagnóstico oportuno.

Si a todo ello agregamos los **índices de agresiones** y abusos de poder registrados, los **altos porcentajes de desigualdad percibida**, la **inexistencia de medidas específicas** para los jóvenes-adultos; se observa en el caso de estudio una tendencia a la **reproducción** de las **inequidades**.

Asimismo, finalmente, las garantías constitucionales para que la privación de libertad no sea arbitraria y se lleve a cabo dentro de parámetro normativos, fueron resaltadas como obturadores al sostenimiento de los sistemas democráticos.

A este respecto, los resultados reflejaron la tendencia judicial de **denegar excarcelaciones** (Sozzo, 2008), hasta en pleno decurso del COVID; con la correspondiente **suspensión** jurídica del **derecho constitucional** de presunción de inocencia, y cesación mediática del resguardo de la identidad.

A su vez, las **garantías procesales** de derecho a la defensa, la posibilidad de audiencias con el juzgado de ejecución, están **sujetas** a la voluntad del funcionario de turno que ejerza dicha función. En este sentido, la **falta de confianza en instituciones** de derechos humanos, de justicia, de defensa pública y de gobiernos democráticos, es la contracara directa de la persistente violación de los derechos de la población privada de libertad.

Todo ello ha permitido dar cuenta de la **obstaculización** real al **desarrollo humano** (PNUD, 2010, 2014, 2016) que prolifera en el Centro de Detención Ushuaia. A su vez, la revisión bibliográfica parecería indicar que esta misma observación es una tendencia en las demás instituciones carcelarias. Ahora bien, sí recordamos las palabras de los líderes de las organizaciones internacionales sobre las personas privadas de libertad cuando enfatizan que “son parte de la comunidad” (OMS y otros, 2020); la segregación y desigualdad avalada en prisiones, repercutiría en el desarrollo humano de todas las personas (PNUD, 2014, 2016).

A pesar de todo, hasta la emergencia de la pandemia, las condiciones indignas de vida dentro de las cárceles (CELS, 2016, 2020) no ha sido objeto de foco dentro del enfoque de desarrollo humano (PNUD, 2011, 2014, 2016). Más allá de los nexos dudosos entre seguridad y desarrollo (Sanahuja y Schünemann, 2012), la investigación evidenció como toda medida tomada en **encierro acrecienta las vulnerabilidades** pre-existentes. En este punto, entonces, habría una contradicción entre las máximas del desarrollo humano y las políticas que promulgan el confinamiento.

Retomemos el caso del Centro de Detención Ushuaia y las medidas específicas tomadas para evitar la propagación de la pandemia, concretamente, las estrategias implementadas con respecto a las personas privadas de libertad consideradas de riesgo frente al C-19.

En lugar de ser otorgado el arresto domiciliario de cada una de ellas, como sugerían los referentes de organismos internacionales para este grupo específico (ACNUDH, 2020); se ha optado por su separación del resto de la población carcelaria y alojamiento en conjunto en otro establecimiento de clausura.

Sin embargo, al ser la mensura preventiva también una medida de aislamiento, cuando una de estas personas contrajo el COVID, las restantes se han visto afectadas por el virus que, por su condición sanitaria, se propagó rápidamente. Se visualiza, de esta manera, como la vulnerabilidad aumenta en confinamiento. Eventualmente, otras líneas de investigación en relación con personas alojadas en instituciones de tercera edad, mujeres víctimas de violencia convivientes con el agresor, campos de refugiados, podrían arribar a conclusiones similares.

Los límites del estudio académico, basados en la implementación de políticas públicas en prisiones, impidieron perseguir un análisis sobre las causas de la inexistencia de políticas públicas diseñadas para la reducción de la población carcelaria en la región. Lo que ha podido revelar la investigación es el **impacto social** que ha producido los permisos especiales otorgados a este grupo poblacional. Es que, frente al incremento de la tasa de encarcelamiento que viene registrándose en las últimas décadas (Sozzo, 2016), sumado a la sistemática omisión de las personas privadas de libertad como grupos vulnerables por parte de reconocidos organismos internacionales, en contraste con la abrupta petición de su liberación por estas mismas instituciones (OMS y otros, 2020, ACNUDH, 2020); ha conllevado al surgimientos de sentimientos de inseguridad (Kessler, 2009) en la comunidad y al consecuente discurso bélico (Anitúa, 2003) en plena respuesta sanitaria para frenar la irradiación de la pandemia.

En este aspecto, el estudio ha posibilitado visualizar la injerencia de las consideraciones internacionales sobre el diseño de las políticas locales en materia de seguridad (Torres, 2007). Si por años la guerra contra el *narcoterrorismo* (Torres, 2007) se ha promocionado, así como los discursos a favor de la punitividad han sido foco de política segregativas, independientemente de la ideología del gobierno de turno (Iturralde, 2010); la autorización para permanecer en los hogares a la población carcelaria, ha reactivado la *cultura de control* que se alza frente al delito (Galard, 2005).



En el caso en cuestión, el ordenamiento judicial que permitía la estancia especial domiciliaria de la personas privadas de libertad que se encontraban en trayectos universitarios y que, por otro lado, concurrían diariamente a instalaciones públicas académicas desde hace tres años; ha impulsado denuncias sociales sobre la *peligrosidad* inminente y la demanda de un trato diferenciado al *enemigo social* (Jakobs, 2003).

Los costos de esta autorización han sido en términos democráticos, en la medida en que, a partir de entonces, se ha modificado el Código Penal Procesal (Ley 1313, 2020), **cercenando** las funciones del juez en las **garantías** de la ejecución de la pena y retroalimentando, en este proceder, el sistema erigido en torno a la pena (Sozzo, 2016).

Por otro lado, el recorte temporal propuesto ha permitido visualizar que, a pesar de los cambios de gobiernos provinciales y nacionales ideológicamente antagónicos (Iturralde, 2010) bajo la misma dirección política del CDU, no se ha registrado la implementación de políticas públicas significativas que avizoren un panorama favorable para “no dejar atrás” a la población carcelaria, ni antes ni después de la irrupción de la pandemia.

No solo ello, los alcances de esta investigación no han podido focalizar en las consecuencias en el “dejar atrás” de la imposibilidad de conectividad en redes comunicacionales en personas que han sido privadas de libertad desde hace más de 15 años<sup>38</sup>. Sin embargo, los efectos de las restricciones al acceso de las TICs en la población carcelaria, han quedado plasmados a partir de la emergencia de la pandemia, y su correlato apelación a las modalidades online de enseñanza. En el trabajo académico se demostró cómo el intento porque las personas privadas de libertad “no queden atrás” en la continuación de la enseñanza universitaria, y su necesaria estancia fuera del contexto carcelario, ha terminado por ser contraproducente.

Estos permanentes obstáculos para acceder a beneficios garantizados en la normativa penal se anexan, preocupantemente, al estado de excepción (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2018) en el sistema penal. Sin olvidar la ya reglada

---

<sup>38</sup> El epígrafe sobre la atemporalidad, extraído de material de entrevistas de otra investigación realizada en el CDU, se refería a una persona privada de libertad por más de 20 años, y que estaba comenzando su tránsito por la universidad, desconociendo absolutamente el mundo de las TICs.

excepcionalidad del uso de medidas cautelares (Sozzo, 2008), se podría afirmar que la cuestión carcelaria ha sido *securitizada* (Verdes-Montenegro, 2015) y, con ello, la vulneración de determinados procedimientos y garantías constitucionales sería absolutamente admisible y legitimada en gobiernos democráticos.

El caso del Centro de Detención Ushuaia visualizó cómo los escasos intentos de que la población privada de libertad “no queden atrás” devinieron un retroceso en materia de derechos. La exclusión sistemática del desarrollo humano para este grupo poblacional, no solo afecta a este colectivo segregado, sino que impacta en el bienestar de la comunidad en su conjunto e incide negativamente en el desarrollo de los sistemas democráticos.

No obstante, la irrupción del COVID-19, y la inclusión de la población carcelaria como grupo de riesgo para prevenir, enfrentar y/o restituir el decurso de la pandemia; podría actuar como una oportunidad extraordinaria para acercar las políticas desplegadas en prisiones con los tratados, pactos y convenciones internacionales confeccionados para eliminar las privaciones y vulneraciones de la población carcelaria. A su vez, las medidas especiales frente a los grupos vulnerables en encierro, que han tenido que ser consideradas a la hora de decretar un confinamiento; señalaría un trayecto para el diseño gradual de estrategias alternativas a la privación de libertad.

Desafío complejo para las políticas públicas. Reto inextricable para la revuelta del enfoque de desarrollo humano en arenas de seguridad.

## VI. Referencias bibliográficas

- ACNUDH (2020), *Hay que tomar medidas urgentes para evitar que el COVID-19 cause estragos en las prisiones*, Ginebra: 25/03/20, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=S>
- ANDRENACCI, L. (2003), *Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica*. Revista Sociohistórica (13-14), pp.79-108.
- (2019), *Desigualdad y exclusión en América Latina*, en Revista Estado y Políticas Públicas N°12, ISSN 2310-550X, pp. 31-53.
- ANITUA, G. (2003), *La Seguridad Insegura. El concepto jurídico de seguridad humana contra el discurso bélico*, Revista de Pensamiento Penal. Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina30817.pdf>
- (2015), *Diez años después*. Prólogo a la nueva edición de Historias de los Pensamientos Criminológicos. Buenos Aires: Didot.
- (2017), *Gestión punitiva del miedo y de la inseguridad en una sociedad excluyente. Acerca de la creación de un centro de detención para extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires*, Revista digital: Sociales en Debate, n° 11, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, ISSN 2618-4885, pp. 47-57.
- (2018), *La necesidad de investigar la prisión (desde afuera y desde adentro) para transformarla*, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Vol.8, pp.179-194.
- ARANÍBAR, A.; y RODRIGUEZ, B. (2013), *Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, en Cuadernos de Perspectiva Política 3, PNUD-PAPER. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 21-81.
- BARATTA, A. (2004), *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, traducción por Álvaro Bunster, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 153-178.
- BERNAL, C.; y FORERO, A. (2016), *Introducción. Políticas criminales y modelos penitenciarios: en búsqueda de una caracterización* en La Cárcel Dispar, Crítica Penal y Poder, pp. 17-32.
- CALDERON, F., CASTELLS, M. (2020), *La nueva América Latina en la kamanchaka global*, en *La crisis mundial del COVID 19*, boletín I, 1era ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- CELS (2016), *Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento en Derechos humanos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (2017), *Migrantes: de la protección a la criminalización*. En Derechos Humanos en Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (2020), *COVID-19 y sobrepoblación carcelaria*, publicaciones digitales 15/05/20 en <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/covid-19-y-sobrepoblacion-carcelaria/>.

CIDH (2008), *Resolución 1/08, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, N° 1/08.

- (2011), *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA documentos oficiales, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

CNPT (2020), *COVID-19: Medidas tomadas por distintos países para reducir la población carcelaria en contexto de pandemia COVID-19*, Buenos Aires, en línea <https://cnpt.gob.ar/wp-content/uploads/2020/05/Covid-19-Medidas-internacionales-para-descomprimir-las-ca%CC%81rceles.pdf>

DI GIORGI, A. (2012), *Control de la inmigración, post-fordismo y menor elegibilidad: una crítica materialista de la criminalización de la inmigración en Europa*, Revista Critica Penal y Poder, OSPDH, pp. 232.

FERNANDEZ BESSA, C. (2010), *Movilidad bajo sospecha. El conveniente vínculo entre inmigración y criminalidad en las políticas migratorias de la Unión Europea*. Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana, 18 (35),137-154. ISSN: 1980-8585.

FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA (2010), *Ciudadanos, ciudades y videovigilancia. Hacia una utilización democrática y responsable de la videovigilancia*. Francia: STIPA-Montreuil, pp. 192-200.

FOUCAULT, M. (1989), *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*, México: Siglo XXI Editores.

- (2001), *Los Anormales. Curso del Collège de France (1974-1975)*, Madrid: Ediciones Akal S.A.

- (2005), *El orden del discurso*, 2ºreimp., Buenos Aires: Fabula Editores.

GARLAND, D. (2005), *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, trad. Máximo Sozzo, Barcelona: Gedisa.

HERNÁNDEZ GARCÍA, N. (2020), *La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto*, en Relaciones Internacionales, n° 43, pp. 33-48, <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2020.43.002>

INALUD (2020), *El sistema penitenciario ante la encrucijada producto de la crisis provocada por el COVID-19*, artículo digital, disponible en <http://www.ilanud.or.cr/.../2020/04/ILANUD-COVID-19.pdf>

ITURRALDE, M. (2010), *Democracies without citizenship: crime and punishment in Latin America*. *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 13(2), 309-332.

JAKOBS, G. (2003), *Derecho penal del ciudadano y Derecho penal del enemigo*, en *Derecho penal del enemigo*, Madrid: Civitas Ediciones.

- KESSLER, G. (2009) *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- NACIONES UNIDAS (2017), *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development*, New York: United Nations.
- OMS y otros (2020), *Declaración conjunta de la ONUDC, la OMS, el ONUSIDA y la ACNUDH sobre la COVID-19 en prisiones y otros centros de detención*, 13/05/20, disponible en <https://www.who.int/es/news/item/13-05-2020-unodc-who-un aids-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>
- PARLAMENTO EUROPEO (2017), *Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo*, ponente Bogdan Brunon Wenta, Norbert Neuser. Comisión de Desarrollo (2016/2094 (INI)) 1 de febrero, A8-0020/2017.
- PAVARINI, M. (2009), *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad en Ciudadanías y Violencias*, Vol.8, Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- PAVARINI, M., MELOSSI, D. (1980), *Cárcel y Fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (Siglos XVI-XIX)*. 1º edición en Español, México: Siglo Veintiuno Editores.
- PNUD (2010), *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi- Prensa.
- (2011), *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Nueva York: PNUD.
- (2013-2014), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD
- (2013), *Estudio Comparativo de población carcelaria*, elaborado por el equipo consultor del informe de *Seguridad Ciudadana: con rostro humano*. Nueva York: PNUD.
- (2014), *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.
- (2016), *Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*. Nueva York: PNUD.
- PNUD-PAPEP (2012), *La protesta Social en América Latina, Cuaderno de Prospectiva Política 1*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 57-80.
- SANAHUJA, J., SCHÜNEMANN, J. (2012), *El nexó seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda en Construcciones de la paz, seguridad y desarrollo*. Visiones, políticas y actores, Madrid: Editorial Complutense, pp. 17-70.
- SANAHUJA, J., VERDES MONTENEGRO, F. (2018), *Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España en Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución*. Anuario 2017 -2018, Madrid, CEIPAZ, pp. 63-95.

SNEEP (2017), *Informe anual República Argentina*, Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- (2017), *Informe anual Tierra del Fuego*
- (2018), *Informe anual Tierra del Fuego*
- (2019), *Informe anual República Argentina*
- (2019), *Informe anual Tierra del Fuego*

**SIMON, J. (2000)**, *De las Big Houses a las prisiones depósito. Repensar las prisiones y el gobierno estadual en el siglo XX*, en Privación de la Libertad: una violenta práctica punitiva, Anitua y Gual comp. (2019), Buenos Aires: Ed Didot.

SOZZO, M. (2008), *Populismo punitivo, proyecto normalizador y "prisión-depósito" en Argentina* en Revista Pensamiento Penal, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/47685-populismo-punitivo-proyecto-normalizador-y-prision-deposito-argentina>.

- (2016), *Posneoliberalismo y Penalidad en América del Sur. Introducción y Cap.: Posneoliberalismo y penalidad en Argentina (2003-2014)*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 9-28 / 189-283.

UNSDG, (s.f.), *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>.

- (2019), *Leaving no one behind. A UNSDG operational guide for UN country teams*, interim draft, disponible <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>

VERDES-MONTENEGRO, F. (2015), *Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad*, Relaciones Internacionales N° 29, Madrid, pp. 133-153.

- (2020), *Excepcionalidad y COVID-19. Un test democrático para América Latina*. Fundación Carolina, ISSN: 2695-4362, [https://doi.org/10.33960/AC\\_34.2020](https://doi.org/10.33960/AC_34.2020).

TORRES, A. (2007), *Cooperación Internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias*, en *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*, FLACSO Ecuador: Quito, pp. 89-108.

### Leyes

Ley Provincial N° 1.313. Código Procesal Penal. Prisión Domiciliaria. Derecho de la Víctima. Boletín Oficial, Ushuaia, Argentina: 08/06/2020.

Ley Nacional N° 24.430. Constitución de la Nación Argentina. Boletín Oficial, Argentina: 10/01/1995.

Ley Nacional N° 24.660. Ejecución de la pena privativa de la libertad. Boletín Oficial, Argentina: 16/07/1996 y sus modificaciones (ley N° 26.815 del 16/01/2013; ley N° 27.375 del 28/07/2017).

Ley Nacional de Ejecución Penal. Diario Oficial de la Federación. México: 16/06/2016.

Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979. Boletín Oficial Español: 5/10/197

## VII. Anexo I

### Consideraciones para las entrevistas con personas privadas de libertad.

#### 1. Dimensión Vulnerabilidad

##### 1.1. Ingresos económicos

- a. sin peculio (aplica / no aplica por situación judicial)
  - b. con peculio sin salida laboral (ej. por aseo de instalaciones )
  - c. con peculio por trabajo con salida laboral (provisto por cuenta propia / facilitado por SPP)
  - d. otras fuentes de ingreso
- (previos en medio libre)*

##### 1.2. Capacitaciones

- a. sin capacitaciones
  - b. capacitaciones similares anteriores (sirve para estímulo/ para empleo)
  - c. adquisición de nuevas habilidades (sirve para estímulo/ para empleo)
- (previos en medio libre)*

##### 1.3. Educación

- a. adquirida en privación (es valorado como un *logro?*)
  - b. lograda antes de la privación
  - c. sin acceso ( por falta de nivel para el caso/ por desinterés/ no aplica por situación judicial)
- (previos en medio libre)*

##### 1.4. Salud

###### 1.4.1. Sin patología preexistente:

- a. con o sin nuevo cuadro clínico en privación
- b. acceso a servicios básicos (controles)
- c. acceso a servicios complejos (percepción trato recibido/calidad) *(controles previos en medio libre) (durante respuesta al c-19)*

###### 1.4.2. con patología médica y/o salud mental:

- a. deterioro/ mejoría del cuadro
  - b. acceso a tratamiento específico (percepción trato recibido/calidad)
  - c. aparición nuevo cuadro clínico
- (tratamientos previos en medio libre)(durante respuesta al c-19)*

###### 1.4.3. COVID-19 : a. acceso a conocimientos preventivos

- b. acceso a alcohol en gel/barbijos
- c. estuvo aislado? cómo? dónde?
- d. tuvo síntomas? Fue hisopado? Tratamiento?

###### 1.4.4. recreación:

- a. sin actividad física (sin acceso o desinterés)
- b. con actividades (de interés, nuevas habilidades, **valoradas**)
- c. con / sin acceso al aire libre (frecuencia/obligatorio/voluntario)

### **1.5. Redes familiares/ de apoyo**

- a. sin/ con redes familiares/apoyo
- b. sin/con visitas y/o comunicación familiar/social
- c. puede ver a sus hijos?

### **1.6. Violencia**

- a. Recibió maltratos/abusos por pares? Intervención de los penitenciarios?
- b. Participo en un hecho agresivo entre pares?
- c. Recibió maltratos/abusos por agentes penitenciarios?

### **1.7. Percepción de la desigualdad:**

- ¿cree que sus hijos tendrán mejores oportunidades?
- ¿considera que las personas privadas de libertad son grupos vulnerables en encierro?
- ¿cree que la pena privativa de libertad es acorde a los delitos?
- ¿siente que pertenece a la comunidad de Ushuaia?
- ¿cómo percibe la mirada de la sociedad a las personas privadas de libertad?

## **2. Dimensión Habitabilidad**

### **2.1. Infraestructura**

#### 2.1.1. Saneamiento

- a. Acceso al agua potable/baños
- b. Acceso restringido (necesidad de solicitar permisos, horarios)
- c. Sin acceso

#### 2.1.2. Ambiente

- a. Ambientes ventilados / no ventilados
- b. Ambientes libre de humo
- c. Espacios para la circulación

### **2.2. Distribución**

- a. Cantidad de personas por celda
- b. Cantidad de personas por pabellones
- c. Espacios para visitas

## **3. Dimensión Democrática**

### **3.1. Participación en decisiones**

- a. empleo, capacitaciones, educación (tiene en cuenta intereses?)
- b. Hace uso del derecho al voto, conoce las opciones políticas?
- c. hay espacios destinados para la iniciativas grupales/organización?

### **3.2. Libertad de expresión:**

- a. uso de herramientas jurídicas para demandas (escritos, hc, hh)
- b. uso de otros medios (motines, prender fuego colchones)
- c. acceso al diálogo con directivos penitenciarios

### **3.3. Acceso a actores judiciales:**

- a. privado/público al momento de la privación
- b. defensor durante el proceso
- c. juez durante la ejecución



### **3.4. Garantías:**

- a. prisión preventiva/ excarcelación en proceso
- b. presunción de inocencia y respeto a la identidad (proceso/condena/beneficio)
- c. acceso a beneficios (si aplica según situación judicial)

### **3.5. Valoración de la democracia:**

Confianza en instituciones:

- de derechos humanos.
- ministerio público de la defensa (defensores públicos)
- juez (instrucción / correccional / criminal/ ejecución)
- servicio penitenciario (con respecto a las funciones para la que fue creado)
- ¿apoya a gobiernos democráticos?