



Procuración Penitenciaria de la Nación

INFORME DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN
ANTE LA RELATORIA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
PRIVADAS DE SU LIBERTAD
CIDH

Equipo de Género y Diversidad Sexual
Área de Colectivos Vulnerados
Dirección General de Protección de DDHH
Procuración Penitenciaria de la Nación

Abril 2021

Introducción

Este informe pretende acercar a la Relatoría de los Derechos de las personas privadas de su libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos información producida y sistematizada por la Procuración Penitenciaria de la Nación (en adelante Procuración Penitenciaria o PPN) en el marco de la solicitud de información para la elaboración de un informe sobre la situación de las mujeres privadas de su libertad en las Américas.

Este informe hace referencia exclusivamente a la situación de las personas privadas de su libertad en establecimientos de detención federales o que se encuentran a disposición de la justicia federal de nuestro país. Como explicaremos a continuación, la competencia funcional de la Procuración Penitenciaria se circunscribe a la protección de los derechos de las personas detenidas bajo el control, la custodia o por orden de autoridades federales.

Acerca de la Procuración Penitenciaria de la Nación

La Procuración Penitenciaria es un organismo público de carácter autónomo, inserto en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación por la Ley 25.875, con el objetivo de proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad, por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarías, alcaldías y cualquier tipo de establecimiento en donde se encuentren personas detenidas, así como de las personas procesados y condenados por la justicia nacional o federal que se encuentren internados en establecimientos provinciales.

Este organismo fue creado en el año 1993 por Decreto N° 1598 del Poder Ejecutivo. En el año 2003 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 25.875 que situó a la PPN en el ámbito del Poder Legislativo nacional lo cual le atribuyó plena autonomía e independencia funcional.

Además, las facultades y competencias de la PPN fueron fortalecidas mediante la sanción de la Ley 26.827, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo objeto es garantizar todos los derechos reconocidos tendientes a la prevención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, consagrados por la

Constitución Nacional, por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y por el Protocolo Facultativo de dicha Convención.

Esta ley prevé la participación de la Procuración Penitenciaria en dos órganos de gobierno del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura: el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (art. 11, inc. b) y el Consejo Local de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura (art. 21). Específicamente el artículo 32 de la Ley 26.827 establece que la Procuración Penitenciaria, sin perjuicio de las demás facultades establecidas por la ley 25.875, cumplirá las funciones de mecanismo de prevención de la tortura, en los términos del Protocolo Facultativo a la Convención de la Tortura, en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal.

La Procuración Penitenciaria cuenta con una importante trayectoria de monitoreo de las cárceles federales, en ejercicio de su misión de protección de los derechos humanos de las personas detenidas en el ámbito federal. Asimismo, también se cuenta con información relevante acerca de la actividad de la justicia federal en la investigación de las causas de torturas y malos tratos. Además de la facultad de realizar visitas periódicas a todos los establecimientos penitenciarios federales y de mantener entrevistas confidenciales con las personas detenidas, la Procuración Penitenciaria, en el marco de sus investigaciones, tiene competencia para efectuar recomendaciones, solicitar informes y documentación, formular denuncia penal, querella u otras presentaciones judiciales pertinentes, entre otras atribuciones.

Este Organismo de control está conformado por una oficina central, ubicada en la Ciudad de Buenos Aires y un conjunto de Delegaciones Regionales, que actualmente confieren al trabajo de la PPN alcance en todo el territorio argentino. Para el desarrollo de estas actividades la PPN se encuentra integrada por profesionales de distintas disciplinas —como, por ejemplo, abogados/as, sociólogos/as, médicos/as y psicólogos/as— que trabajan en forma coordinada y articulada.

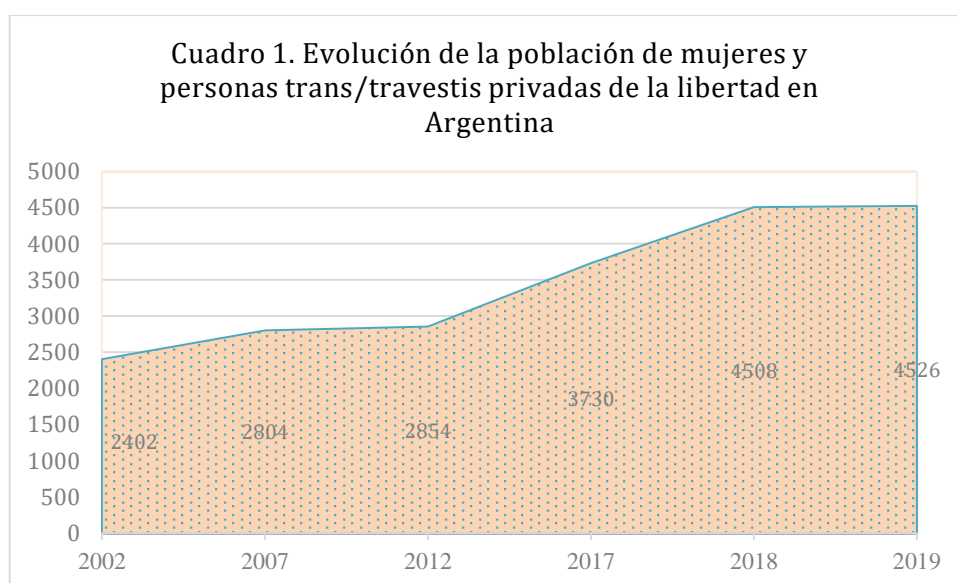
El Organismo también cuenta con un Equipo específico de Género y Diversidad Sexual por medio del cual aborda, detecta y visibiliza los procesos de criminalización y la situación de encarcelamiento que experimentan las mujeres y el colectivo LGBT¹. Este Equipo de trabajo se encuentra en actividad desde 2008 y fue posteriormente formalizado

¹ Para mayor información sobre informes, monitoreos, investigaciones y recomendaciones ver <https://ppn.gov.ar/> y <https://ppn.gov.ar/index.php/ejes-tematicos/colectivos-vulnerables/genero-y-diversidad-sexual>

en el 2014 por medio de la Resolución N° 92/14. Este posicionamiento político resulta fundamental y constituye un valor agregado a la labor de los órganos de monitoreo, así como también ha sido recuperado como una buena práctica por parte de organismos internacionales y nacionales².

I. Información estadística general

Desde hace varias décadas, la evolución de la población de mujeres cis y personas trans y travestis encarceladas ha ido en un claro aumento. Los datos oficiales producidos por la Dirección Nacional de Política Criminal³, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, hacia fines del 2019 había más de 4.500 mujeres cis y personas trans y travestis detenidas en todo el territorio de Argentina, lo cual representaba cerca del 5% de la población penal total.



Fuente: Elaboración propia en base a datos SNEEP Argentina 2018⁴

² CIDH, *Violencia contra las personas LGBTI en América*, pp. 488; APT, Simposio JJG 2015, “*Abordar las situaciones de vulnerabilidad de las personas LGBTI en detención*”; Observatorio de Género en la Justicia - Consejo de la Magistratura de la CABA -, *Hacia políticas judiciales de género*, pp. 29.

³ La información sistematizada en el presente informe se desprende de la Base de datos del Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena, disponible en <https://www2.jus.gov.ar/dnpc/>. El SNEEP produce las estadísticas penitenciarias oficiales del país y muestra la evolución y las características de la población privada de libertad en unidades penitenciarias.

⁴ Se destaca que, a partir de los datos del 2015 se comienza a especificar la categoría “Transexual” en las estadísticas penitenciarias del SNEEP, englobando allí a las personas trans y travestis identificadas por el SPF.

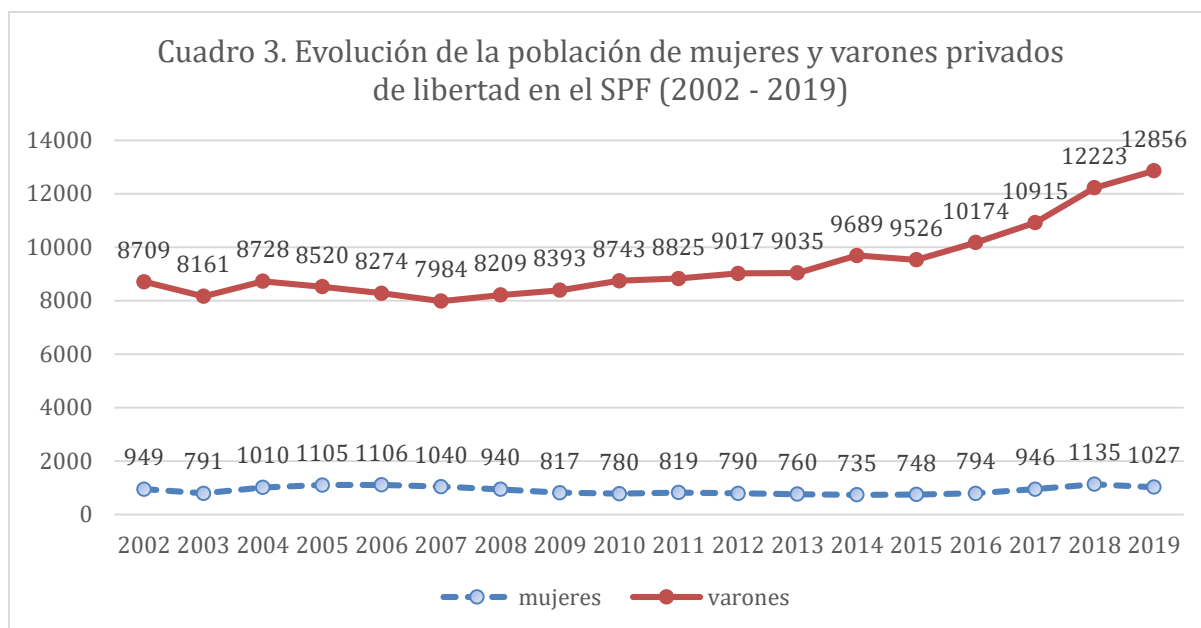
Asimismo, continúa manteniéndose una fuerte preeminencia de población detenida en calidad de procesada, en contraposición a aquella detenida con condena firme. Si se observa de forma comparativa las poblaciones de mujeres y varones, sobresale una mayor prevalencia de prisión preventiva en las primeras que en los segundos, más allá de registrarse porcentajes altos en ambos casos.

Tabla 1. Población penal detenida en el Servicio Penitenciario Federal –SPF- según situación procesal – año 2019				
	Población total	Con prisión preventiva	Con condena firme	% con prisión preventiva
Mujeres cis	982	600	382	61%
Personas Trans	45	21	24	46%
Varones	12856	6977	5879	54%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP Argentina 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP Argentina 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP Argentina 2002 - 2019⁵

Del Cuadro 2. se desprende que la tasa de crecimiento de las poblaciones de varones y mujeres desde el 2002 al 2019 han sido altas: 126% para el caso de los varones y 88% para el caso de las mujeres cis⁶ y personas trans encarceladas. En el caso específico del Servicio Penitenciario Federal (en adelante, SPF), el crecimiento poblacional de mujeres cis y personas trans y travestis encarceladas fue más moderado en función de los procesos de desfederalización de las leyes de drogas llevados adelante por algunas provincias de la Argentina, lo que llevó al aumento y posterior colapso de algunos servicios penitenciarios provinciales durante los últimos años.

Tabla 2. Población de mujeres cis y personas trans y travestis detenidas en la órbita del SPF según tipo de delito⁷

⁵ Se destaca que, a partir de los datos del 2015 se comienza a especificar la categoría “Transexual” en las estadísticas penitenciarias del SNEEP, englobando allí a las personas trans y travestis identificadas por la administración penitenciaria.

⁶ En el presente informe se utiliza el concepto “cis” para hacer referencia a las personas cuya identidad de género está alineada con el sexo asignado al nacer.

⁷ Las categorías utilizadas en el presente Cuadro se desprenden de las identificadas en las estadísticas oficiales del SNEEP, las cuales poseen ciertas irregularidades en su tipificación, impidiendo así poder dimensionar de modo adecuado el real fenómeno de encarcelamiento de las poblaciones abordadas.

Tipo de delito	Mujeres y personas trans y travestis	Porcentaje del total
Infracción ley n° 23.737 (estupefacientes)	674	66%
Robo y/o tentativa de robo	147	14%
Otros delitos contra las personas⁸	81	8%
Delitos previstos en leyes especiales⁹	38	4%
Homicidios dolosos	29	3%
Hurto y/o tentativa de hurto	19	2%
Otros delitos contra la libertad	8	0,8%
Privación ilegítima de la libertad	7	0,7%
Otros delitos contra la integridad sexual	6	0,6%
Delitos contra la seguridad pública	4	0,4%
Homicidio culposo	4	0,4%
Violaciones	4	0,4%
Homicidios dolosos en tentativa	3	0,3%
Lesiones dolosas	1	0,1%
Amenazas	1	0,1%
Otros delitos contra la propiedad	1	0,1%
Total	1027	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP Argentina 2019

⁸ La categoría "Otros delitos contra las personas" involucraría delitos vinculados a abortos, abandono de persona, entre otros.

⁹ La categoría "Delitos previstos en leyes especiales" involucrarían aquellos hechos de contrabando de elementos que no incluyen drogas ilegales.

Tabla 3. Población de varones detenidos en la órbita del SPF según tipo de delito

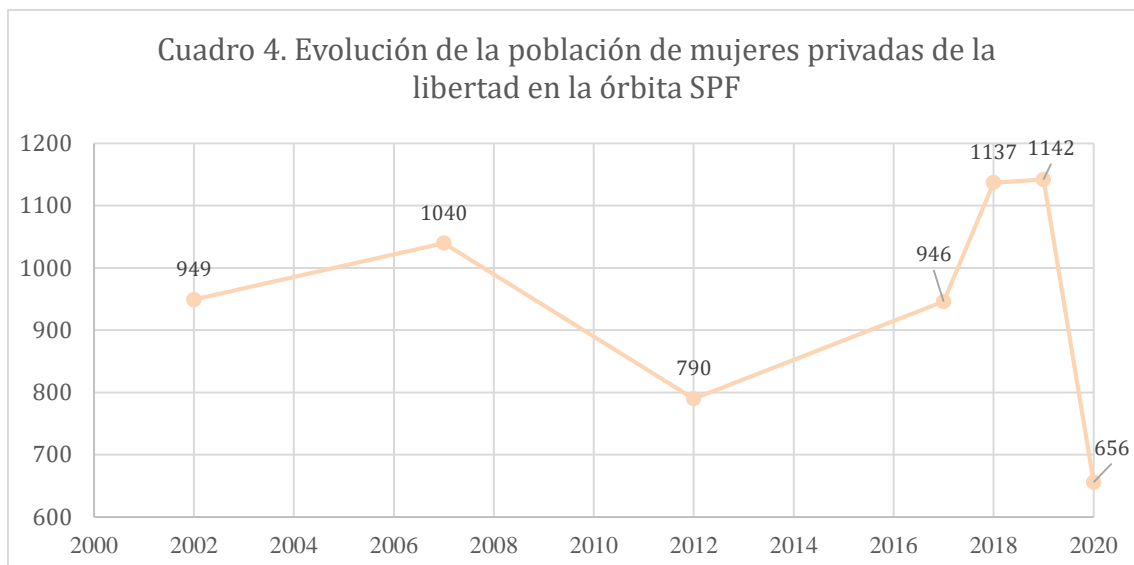
Tipo de delito	Varones	Porcentaje del total
Infracción ley N° 23.737 (estupefacientes)	4654	36%
Robo y/o tentativa de robo	3645	28%
Homicidios dolosos	706	6%
Violaciones	663	5%
Hurto y/o tentativa de hurto	523	4%
Otros delitos contra la propiedad	522	4%
Privación ilegítima de la libertad	410	3,2%
Lesiones Dolosas	249	2%
Delitos c/ la administración pública	205	2%
Otros delitos contra la libertad	178	2%
Delitos previstos en leyes especiales	146	1,1%
Otros delitos contra las personas	146	1,1,%
Homicidios Culposos	134	1%
Delitos c/ la fe pública	104	1%
Delitos contra la seguridad pública	91	1%
Amenazas	86	1%
Delitos c/el orden público	81	1%
Homicidios dolosos en tentativa	79	1%
Otros delitos contra la integridad sexual	58	1%

Del. contra la lib. comet. por func. público	48	1%
Lesiones Dolosas	13	1%
Infracción ley n° 24.769 penal tributaria	9	1%
Delitos c/ el estado civil	7	1%
Delitos contra los poderes públicos	7	1%
Delitos contra el honor	3	1%
Delitos contra la seguridad de la nación	2	1%
Infracción ley n° 13.944 incumplimiento de deberes	1	1%
Sin dato	86	1%
Total	12856	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP Argentina 2019

Impacto del COVID-19 en el descenso de población.

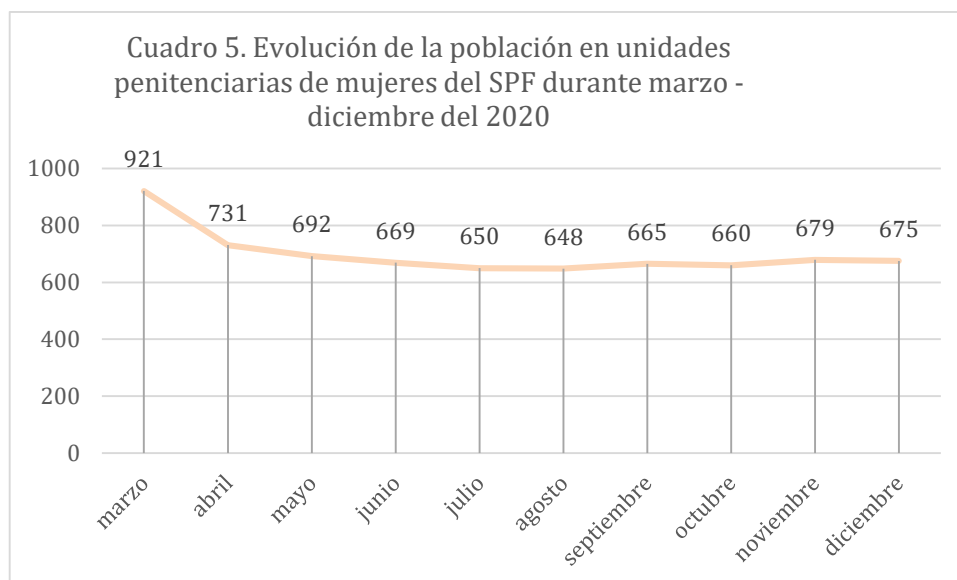
Sin embargo, durante el 2020 esta tendencia se ha visto interrumpida en virtud de los efectos de la pandemia y su impacto en los procesos de persecución penal y policial en Argentina. En el caso particular del SPF, el impacto del COVID-19 trajo como consecuencia una clara disminución de su población general, y de la población de mujeres cis y personas trans y travestis en particular (Cuadro 2.). Este hecho responde a un fenómeno multidimensional más complejo; sin embargo, pueden mencionarse algunos indicadores que pudieron haber incidido en este proceso.



Fuente: Base de Datos de alojados en el SPF de la PPN¹⁰

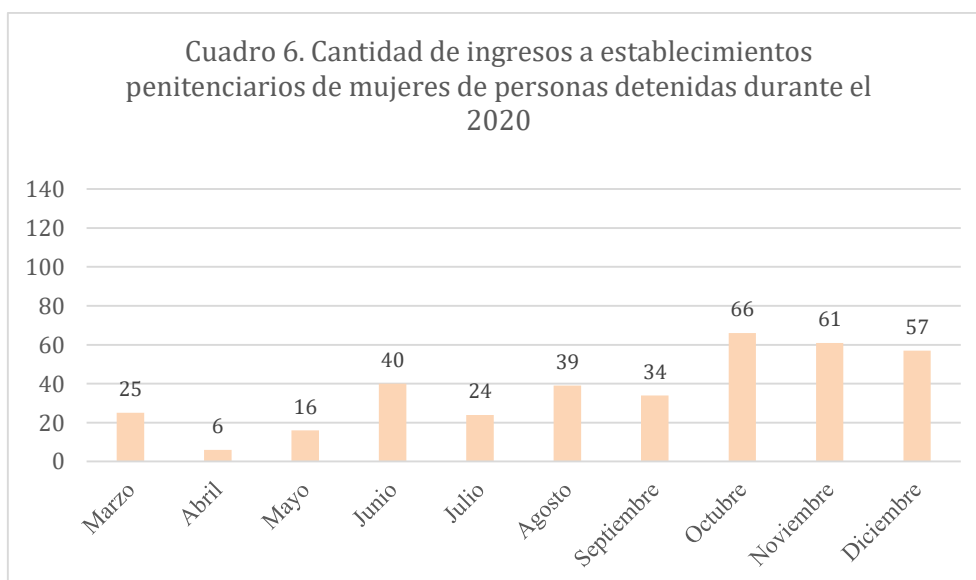
Luego de la declaración de la emergencia sanitaria y la disposición del ASPO (aislamiento social preventivo y obligatorio), entre los meses de marzo y mayo del año 2020, se produjo una disminución significativa de la población total de mujeres cis y personas trans y travestis detenidas en el Servicio Penitenciario Federal (Cuadro 8.). Sin embargo, esta disminución pronunciada rápidamente se estabilizó en los meses siguientes, con algunas variaciones mensuales menores. Hacia el mes de septiembre se registró una modificación en esta tendencia, advirtiéndose un leve aumento de la población que se mantuvo en cifras similares hasta fines de diciembre del 2020.

¹⁰ Se destaca que, a partir de los datos del 2015 se comienza a especificar la categoría “Transexual” en las estadísticas penitenciarias del SNEEP, englobando allí a las personas trans y travestis identificadas por el SPF.

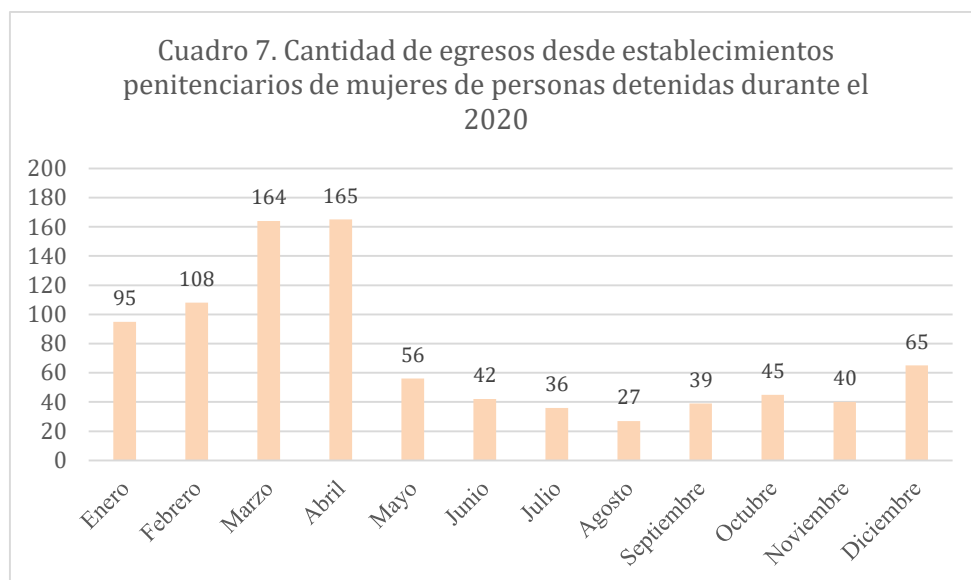


Fuente: Base de Datos de alojados en el SPF de la PPN

La disminución de nuevos ingresos de mujeres cis y personas trans y travestis con la declaración de la emergencia sanitaria y el ASPO es un motivo evidente de este descenso de población (Cuadro 9.), sumado al egreso de algunas de ellas bajo medidas judiciales anticipadas o alternativas a la prisión (Cuadro 10.); esto último, en virtud de presentar mayor riesgo en prisión ante el virus COVID-19.



Fuente: Base de Datos de Ingresos y Egresos del SPF de la PPN



Fuente: Base de Datos de Ingresos y Egresos del SPF de la PPN

a. Información sociodemográfica de las mujeres privadas de libertad.

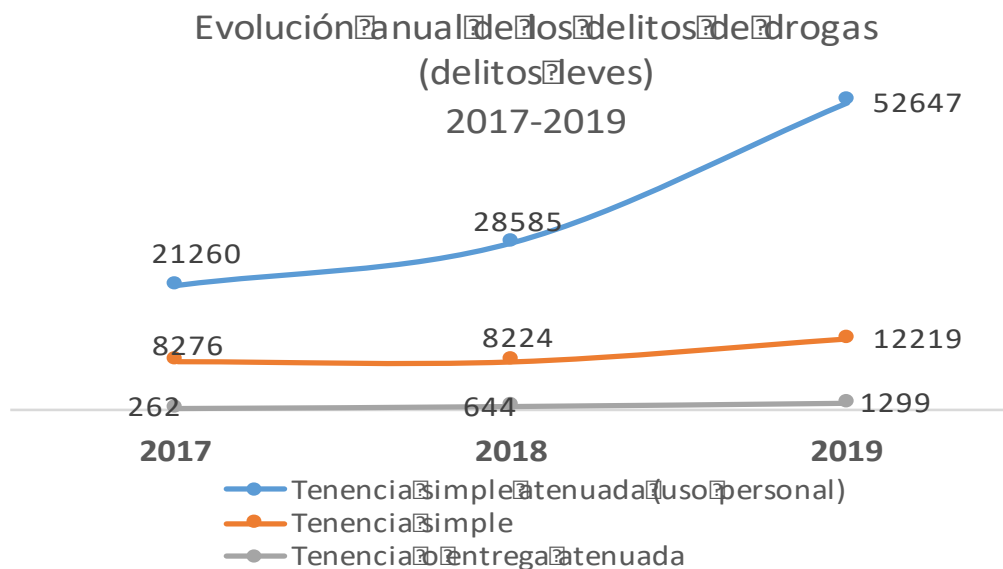
En cuanto a las características socioeconómicas de las mujeres detenidas, las cifras oficiales exponen que en su mayor parte provienen de los sectores más pobres y tienen en promedio 38 años. La gran mayoría tiene un bajo nivel de escolarización (63%) hasta primario completo y serias dificultades para acceder al mercado de trabajo; en tanto antes de la detención, un 37% de las mujeres y personas trans y travestis detenidas se encontraba sin trabajo y otro 44% sólo contaba con un trabajo de tiempo parcial. La lectura articulada de varios de estos indicadores da cuenta de que, en su inmensa mayoría, la mujeres y personas trans y travestis privada de libertad está constituida por personas de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Personas jóvenes, con escaso o nulo acceso a educación y trabajo son el blanco de un sistema punitivo que no hace más que profundizar sus carencias previas, sobre vulnerando su vida y las de sus familias.

II. Marco normativo relacionado con el tratamiento de las drogas

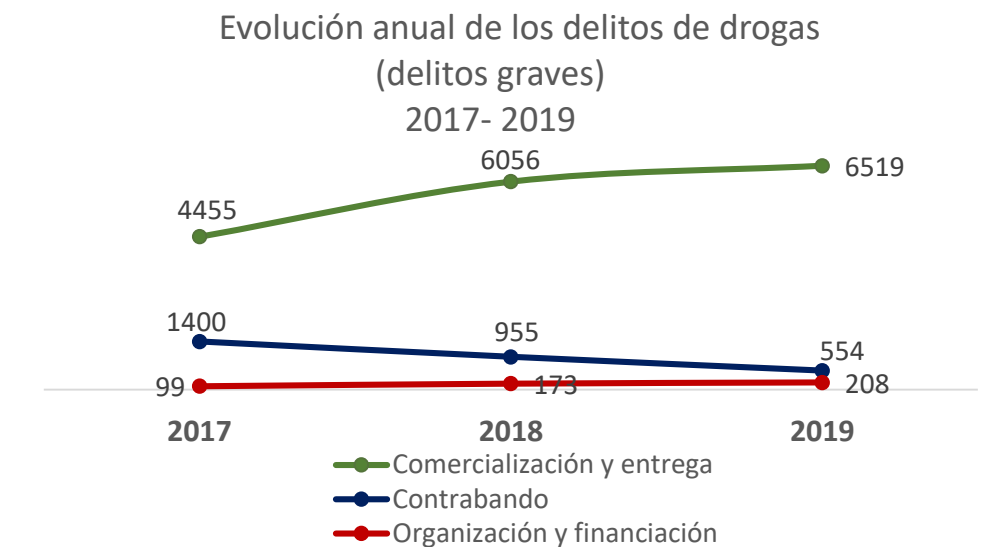
En Argentina, la ley 23.737 (Ley de estupefacientes) enumera distintas conductas de tráfico y las penas van de 4-15 años de prisión. Se discrimina la tenencia ilegítima (simple) con la misma pena (1-6 años de prisión); la tenencia para consumo personal con menos pena (1 mes-2 años de prisión) y la posibilidad de desviar el proceso hacia una medida de seguridad curativa (en caso de ser ‘dependientes’) o educativa (en caso de ser

‘experimentadores’). Cuando los delitos de tráfico se realizan a través de la frontera (contrabando) la pena va de cuatro años y seis meses a dieciséis años de prisión (Art. 866 del Código Aduanero).

a. Datos generales sobre delitos de drogas en Argentina



Fuente: elaboración propia en base a SNC 2019



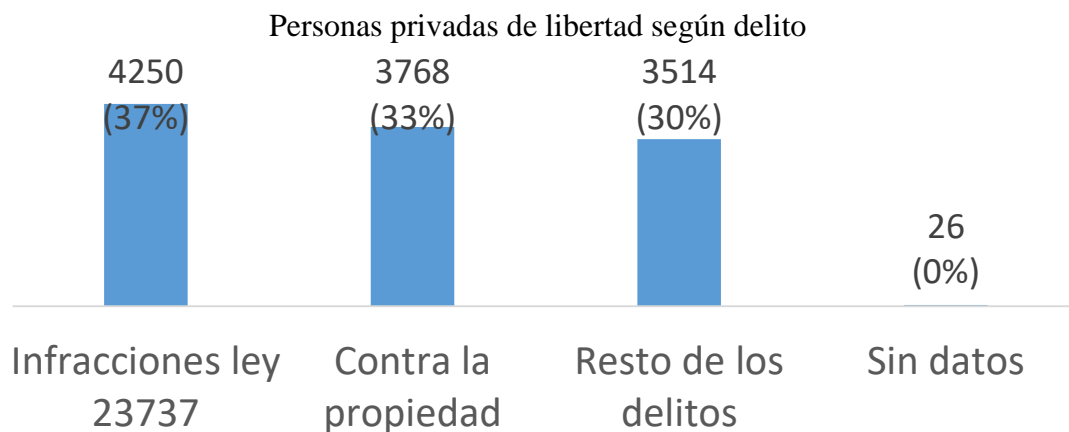
Fuente: elaboración propia en base a SNC 2019

Tabla 4. ¿Cómo evolucionó la persecución penal sobre estos delitos en los últimos años? (% de variación bianual)

Delito	Variación
Tenencia simple atenuada (uso personal)	+147 %
Tenencia simple	+48 %
Tenencia o entrega atenuada	+396 %
Comercialización y entrega	+46 %
Contrabando	-60 %
Organización y financiación	+110 %
TOTAL DELITOS DROGAS	+ 108 %

Fuente: elaboración propia en base a SNC 2019

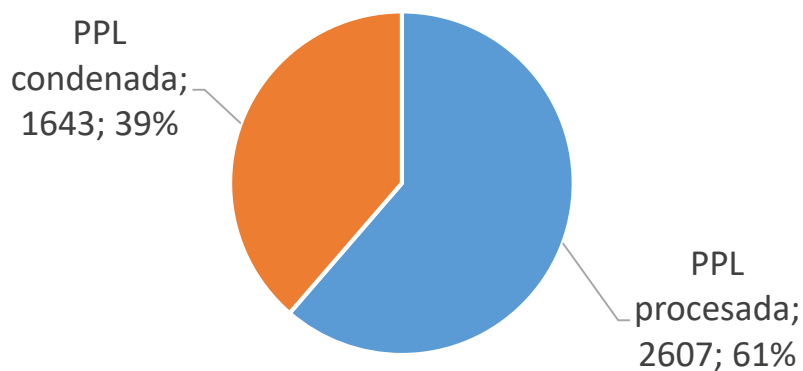
b. Impacto de la Ley N° 23.737 en el fenómeno del encarcelamiento en el Servicio Penitenciario Federal (agosto 2020)¹¹



Fuente: elaboración propia en base a SNC 2019

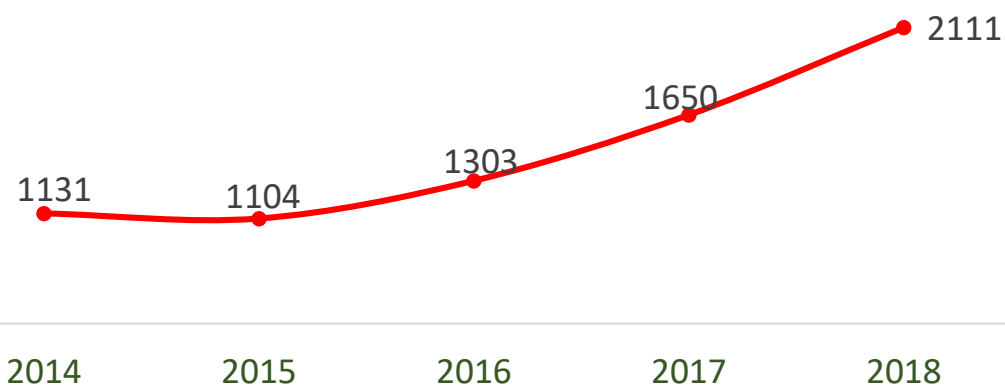
¹¹ Fuente: Elaboración propia en base a Datasets *Internos del SPF – 20208* publicados en el Portal de Datos de Justicia Argentina.

Cuadro 8. La situación legal de las personas privadas de libertad en el Servicio Penitenciario Federal por delitos de drogas



Fuente: elaboración propia en base a SNC 2019

Cuadro 9. Evolución anual de mujeres y personas trans y travestis detenidas en Argentina por el delito de drogas (2014 -2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos SNEEP Argentina 2018

III. CONDICIONES DE DETENCIÓN

a. Medidas adoptadas por el Estado a fin de garantizar la seguridad de las mujeres cis y personas trans y travestis con una perspectiva de género e interseccional.

El SPF continúa sin elaborar una política de género integral que ponga de manifiesto las distintas implicancias que tiene el encarcelamiento para mujeres y personas trans y travestis, desconociendo así el impacto diferenciado. Dado que estos colectivos representan un porcentaje menor del total de la población carcelaria, quedan aún más invisibilizadas en la atención de sus necesidades.

Los abordajes institucionales de los servicios penitenciarios deben organizarse en base a la realidad plural de las mujeres cis y personas trans-travestis encarceladas de modo de identificar el modo en que la exclusión de género se construye enlazándose con otras variables como la de clase, estatus migratorio, opción sexual, identidad de género y capacidades diversas, entre otras.

El SPF se caracteriza por contar con algunos pocos programas vinculados a determinados colectivos específicos como mujeres extranjeras, mujeres trans-travestis, mujeres jóvenes adultas. Sin embargo, dichos programas se encuentran desarticulados y, fundamentalmente, no cuentan con presupuesto propio. Este factor hace que los mismos queden en un plano normativo legal, sin capacidad de aplicación real dada la falta de financiamiento.

b. Personas trans y travestis

En los últimos años Argentina ha avanzado normativamente en el reconocimiento de derechos a favor de las personas trans y travestis, entre los cuales se puede destacar la sanción de la Ley de Identidad de Género, cupo laboral, entre otros. Sin embargo, la falta de acompañamiento de la normativa con políticas públicas integrales y de sensibilización en materia de géneros y diversidad sexual provoca que continúen prevaleciendo

problemáticas estructurales y un acceso desigual a derechos económicos, sociales y culturales en las personas trans y travestis.

Debe señalarse que la cárcel, al igual que la mayoría de las instituciones, está estructurada y organizada bajo patrones cissexistas y heteronormativos que produce efectos diferenciales en el acceso a derechos y múltiples violencias que se desprenden de este tipo de organización. Desde la experiencia de trabajo de la PPN, y en consonancia con los diagnósticos de las organizaciones expertas en la temática, se puede dar cuenta que históricamente las personas trans y travestis han estado más expuestas a la criminalización, de forma desproporcionada y discriminatoria, por motivos de identidad de género y/ orientación sexual, violencia y desigualdad estructural. Asimismo, es importante remarcar que la cárcel potencia y agudiza las condiciones previas de desigualdad social y estructural que atraviesan muchas personas de la comunidad trans y travesti¹².

La falta de visibilización en los servicios penitenciarios de Argentina se presenta como una forma de violencia que impide promover políticas de derechos humanos y estándares acordes a sus necesidades. En Argentina, las personas trans y travestis comenzaron a ser visibilizadas de forma reciente en las estadísticas penitenciarias oficiales que recopila el Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación. El Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena (SNEEP) incluyó desde el año 2015 información discriminada por género en la cual se incorporó la categoría “transexual”. De esta manera se ha podido dimensionar el fenómeno del encarcelamiento de personas trans y travestis a partir de ciertos datos que, aunque presentan algunos sesgos significativos, permiten visibilizar un conjunto de rasgos básicos acerca del encarcelamiento de este colectivo a nivel nacional.

Al igual que las mujeres cis, este organismo viene señalando el crecimiento exponencial del encarcelamiento de mujeres trans y travestis por delitos vinculados a la ley de drogas. Siguiendo la información presentada por el SNEEP, y sistematizada por

¹²Ver también: Wola, Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), *Corpora en Libertad* y otros: Mujeres Trans privadas de su libertad: la invisibilidad tras los muros. 2020. Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2572-lanzamiento-del-informe-de-mujeres-trans-privadas-de-su-libertad-la-invisibilidad-tras-los-muros..> Corpora en Libertad: Ante la pandemia del COVID 19 y los efectos en las personas LGBTQI+ privadas de su libertad. 2020. Disponible <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2690-informe-de-corpora-en-libertad-ante-la-pandemia-del-covid-19-y-sus-efectos-en-las-personas-lgtbqi-privadas-de-su-libertad>

este organismo, se puede dar cuenta que en tan solo cuatro años se quintuplicó el encierro de este colectivo en Argentina. Pese a que es probable que el aumento exponencial se deba, en parte, a algunos sesgos vinculados con el registro y la histórica invisibilización del colectivo, debe ser considerado un indicador preocupante teniendo en cuenta que se trata de uno de los grupos de mayor vulnerabilidad en contextos de encierro.

Esta condición se verifica, entre otras cosas, en la alarmante utilización de la prisión preventiva: a lo largo de los años relevados, en promedio, el 73% de las mujeres trans y travestis se encontraban privadas de libertad sin condena firme, cifra que creció al 76% para el 2018. Para este período, recuperando la distribución general de la población encarcelada por jurisdicción, la mayor parte de las personas trans-travestis se encuentran alojadas en el Servicio Penitenciario Bonaerense (42%) y, en segundo lugar, en el Servicio Penitenciario Federal (30%). La información básica que arrojan las estadísticas oficiales sobre personas trans y travestis permite verificar la profunda vulnerabilidad, en términos interseccionales, que atraviesa al grupo. Son personas que padecen el uso sistemático de la prisión preventiva y ello resulta aún más gravoso al observar que siete de cada diez se encuentran detenidas en el SPF por infringir la ley de estupefacientes, es decir, que se le imputan delitos de escasa o nula violencia¹³.

c. Políticas de alojamiento para las personas trans y travestis.

La política penitenciaria en materia de diversidad sexual continúa sostenida en un sistema clasificatorio, estereotipado y cissexista, que encasilla a las personas en identidades fijas y estáticas, impidiendo el desarrollo de diversas experiencias y subjetividades. Asimismo, las normas de alojamiento para personas trans y travestis suelen responder a medidas de protección regidas por criterios de seguridad, separación y segregación que refuerzan prácticas violentas, discriminatorias y estigmatizantes.

En la actualidad, en el ámbito del SPF las mujeres trans y travestis son alojadas sin excepción en cárceles destinadas originalmente para mujeres cis. Por otro lado, los varones trans son alojados en cárceles de mujeres cis. Ello, puede resultar problemático ya que este organismo ha detectado la existencia de actos de discriminación por motivos de identidad de género, aunque también, la posibilidad de ser alojados en una cárcel para

¹³Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Informe Anual 2019: La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de Argentina, pp 413.

varones resulta un riesgo mayor a sufrir violencias. En este sentido, la PPN tiene conocimiento que en varios casos los varones trans prefieren no hacer pública su identidad por temor a ser trasladados a una cárcel de varones¹⁴.

La disposición del SPF de alojar a mujeres trans y travestis en una cárcel de mujeres cis, implementada desde en el año 2016, ha sido una política acorde a los lineamientos normativos en cuestiones de géneros y derechos humanos que, si bien son adecuados, resulta una política universal que no abarca la realidad de todas las posibles identidades, diversidades y formas de vivir el género. Asimismo, no procura la posibilidad de que las personas puedan interferir en la decisión acerca de su alojamiento.

Ante esta situación, esta Procuración emitió una Recomendación ante el Servicio Penitenciario acorde a los Principios de Yogyakarta, en la cual se solicita que cada persona detenida que explice su orientación sexual o identidad de género sea consultada acerca de su preferencia en cuanto al alojamiento¹⁵.

Por otro lado, esta Procuración ha emitido recomendaciones referidas al acceso a espacios de alojamiento que sean acordes a la progresividad de la pena, señalando la importancia de que el tránsito de la pena sea acompañado de espacios de régimen “abierto” para aquellas personas del colectivo LGBT+ que se encuentran transitando la etapa final de la pena¹⁶.

En líneas generales, se puede concluir que las instituciones penales y judiciales realizan lecturas restrictivas de la Ley de Identidad de Género, y no respetan el derecho a consulta sobre el espacio de alojamiento. Ello produce clasificaciones discrecionales en el alojamiento y múltiples situaciones de violencia que se desprenden de estos ordenamientos. En este sentido, se recomienda se inste a los Estados a dar participación a las personas trans y travestis PPL en las decisiones respecto a la unidad de alojamiento, tratamiento penitenciario y proceso judicial; armonizando los reglamentos internos de los

¹⁴ Se recomienda ver resolución trabajada desde la PPN sobre el otorgamiento a una prisión domiciliaria de un varón trans, por verse agravadas las condiciones de detención y vulnerado el derecho a ejercer el libre desarrollo de su identidad de género. Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/1989-otorgamiento-de-prision-domiciliaria-para-un-varon-trans-detenido-en-el-spf>.

¹⁵ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Informe Anual 2016: La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de Argentina, pp 432.

¹⁶ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Informe Anual 2013: La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de Argentina, pp 312.

centros penitenciarios y del sistema de justicia con el sistema de protección de los derechos humanos del colectivo LGBT+, como los Principios de Yogyakarta.

d. Servicios de salud en atención al género

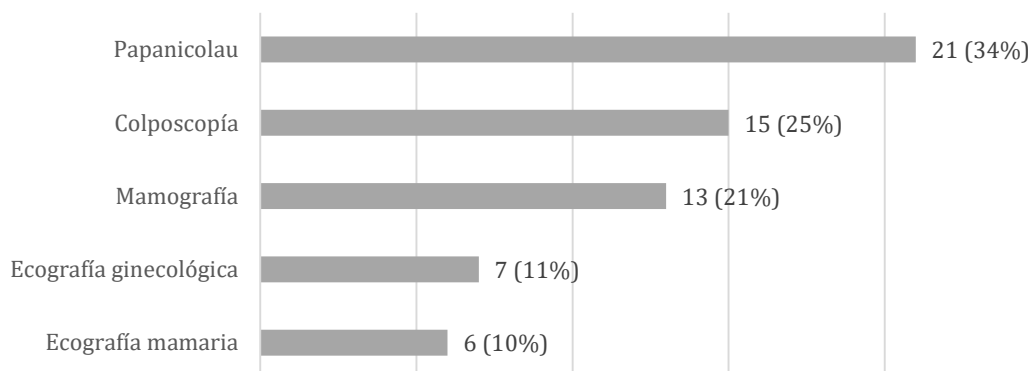
En el año 2013 desde la PPN se realizó un relevamiento específico sobre las medidas adoptadas por el SPF en materia de prevención de cáncer de cuello uterino. Así pudo observarse que, si bien existen protocolos interministeriales entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la atención de la salud sexual y reproductiva, éstos no se aplican cabalmente en todos los casos. Asimismo, entre otras falencias, la Procuración notó la defectuosa confección de historias clínicas y una política de prevención deficitaria. En función de esto, se confeccionó la Recomendación N° 795 solicitando al SPF la implementación cabal de los programas de salud interministeriales vigentes para la prevención, diagnóstico, asistencia y tratamiento del cáncer cérvico uterino en las cárceles federales. Con posterioridad, se realizaron monitoreos de seguimiento de la Recomendación mencionada, advirtiendo la continuidad de una deficiente política de prevención.

En el año 2019 la PPN realizó una investigación sobre salud en cárceles, en el marco de un proyecto financiado por el Fondo OPCAT, la cual fue publicada bajo el título *“La atención a la salud en las cárceles federales”* se advierte que *“en el caso de las mujeres, resulta preocupante que solo la mitad de las entrevistadas refirió haber sido atendida por una ginecóloga durante el último año y, de ellas, al 75% le realizaron un PaP, al 54% una colposcopia y al 46% una mamografía. Al considerar el total de mujeres entrevistadas, fueron menos del 35% las que accedieron a algún estudio ginecológico de rutina”*¹⁷.

Fuente: Investigación sobre Salud y Atención Médica en cárceles federales - PPN

¹⁷ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). 2020. *La atención de la salud en cárceles federales*, pp. 78.

Cuadro 10. Estudios ginecológicos de rutina*



Fuente: Investigación sobre Salud y Atención Médica en cárceles federales - PPN

Para realizar este estudio se optó por una estrategia metodológica que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas, incluyendo encuestas a personas privadas de libertad (200 encuestas: 135 a varones detenidos en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, Buenos Aires –CPFI-, y 65 a mujeres cis y trans y travestis detenidas en el Complejo Penitenciario Federal IV de Ezeiza, Buenos Aires –CPFIV-) y entrevistas semiestructuradas tanto a población privada de libertad como a personal de salud; visitas al HPC del CPF I y al Centro Médico del CPF IV; también solicitud de información al Área de Salud del SPF y análisis de fuentes secundarias sobre los procesos de salud-enfermedad y muertes en el encierro.

Asimismo, se describe que la atención durante el período de guardia transcurre sin intimidad, a puertas abiertas, ante la mirada y escucha del personal penitenciario de seguridad, así como de las otras detenidas que pudieran estar aguardando su atención. También se puso de manifiesto que una parte muy relevante de la atención médica a las mujeres detenidas en el CPFIV es realizada por personal médico de guardia a partir de la demanda espontánea que efectúan las pacientes. Con frecuencia, de la consulta médica resulta el suministro de medicación sintomática, pero no se efectúan estudios y seguimiento del problema que suscita el pedido de atención médica. Este factor puede traducirse en hechos de gravedad, fundamentalmente para aquellas personas que enfrentan enfermedades graves en prisión.

Recientemente, durante el 2020 se realizó un relevamiento sobre la población joven adulta alojada en el CPFIV donde se pudo constatar que ninguna de ellas recibió

atención ginecológica desde su ingreso a prisión, ni había accedido a controles médicos para la prevención del cáncer de cuello uterino¹⁸.

e. Acceso a la salud integral para personas trans y travestis

El derecho a la salud libre de discriminación y las reglas mínimas para el tratamiento de la salud integral en contextos de detención se encuentran protegidos por la comunidad internacional y regional de derechos humanos. A pesar de ello, en las cárceles federales se encuentran barreras en el acceso a la salud integral y malas condiciones en la atención médica para las personas trans y travestis.

Las problemáticas estructurales y deficitarias de los servicios de salud en las cárceles, sumado a los actos de discriminación, violencia y prejuicios por motivo de identidad de género, orientación sexual y expresión de género, produce que se reproduzcan prácticas expulsivas y de desconfianza ante estos espacios. En la mayoría de los centros penitenciarios no incluyen la perspectiva de género y diversidad sexual en el abordaje de salud integral, produciendo efectos negativos en la calidad de la atención.

Asimismo, la pandemia COVID ha deteriorado en términos generales la calidad de las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad, produciendo agravamientos en la salud física y mental. Según ha podido relevar este organismo, durante el contexto de pandemia, la salud integral de las personas LGBT+ se vio afectada por distintos factores, entre ellos, la reducción del personal médico en los centros de salud penitenciarios, la falta de controles y seguimientos en Hospitales Extramuros y el recrudecimiento de las condiciones de vida en general. Las personas trans y travestis indicaron verse particularmente afectadas por el contexto de emergencia sanitaria, manifestando que la atención a la salud fue más deficitaria que años anteriores dado que aumentó la demora en el acceso al centro médico por falta de profesionales médicos, así como también por la falta de controles médicos en especialidades como odontología, neurología, traumatología, entre otros.

En este sentido, también debe considerarse que el encarcelamiento en las personas trans y travestis, potencia las vulnerabilidades existentes previas a la detención. El tránsito por la cárcel, suele traer aparejado un deterioro de la salud física y psicofísica,

¹⁸ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), 2021. *Primer informe sobre jóvenes adultas dentro del servicio penitenciario* disponible en: <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2989-primer-informe-sobre-jovenes-adultas-dentro-del-sistema-penitenciario>

produciendo daños adicionales. Las mujeres trans y travestis detenidas suelen contar con problemas de salud como antecedentes de tuberculosis, enfermedades respiratorias, complicaciones derivadas del uso de silicona, que se agravan en el contexto de detención por el sistema de salud deficitario y las malas condiciones de vida. En el caso de los varones trans, las problemáticas vinculadas a la salud y su bienestar se encuentran totalmente invisibilizadas. Por todo ello, el contexto de emergencia sanitaria y penitenciaria provocó una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad frente al COVID, ocasionando situaciones de mucha preocupación, ansiedad y angustia.

Para finalizar, se debe señalar que en los servicios penitenciarios federales las personas trans y travestis pueden acceder a tratamientos hormonales, a pesar de que ello no garantice una atención médica integral y competente. Desde el paradigma médico penitenciario, se suele atender a la urgencia de la enfermedad, sin promover acciones de cuidados preventivos que contemplen el bienestar a la salud pensándola desde una perspectiva integral y focalizada en las necesidades específicas de los distintos grupos.

f. Servicios específicos que se ofrecen a las mujeres embarazadas o en periodo de posparto

El SPF cuenta con un “Protocolo de asistencia obstétrica. Atención a la mujer embarazada” y un “Protocolo de Asistencia Obstétrica-Diagnóstico de Embarazo” como documentos marco que guían la atención a las personas gestantes encarceladas. Ambos documentos fueron aprobados luego de un hecho traumático ocurrido a una mujer detenida en la Unidad N° 31 en el año 2015 cuando dio a luz a su hijo en el piso del pabellón donde se encontraba alojada, luego de una serie de inacciones y falta de asistencia por parte del servicio penitenciario y el centro médico. El hijo de la mujer nació con múltiples problemas de salud y un mes más tarde falleció.

Ambos protocolos resultan muy auspiciosos, teniendo presente los antecedentes mencionados. Sin embargo, de la experiencia de la PPN se han podido advertir ciertas irregularidades en la aplicación efectiva de los mismos. En particular, respecto de la atención de las mujeres en período de postparto, en la investigación “*Parí como una condenada. Experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de libertad*”

realizada por esta PPN en conjunto con otros organismos estatales¹⁹ se alerta acerca de la utilización de medidas de sujeción sobre mujeres embarazadas y durante el período de parto, parto y postparto. Hechos de esta envergadura deben continuar siendo señalados y denunciados como formas exacerbados de malos tratos y tortura.

Asimismo, se ha identificado en la mencionada investigación distintas dificultades en la satisfacción de los derechos vinculados al contacto directo entre la madre y el/la recién nacido/a. El acceso a la información respecto de esta falta de contacto también emergió como una dificultad para las mujeres detenidas. El estudio mostró llamativos índices de internaciones en neonatología, por razones que no siempre fueron debidamente informadas a las madres y, a juzgar por los testimonios, no siempre se vinculan con cuestiones médicas.

Por último, el estudio también marcó dificultades en el acceso al derecho de una lactancia materna, tal cual se sostiene en la Ley de Parto Humanizado. Asimismo, los datos relevados mostraron que las mujeres no siempre cuentan con acceso a todos los elementos necesarios para la higiene y cuidado personal, así como tampoco son previstas de elementos esenciales para el recién nacido/a. Este punto es aún más complejo teniendo en cuenta las dificultades de acceder a un acompañamiento por parte de un familiar o una persona allegada a la mujer detenida.

g. Factores que son más prevalentes entre las mujeres en prisión, tales como uso problemático de drogas, historial de violencia, y salud mental

De las entrevistas realizadas a las personas privadas de libertad en el marco de la mencionada investigación “*La atención a la salud en las cárceles federales*”, surge que luego del examen de ingreso, la atención médica en las cárceles federales de Argentina es a demanda, y que hay muy pocas o nulas instancias de medicina preventiva. Tanto las encuestas a las personas detenidas como las entrevistas al personal sanitario indican que no hay controles periódicos planificados desde el área de salud, y muy raramente sucede que los médicos tengan una actitud proactiva frente a las personas detenidas, ni siquiera respecto de quienes tienen patologías o problemas específicos de salud. Son las personas

¹⁹ Procuración Penitenciaria de la Nación, Defensoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo de la Nación, Observatorio de Violencia de Género de la provincia de Buenos Aires. *Parí como una condenada, experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de libertad*. Disponible en <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/pari-como-una-condenada.pdf>

detenidas quienes deben solicitar atención médica, a veces con cierta insistencia, para lograr ser atendidas. De este modo, si aparece una patología posterior al ingreso, la posibilidad de que sea identificada por el personal de salud depende de que la persona pida atención médica. Las personas detenidas también señalaron que no les dan los resultados de los estudios (59%) y que, en el mejor de los casos, sólo les brindan información verbal (35%).

Del estudio surge que un alto porcentaje de personas detenidas se perciben enfermas. El 60% de las entrevistadas identifica que tiene al menos una enfermedad crónica, en el caso de las mujeres asciende al 75% por sobre los varones -55%-.

Del total de personas que señalaron tener al menos una enfermedad crónica, un 31% refirió que fue adquirida durante el encierro, y este porcentaje fue más alto en las mujeres (41%) que en los varones (24%).

Entre las enfermedades crónicas adquiridas luego de la detención, las personas detenidas mencionaron en mayor medida hipertensión, problemas visuales y gastritis, todas ellas enfermedades que podrían estar muy vinculadas al encierro.

En relación con las enfermedades crónicas preexistentes al ingreso a la prisión, el 54% de las personas afirmó que recibía tratamiento. Las mujeres refirieron que se interrumpió el tratamiento en el 82% de sus enfermedades crónicas.

El 58% de las PPL que respondieron tener enfermedades crónicas preexistentes, señaló que se vieron agravadas en prisión. Una vez más, se registra una diferencia importante en las opiniones de las mujeres (76%) frente a las de los varones (49%).

Tabla 5. Enfermedades preexistentes agravadas al ingresar a prisión según género

	Enfermedades preexistentes	Agravadas al ingresar a prisión	% agravadas
Varones	73	36	49%
Mujeres	29	22	76%

Fuente: Investigación sobre Salud y Atención Médica en cárceles federales - PPN

También se les preguntó si al momento de la entrevista, recibían tratamiento para sus dolencias. Los datos dan cuenta de que sólo la mitad de estas enfermedades eran tratadas. En el caso de las mujeres, solo el 33% de sus dolencias crónicas recibían

tratamiento. Esta diferencia podría ayudar a explicar las evaluaciones del sistema de salud más críticas de las mujeres respecto de los varones detenidos.

El estudio concluyó que hay una alta percepción de enfermedad en el encierro, y desde el sistema de salud no hay contención en este sentido.

Una parte muy relevante de la atención médica a las mujeres detenidas en el CPF IV es realizada por personal médico de guardia a partir de la demanda espontánea que efectúan las pacientes. Con frecuencia, de la consulta médica resulta el suministro de medicación sintomática, pero no se efectúan estudios y seguimiento del problema que suscita el pedido de atención médica.

En el marco de la investigación se llevó a cabo una visita con una médica externa a la PPN, que actuó como consultora. Durante la visita se efectuó un examen de la documentación. Al respecto, señala la Dra. Rosana Pellegrino en su informe técnico que *“se evidencia un déficit en los modos de registro de las intervenciones de los profesionales de la salud ya sea en historias clínicas, libros de guardia, etc. y una escasa articulación entre ellos, lo que dificulta tener una línea de tiempo del estado de salud de cada paciente, realizar controles de las prestaciones efectuadas, extraer datos con fines estadísticos y elaborar a partir de ello estrategias de intervención tendientes a asegurar una mejora continua”*.

Se pudo observar que en los libros de guardia en muchos casos solo consta el motivo de consulta, sin evolución de hallazgos al examen físico como así tampoco registro de indicaciones médicas. Mientras que en algunas de las historias clínicas se observaron registros incompletos.

En lo que respecta al uso de medicamentos, los registros de farmacia evidencian un elevado consumo de AINES (antiinflamatorios no esteroides) y benzodiacepinas. En la visita se relevó que durante la guardia nocturna la administración de medicamentos se realiza de manera exclusiva por vía inyectable (intramuscular) y que la provisión de medicamentos para ser utilizados por vía oral sólo está garantizada durante el horario de funcionamiento de farmacia (7 a 19 hs). Al interrogar sobre los fundamentos de esta práctica, el personal señaló: *“De esta manera nos aseguramos que la paciente reciba la medicación y no la venda”* o *“Salen por la noche siempre las mismas. Vienen y exigen que se les suministre comprimidos, si saben que no hay, demandan menos”*.

Esto permite concluir que la decisión no se sustenta en un criterio médico, sino que es utilizada como mecanismo tendiente a desalentar las “salidas nocturnas” y por otro lado a evitar la “venta” de fármacos intramuros. Esto último se contrapone con el manejo que se realiza de la medicación durante el día y en los casos de enfermedades crónicas, ya que se suministra en una única entrega la totalidad de la medicación para cubrir un mes de tratamiento.

El 40% de las mujeres entrevistadas refirió que tiene prescritos psicofármacos. Todas las mujeres dijeron que comenzaron a tomar psicofármacos a partir de la detención: para poder dormir, para controlar la ansiedad o la depresión.

Por otro lado, cabe señalar que 8 de las 65 mujeres entrevistadas para esta investigación (un 12%) relataron haber estado alojadas en un dispositivo de internación de salud mental (denominado PROTIN).

“Cuando ingresé me retobé y me llevaron a la 27. Estuve como tres semanas verdugueada, dormía casi todo el día, me aplicaban inyectables”

“Porque le pegué a un doctor, me dieron una inyección, me tuvieron dopada. Estuve 7 días ahí”

La PPN ha identificado con anterioridad que frente a determinadas situaciones de conflicto, las mujeres son trasladadas al dispositivo psiquiátrico, con la justificación de un supuesto episodio de "excitación psicomotriz", siendo devueltas al pabellón de alojamiento a los 2-3 días²⁰. Esta práctica ha sido denunciada también en el marco de otras investigaciones²¹.

En este estudio fue nuevamente constatado durante la visita efectuada al Centro Médico del CPF IV. A través de las entrevistas efectuadas con personal de salud surgió además que esas derivaciones al dispositivo de salud mental no quedan registradas en la historia clínica de las pacientes, y a menudo ni siquiera se asientan en el libro de guardia médica. La Dra. Pellegrino en su informe técnico de la visita señaló: *“No es posible acceder a documentación que certifique que la derivación al dispositivo psiquiátrico, se*

²⁰ Ver Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), *Informe Anual 2018*, en particular apartado “Genero y Salud Mental”, pág.307-308 y apartado “Tortura y malos tratos como forma de violencia de género”, pág. 347-349.

²¹ Ver CELS /MPD /PPN, *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pág. 61 y 132; GESPyDH / PPN / CCT-CPM, *Registro nacional de casos de tortura y/o malos tratos. Informe Anual 2012*, Buenos Aires, 2013; Lombraña, Andrea, “Territorios psiquiátricos de la prisión: los servicios de salud mental en cárceles federales desde una perspectiva etnográfica” *Revista de Historia de las Prisiones* n°3 (julio-diciembre 2016), pp. 35-52.

lleva a cabo en el marco de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26657, que establece que la internación “debe concebirse como un recurso terapéutico excepcional en caso de que no sean posibles los abordajes ambulatorios, y sólo podrá realizarse cuando a criterio del equipo de salud mediere situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros”.

h. Número de mujeres que presentan un uso problemático de drogas

Del mismo estudio mencionado previamente surge que casi la mitad de las personas privadas de libertad afirma tener un consumo problemático de diferentes sustancias, entre ellas:

- Tabaco (75%)
- Alcohol (9%)
- Psicofármacos (19%)
- Drogas ilícitas (33%)

En el caso particular de las mujeres cis y las personas trans y travestis se advierte que, de las 65 entrevistadas en el marco del estudio, 21 de ellas refirieron tener algún consumo problemático. De los cuales 7 eran drogas ilícitas (el 11% de las entrevistadas) y 6 psicofármacos (el 9% de las entrevistadas)

Cabe destacar que un estudio del Ministerio de Salud de la Nación realizado en base a encuestas a más del 20% de población detenida en el SPF, señala que el 45% de las personas detenidas habían consumido marihuana el año previo al relevamiento, el 30% cocaína y el 14% paco (aclaran que esos consumos pueden haberse realizado antes de la detención o bien dentro del penal, aspecto que no se preguntó). También registró un alto consumo de píldoras tranquilizantes (ansiolíticos, hipnóticos, etc.) y que el consumo sube a medida que se incrementa el tiempo de detención²².

²² Ministerio de Salud de la Nación, *Estudio de prevalencia de VIH, sífilis, hepatitis virales y tuberculosis en personas en contextos de encierro en unidades del Servicio Penitenciario Federal*, Dirección de Sida y ETS, Argentina 2017, Resumen Ejecutivo pág. 12.

En un sentido similar, una investigación desarrollada por el CELIV en el año 2015 halló que el 68% de los entrevistados había consumido marihuana durante los 6 meses anteriores a ser detenido y el 50% pasta base, cocaína y/o crack²³.

i. Acceso a tratamiento y a servicios de reducción de daños en prisión en el caso de las mujeres con uso problemático de drogas

Los tratamientos ofertados por el Servicio Penitenciario Federal, para toda la población, se estructuran en base a la asistencia psicológica y psiquiátrica individual ambulatoria, que se gestiona por la demanda de la persona detenida, en cada oportunidad. Respecto a lo específico del abordaje de los consumos, hasta el año 2020 funcionaba la asistencia mediante la lógica de grupos terapéuticos - grupos AGA- que fue reemplazada por un nuevo programa que prevé la evaluación por niveles de consumo y el ofrecimiento de un abordaje de acuerdo a su problemática.

Por último, el Centro de Rehabilitación de Drogadependientes (CRD), que en mujeres y personas trans y travestis se encuentra localizado en el CPF IV de Ezeiza, es un programa de internación, que se enmarca en el funcionamiento de las Comunidades Terapéuticas, pero dentro de la cárcel. El marco teórico es el Cognitivo Conductual y los criterios de incorporación terminan siendo segregativos por sus exigencias. El dispositivo sólo admite a personas que no han tenido recaídas en el consumo ni tratamientos psicofarmacológicos (personas ideales). Basan el tratamiento en la abstinencia como fundamento. La progresión en las distintas fases se ve obstaculizada en su dinámica, ya que las iniciales están sobrepobladas y las finales despobladas. No cuentan con “sanciones disciplinarias” pero sí terapéuticas, que son motivo -en muchas oportunidades- de expulsión.

Este dispositivo no contempla, debido a sus características, que las mujeres que son madres puedan recibir el tratamiento y, al mismo tiempo, continuar con la crianza. También se ha advertido, a diferencia de los CRD destinados a varones, una mayor rigurosidad disciplinar vinculada a la regulación de las llamadas telefónicas y a la

23 Ver Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV), *Condiciones de vida en la cárcel: Resultados de la encuesta de detenidos condenados*, Informe N° 2, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2015.

cantidad de cigarrillos diarios permitidos. Además, se señala que las mujeres trans y travestis privadas de su libertad no quedan incluidas en estos dispositivos.

De acuerdo al último relevamiento efectuado, el cupo para dicho CRD es de solamente treinta y dos mujeres.

A partir de lo recabado, en diferentes monitoreos realizados por el equipo de Salud Mental de la PPN se realizó una Recomendación N ° 873/18 en la que el Procurador Penitenciario solicitó la implementación de una política de Salud Mental, que incluya como parte integral el abordaje de los consumos problemáticos de sustancias en contextos de encierro. Se sugirió que sería conveniente que esta política estuviera orientada a que los CRD estén conducidos por profesionales del campo de la salud mental que dependan del Área de Sanidad, ya que en la actualidad depende de la Dirección de Trato y Tratamiento de la Dirección Nacional del SPF. Que tal política posibilite la elaboración de un diagnóstico situacional, el diseño de acciones preventivas y que articule de modo eficaz la oferta asistencial ambulatoria con la residencial, propiciando la regulación en la administración de psicofármacos. Y, por último, que atento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N ° 603/2013 de la Ley Nacional de Salud Mental N ° 26657, se incluya la reducción de daños para el tratamiento de las adicciones en contextos de encierro ya que el sistema federal no aplica en general ningún tipo de política de reducción de daños.

Posteriormente a nuestra recomendación, sin tener en cuenta lo sugerido respecto del diseño de una política integral de salud mental que incluya a los consumos problemáticos y a la Procuración como partícipe, se publicó el referido programa en el Boletín Público N ° 696 de julio de 2019. El mismo se enmarca en la lógica del modelo de “riesgo-necesidad-responsabilidad” que proviene de criterios propios de la Criminología Aplicada. Plantea como finalidad reducir el consumo y fomentar alternativas sobre el cuidado de la salud, a partir de la identificación y abordaje de las necesidades que presente la PPL.

En este programa se propone administrar una adecuada intervención de las patologías relacionadas al consumo problemático de sustancias, contemplando el “factor causal delictivo” y llevarlo a la práctica a través de la implementación de la Prueba de Detección de Consumo de Alcohol, Tabaco y Sustancias; la escala ASSIST. Mediante la aplicación de esta prueba de detección, se identifica el nivel de riesgo relacionado con cada sustancia consumida. Esta técnica consta de una serie de preguntas que deben ser

respondidas de acuerdo a la historia de consumo y en la vida actual de la persona. El resultado se obtiene al sumar las puntuaciones de respuestas. Cada sumatoria indica el nivel de riesgo asociado con el consumo de sustancias. Se basa en un modelo psicoeducativo y voluntario que considera la posibilidad de indicar psicofármacos. Incluye a todas las áreas de tratamiento y tiene una duración mínima de 18 meses. Se contempla el ingreso al CRD, que funciona en alojamiento diferencial, para aquellos que puntúan Nivel de Riesgo N ° 5.

Con respecto a la implementación del nuevo Programa de Detección e Intervención específica por Niveles de Riesgo de Consumo Problemático de Sustancias, se relevó no sólo que no se estaba implementado, sino que los profesionales de algunos establecimientos destinados a alojar mujeres no estaban informados al respecto.

IV. IMPACTO DEL ENCARCELAMIENTO EN OTRAS PERSONAS

Las estadísticas del SNEEP no contienen información acerca de si las personas presas tienen hijos o hijas menores de edad, si constituían el sostén económico del hogar antes de su detención, ni sobre cuál ha sido el destino o quien ha quedado al cuidado de los y las niñas, niños y adolescentes luego del encarcelamiento de su referente adulto. Sin embargo, en estudios previos de esta PPN²⁴ se ha podido advertir que la amplia mayoría de las mujeres detenidas es madre, y encabezan familias monoparentales y tienen a su cargo, en promedio, entre dos y tres hijos menores de 18 años.

Tampoco se cuentan con datos respecto de la cantidad de mujeres que realizaban tareas de cuidado hacia otras personas mayores o con alguna discapacidad. Aunque también en la misma investigación citada se advertía que 2 de cada 10 mujeres consultadas en el marco del estudio manifestaron que tenían otras personas a su cargo, aun cuando no convivieran en el mismo hogar²⁵.

Los datos oficiales disponibles de la Dirección de Política Criminal ofrecen información acerca de la cantidad de mujeres que conviven con sus hijos e hijas en prisión. Así, según las cifras del SNEEP, hacia fines del 2019 había un total de 19 mujeres

²⁴ CELS/PPN/DGN. 2011. *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina

²⁵ CELS/PPN/DGN. 2011. *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, pp. 154. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina

a nivel nacional junto con sus hijos e hijas en prisión, mientras a nivel nacional (provincial y federal) ascendía a 134.

a. Acciones del Estado dirigido a la revinculación familiar

Según se refiere en la investigación “*Más allá de la prisión. Paternidades, maternidades e infancias atravesadas por el encierro*” realizada por esta PPN en conjunto con Church World Service –CWS- y la Asociación Civil de Familiares de Detenidos –ACIFAD- existen diversos estudios que dan cuenta de prácticas policiales y de otras agencias de seguridad que, al momento de la detención, suelen estar cargadas de violaciones de derechos humanos, entre otras cosas por prácticas de abusos, maltrato y violencia institucional. En la investigación mencionada también surgió que estas situaciones de maltrato y violencia suceden cuando hay niñas, niños y adolescentes presentes. Se resalta entonces la falta de dispositivos estatales para resguardar a las niñas, niños y adolescentes ante una orden judicial de allanamiento o detención y de protocolos que regulen el procedimiento de las fuerzas²⁶.

Los resultados de la investigación dieron muestras del fuerte impacto que trae aparejada la experiencia de tener un familiar preso en la vida y los cuerpos de las personas cercanas y, en particular, en las niñas, niños y adolescentes. La cárcel deteriora la vida y los vínculos de las personas detenidas, pero, sin dudas, también la vida de sus familiares. Al contexto tan desfavorable que es la privación de la libertad, se suman las dificultades que genera el sistema penal en general y la administración penitenciaria en particular, para que exista la posibilidad de sostener el contacto familiar a lo largo del tiempo.

La investigación advierte que acerca de los obstáculos presentes en el sostenimiento del vínculo familiar, caracterizados por la desinformación, trabas burocráticas, arbitrariedad, esperas interminables en condiciones indignas y de maltrato, falta de acondicionamiento de espacios para visitas, son solo algunos ejemplos de las prácticas que se imponen desde la cárcel y dificultan el contacto.

Además, la posibilidad de que las personas detenidas se encuentren con sus familiares fuera de la cárcel también aparece muy obstaculizada. Esto se sostiene por una

²⁶ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). 2019. *Más allá de la prisión. Paternidades, maternidades e infancias atravesadas por el encierro*, disponible en <https://ppn.gov.ar/mas-alla-de-la-prision.pdf>, pp. 74.

legislación regresiva y prácticas judiciales y penitenciarias que toman como premisa principal la negación de este derecho.

Frente a estos obstáculos, el estudio finaliza con una serie de *Recomendaciones* entre las cuales figura la necesidad de garantizar el alojamiento de las personas detenidas en lugares cercanos al grupo familiar y considerar prioritario el derecho a la vinculación familiar y con los y las niños, niñas y adolescentes, en las decisiones de los traslados al interior del país. También se recomienda la promoción de la vinculación familiar en espacios extracarcelarios, ya sea en los propios domicilios o en establecimientos gubernamentales o no gubernamentales, más aún en aquellos casos de personas sin una condena firme.

El ejercicio de la maternidad de las mujeres detenidas junto con sus hijos e hijas se encuentra atravesado por las dinámicas de seguridad y control propias de una unidad carcelaria. Esta PPN ha advertido cómo el SPF intensificó desde el año 2013 una peligrosa práctica de “externación” de niños, mediante la connivencia judicial de los fueros civil y penal. Seriamente cuestionada por la Procuración²⁷, esta práctica funciona como técnica de disciplinamiento que encuentra explicación en el gobierno de las mujeres caratuladas por la administración penitenciaria como “conflictivas”.

Esta técnica de castigo se triangula con la necesaria participación del Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, dado que son los responsables de dictar la medida de abrigo que inhibe la permanencia de el/la niño/a junto con su madre, quedando así sujetos a que el juzgado de familia decida si el/la niño/a debe estar con su madre o si corresponde que sean dados en adopción. En los casos registrados por esta PPN durante los años 2013, 2014, 2015, en la gran mayoría de ellos los procedimientos fueron similares: las mujeres fueron sancionadas por haber participado de una pelea junto con otra compañera; luego fueron derivadas al centro médico, donde se las notificó que serían trasladadas a otra cárcel; ante la negativa de la mujer, desde el área médica se determinó que se encontraban transitando una “excitación psicomotriz”; esto motivó la acción de la administración penitenciaria, quienes sugirieron la externación del niño/a; posteriormente, los Servicios Locales de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes dispusieron una medida de

²⁷ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). 2015. *Informe Anual 2014. La situación de los Derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*, Bs. As., PPN, pp. 339.

abrigo, mientras que las mujeres fueron trasladadas a un espacio psiquiátrico, quedando inhibidas para convivir junto a sus hijos, hasta tanto la justicia civil dictamine lo contrario.

V. NIÑOS Y NIÑAS QUE VIVEN EN CENTRO DE DETENCIÓN CON SUS MADRES

Con el objetivo de minimizar el impacto negativo que suele acompañar la separación de las madres respecto de sus hijos, la legislación argentina habilita a la madre a decidir la convivencia en prisión con su hijo o hija hasta los cuatro años de edad²⁸. En virtud de la delicada situación que enfrentan los/as niños y niñas que permanecen junto a sus madres en prisión, las políticas penitenciarias deben tomar ciertas medidas específicas a fin de evitar graves consecuencias sobre ellos y sobre el vínculo con su madre. Las políticas de cohabitación o convivencia pueden resultar acciones que permitan reducir ese impacto; sin embargo, éstas deben estar acompañadas de programas que atiendan las necesidades específicas de los/as niños y niñas. De lo contrario, sólo se apuntalarían prácticas afianzadas en el paradigma de la seguridad en lugar de estar apoyadas en una perspectiva de derechos humanos.

A su vez, es fundamental que estos establecimientos cuenten con programas específicos sostenidos en una perspectiva de género, de derechos humanos y fundado en el interés superior del niño. Estos programas deben ser integrales, cubriendo las necesidades sanitarias, alimenticias, recreativos, materiales y que busquen el fortalecimiento del vínculo madre e hijo/a. La ausencia de esta perspectiva puede conducir a la reproducción de intervenciones ofensivas y violentas sobre los niños y niñas.

a. Acerca de los regímenes de vida.

En esta línea, los programas de cohabitación o convivencia deberían organizarse sobre establecimientos de régimen abierto o semiabiertos, lo cual implicaría una organización interna específica y diferencial, con niveles de seguridad bajos, sin presencia de rejas a la vista o procedimientos de control sistemáticos y excesivos. Estos establecimientos deberían establecerse de forma separada (física y organizativamente) de los centros penitenciarios, independizándolas y dotándolas de una completa autonomía

²⁸ Ley N° 24.660, art. 195: La interna podrá retener consigo a sus hijos menores de cuatro años. Cuando se encuentre justificado, se organizará un jardín maternal a cargo de personal calificado.

para el desarrollo de un régimen de convivencia específico. A su vez, es importante la articulación de redes comunitarios de asistencia, acompañamiento y seguimiento de las mujeres y sus hijos/as que resulten verdaderos puntos de apoyo para el sostenimiento de vínculo familiar.

Esta definición diferencial regularía, por ejemplo, las prácticas de requisa tanto personales como de pabellón. En la órbita del SPF, los procedimientos de requisa de pabellón aplicables a estos establecimientos penitenciarios se encuentran regulados por el BPN N° 588 del SPF del 2015 donde se describe el “*Protocolo de inspección y registro de planta de madres*”²⁹. Si bien este protocolo resulta más acorde a las particularidades de la población, continúan habilitándose la realización de requisas personales a niños y niñas en casos excepcionales. La aplicación reiterada de estas prácticas, donde la intimidad y privacidad de los/as niño/as se ve expuesta, no resulta positiva para el desarrollo psicofísico de ningún niño/a; incluso puede confundir los límites permitidos e ignorar la importancia de la promoción, resguardo y cuidado personal de lo/as niño/as durante el crecimiento.

Asimismo, esta PPN también ha relevado reclamos reiterados de las mujeres en relación a los recuentos que, por cuestiones de seguridad, se realizan en los horarios nocturnos los cuales afectan de modo negativo el descanso de sus hijos e hijas.

Respecto de las condiciones materiales de los sectores, los establecimientos carcelarios suelen contar con una marcada precariedad de sus espacios. En particular, desde la Procuración se ha señalado la necesidad de proveer de juegos, libros y elementos que promuevan la recreación de los niños y niñas en los sectores de alojamiento. A su vez, se debe reforzar la higiene y limpieza de los espacios, la desinfección de los mismos y el mantenimiento general de las estructuras.

b. Programas específicos dirigidos a niños y niñas.

Tal como se mencionaba anteriormente, los establecimientos deben contar con programas de abordaje específico que pongan foco en las necesidades particulares de los/as niños/as.

²⁹ El BPN N° 588 fue aprobado el 16 de noviembre del 2015 como consecuencia del exhorto judicial del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 1 de Lomas de Zamora, en el marco de la causa “*Moreno Torres Lidia y otras sobre Habeas Corpus*” producto de una requisa violenta de pabellón ocurrida en la Unidad N° 31 con presencia de niños y niñas pequeños.

En este sentido, resulta destacable la conformación en el año 2016 de un área específica dentro del organigrama de la Unidad N° 31 denominada “Sección Niñez”. Esta sección tiene como función abordar cuestiones que atañen a los niños y niñas alojados/as junto a sus madres. Fue creada por iniciativa de la Unidad N° 31, por lo que al momento no se ha replicado en el resto de las unidades federales que alojan mujeres con niños/as pequeños. Según informaron las autoridades de la Unidad, el objetivo de su creación fue unificar las intervenciones en la primera infancia de los/as niños/as alojados/as que promuevan la integralidad de las intervenciones, agrupando de este modo las actuaciones de las distintas áreas del establecimiento.

El eje principal de la Sección es abordar y promover un vínculo de confianza con las madres. Con este objetivo, elaboran distintos talleres y/o encuentros que aborden el vínculo madre e hijo/a, que permitan un seguimiento de cada situación. Para poder llevar adelante este abordaje consideran fundamental la relación que poseen con el jardín maternal que funciona en la Unidad. Muchos de los talleres o encuentros que realizan son clases abiertas que dan en este establecimiento educativo. La presencia del Jardín maternal dentro de la Unidad resulta también una buena práctica de los establecimientos penitenciarios, que debe completarse con instituciones educativas extracarcelarias como alternativa. Al momento, no se permite a las madres acompañar a sus hijos e hijas al Jardín, cuestión señalada como reclamo por parte de las mujeres detenidas. Sólo se habilita a las madres concurrir en el marco de actividades específicas o por reuniones con las docentes.

Debe advertirse que la propuesta institucional de la Sección Niñez aún no fue aprobada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La ausencia de esta formalidad en el funcionamiento de la sección implica que, en la práctica, no exista una normativa alternativa formal, traduciéndose en la no asignación de partida presupuestaria propia, ni tampoco personal asignado. A su vez, implica que en el establecimiento continúe rigiendo el Reglamento de Alojamiento de Menores (RAM), aprobado en 1997 y que, al día de la fecha no ha tenido modificaciones. Desde esta PPN se ha sostenido en reiteradas oportunidades que dicho instrumento resulta anacrónico en

cuanto que no se ajusta a la normativa nacional e internacional vinculado a la temática, reproduciendo una mirada con fuerte carga estereotipada en cuestión de género³⁰.

La importancia de estas modificaciones consiste en el reconocimiento desde la agenda penitenciaria de lo fundamental de una intervención integral e interdisciplinaria en el abordaje del vínculo materno – filiar, siendo imprescindible una intervención especializada en la materia, estableciendo parámetros respetuosos de los derechos del niño/a y de la madre, evitando arbitrariedades, quedando en manos de la voluntad de las autoridades de turno de la Unidad.

c. Ingreso y egreso de los/as niños/as.

El ingreso de un/a niño/a a una unidad federal junto con su madre exige la acreditación del vínculo, ya sea por medio del DNI, acta de nacimiento o de parto. En esta instancia también debe promoverse un registro de la situación de cada niño o niña en el cual se contemplen los datos personales, composición familiar, información médica, vacunación, entre otras cuestiones relevantes para su seguimiento y atención.

En cuanto al egreso por cumplimiento del límite de edad (4 años), en el SPF la intervención se realiza a través del programa “Niños pronto a salir”. Se trata de un taller donde se trabaja con aquellas madres cuyos niño/as estén próximos a cumplir los cuatro años y, por lo tanto, a “egresar” del penal. Se realiza un seguimiento junto con la madre y con el/la niño/a, iniciándose 6 meses previos a la salida y se aborda a partir de lo lúdico, el afianzamiento y el desapego; en esta intervención, se incorpora al referente con el que el/la niño/a egresará. En caso de no contar con un referente, los niños y niñas suelen terminar en familias de acogida o instituciones, previa intervención de los Órganos de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Desde la PPN se llama la atención acerca de los efectos negativos que acarrearán la separación de las madres de sus hijos e hijas al momento de cumplir la edad límite, luego de un tiempo de convivencia conjunta. En este sentido, debería recomendarse que en estos casos los jueces y juezas, en conjunto con los servicios penitenciarios, evalúen las posibilidades de promover el egreso conjunto de la madre con su hijo o hija bajo alguna

³⁰ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), *Informe Anual 2017*, “1. Mujeres y Colectivos LGBT en prisión”, pp. 518. Disponible en <https://ppn.gov.ar/pdf/ejestematicos/Genero/Genero-y-Diversidad-Sexual-Informe-Anual-2017.pdf>

medida alternativa a la prisión por medio del cual evitar situaciones de mayor angustia sobre el/la niño/a y un perjuicio en el sostenimiento del vínculo.

Por otro lado, desde la PPN se ha advertido en sucesivas oportunidades³¹ la necesidad de regular los egresos de niños y niñas que se realizan sin el consentimiento de la madre luego de la intervención de las autoridades del penal ante una situación que se identifica como irregular. Medidas tan abruptas deben ser revisadas de forma cuidadoso a fin de evitar la exposición de los niños a situaciones más gravosas como puede ser la separación abrupta de su madre. Desde la Procuración se ha relevados casos que han puesto en duda la intervención realizada por parte de las autoridades penitenciarias, dado que no justificaban la aplicación de estas medidas tan severas.

Un modo de regular estas prácticas podría encontrarse en la formulación de protocolos que reglamenten este tipo de egresos excepcionales, donde se prevean una batería de políticas que vayan en pos de una intervención temprana ante posibles conflictos que se suceden al interior de los penales y que sean monitoreados por Organismo especializados en niñez.

d. Atención de la salud.

Esta PPN ha registra reiterados reclamos respecto de la atención médica dirigida a los/as niños y niñas. Estas demandas se refieren a la ausencia de médico pediatra las 24 horas, demoras en la atención, derivación a hospitales extramuros y la designación de turnos para determinadas especialidades, subestimación de las mujeres respecto de los pedidos de atención, reclamos respecto al trato recibido por los profesionales médicos del penal. Estas problemáticas conforman una atención médica deficitaria y precaria que impacta de forma perjudicial sobre la salud de los niños y niñas.

Los centros de salud intramuros deberían intervenir en las dietas proporcionados por los servicios penitenciarios, a fin de monitorear el acceso a una correcta alimentación de los niños y niñas alojados, y asesorar y recomendar a las madres en las formas de cuidado.

Por otro lado, como ya se mencionó previamente, es indispensable la designación de guardias pediátricas activas y continuas para atender urgencias de los niños y niñas.

³¹ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), *Informe Anual 2014*, pp. 339; PPN, *Informe Anual 2015*, pp. 446; PPN, *Informe Anual 2017*, pp. 518.

e. Acceso a salidas recreativas.

Las salidas recreativas o familiares son medidas que favorecen el desarrollo y la sociabilidad de los niños y niñas que permanecen en establecimientos carcelarios. Para estos fines, la cercanía con centros urbanos es importante a fin de evitar obstáculos en la realización de las mismas.

A su vez, con el objeto de evitar la exposición de los niños a situación de abuso o violencia, se entiende necesario contar con protocolos que regulen estas medidas y que cuenten con supervisión de los Organismos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. En los establecimientos del SPF, hasta el momento, sólo realizan estas salidas aquellos/as que poseen referente afectivo que pueda retirarlos. El referente es propuesto por la madre y, en caso de que la salida sea para quedarse en la casa del referente, esta no puede exceder los siete días siguiendo lo establecido en el reglamento. Se mantienen entrevistas individuales previas con la madre antes de iniciar las salidas y también se realiza un trabajo previo de vinculación con el referente. Cuando se trata de bebés lactantes, se sugiere que estos no realicen actividades recreativas; sin embargo, es la madre quien lo decide.

Por otro lado, desde la PPN se ha advertido en sucesivas oportunidades³² la necesidad de regular los egresos de niños y niñas que se realizan sin el consentimiento de la madre luego de la intervención de las autoridades del penal ante una situación que se identifica como irregular. Medidas tan abruptas deben ser revisadas de forma cuidadoso a fin de evitar la exposición de los niños a situaciones más gravosas como puede ser la separación abrupta de su madre. Desde la Procuración se ha relevados casos que han puesto en duda la intervención realizada por parte de las autoridades penitenciarias, dado que no justificaban la aplicación de estas medidas tan severas.

Un modo de regular estas prácticas podría encontrarse en la formulación de protocolos que reglamenten este tipo de egresos excepcionales, donde se prevean una batería de políticas que vayan en pos de una intervención temprana ante posibles conflictos que se suceden al interior de los penales y que sean monitoreados por Organismo especializados en niñez.

³² Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), *Informe Anual 2014*, pp. 339; PPN, *Informe Anual 2015*, pp. 446; PPN, *Informe Anual 2017*, pp. 518.