

La crisis de la detención y la política de la negación en América Latina

Paul Hathazy y Markus-Michael Müller

Paul Hathazy es investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Trabaja en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad de Córdoba.

Markus-Michael Müller es profesor adjunto de la cátedra de Ciencias Políticas en el ZI Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin.

Resumen

En este artículo, se evalúan las causas de la crisis que atraviesa la detención en América Latina. Se argumenta que esta crisis, que se evidencia en la superpoblación de los sistemas penitenciarios de la región, las deficiencias de la infraestructura, la informalidad carcelaria y la violencia, y que en última instancia es alimentada por procesos políticos, se relaciona sobre todo con las desastrosas condiciones en materia de derechos humanos que reinan en las cárceles latinoamericanas, por un lado, y, por el otro, con la negación de esas condiciones en la esfera política. Esa negación provoca un estado de abandono institucional que es preservado por los intereses de los políticos y burócratas, quienes niegan la violencia carcelaria y las violaciones de los derechos humanos, a la vez que reclaman mayores castigos y penas privativas de libertad.

Palabras clave: condiciones carcelarias, América Latina, violencia, negación, derechos humanos, estrategias de internacionalización.

Introducción

El domingo 1° de enero de 2017, la ciudad brasileña de Manaus fue testigo de un brote de violencia. Sin embargo, no fue en las calles de la ciudad donde estalló la violencia, una violencia letal que se cobró la vida de al menos cincuenta y seis personas. Sucedió detrás de los muros del Complejo Penitenciario Anísio Jobim, inaugurado en 1999 para reemplazar una granja penal semiabierta situada a 30 km del centro de la ciudad, que se privatizó en 2014. Como informaron los medios noticiosos, la violencia comenzó con un motín carcelario que, “con cuerpos decapitados arrojados desde los muros de la cárcel”, culminó en “la revuelta carcelaria más sangrienta del superpoblado sistema penitenciario de Brasil registrada en más de dos décadas”¹. La violencia que estalló en ese presidio, y que no fue sofocada por la policía —en ese momento aún a cargo del orden y de la seguridad— por más de diecisiete horas, fue causada por guerras territoriales entre dos bandas de tráfico de drogas, la Família do Norte y el Primeiro Comando da Capital. Después del motín, se comprobó que la violencia se había planificado en forma sistemática. Se descubrió una red de túneles, y durante “los días previos a la revuelta, los guardias penitenciarios creían que los grupos de tráfico de drogas habían introducido subrepticamente armas de fuego en el establecimiento, algunas de las cuales fueron halladas por la policía cuando se apaciguó la violencia”². Toda la responsabilidad se atribuyó a los propios reclusos. Los contratistas privados que gestionaban el complejo penitenciario alegaron que la disciplina, el orden y la seguridad internos y el control de motines eran responsabilidad de las autoridades públicas³. A la vez, el ministro de Justicia de Brasil, Alexandre de Moraes, culpó a las víctimas. El día después de que el motín concluyó mediante negociaciones, dijo a la prensa: “Los reclusos habían asumido ante la administración [pública] [del presidio] el compromiso de que todo iría bien durante las fiestas y que no habría problemas. No cumplieron con su promesa, pero no se puede esperar gran cosa de los criminales, ¿no es así?”⁴.

Lejos de ser un incidente esporádico y aislado, este episodio de violencia carcelaria y las condiciones estructurales que lo permitieron —incluso la no intervención de la policía y los tratos informales entre los reclusos y la dirección del establecimiento, así como la negativa de esta a reconocer su responsabilidad— reflejan en forma paradigmática la situación actual del sistema penitenciario brasileño. Es un sistema donde la violencia en sus múltiples manifestaciones —estructurales, institucionales, físicas y simbólicas— no es la excepción, sino la norma.

1 Alonso Soto, “Brazil Drug Gangs Spark Prison Riot, 56 Dead”, *Reuters*, 2 de enero de 2017; Náatalia Lucas, “Detentos foram esquartejados e decapitados em briga de facções em presidio de Manaus”, *O Globo*, 2 de enero de 2017.

2 Jill Langlois, “126 Inmates Still at Large in Brazil after a Prison Riot that Left 56 Dead”, *Los Angeles Times*, 6 de enero de 2017.

3 “Umanizzare esclarece o seu papel”, disponible en: <http://umanizzarebrasil.com.br/2017/02/14/umanizzare-esclarece-o-seu-papel/> (se accedió a todas las referencias de internet en octubre de 2017).

4 Euan McKirdy y Jay Croft, “At Least 56 Killed in Brazil Prison Riot over Drug Turf, Officials Say”, *CNN*, 3 de enero de 2017, disponible en: <http://edition.cnn.com/2017/01/02/americas/brazil-prison-riot/>.

El hecho de que la violencia carcelaria sea tan común en Brasil se debe, en parte, a las condiciones atroces que imperan en la mayoría de las penitenciarías del país. En las prisiones estatales, hay encarceladas unas 656.000 personas, cuando oficialmente se dispone de espacio para menos de 400.000. Sin embargo, todos los meses se suman 3.000 reclusos nuevos a las cárceles ya superpobladas. Desde el año 2000, la población carcelaria ha aumentado en más del 160%. Según se dice, un exministro de justicia declaró que preferiría morir antes que verse en una cárcel brasileña, y tenía buenas razones para opinar así. Las prisiones estatales brasileñas son dirigidas por bandas de narcotraficantes que actúan como jueces, jurados y verdugos. En su mayoría, los presidios están repartidos entre bandas rivales. El gobierno los controla solo nominalmente. Los expertos describen a las facciones de narcotraficantes como un “Estado paralelo”. Hace tiempo que las bandas reclutan a sus tropas en las cárceles y organizan negocios mafiosos y de tráfico de drogas desde dentro de sus muros. Según ciertas investigaciones, el 70% de los reclusos que salen de las cárceles termina por volver a ellas⁵.

A la luz de este escenario, sería acertado afirmar que el actual sistema penitenciario de Brasil está en crisis, pero, cuando el fenómeno se analiza desde una perspectiva regional, ni la violencia carcelaria (letal) ni las características estructurales que contribuyen a su normalización son exclusivas de Brasil. Puede decirse que los sistemas carcelarios de todo el continente están “en crisis”, situación que, en el presente artículo, se define como *la crisis de la detención en América Latina*. El propósito de este artículo es evaluar las causas y consecuencias de esa crisis.

En este artículo, se argumenta que la crisis de la detención en América Latina, reflejada con máxima claridad en la superpoblación de los sistemas penitenciarios de la región, la infraestructura deficiente y la violencia carcelaria, se relaciona sobre todo con las desastrosas condiciones en materia de derechos humanos que reinan en las cárceles latinoamericanas, por un lado, y, por el otro, con la *negación de esas condiciones en la esfera política*. Puesto que esa negación provoca un estado de abandono institucional que es preservado por los intereses de los políticos y los miembros del poder judicial, quienes niegan la violencia carcelaria y las violaciones de derechos humanos, a la vez que reclaman mayores castigos, las dos caras de la crisis de la detención en la región están estrechamente ligadas. Alimentan un ciclo de crisis-como-negación que se refuerza a sí mismo y que, hasta ahora, ha limitado en forma sustancial los efectos de las reformas penitenciarias en la región. En nuestra opinión, para romper este ciclo, hace falta una política no negacionista, que restablezca los derechos humanos (y jurídicos) de los reclusos sin reducirlos a objetos pasivos de “intervenciones humanitarias” cada vez más marcadas por consideraciones de seguridad.

Hemos desarrollado este argumento en tres pasos. En primer lugar, presentamos un panorama general de la crisis de la detención en América Latina

5 Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho, “Brazil’s Deadly Prison System”, *New York Times*, 4 de enero de 2017.

destacando el crecimiento de las poblaciones de reclusos en la región, la informalidad y la violencia que prevalecen en las cárceles latinoamericanas y la composición social de la población carcelaria. A continuación, situamos estos acontecimientos en su contexto político y burocrático penal. En especial, llamamos la atención sobre el papel algo paradójico que desempeñaron la democratización, la política de partidos y la neoliberalización en el surgimiento del “giro punitivo” en la región. Ese giro dio lugar a reformas de la justicia penal y a la expansión penal del Estado que, combinadas con el populismo penal, condujeron al aumento de los índices de encarcelamiento y a la negación de la violencia carcelaria y de las violaciones de derechos humanos que se cometen en las instituciones penitenciarias de América Latina por parte de los ámbitos judiciales y políticos y de los expertos. En el tercer paso, abordamos los obstáculos fundamentales a las reformas penitenciarias. Señalamos los lugares donde los derechos humanos son refutados y negados dentro de los presidios de América Latina, demostrando así cómo, en condiciones de abandono producidas por los ámbitos políticos y judiciales, los derechos humanos y los foros internacionales se transforman en elementos de último recurso para los reclusos y los activistas de derechos humanos, lo que convierte a las cárceles en objetivos para intervenciones humanitarias. Sin embargo, esas intervenciones operan en función de las tensiones de las esferas penales nacionales, lo cual en la mayoría de los casos lleva a negar la violencia estructural de las condiciones carcelarias latinoamericanas, a la vez que se sigue demostrando la “voluntad de mejorar”⁶. No obstante, en algunos casos, las estrategias internacionales de derechos humanos contribuyen a lograr cambios en las políticas que van más allá de la preocupación básicamente simbólica. En este artículo, analizamos brevemente cómo esas acciones internacionales han sido apoyadas o resistidas por los políticos, los jueces e incluso por los expertos en la reforma de la justicia penal en distintos escenarios nacionales de América Latina, dando lugar al reconocimiento o a la negación de las violaciones de derechos humanos dentro del sistema penitenciario de la región y produciendo cambios o continuidades en algunas políticas penitenciarias. Por último, resumimos las principales conclusiones de este artículo y destacamos las consecuencias y las contribuciones de los estudios científicos y sociales a una posible solución de la crisis de la detención en América Latina, comenzando por el reconocimiento de las fuentes sociales y los efectos políticos de su negación.

Dentro del archipiélago carcelario de América Latina

Para comprender mejor el alcance y la gravedad de la crisis de la detención en la América Latina de hoy, conviene avanzar más allá de los brotes de violencia carcelaria más espectaculares, pero en absoluto excepcionales, como el motín en la cárcel de Anísio Jobim descrito en párrafos anteriores. Para ello, en esta sección se analizan las manifestaciones más comunes y “rutinizadas” de la crisis que afecta a los sistemas penitenciarios de la región, a través del examen de las tres características

6 Este término se ha tomado de Murray Li, *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practices of Politics*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, 2007.

que definen el paisaje carcelario latinoamericano: (a) la superpoblación; (b) la informalidad; y (c) la composición social de la población carcelaria.

Con respecto al primer problema, el de la *superpoblación*, se ha documentado ampliamente que, en las dos últimas décadas, la población carcelaria de la región aumentó en forma drástica⁷, reflejando lo que Darke y Karam han descrito como “la expansión del poder punitivo” en América Latina⁸. Los factores del contexto político y económico que dieron lugar a este escenario se evaluarán en la siguiente sección, pero, antes de abordar los factores causales que subyacen a este proceso, conviene examinar con más detenimiento algunas cifras para ilustrar mejor la fuerza y la extensión de esa tendencia y lo mucho que ha contribuido a la crisis de la detención en la región.

El aumento de la población carcelaria de la región se pone de manifiesto con máxima claridad al examinar la evolución de esta cuestión desde una perspectiva global. La edición más reciente de *World Prison Population List*, que contiene los datos de dominio público más exhaustivos acerca de las tendencias de la población carcelaria, indica que, si bien la población carcelaria ha crecido en casi un 20% desde 2000 a escala mundial, esa tendencia se ha desplegado en forma despareja, con notables diferencias regionales:

La población carcelaria total en Oceanía ha aumentado casi un 60% y la de América más del 40%. En contraste, en Europa la población carcelaria total ha disminuido un 21%. La cifra correspondiente a Europa refleja grandes reducciones en las poblaciones carcelarias de Rusia y de Europa central y oriental. En América, el número de reclusos ha aumentado un 14% en EE.UU., más del 80% en los países centroamericanos y 145% en los países sudamericanos⁹.

Desde una perspectiva global, América Latina es la región del mundo con los mayores índices de crecimiento de la población carcelaria en el nuevo milenio. Cuando estas cifras se descomponen para determinar la proporción de reclusos por cada 100.000 habitantes, en América Latina esa proporción aumentó de 161

7 Lucía Dammert y Liza Zúñiga, *La cárcel: Problemas y desafíos para las Américas*, FLACSO, Santiago de Chile, 2008, pp. 41-66; Sacha Darke y Maria Lúcia Karam, “Latin American Prisons”, en Yvonne Jewkes, Ben Crewe y Jamie Bennett (ed.), *Handbook on Prisons*, 2ª ed., Routledge, Abingdon, 2012, p. 462; Manuel Iturralde, “Colombian Prisons as a Core Institution of Authoritarian Liberalism”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 65, n.º 3, 2016, pp. 139-140; Paul Hathazy y Markus-Michael Müller, “The Rebirth of the Prison in Latin America: Determinants, Regimes and Social Effects”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 65, n.º 3, 2016, p. 114-121; Markus-Michael Müller, “The Rise of the Penal State in Latin America”, *Contemporary Justice Review*, vol. 15, n.º 1, 2012, pp. 64-67.

8 S. Darke y M. L. Karam, nota 7 *supra*, p. 462.

9 Roy Walmsley, *World Prison Population List*, 11ª ed., Institute for Criminal Research Policy, Birkbeck, Universidad de Londres, 2016, p. 2, disponible en: www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf.

a principios de siglo¹⁰, a 288 en 2015¹¹. Con las excepciones de Guatemala (121), Haití (97) y Bolivia (122)¹², todos los países latinoamericanos superan con creces el promedio mundial de 144, con inclusión de casos extremos, como Cuba (510), El Salvador (492), Belice (449), Panamá (392) y Brasil (302)¹³.

Sin embargo, esta llegada masiva de reclusos no se ha visto acompañada de una expansión simultánea de los lugares de detención de la región, de los presupuestos para las cárceles o de las infraestructuras institucionales existentes, lo cual causó situaciones de hacinamiento graves. En efecto, “el hacinamiento ha alcanzado niveles inéditos porque el mayor número de reclusos ha superado, con mucho, los aumentos de la capacidad física” de las penitenciarías de la región¹⁴. Actualmente, *todas* las cárceles de América Latina están superpobladas y “todas ellas, con una sola excepción, [padecen] un hacinamiento crítico [una densidad de 120% o más]”¹⁵.

La *informalidad*, la segunda característica que define los sistemas carcelarios de la región y su crisis, es consecuencia directa del hacinamiento. Sin duda alguna, la informalidad es desde hace tiempo una característica distintiva de las cárceles latinoamericanas, pero el incremento de la población carcelaria en las dos últimas décadas ha provocado una verdadera institucionalización de la informalidad. Al parecer, en la América Latina contemporánea, la informalidad del funcionamiento de los presidios es la norma más que la excepción. Por esta razón, ese funcionamiento se ve dominado por la existencia de “normas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales oficiales”¹⁶. Aunque el nivel real de la informalidad depende de cada contexto, y algunos de los sistemas penitenciarios de la región, como los de Argentina y Chile, han fortalecido sus capacidades formales e institucionales para imponer el orden¹⁷, es, sin embargo, innegable que la informalidad forma parte integrante del modo en que funcionan la mayoría de las cárceles de la región. Por consiguiente, es indispensable examinar este tema más de cerca para comprender la crisis de la detención en la región.

10 Mark Ungar y Ana Laura Magaloni, “Latin America’s Prisons: A Crisis of Criminal Policy and Democratic Rule”, en Marcelo Bergman y Laurence Whitehead (ed.), *Criminality, Public Security and the Challenge to Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2009, p. 224.

11 Esta cifra se basa en datos provistos por *World Prison Population List*, nota 9 *supra*, e incluye los países caribeños.

12 En el caso de Haití, esta cifra extremadamente baja debe considerarse mayormente un reflejo de la destrucción casi total de toda la infraestructura pública, incluidas todas las cárceles del país, a consecuencia del terremoto de 2010.

13 *World Prison Population List*, nota 9 *supra*, pp. 5-7.

14 M. Ungar y A. L. Magaloni, nota 10 *supra*, p. 226.

15 Elías Carranza, “Prisons in Latin America and the Caribbean: What to Do, What not to Do”, Instituto de las Naciones Unidas para Asia y Extremo Oriente para la prevención del crimen y el tratamiento de los delincuentes, Resource Material Series n.º 94, Fuchu, 2014, p. 193, disponible en: www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No94/No94_VE_Carranza.pdf.

16 Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, n.º 4, 2004, p. 727.

17 Paul Hathazy, “Remaking the Prisons of the Market Democracies: New Experts, Old Guards and Politics in the Carceral Fields of Argentina and Chile”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 65, n.º 3, 2016; P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*, p. 122.

Las investigaciones actuales han documentado el modo en que las precarias condiciones de la infraestructura en los sistemas carcelarios de la región obligan a los reclusos y a sus familiares a idear estrategias informales para lograr acceder a servicios básicos, como alimentos, vestimenta y productos de higiene. Por lo general, eso supone tener que sobornar a los carceleros¹⁸. De hecho, para satisfacer sus necesidades cotidianas básicas, los reclusos dependen de los mercados negros que funcionan dentro de las cárceles, “que están protegidos, aplican ‘impuestos’ y son operados por el personal penitenciario en colaboración con los reclusos, quienes además gestionan el tráfico ilegal de armas, teléfonos móviles, alcohol y drogas, la prostitución y la extorsión sistemática de los detenidos dentro de los centros de detención”¹⁹. En este sentido, es revelador que los venezolanos, por ejemplo, describan la pena de prisión como “pagar una condena”²⁰.

Sin embargo, las relaciones informales entre las autoridades penitenciarias y los reclusos (y sus familiares) superan el ámbito de los mercados negros. También definen la forma en que se administran muchas cárceles en la región. Como hemos señalado en otros trabajos, el desequilibrio “numérico” entre carceleros y reclusos ha producido una modalidad de gobernanza de los presidios en la cual los funcionarios públicos sistemáticamente reclutan a detenidos como auxiliares para el cumplimiento de las funciones básicas del establecimiento. Este sistema supone que “la reproducción del orden social interno se deja en manos de las organizaciones de detenidos que gobiernan los pabellones, las celdas y los dormitorios”. A consecuencia de esta situación, en América Latina, en muchos casos no es el Estado sino los propios reclusos quienes gobiernan las cárceles (con inclusión del uso de la fuerza y la aplicación de castigos), en particular, aquellos que gozan de un acceso sustancial al poder y a la influencia de los círculos políticos y económicos²¹.

Una consecuencia importante de esta gobernanza carcelaria informalmente coproducida en América Latina es que numerosos lugares de detención en la región contribuyen a reproducir el problema de seguridad básico que supuestamente deberían resolver: el crimen organizado y la violencia que conlleva. En efecto, las organizaciones delictivas y los actores del crimen organizado en la región, por

18 V., por ejemplo, Jim Cavallaro, Jacob Kopas, Yukyan Lam, Timothy Mayhle y Soledad Villagra de Biedermann, *Security in Paraguay: Analysis and Responses in Comparative Perspective*, Escuela de Derecho de Harvard, Programa de Derechos Humanos, Cambridge, Massachusetts, 2008; L. Dammert y L. Zúñiga, nota 7 *supra*; Lirio Gutierrez Rivera, *Territories of Violence: State, Marginal Youth, and Public Security in Honduras*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013; P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*, p. 130; M.-M. Müller, nota 7 *supra*; Mark Ungar, “Prisons and Politics in Contemporary Latin America”, *Human Rights Quarterly*, vol. 25, n.º 4, 2003.

19 Markus-Michael Müller, “The Universal and the Particular in Latin American Penal State Formation”, en Peter Squires y John Lea (ed.), *Criminalisation and Advanced Marginality: Critically Exploring the Work of Loïc Wacquant*, Policy Press, Bristol, 2012.

20 Christopher Birkbeck y Neelie Pérez-Santiago, “The Character of Penal Control in Latin America: Sentence Remissions in a Venezuelan Prison”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 6, n.º 3, 2006, p. 290.

21 P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*, p. 121. V. también Camila Nunes Dias y Sacha Darke, “From Dispersed to Monopolized Violence: Expansion and Consolidation of the Primeiro Comando da Capital’s Hegemony in São Paulo’s Prisons”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 65, n.º 3, 2016; L. Gutierrez Rivera, nota 18 *supra*; M.-M. Müller, nota 7 *supra*, pp. 69-70; Roy D. King y Bruna Valensia, “Power, Control, and Symbiosis in Brazilian Prisons”, *South Atlantic Quarterly*, vol. 113, n.º 3, 2014.

ejemplo, las organizaciones y bandas de tráfico de drogas, usan su control sobre los espacios carcelarios para fortalecer sus organizaciones y mantener sus negocios en marcha más allá de los muros del presidio, a menudo con el consentimiento explícito de las autoridades penitenciarias. Así, las cárceles superpobladas y, al menos desde el punto de vista formal, no gobernadas se han transformado en un elemento importante de la infraestructura delictiva. Permiten la reproducción e incluso el fortalecimiento de las organizaciones delictivas y el mantenimiento de sus actividades ilícitas²², al tiempo que alimentan el ciclo de los crecientes índices de encarcelamiento causados por la presencia constante del crimen organizado y del tráfico de drogas en la mayor parte de América Latina y por la mayor severidad de las políticas penales que reprimen esas actividades (véase más abajo).

La tercera característica de los sistemas carcelarios actuales en América Latina que ilustra la crisis de la detención en la región es la *composición social* de las poblaciones penitenciarias. Es aquí donde la crisis de los sistemas penitenciarios de la región cobra mayor visibilidad (al menos cuando se observa desde una perspectiva macrosocial más amplia), dado que las cárceles de la región refuerzan y reflejan la inequidad social, económica y política que impera en la región más desigual del mundo. Llegado este punto, cabe recordar que:

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. En 2014, el 10% más rico de la población latinoamericana había acumulado el 71% de la riqueza de la región. Si esa tendencia se mantiene, según los cálculos de Oxfam, en tan solo seis años la población más rica, que representará el 1% del total, habrá acumulado más riquezas que el restante 99%²³.

A su vez, esa desigualdad no solo refleja, sino que también fomenta lo que se ha dado en llamar el “desgobierno” de América Latina, es decir, la capacidad de las personas de influenciar la ley a su favor gracias a su acceso al poder político, social y económico. “En tales circunstancias, el derecho tiene poco que ver con las nociones de reglamentación neutral o justa. Por el contrario, asegura la aplicación de una norma diferente: el mantenimiento de los privilegios entre quienes poseen poderes extralegales para gestionar las políticas [y] la burocracia”²⁴. Esto transforma el “desgobierno” en un “medio de gobierno efectivo, aunque perverso”²⁵ e implica que los “privilegios” formales e informales en las cárceles latinoamericanas están

22 José Miguel Cruz, “Central American Maras: From Youth Gangs to Transnational Protection Rackets”, *Global Crime*, vol. 11, n.º 4, 2010; L. Gutiérrez Rivera, nota 18 *supra*; Graham Denyer Willis, *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*, University of California Press, Oakland, California, 2015.

23 Alicia Bárcena, “Latin America is the World’s Most Unequal Region. Here’s How to Fix It”, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2016, disponible en: www.cepal.org/en/articles/2016-latin-america-worlds-most-unequal-region-heres-how-fix-it.

24 Paulo Sergio Pinheiro, “The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: Introduction”, en Juan E. Mendez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1999.

25 James Holston, *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2008, pp. 228-229.

“reservados” para los detenidos más poderosos e influyentes. Estos últimos, sin embargo, constituyen una categoría relativa, puesto que, debido a la selectividad socioeconómica del desgobierno que reina fuera de la cárcel, “donde la posesión de cantidades sustanciales de capital económico, social y político garantiza que los actores más poderosos puedan beneficiarse de los altos niveles de impunidad judicial y, por ende, evadir las penas de prisión”²⁶, la mayoría de los reclusos normalmente no está constituida por los criminales más peligrosos y poderosos, sino por los más pobres, a menudo aquellos que han cometido delitos callejeros de poca monta o infracciones relacionadas con las drogas²⁷.

Este último aspecto, la composición social, ya está indicando que las características estructurales y la manifestación de la crisis que experimenta la detención en la región son inseparables del contexto político más amplio en el cual se hallan imbricados los sistemas carcelarios de la región. El análisis de este contexto y del modo en que ha contribuido a la crisis de la detención en la América Latina de hoy será el tema de la sección que sigue.

En busca de los orígenes políticos e institucionales de la crisis carcelaria latinoamericana y de su negación

¿Cómo es posible que las constantes violaciones de los derechos civiles y humanos básicos en las cárceles superpobladas, informales y discriminatorias de América Latina coexistan con el giro de la región hacia la política democrática, en particular, con la justicia penal democrática y los esfuerzos por reformar el régimen penitenciario de las últimas tres décadas? Es esencial comprender esta relación entre el desarrollo político posterior al autoritarismo y la crisis de la detención en la región, teniendo en cuenta que, paradójicamente, los mismos procesos de liberalización política y de reforma democrática de los regímenes penitenciarios contribuyeron en forma decisiva a la expansión de los sistemas penitenciarios, al deterioro de las condiciones carcelarias en la región y a la negación política, judicial y administrativa de la crisis que afecta al ámbito de la detención. Como señaló Stanley Cohen, en el contexto de la crisis de la detención en América Latina, las “condiciones sociales que dan lugar a atrocidades se fusionan con las técnicas oficiales de la negación de esas realidades”²⁸. Para comprender la continuidad de la negación y la crisis de la detención que es su consecuencia, volveremos a examinar las condiciones políticas, jurídicas y administrativas que contribuyeron a las atroces condiciones carcelarias vigentes en América Latina y las formas en que convergen con las técnicas oficiales de negación. Ampliando un análisis que emprendimos en otro escrito, argumentaremos que el mayor “poder punitivo” y el consiguiente

26 M.-M. Müller, nota 7 *supra*, p. 68.

27 Elena Azaola y Marcelo Bergman, “The Mexican Prison System”, en Wayne A. Cornelius y David A. Shirk (ed.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2007, p. 112; Fernando Carrión, “¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico?”, *URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 1, n.º 1, 2007, pp. 1, 5-9.

28 Stanley Cohen, *Estados de negación: Ensayo sobre atrocidades y sufrimiento*, trad. de Mary Bellof, 1ª ed., Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2005, p. 11.

deterioro de las condiciones carcelarias se relacionan directamente con (a) los cambios de régimen político en la región; (b) los procesos democráticos de reforma de la justicia penal; y (c) las políticas internacionales de lucha contra las drogas.

El lado oscuro de la democratización política y de la reforma de la justicia penal: expansión y deterioro de las cárceles

Como hemos señalado en otro trabajo²⁹, *los cambios de régimen político*, como los procesos de transición a la democracia iniciados en los años ochenta en Perú (1980), Argentina (1983), Brasil (1985) y Chile (1990) y que continuaron a lo largo de la década de 1990, se vieron acompañados de un aumento en la población carcelaria de la región que condujo a la superpoblación, a la exacerbación de la violencia interna y al deterioro generalizado de las condiciones carcelarias. La expansión de los establecimientos penitenciarios y el deterioro de las condiciones carcelarias también acompañaron a las transiciones de los gobiernos unipartidarios a los sistemas multipartidarios, como en el caso de México³⁰, y a los giros hacia los regímenes posneoliberales, como los de Venezuela y Ecuador³¹. Esas convulsiones políticas (re)constituyeron los sistemas políticos electorales de los países afectados. Y, sumadas a los procesos estructurales de transformación económica orientados hacia el liberalismo o contra él, dieron lugar a nuevas economías políticas que, a la vez, tuvieron efectos en la transformación de los sistemas de partidos políticos y en la distribución de poder en el conjunto del sistema político. En términos generales, el cambio de régimen político coincidió con la politización de los delitos ordinarios y violentos, la cual, una vez finalizadas las transiciones democráticas, fue magnificada a través del creciente “descubrimiento” de estos temas por la prensa liberalizada, gracias a la concentración de los grupos mediáticos bajo el neoliberalismo y a la insistencia de los grupos sociales de derecha sobre la persistencia, si no el agravamiento, de los elevados índices de delincuencia bajo los gobiernos democráticos o de izquierda³².

Los cambios de régimen político y el lugar cada vez más central que el tema de la criminalidad comenzó a ocupar en los medios y en la política permitieron que los partidos y los políticos nuevos capitalizaran las crecientes preocupaciones de la sociedad —exacerbadas en gran medida por los medios sensacionalistas— y promovieran la adopción de políticas punitivas como la “solución” al problema de la

29 P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*.

30 Markus-Michael Müller, “Penalizing Democracy: Punitive Politics in Neoliberal Mexico”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 65, n.º 3, 2016.

31 Maximo Sozzo (ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, CLACSO, Buenos Aires, 2016.

32 Paul Hathazy, “Entre la ‘represión’, la ‘prevención’ y la ‘seguridad interior’: Categorías y políticas de seguridad en la pos-transición argentina”, estudio presentado en el taller de “Estudios sociales sobre delito, policía y violencia: la seguridad en cuestión”, Universidad Nacional de La Plata, 10 de abril de 2017; Guillermo Sunkel, “Medios de comunicación y violencia en la transición chilena”, *Cuadernos del Foro '90*, n.º 3, 1992; Paul Chevigny, “The Populism of Fear: Politics of Crime in the Americas”, *Punishment and Society*, vol. 5, n.º 1, 2003, p. 79; Yolanda Salas, “Imaginary and Narratives of Prison Violence”, en Susana Rotker (ed.), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Rutgers University Press, New Brunswick, Nueva Jersey, 2000.

delincuencia³³. Por ejemplo, en los sistemas federales de Argentina, México y Brasil, los países más poblados de América Latina, los cambios en el sistema político, junto con las políticas neoliberales que promueven el achicamiento y la descentralización del Estado, reforzaron considerablemente los poderes y responsabilidades de los gobernadores y los alcaldes³⁴, que quedaron expuestos a una presión aún mayor de los ciudadanos para que encararan el crimen y la violencia, ya que ahora tenían el deber —junto con los gobiernos federales— de abordar esos problemas³⁵. En los casos en que se realizaron ajustes estructurales neoliberales, las políticas extremadamente punitivas llevaron a aumentar las penas y a adoptar políticas de ley y orden severas, a menudo expresadas en el lenguaje de la “mano dura” o “tolerancia cero” y empleadas en muchos casos para abordar las consecuencias sociales y económicas de las políticas neoliberales, como la informalización cada vez mayor de muchas economías latinoamericanas, a través de la criminalización de facto de las estrategias de supervivencia económica de crecientes sectores de la población relegados por las políticas neoliberales³⁶. Asimismo, esas políticas punitivas también cumplían el propósito simbólico de preservar la autoridad del Estado y compensar la reducción del gasto público y la desregulación económica³⁷. La retórica de la ley y el orden, que exige políticas de exclusión penal “duras con el delito”, paradójicamente surgió también en países que viraron hacia las políticas posneoliberales de redistribución y de expansión de los servicios sociales aplicadas por el Estado. Ejemplo de ello es Venezuela, donde, tras una reducción inicial de su población carcelaria, el Gobierno Revolucionario Bolivariano echó mano de un programa político altamente punitivo para encarar sus crisis económicas más recientes, las consiguientes convulsiones sociales y las nuevas tensiones sociales y políticas surgidas de un nuevo régimen de exclusión política³⁸.

El proceso masivo de la *construcción del Estado penal* es otro de los factores vinculados con la tendencia regional de la expansión carcelaria y que contribuye a ese fenómeno, sobre todo a través de las iniciativas de reforma de la policía y de la justicia penal emprendidas en las últimas décadas. Las reformas de la policía y de la justicia penal que se adoptaron invocando la lucha contra la delincuencia en

33 P. Chevigny, nota 32 *supra*.

34 Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*, Ariel, Buenos Aires, 2006, p. 56; Victoria Rodríguez, “Centralizing Politics vs. Decentralizing Policies in Mexico”, en Menno Vellinga, *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1998.

35 P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*.

36 Markus-Michael Müller, *The Punitive City: Privatised Policing and Protection in Neoliberal Mexico*, Zed Books, Londres, 2016.

37 P. Chevigny, nota 32 *supra*; Loïc Wacquant, “The Militarization of Urban Marginality: Lessons from the Brazilian Metropolis”, *International Political Sociology*, vol. 2, n.º 1, 2008; Paul Hathazy, “(Re)Shaping the Neoliberal Leviathans: The Politics of Penalty and Welfare in Argentina, Chile and Peru”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n.º 95, octubre de 2013.

38 Andrés Antillano, “Crimen y castigo en la revolución bolivariana”, *Cuestiones de Sociología: Revista de Estudios Sociales*, n.º 10, 2014; Jorge Paladines, “La ‘mano dura’ de la Revolución Ciudadana (2007-2014)”, en M. Sozzo (ed.), nota 31 *supra*; Martha Lia Grajales y María Lucrecia Hernández, “Chavismo y política penal (1999-2014)”, en M. Sozzo (ed.), nota 31 *supra*.

las “democracias violentas”³⁹ de la región, pese a estar expresadas en el lenguaje de la “democracia” o la “seguridad ciudadana”, en la práctica se transformaron en un proceso de “formación perversa del Estado”⁴⁰ que convirtió a los regímenes democráticos de la región en “democracias de la seguridad”⁴¹. Esos procesos ampliaron los poderes penales de los Estados latinoamericanos, incrementaron su capacidad de condena y alimentaron un proceso que hemos denominado *el gobierno a través de la ley*. Este proceso consiste en la transformación del “carácter imparcial del derecho y de los procesos jurídicos en medios políticos que, criminalizando ciertas prácticas frecuentemente asociadas con las personas al margen de la sociedad, tiene por objeto fortalecer la legitimidad de los actores políticos mediante prácticas de exclusión jurídico-política”⁴². Como ya se ha señalado, la consecuencia global de este fenómeno ha sido el drástico aumento de la población carcelaria en la región.

Esas actividades de construcción del Estado penal son fruto de una serie de factores convergentes: primero, la suposición *política* generalizada de que el delito es un problema esencial de las sociedades latinoamericanas, cuya solución más acertada no es, por ejemplo, mejorar el bienestar social, sino aplicar el derecho punitivo y las políticas de orden; segundo, el consiguiente fortalecimiento de las capacidades judiciales tras el retorno a la democracia y los procesos de cambio de régimen; y tercero, las propuestas formuladas por una nueva clase de reformadores de la justicia penal que predicaba la creación (y expansión) de nuevas fuerzas policiales y de nuevos procedimientos para los tribunales penales como soluciones para los problemas de delincuencia y violencia de la región. De hecho, las transiciones a la democracia y los procesos de cambio de régimen político abrieron ventanas de oportunidad para la reforma de la policía y de los procedimientos penales⁴³. Esas reformas, que reflejaban los intentos de las nuevas elites políticas por obtener el control de las fuerzas policiales y de las burocracias judiciales y por responder a las exigencias de seguridad de los ciudadanos, expandieron en forma sustancial las facultades de las fuerzas policiales y las capacidades de procesamiento de los tribunales. Los gobernadores y presidentes, ansiosos por demostrar su compromiso con la “seguridad ciudadana” y su capacidad de liderazgo como luchadores exitosos contra la delincuencia, incrementaron la fuerza numérica de la

39 Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein (ed.), *Violent Democracies in Latin America*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, 2010.

40 Jenny Pearce, “Perverse State Formation and Securitized Democracy in Latin America”, *Democratization*, vol. 17, n.º 2, 2010.

41 M.-M. Müller, nota 36 *supra*, pp. 5-9.

42 P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*, p. 116.

43 Paul Hathazy, “Democratizing Leviathan: Politics, Experts and Bureaucrats in the Transformation of the Penal State in Argentina and Chile”, tesis de doctorado, Departamento de Sociología, Universidad de California, Berkeley, California, 2013, pp. 260-274; Paul Hathazy, “Punitivism with a Human Face: Criminal Justice Reformers’ International and Regional Strategies and Penal-State Making in Argentina, Chile and Beyond”, *Kriminologisches Journal*, vol. 48, n.º 4, 2016.

policía, así como sus recursos y poderes⁴⁴. Las reformas judiciales que propendían a un sistema acusatorio establecieron nuevas instituciones fiscales y aumentaron el número de tribunales y fiscales⁴⁵. En este proceso, la idea —impulsada al principio de estos acontecimientos— de mejorar la eficiencia de los tribunales reduciendo el tiempo necesario para formular una sentencia y disminuyendo los altos niveles de aplicación de la prisión preventiva mediante la introducción de procedimientos orales tuvo el resultado contrario y contribuyó al aumento de la población carcelaria de la región⁴⁶.

De hecho, la mayoría de las reformas encaminadas a reducir los poderes de la policía y los índices de aplicación de la prisión preventiva en los contextos posautoritarios fueron sistemáticamente revertidas por el aumento del poder de la policía y de los fiscales para ordenar y dictar la prisión preventiva, al tiempo que se dejaron intactas las capacidades acusatorias. Uno de los resultados de esta evolución fue que las instituciones y las políticas de derechos humanos se subordinaron a las exigencias de los actores políticos que exhortaban a adoptar políticas penales más severas, aumentar la supervisión penal y controlar los segmentos criminalizados de las personas al margen de la sociedad⁴⁷. Esa tendencia se refleja claramente en el hecho de que las instituciones penales más involucradas en la represión —la policía y los fiscales— han recibido más apoyo político y más recursos que las instituciones que las supervisan, como los jueces de control, las defensorías públicas y los jueces de supervisión carcelaria⁴⁸.

La progresiva subordinación de las reformas de la policía y de la justicia a las necesidades políticas de las campañas en pro de la ley y el orden y de las políticas de “duro con el crimen” también significó la subordinación de los activistas y expertos comprometidos con la promoción de las normas de derechos humanos para los procesos penales y las realidades carcelarias. Poderosos movimientos de derechos humanos que desempeñaron un papel importante durante los momentos iniciales de las transiciones democráticas fueron dejados de lado por las políticas de reforma penal, sobre todo debido a la reorientación de esas reformas hacia la mayor eficiencia

44 P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*; John Bailey y Lucia Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pennsylvania, 2006; Hugo Frühling, “Police Reform and the Process of Democratization”, en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (ed.), *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, DC, 2003.

45 Julio Maier, Kai Ambos y Jan Woischnik (ed.), *Las reformas procesales penales en América Latina*, Ad-Hoc, Konrad Adenauer Foundation y Max Planck Institut, Buenos Aires, 2001; César Rodríguez, “Globalization, Judicial Reform and the Rule of Law in Latin America: The Return of Law and Development”, *Beyond Law*, vol. 7, n.º 23, 2001; P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, pp. 264-268.

46 V., por ejemplo, Sebastián Salinero Echeverría, “¿Por qué aumenta la población penal en Chile? Un estudio criminológico longitudinal”, *Revista Ius et Praxis*, vol. 18, n.º 1, 2012, pp. 113-115; M. L. Grajales y M. L. Hernández, nota 38 *supra*; Luis Pasara y otros, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada: Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, Due Process of Law Foundation, Washington, DC, 2013.

47 P. Hathazy y M.-M. Müller, nota 7 *supra*; J. Bailey y L. Dammert, nota 44 *supra*; H. Frühling, nota 44 *supra*.

48 Para Argentina y Chile, v. P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, pp. 220-246.

y eficacia⁴⁹. Esto a su vez relegó las preocupaciones por los derechos humanos y la responsabilidad jurídica a un segundo plano, contribuyendo al lado oscuro de lo que se ha dado en llamar la “era postderechos humanos” en América Latina contemporánea⁵⁰. Este aspecto también puede observarse en la subordinación de los ideales y programas de rehabilitación a las preocupaciones más comunes sobre la seguridad y el orden por parte de las autoridades penitenciarias y los burócratas penales en general⁵¹. Cabe recordar que la expansión y los nuevos poderes de estos últimos también ofrecieron oportunidades de empleo para algunos exactivistas de derechos humanos que se integraron en las burocracias policiales y penales. Si bien oficialmente siguen comprometidos con la mejora de los derechos humanos, en la práctica, esos antiguos activistas tienden a negar las constantes violaciones de los derechos humanos que se cometen en las cárceles, tema que retomaremos en las secciones siguientes.

A los factores y procesos que alimentaron la actual crisis de detención en América Latina, cabe añadir la situación geopolítica de la región dentro de la “guerra contra la droga” global. Un experto destacado resumió la situación de esta manera:

La así llamada “guerra contra las drogas” que se libra desde hace cuatro décadas ha tenido un impacto enorme en las operaciones de seguridad y en los sistemas judiciales y penitenciarios de América Latina, a tal punto que casi un tercio de todos los reclusos están detenidos por delitos no violentos relacionados con las drogas⁵².

En efecto, mayormente en respuesta a presiones de Estados Unidos, entre ellas el proceso de certificación estadounidense que vincula la ayuda para el desarrollo con la cooperación activa y el desempeño del país beneficiario en la lucha contra las drogas, en muchos países latinoamericanos se han adoptado e implementado nuevas penas de prisión mínimas de cumplimiento efectivo por delitos relacionados con el tráfico de drogas, así como leyes antidrogas nuevas y en general más severas⁵³. La siguiente cita de un informe sobre la evolución de este tema en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay —los principales “campos de batalla” en la “guerra contra las drogas”— ilustra la sustancial contribución de esas medidas a la crisis de detención en la región:

49 Acerca de los procedimientos penales, v. *ibíd.*, p. 146; en relación con el caso de Chile, v. Christian Riego, “The Chilean Criminal Procedure Reform”, *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 26, n.º 4, 1998, p. 449. Con respecto a la tendencia regional, v. P. Hathazy, “Punitivism with a Human Face”, nota 43 *supra*, p. 314. Grajales y Hernández, nota 38 *supra*, y Paladines, nota 38 *supra*, observan una subordinación análoga de los derechos humanos a las preocupaciones de seguridad en Venezuela y Ecuador.

50 V., por ejemplo, Edward L. Cleary, *Mobilizing for Human Rights in Latin America*, Kumarian Press, Bloomfield, Connecticut, 2007.

51 V. edición especial sobre “Rebirth of the Prison”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 65, n.º 3, 2016, publicado por Paul Hathazy y Markus-Michael Müller.

52 Luciana Pol, “Failed Drug Policies in Latin America: The Impact on Prisons and Human Rights”, *Penal Reform International*, 24 de abril de 2015, disponible en: <https://www.penalreform.org/blog/failed-drug-policies-in-latin-america-impact-on/>.

53 M.-M. Müller, nota 7 *supra*, p. 62.

En todos estos países, el hincapié de las medidas antidrogas en las sanciones penales ha aumentado considerablemente el número de personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas. La aplicación de leyes severas a los delitos relacionados con las drogas no solamente se ha mostrado ineficaz para reducir la producción, el tráfico y el consumo de sustancias ilícitas, sino que ha generado unas consecuencias negativas enormes, entre las que se cuentan el número abrumador de causas en los tribunales, el hacinamiento en las cárceles y el sufrimiento de decenas de miles de personas presas por delitos menores relacionados con las drogas o por la mera posesión de drogas. El peso de las leyes antidroga se ha sentido con mayor fuerza entre los sectores más desaventajados y vulnerables de la sociedad⁵⁴.

Pese a las recientes disquisiciones acerca de los “fracasos” de la “guerra contra las drogas” y al surgimiento de políticas de drogas más “progresistas” en América Latina (con inclusión de las iniciativas de legalización), esa tendencia se mantiene⁵⁵, sobre todo porque las iniciativas de “legalización” a menudo entran en conflicto con las prácticas prevalecientes en el mercado de las drogas, por ejemplo, despenalizando la posesión de drogas en cantidades que no son las que habitualmente se venden a los usuarios finales⁵⁶. Además, sigue siendo conveniente encarcelar a consumidores de drogas en pequeña escala para producir estadísticas que demuestran el compromiso y el “éxito” de los gobiernos en la lucha contra el “crimen organizado”⁵⁷.

Todos los procesos descritos en esta sección son causas directas de la crisis de la detención en la región, puesto que contribuyen a la superpoblación de los centros de detención, a la violencia, a la informalidad y al deterioro de las condiciones carcelarias. Sin embargo, sorprendentemente y a pesar de los reiterados episodios de masacres en las cárceles, esos procesos también subyacen a la normalización de las violaciones cotidianas de las normas administrativas, jurídicas y humanitarias y, además, alimentan la negación de la crítica situación que afecta a los regímenes penales de la región. A continuación, abordaremos el análisis de esa negación.

54 Pien Metaal y Coletta Youngers, *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*, Instituto Transnacional y Oficina de Washington para América Latina, Washington, DC, 2011, p. 5, disponible en: www.tni.org/files/tni-systems_overload-def.pdf.

55 Alejandra Corda, *Drug Policy Reform in Latin America: Discourse and Reality*, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2015.

56 V., por ejemplo, Julieta Lemaitre y Mauricio Albarracín, “Patrullando la dosis personal: La represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia”, en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño (ed.), *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos, extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

57 M.-M. Müller, nota 30 *supra*, p. 232.

La negación política, judicial y de los expertos de la violencia carcelaria y las violaciones de los derechos humanos

La negación, definida por Milburn y Conrad como un “mecanismo de defensa psicológica” que “borra u oscurece una realidad dolorosa”⁵⁸, es un fenómeno social y político común. En efecto, “nuestra vida oficial como nación está construida sobre una negación compartida de realidades dolorosas y del sufrimiento que engendran”⁵⁹. Si se toma en serio esta observación, considerando que la negación del sufrimiento colectivo en regímenes democráticos tiende a ser más “sutil, ya que corre velos sobre la verdad, establece el programa público, ajusta la realidad a los intereses, propala interpretaciones distorsionadas de los hechos y muestra un interés selectivo respecto de las políticas”⁶⁰, se puede alcanzar una comprensión mejor y más amplia de la actual crisis de la detención en América Latina. De hecho, en nuestra opinión, esa crisis es consecuencia directa de una *política de negación*⁶¹. Esta negación producida políticamente tiene su origen en: (a) el nuevo terreno político y los nuevos intereses que surgen en torno a la expansión de las cárceles; (b) los cambios internos en la relación entre las instituciones y las burocracias que operan en la esfera penitenciaria de los Estados de la región; y (c) el surgimiento y el ascenso al poder de nuevos expertos y competencias en los distintos ámbitos de la política penal.

Con respecto a los agentes que participan principalmente en la *arena política*, la politización del control del delito en América Latina, el amplio consenso en torno a los presuntos “beneficios” de las políticas “duras con el delito” y la importancia de las posturas punitivas para promover las carreras políticas en las “democracias violentas” de la región⁶² han empujado a los actores políticos a demostrar una preocupación muy selectiva, para usar las palabras de Cohen, acerca de las escandalosas condiciones carcelarias en sus países, como se ve claramente en los casos que se describen a continuación. Esto es así principalmente porque el reconocimiento del lado nefasto de las medidas altamente punitivas que esos actores promueven e implementan devaluaría el capital político que han acumulado gracias a su postura de “duros con el delito”⁶³. En otras palabras, ese reconocimiento socavaría los esfuerzos de los políticos, los presidentes, los gobernadores, los alcaldes y los legisladores de alto perfil por “sacar provecho del delito”⁶⁴ implementando políticas punitivas y reformas

58 Michael A. Milburn y Sheree D. Conrad, *The Politics of Denial*, MIT Press, Boston, Massachusetts, 1996, p. 2.

59 *Ibíd.*, p. 4.

60 S. Cohen, nota 28 *supra*, p. 30.

61 *Ibíd.*

62 E. D. Arias y D. M. Goldstein, nota 39 *supra*.

63 P. Chevigny, nota 32 *supra*; Máximo Sozzo, “Populismo punitivo, proyecto normalizador y ‘prisión depósito’ en Argentina”, *Sistema Penal y Violencia*, vol. 1, n.º 1, 2010; Lucía Nuño Cisneros, “Las razones y los sentimientos del encierro: consideraciones político económicas del aumento de las poblaciones penitenciarias en el Perú”, en Chloe Constant (ed.), *Pensar las cárceles de América Latina*, Instituto de Estudios Andinos, Lima, 2016.

64 Katherine Beckett, *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

institucionales que, en última instancia, impulsan el aumento de la (super)población carcelaria en la región. A nivel discursivo, cualquier llamado a la implementación de políticas que mejoren las condiciones carcelarias o los derechos de los detenidos contradice el discurso punitivo altamente emocional y excluyente que identifica a los delincuentes como el “otro” peligroso, un concepto en muchos casos generado y alimentado por la simplificación de los tropos estereotipados propalados por la prensa y los políticos. Es así que surge la tendencia a negar los problemas carcelarios, traducida en la promoción sistemática —en términos materiales, simbólicos y discursivos— de las medidas punitivas descritas en los párrafos precedentes, que en última instancia agravan las condiciones en los presidios. En un contexto donde el programa político de las “democracias de la seguridad” de América Latina se ve dominado por el exceso de preocupación en torno a la (in)seguridad, no sorprende que, para los actores políticos y los medios, los detenidos solo merezcan ser objeto de atención cuando se producen motines espectaculares acompañados de fugas y masacres. Esos casos “espectaculares” brindan la oportunidad de culpar a los oponentes políticos y aumentar la venta de diarios⁶⁵. Es durante esos episodios que la negación rutinaria de las condiciones carcelarias es reemplazada transitoriamente por lo que Cohen describe como una “negación implicatoria” por la que se niegan las “implicaciones morales, políticas o psicológicas” de ciertos hechos⁶⁶, sea subrayando la “necesidad” de evitar las fugas o de liberar a los rehenes, deshumanizando a los reclusos (“¿qué otra cosa puede esperarse de los detenidos?”) o, muy raras veces, reconociendo la ausencia de control político y administrativo en las cárceles y sobre ellas. En muchos casos, las atrocidades que son rutina en los presidios son seguidas de atrocidades cometidas por el Estado durante la “recuperación” del establecimiento de manos de las pandillas de amotinados⁶⁷.

Los cambios dentro del *Estado penal*⁶⁸ —es decir, las posiciones de elite de las burocracias penales que participan en la creación y ejecución de políticas relacionadas con la detención, la sanción y el castigo— también han contribuido a la negación de la violencia carcelaria y de las violaciones de derechos humanos. En un estudio de las respuestas judiciales a los problemas del ámbito penitenciario en América Latina⁶⁹, se distinguían tres tipos de reacciones burocráticas en este

65 Germán Rey (ed.), *Los relatos periodísticos del crimen: Cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana*, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá, 2007. V. también Jenny Pontón Cevallos, “The Crime Section in Ecuadorian Media: A Problem of Citizen Security?”, URVIO: *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n.º 5, septiembre de 2008; Jenny Pontón Cevallos, “Prensa y situación carcelaria en el país”, *Boletín Ciudad Segura: FLACSO sede Ecuador*, n.º 1, enero de 2006, p. 12, disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2355/1/BFLACSO-CS1.pdf>.

66 S. Cohen, nota 28 *supra*, p. 27.

67 Esa dinámica había sido observada por Teresa Caldeira a finales de la década de 1990, en su estudio de la masacre de la cárcel de Carandirú en São Paulo, Brasil, donde ya se hallaban presentes todas esas negaciones implicatorias de la violencia carcelaria y de las atrocidades cometidas durante la recuperación del establecimiento. V. Teresa P. R. Caldeira, “The Massacre at the Casa de Detenção”, en *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley, California 2000, pp. 175-182.

68 David Garland, “Penalty and the Penal State”, *Criminology*, vol. 51, n.º 3, 2013.

69 Manuel Iturralde Sánchez y Libardo Ariza, “Reformando el infierno: Los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina”, en Libardo José Ariza y Manuel Iturralde (ed.), *Los muros de la infamia: Prisiones en Colombia y en América Latina*, CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá, 2011.

sentido: (a) la tendencia predominante a “no intervenir”; (b) las intervenciones destinadas a echar luz sobre las deficiencias carcelarias estructurales que parecen orientadas a mejorar las condiciones carcelarias dentro de un marco temporal determinado, pero que, en última instancia, optan por considerar que el problema principal es el hacinamiento y llaman a “construir más y mejores prisiones”, a menudo invocando la “modernización” y la construcción de cárceles “humanitarias”; (c) la poco frecuente opción de reducir el uso de penas privativas de libertad. En un típico caso de “negación interpretativa” instrumentada a través del “legalismo”, la mayoría de los casos de no intervención del poder judicial ponen de manifiesto la falta de autoridad sobre el poder ejecutivo o sobre la jurisdicción de las autoridades penitenciarias. Es también una práctica común de los miembros del poder judicial negar su responsabilidad por aparentes “resultados estructurales no causados por agentes”, por ejemplo, señalando que la crisis carcelaria “es endémica” y que, por lo tanto, su solución tiene que postergarse hasta un futuro incierto: “Desde el punto de vista judicial, el hacinamiento domina la imaginación de los tribunales. Desde el punto de vista judicial, se cree que su desaparición traerá consigo el funcionamiento perfecto del aparato penitenciario”⁷⁰.

Esta corriente de respuestas legalistas y normalizadoras no ha cesado e incluso se ha visto reforzada por los cambios estructurales en la posición de los tribunales en los ámbitos penitenciarios de la región⁷¹. Incluso si el poder relativo de los poderes judiciales en América Latina ha aumentado en comparación con el de las autoridades penitenciarias, al considerar las consecuencias de las recientes reformas de los procedimientos penales, se observa que el nuevo papel de los miembros de la justicia como guardianes de los derechos de los detenidos ha sido sustancialmente recortado por acontecimientos contrarios. En los sistemas de justicia penal inquisitorios, el poder judicial ha seguido imponiendo medidas altamente punitivas⁷², ateniéndose a un derecho penal cada vez más “endurecido” y en consonancia con la politización creciente de las posiciones judiciales⁷³. En los sistemas de justicia penal acusatorios (los de Chile, Brasil, México, Venezuela, Colombia y Argentina), los propios jueces perdieron poder frente a los fiscales⁷⁴ y los tribunales especiales de supervisión recibieron recursos muy limitados, lo cual hizo de esas instituciones una invención predominante simbólica⁷⁵.

70 Ibid., p. 21.

71 P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, pp. 244-245, 258-259; P. Hathazy, nota 17 *supra*.

72 Con respecto a los casos en Argentina, v. P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, pp. 272-273.

73 Respecto de la politización de las posiciones judiciales y las posturas punitivas, v. Luis Pásara, “Prisión preventiva e independencia judicial en Colombia, Ecuador y Perú”, en *La justicia en la región andina*, Fondo Editorial, PUC-Perú, Lima, 2015, pp. 443-467.

74 Luis Pásara, “El ministerio público en la reforma procesal penal de Chile” y “Acerca de la reforma procesal penal en Chile, Ecuador y Perú”, en *La justicia en la región andina*, Fondo Editorial, PUC-Perú, Lima, 2015, pp. 115-152; Julita Lemgruber y otros, *Ministerio Público: Guardião da democracia brasileira?*, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Río de Janeiro, 2016.

75 P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, p. 200; Jörg Alfred Stippel, “Acceso a la justicia en materia penitenciaria: ‘Una deuda pendiente y un desafío para el futuro’”, disponible en: www.oas.org/dsp/documentos/ministerial/pres%20Stippel%20esp-CE00379S04.pdf; César Barros Leal, *La ejecución penal en América Latina a la luz de los derechos humanos*, Porrúa, ILANUD y UNAM, 2009.

Por último, los cambios que tuvieron lugar en los sectores *académicos y de los expertos* en las dos últimas décadas dieron lugar a la proliferación de discursos eufemísticos que justifican la expansión del encarcelamiento y dejan de lado las cuestiones de la violencia carcelaria y los derechos (humanos) de los detenidos. Aunque durante las primeras fases de las transiciones a la democracia o transiciones de régimen, como en México o Venezuela, los activistas locales de derechos humanos siguieron muy de cerca los problemas carcelarios⁷⁶, con el tiempo, su atención viró hacia —mejor dicho, siguió— los problemas privilegiados por los políticos: las cuestiones relativas a la (in)seguridad y la reforma policial. Como demostraremos más adelante, en los estudios de casos que analizamos, los anteriores esfuerzos de muchos activistas en favor de los proyectos de reforma judicial y policial los indujeron a ignorar el deterioro de las condiciones carcelarias, puesto que ese deterioro era, en parte, el resultado indeseado de su propio trabajo en favor de esas reformas policiales y judiciales que contribuyeron a expandir el tamaño y el poder de esas instituciones⁷⁷, lo que fortaleció su inclinación hacia las medidas punitivas. La excepción principal a esa tendencia es un grupo minoritario de activistas de los derechos humanos “desplazados”, quienes inicialmente se abocaron a las reformas del ámbito policial y de los tribunales penales, pero que luego comenzaron a prestar atención al empeoramiento de las condiciones carcelarias, como se explicará más adelante. Lamentablemente, los actores interesados en la problemática penitenciaria afrontan graves problemas y obstáculos políticos en el clima politizado ya descrito. Por lo tanto, no sorprende que la vía más común para presentar sus reclamos haya sido el despliegue de “estrategias de internacionalización” (véase más abajo), por ejemplo, presentando los casos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), lo que produjo los casos más sorprendentes de negación gubernamental y burocrática, como se verá a continuación.

A estos factores, se debe añadir *la contribución de la informalidad carcelaria* ya mencionada. La informalidad que reina dentro de las cárceles de América Latina con frecuencia induce a las autoridades penitenciarias a negar y mantener en secreto las realidades cotidianas de las cárceles de las que se benefician en términos políticos y a menudo económicos, incluida su complicidad en la facilitación de motines o la divulgación de información para producir escándalos públicos con el fin de limitar los intentos de los políticos principiantes bienintencionados por cambiar los regímenes penitenciarios⁷⁸. En cuanto a los agentes políticos de alto rango, ministros o secretarios de justicia, es cada vez más común que echen

76 Andrés Domínguez Vial (ed.), *El sol en la ciudad: Estudios de prevención del delito y modernización penitenciaria*, Editora Nacional de Derechos Humanos, Santiago de Chile, 1993.

77 Con respecto a los casos de Argentina y Chile, v. P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, pp. 275-276, 258-260; P. Hathazy “Punitivism with a Human Face”, nota 43 *supra*.

78 Acerca de la informalidad en las cárceles de América Latina, v. Christopher Birkbeck, “Imprisonment and Internment: Comparing Penal Institutions North and South”, *Punishment and Society*, vol. 13, n.º 3, 2011. Con respecto a los mercados cotidianos de bienes y de información en las cárceles, v., por ejemplo, Francesca Cerbini, “El espacio carcelario y la organización interna de los reclusos de San Pedro (La Paz, Bolivia): Repensando el concepto de vigilar y castigar”, y Andrés Antillano, “La prisión en dos tiempos: La cárcel venezolana entre el neoliberalismo y la revolución bolivariana”, en C. Constant (ed.), nota 63 *supra*.

mano a las estrategias de “no querer saber” y de delegar las responsabilidades a los burócratas de segundo nivel “corruptos” y al personal penitenciario. Estos últimos son chivos emisarios convenientes para los problemas carcelarios, a la vez que permiten preservar las carreras políticas⁷⁹ de otros actores. Por otra parte, los políticos se interesan cada vez más en reducir los escándalos políticos confiriendo, de manera informal, más poder a los funcionarios penitenciarios a cambio de que garanticen la paz y la tranquilidad dentro de sus instituciones por cualquier medio que sea necesario, incluso la delegación de poderes a las bandas internas de las cárceles⁸⁰. Este mecanismo refuerza aún más la negación de la violencia, la corrupción y el autogobierno informal.

Por último, cabe mencionar también la *dimensión geográfica* que contribuye a la negación de la crisis de la detención en América Latina. El auge masivo de la construcción de cárceles, la mayoría de las cuales se inspiran en la arquitectura de los centros penitenciarios estadounidenses e incluyen unidades de máxima seguridad, coincide con la reubicación de los lugares de detención fuera de las zonas urbanas⁸¹. Las cárceles y las condiciones carcelarias literalmente van desapareciendo de la vista de la mayoría de los ciudadanos (políticamente sensibles). El alza de los precios de los terrenos urbanos y de los inmuebles —una de las inversiones favoritas para las ganancias de las economías de exportación reprimarizadas— contribuye a la periferización espacial de los centros de detención y de los detenidos, porque las elites económicas prefieren reservar las valiosas tierras urbanas para proyectos de desarrollo económico en vez de emplearlas para la construcción de las cárceles nuevas que se necesitan con tanta urgencia. En muchos casos, este mecanismo ha causado el cierre y la venta de cárceles antiguas situadas en zonas céntricas, que tuvieron que ceder su lugar a nuevos proyectos de desarrollo urbano, por ejemplo, galerías comerciales, transformándose en monumentos al consumo⁸². Las viejas granjas penitenciarias ubicadas en el campo, que se utilizaban como cárceles semiabiertas que alojaban a detenidos de próxima liberación, hoy proveen el espacio necesario para construir los nuevos complejos penitenciarios que ahora reciben a los moradores de la periferia urbana criminalizados, agravando aún más la invisibilización de la crisis de la detención mediante el desplazamiento espacial de sus víctimas.

En un contexto regional y nacional definido por la negación y la invisibilidad políticamente inducidas, el debilitamiento institucional de los órganos protectores, el empoderamiento de los burócratas penitenciarios y las nuevas generaciones de

79 Con respecto a la tendencia a la profesionalización de los agentes políticos en las nuevas democracias latinoamericanas, v. M. Cavarozzi, nota 34 *supra*, p. 56.

80 Para el caso de Brasil, v. Fernando Salla, “As rebeliões nas prisões: Novos significados a partir da experiência Brasileira”, *Sociologias*, vol. 8, n.º 16, 2006. Para Chile y Argentina, v. P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, p. 225. Para Venezuela, v. A. Antillano, nota 78 *supra*.

81 Un ejemplo ilustrativo es el proceso de reubicación que se observa en el estado brasileño de São Paulo, el sistema penitenciario más grande de América Latina, según se documenta en Giane Silvestre, “O processo de interiorização penitenciária em São Paulo”, en *Dias de visita: Uma sociologia da punicao e das prisoes*, Alameda, São Paulo, 2012, pp. 121-130.

82 V. Susana Draper, *Afterlives of Confinement: Spatial Transitions in Postdictatorship Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, Pennsylvania, 2012.

reformadores de la justicia penal interesados en perfeccionar la policía y el poder judicial “más duros”, los activistas de derechos humanos han invertido en nuevas vías para promover los cambios en las cárceles y la protección de los detenidos. Previsiblemente, la estrategia más común ha sido la internacionalización de su lucha mediante la apelación a órganos internacionales y la introducción del lenguaje del derecho humanitario en los vocabularios de la política penitenciaria, como último recurso. A continuación, analizaremos dos casos en los que las políticas de negación con base estructural y las estrategias internacionales de derechos humanos han chocado entre sí en el intento de poner límites al genocidio social carcelario que tiene lugar en América Latina.

Convergencia entre las políticas nacionales y la estrategia internacional como posible fuente de cambio

En esta última sección, presentamos un breve análisis de la centralidad creciente de las “estrategias internacionales”, que los activistas de derechos humanos consideran “las formas en que los actores nacionales procuran utilizar un capital extranjero, como recursos, títulos, legitimidad y competencias [... para construir poder en su país”⁸³. Se examina también el modo en que esas estrategias interactúan con las tensiones del sistema de agentes que participan en la formulación de políticas penitenciarias punitivas y la implementación de las leyes penales a nivel nacional. Hemos estudiado los casos de dos países, Chile y México, que presentan mecanismos de negación similares, pero que se diferencian por la medida en que el activismo internacional de derechos humanos ha logrado modificar el pensamiento aceptado de los políticos y los expertos. El análisis indica que las estrategias internacionales de derechos humanos son eficaces cuando convergen con las dinámicas y modificaciones de la distribución del poder en las esferas penales nacionales. Si bien están fuera del control de los activistas, esas dinámicas y modificaciones de la distribución del poder, sin embargo, deben evaluarse y tenerse en cuenta si se desea que los intentos por introducir cambios tengan éxito.

En Chile, la politización de las políticas penitenciarias —es decir, el desplazamiento de los expertos en derechos humanos en favor de los tecnócratas de la reforma interesados en la eficiencia, la seguridad y la expansión del Estado penal⁸⁴— condujo a la actual crisis de la detención y a su negación frente a las exigencias internas y externas. No obstante, fue posible romper la lógica de la negación y lograr la introducción incipiente de políticas alternativas, ya que las estrategias de los activistas de derechos humanos, con sus diferentes temporalidades (desde comunicados de prensa en los que respondían a los escándalos y la presentación de informes periódicos hasta intervenciones extraordinarias de

83 Yves Dezalay y Bryant G. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 2002, p. 7. V. también Markus-Michael Müller, “De-Monopolizing the Bureaucratic Field: Internationalization Strategies and the Transnationalization of Security Governance in Mexico City”, *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 39, n.º 1, 2014.

84 P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, p. 224.

largo plazo instrumentadas a través de la creación de instituciones y del recurso a organismos internacionales), convergieron con las acciones de otros expertos y recibieron el respaldo de elites políticas transitoriamente marginadas dentro de un sistema de partidos altamente consensual y caracterizado por el estilo tecnocrático empleado para la formulación de políticas.

Las cárceles chilenas ocuparon una posición central en el quehacer del movimiento internacional de los derechos humanos en las décadas de 1970 y 1980, como parte de la lucha contra los regímenes autoritarios y el encarcelamiento por motivos políticos⁸⁵. Durante la década de 1990, las autoridades y los expertos esperaban que las reformas de los procedimientos penales resolviesen el problema de la superpoblación a través de la aceleración de los juicios y la reducción del número de personas en prisión preventiva⁸⁶, pero los expertos en derechos humanos quedaron al margen de los círculos que elaboraban las políticas penitenciarias. Tras la adopción de los nuevos procedimientos penales, la población penitenciaria creció un 50% entre 1994 y 2000 (de 20.954 a 33.051 detenidos), las acusaciones penales aumentaron de 21.966 en 1997 a 31.573 en 2000⁸⁷, y pronto se vio que las soluciones prometidas eran falsas. En diciembre de 2000, estalló la “crisis de las cárceles”, cuando 11.000 reclusos de una población carcelaria total de 31.000 organizaron una protesta en todo el país tras la muerte de siete detenidos en el incendio de un presidio. Las autoridades respondieron con un programa de construcción y privatización de prisiones⁸⁸. La crisis y las exigencias de una “reforma profunda” del sistema de justicia penal permitieron que las empresas privadas adquirieran una participación en el negocio del castigo y que los altos funcionarios y gerentes del Estado reemplazaran los conocimientos técnicos del ámbito correccional por competencias gerenciales⁸⁹. La crisis también transformó, otra vez, a las cárceles chilenas en un campo de batalla de los derechos humanos.

A finales de la década de 1990, los estudiosos de los derechos humanos una vez más apuntaron sus armas de derechos humanos hacia las cárceles. Las estrategias que emplearon eran de tres tipos: informativas, judiciales e institucionales. En 2000, los profesores de la Escuela de Derecho Diego Portales comenzaron a producir informes anuales sobre las violaciones de los derechos humanos bajo la democracia,

85 Los informes sobre derechos humanos de la década de 1970 dieron fama a las organizaciones de derechos humanos que documentaban las aberrantes violaciones de los derechos humanos perpetradas durante la dictadura. V. Yves Dezalay y Bryant G. Garth, “From the Cold War to Kosovo: The Rise and Renewal of the Field of International Human Rights”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, n.º 1, 2006.

86 Cristian Riego, “La prisión durante el proceso penal en Chile”, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, n.º 16, 1990; P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, p. 223.

87 V. Jörg Alfred Stippel, *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*, LOM, Santiago de Chile, 2006, p. 34; S. Salinero Echeverría, nota 46 *supra*, p. 115.

88 Tres semanas después de la primera protesta masiva en las prisiones chilenas, los ministros de Justicia y de Obras públicas anunciaron un programa para la construcción de cárceles para 16.000 reclusos y pusieron ese trabajo en manos de empresas privadas: *El Mercurio*, 14 de enero de 2001.

89 El gobierno privatizó las cárceles “a la francesa”, conservando las funciones de seguridad y supervisión de las cárceles y subcontratando las tareas de construcción y las operaciones, así como el suministro de “servicios” de alimentación, lavandería, asistencia médica y rehabilitación: *El Mercurio*, 14 de enero de 2001. Para consultar un análisis del proceso de privatización, v. P. Hathazy, “Democratizing Leviathan”, nota 43 *supra*, pp. 226-229.

centrándose en el tema de las cárceles⁹⁰. El Centro de Derechos Humanos de esa escuela aglutinó a otros grupos de derechos humanos: la Corporación para la Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU), fundada en 1980 y encargada de la defensa de personas detenidas⁹¹ y la nueva Confraternidad de Familiares y Amigos de Presos Comunes (CONFRAPECO), una organización de exdetenidos movilizadas bajo la bandera de los derechos humanos⁹². Durante cinco años, entre 2002 y 2007, el Ministerio de Justicia de Chile negó sistemáticamente la validez de los informes que describían las atroces condiciones que reinaban en las cárceles⁹³. Siguiendo un enfoque gerencial, las burocracias penitenciarias, del nivel superior al inferior, intentaron resolver simbólicamente los problemas de la violencia, los homicidios y el hacinamiento tratándolos como cuestiones de relaciones públicas y de imagen pública. Al mismo tiempo, contrataron equipos de expertos jurídicos locales y extranjeros para hacer ver que se estaban ocupando del problema. El Ministerio de Justicia contrató a sus propios especialistas en derechos humanos y a académicos de los ámbitos social y jurídico procedentes de Alemania, con la ayuda de la Agencia Alemana para el Desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)⁹⁴ (que ya no existe) con el propósito explícito de ayudar al Ministerio a regular la supervisión judicial de las cárceles⁹⁵. Tras dos años de trabajo y después de recibir la colaboración de estudiosos jurídicos de la Universidad Diego Portales y de la Universidad de Chile, en 2007 el ministro de Justicia decidió abandonar el proyecto y reemplazarlo por un plan más modesto encaminado a establecer puestos de jueces supervisores, que hasta ahora no se han creado.

Al no recibir respuesta alguna en los ámbitos nacionales, a mediados de 2000, los activistas de derechos humanos de la Escuela de Derecho Diego Portales desplegaron estrategias de internacionalización análogas a las empleadas durante la dictadura⁹⁶ y recurrieron a la CIDH. Promovieron una visita a Chile que dio cuenta del hacinamiento, la violencia del Estado, los abusos de los funcionarios, las deficiencias en las instalaciones y la falta de servicios de rehabilitación que

90 El informe de 2002 daba cuenta del hacinamiento, la falta de higiene, la insuficiencia de alimentos, el control de las cárceles por los reclusos con altos niveles de violencia y de muertes, así como del orden sumamente tenso provocado por la colaboración entre bandas abusivas y explotadoras y guardias despóticos. El informe también denunció los actos de tortura y los abusos físicos sistemáticos. V. Álvaro Castro y Martín Besio Hernández, "Chile: Las cárceles de la miseria", *Pena y Estado: Revista Latinoamericana de Política Criminal*, vol. 6, n.º 6, 2005.

91 CODEPU, "¿Quiénes somos?", disponible en: www.codepu.cl/pagina-ejemplo/.

92 CONFRAPECO, "Confraternidad de Familiares y Amigos de Presos Comunes - CONFRAPECO", *Idealist.org*, disponible en: www.idealist.org/es/ong/5f3558ab54bd4125b4ddd95146bfdb6a-confraternidadde-familiares-y-amigos-de-presos-comunes-confapreco-santiago-de-chile.

93 Centro de Derechos Humanos, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2010, p. 96.

94 Esa institución privada era propiedad de la República Federal de Alemania y, bajo el lema de la asistencia técnica (technische Zusammenarbeit), proporcionó ayuda para el desarrollo a países del Sur global entre 1975 y 2011.

95 V., por ejemplo, Johannes Feest, "Hacia un sistema de control de la ejecución de penas no privativas de libertad", *Boletín Jurídico del Ministerio de Justicia*, vol. 4, n.º 2, 2003.

96 V. nota 80 *supra*.

se encontraron en las cárceles del país⁹⁷. El CIDH viene demostrando un interés creciente en las condiciones carcelarias comunes a la región desde 1993⁹⁸. La visita de 2008, sumada a la presión política interna, obligó a la Dirección de Servicios Penitenciarios a reconocer que las condiciones en las cárceles eran deficientes y violatorias de los derechos humanos.

Frente a estos informes negativos y a los escándalos, finalmente, en 2009, el gobierno central decidió crear una comisión especial para que estudiara los problemas y propusiera soluciones. Ese órgano recibió el nombre de Consejo para la Reforma Penitenciaria y constituyó un espacio que permitió el regreso de muchos reformadores de la policía y de la justicia que habían sido desplazados cuando se implementaron las reformas⁹⁹. A principios de 2010, el Consejo presentó un informe en el que se abordaban los problemas del hacinamiento, la seguridad y la custodia, la insuficiencia de la infraestructura, la falta de “una oferta de rehabilitación adecuada”, la falta de integración entre el sistema cerrado y el abierto, y la ausencia de control judicial¹⁰⁰. El presidente electo Sebastián Piñera, de tendencia derechista, al principio no hizo caso del informe porque los “gerentes” de la administración penitenciaria hicieron grandes esfuerzos por negar, ocultar y minimizar las brutales condiciones de las cárceles chilenas¹⁰¹. El 8 de diciembre de 2010 estalló un motín en el Centro Penitenciario de San Miguel, un centro de detención diseñado para 1.100 reclusos, que en el momento del motín alojaba a 1.964 detenidos y que contaba con solamente treinta guardias. Ochenta y un reclusos murieron en un incendio originado durante los enfrentamientos¹⁰². Solo después de que la mayor catástrofe carcelaria de la historia de Chile ocupara las primeras planas de la prensa sensacionalista del mundo y de que los partidos de la Concertación, ahora alineados en la oposición, dieran a conocer las críticas de los expertos y los activistas de derechos humanos desplazados, el gobierno comenzó

97 Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, “Relatoría sobre Derechos de Personas Privadas de Libertad concluye visita a Chile”; Comunicado de prensa n.º 39/08, 2008, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2008/39.08sp.htm>.

98 En 1994, la CIDH declaró que se debían tomar medidas para “remediar las condiciones inhumanas en las cárceles” y comenzó a abordar esta cuestión en su informe anual de 1995. En 1998 publicó una recomendación, a partir de ese año comenzó a producir estudios sobre países, y en su 119ª período de sesiones, en marzo de 2004, creó una relatoría especial sobre los derechos de las personas privadas de libertad. V.: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/default.asp>.

99 El Consejo estaba compuesto enteramente por “especialistas” de centros de estudios y ONG: la Fundación Paz Ciudadana; el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, dirigido por Hugo Frühling; el Programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO, dirigido por Lucía Dammert; y Cristian Riego, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. A los expertos de los centros de estudios y de la universidad se sumaron el fiscal de la Corte Suprema y representantes de los ministerios de Justicia y del Interior. El ministro de Justicia les pidió que estudiaran el tema de la rehabilitación. V. Consejo para la Reforma Penitenciaria, *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*, Ministerio de Justicia de Chile, Santiago de Chile, 2010.

100 *Ibíd.*

101 Centro de Derechos Humanos, “Sistema penitenciario y derechos humanos”, en *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2010, p. 109.

102 Centro de Derechos Humanos, “Sistema penitenciario y derechos humanos”, en *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2011, pp. 111-113, sección “Incendio de la Cárcel San Miguel”.

a implementar algunas de las recomendaciones de la CIDH y del Consejo¹⁰³. Desde 2011, el gobierno apoya las reformas encaminadas a reducir la población carcelaria a través de sanciones alternativas en el caso de delitos menores y multas (pero sin incluir los delitos relacionados con drogas), ha introducido una política de indulto general para los delitos no violentos (Ley 20588 de Indulto general)¹⁰⁴ y ha puesto las decisiones sobre la libertad condicional en manos de una comisión especial encabezada por autoridades judiciales en lugar de delegados políticos (Ley 20587)¹⁰⁵. Las autoridades penitenciarias también han creado una Unidad de Derechos Humanos, que se ocupa de supervisar la situación de los derechos humanos. Esas medidas han servido para poner coto al crecimiento de los índices de encarcelamiento, pero los altos niveles de superpoblación y las graves deficiencias en materia de instalaciones, capacitación y seguridad física de los detenidos siguen existiendo¹⁰⁶.

El caso chileno es muy inusual en el sentido de que los activistas de derechos humanos contribuyeron a las nuevas políticas y a algunos cambios relacionados con la cantidad y la calidad del encarcelamiento. Esa participación dependió de una configuración social muy específica que debilitó la lógica de la negación y permitió el avance de políticas alternativas. Ello fue posible (a) porque los agentes situados en la periferia de la arena de la política penitenciaria pudieron lanzar estrategias eficaces (es decir, cuando los activistas de derechos humanos recurrieron a órganos supranacionales, en concierto con los expertos desplazados que trataban de recuperar su lugar); (b) cuando las autoridades políticas a cargo y los expertos que eran sus aliados vieron peligrar sus puestos debido al escrutinio internacional (como sucedió en las visitas e informes de 2008 y 2010); y (c) cuando los expertos perdieron su poder y su acceso directo al gobierno, como en 2010, cuando Concertación, la alianza de partidos de izquierda, perdió la presidencia a manos de la oposición derechista.

Esas condiciones son importantes a la hora de ponderar la viabilidad de las estrategias de internacionalización para enfrentar la negación política de la crisis de la detención a nivel local, lo que salta a la vista cuando se compara el caso de Chile con los acontecimientos conexos en México. Como se ha señalado más detalladamente en otras secciones, la adhesión de México al giro punitivo en la América Latina contemporánea fue inequívoca e incluso padeció la consiguiente “crisis de la detención”¹⁰⁷. Sin embargo, al comparar lo que sucedió en México con el caso chileno, es necesario tener en cuenta tres aspectos estructurales que contribuyeron a la falta de éxito de la estrategia de internacionalización de los activistas que afrontaron esa crisis: (a) la relativa debilidad de las organizaciones

103 *Ibid.*, pp. 113-118, sección “Reformas y avances desde 2010 a la fecha”.

104 Ley 20588, “Indulto general”, 22 de mayo de 2012, disponible en: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1040511.

105 Ley 20587, “Modifica el régimen de libertad condicional y establece en caso de multa la pena alternativa de trabajos comunitarios”, 8 de julio de 2012, disponible en: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1040829.

106 Centro de Derechos Humanos, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2014*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2014, p. 286.

107 M.-M. Müller, notas 30 y 36 *supra*; Markus-Michael Müller, “Penal Statecraft in the Latin American City: Assessing Mexico City’s Punitive Urban Democracy”, *Social and Legal Studies*, vol. 22, n.º 4, 2013.

de la sociedad civil en México, incluidos los grupos de derechos humanos; (b) las características especiales de la situación de seguridad de México, en particular, la gravedad de la “guerra contra las drogas” que, desde 2006, ha costado la vida a más de 100.000 personas¹⁰⁸; y (c) el legado de informalidad institucional heredado del régimen unipartidario autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó México de 1929 a 2000 y, tras un breve interludio, nuevamente desde 2012¹⁰⁹.

El año 2000 marcó el gran avance del proceso de democratización subnacional que se hallaba en marcha desde mediados de la década de 1990 a nivel nacional. Sin embargo, al analizar las estadísticas penitenciarias, la transición a un régimen pleno también coincidió con un incremento sin precedentes en la población carcelaria de México, que aumentó de 154.765 detenidos en 2000 a 247.888 en 2015¹¹⁰, empeorando el grave hacinamiento en los presidios del país y las sumamente problemáticas condiciones penitenciarias ya existentes en el México autoritario¹¹¹, como se señala en el informe de una evaluación del sistema carcelario mexicano realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 2014¹¹².

A primera vista, el hecho de que esos informes que describen claramente la grave situación de las cárceles del país sean publicados en forma periódica por instituciones públicas llevaría a pensar que las autoridades mexicanas están intentando hacer frente a la crisis de la detención. Sin embargo, un examen más detenido indica que no es así. Para comprender esta conclusión, es importante situar la crisis de la detención en México dentro del contexto de la creciente intensidad de la guerra contra las drogas y del deterioro, real y percibido, de la situación de seguridad del país, que coincidió con la última fase del proceso de democratización y con el viraje de México hacia el neoliberalismo a mediados de la década de 1990. A su vez, esta realidad, al igual que en otros países de América Latina, politizó las cuestiones de la delincuencia y la inseguridad, induciendo a los políticos y burócratas mexicanos a reclamar medidas de aplicación de la ley nuevas, mejores y más duras, así como penas más severas para los delincuentes¹¹³. Además, esa realidad hace que los políticos y los organismos de aplicación de la ley se esfuercen por demostrar su éxito en la lucha contra la delincuencia mediante la producción de “estadísticas políticas” que prueben que el gobierno está ganando su guerra

108 Kimberly Heinle, Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2015*, Justice in Mexico Project, University of San Diego, San Diego, California, 2016, disponible en: <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/04/DrugViolenceinMexico-Final-2015.pdf>.

109 V. Jay Longston, *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

110 Presidencia de la República, 4.º *Informe de Gobierno: 2015-2016. Anexo estadístico*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, 2016, p. 53.

111 Con respecto a estas últimas, v. Americas Watch, *Prison Conditions in Mexico*, Human Rights Watch, New York, 1991.

112 CNDH, *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2014*, CNDH, Ciudad de México, 2014.

113 Arturo Alvarado Mendoza, “La criminalidad y las políticas de seguridad en México”, *Cuestiones de Sociología*, n.º 10, 2014.

contra el delito porque arresta más y más “criminales”. Estos últimos, como en otros lugares de la región, habitualmente provienen de los segmentos más marginados de la población y distan de ser los criminales peores o más peligrosos¹¹⁴.

Los activistas de derechos humanos interesados en cambiar esta situación se enfrentan con dos grandes obstáculos. En primer lugar, como la seguridad es una prioridad central para los ciudadanos y los políticos mexicanos, y como la proliferación de los discursos sobre “seguridad ciudadana” ha dividido el espacio político mexicano entre los ciudadanos que merecen gozar de sus derechos y los “no ciudadanos” criminales, estos prácticamente no tienen quién los defiendan, ya que resulta cada vez más difícil reclamar abiertamente que se protejan y mejoren los derechos de los “no ciudadanos” criminales y criminalizados. Como señaló un asociado que trabaja para una ONG dedicada a estos problemas, “para muchos mexicanos, los perpetradores no merecen tener derechos humanos”, un concepto que se refleja en los graves problemas de financiación que experimentan los actores de la sociedad civil interesados en mejorar las condiciones de los presidios en México¹¹⁵.

En este punto, cabe mencionar que la sociedad civil mexicana es un tanto débil en comparación con otros países latinoamericanos. Esa debilidad se debe a los esfuerzos –a menudo exitosos– del PRI por cooptar grupos disidentes y a que esos esfuerzos se traducen en una forma de activismo cívico semioficial “financiado por el Estado”. Este escenario ha tenido consecuencias negativas para la credibilidad de muchas organizaciones cívicas del país, impidiéndoles integrarse cabalmente en la sociedad mexicana¹¹⁶. Como dijo un miembro de una ONG:

Históricamente, las ONG han servido para enriquecer a las personas que las dirigen y no rinden cuenta. Por lo tanto, la gente no les da dinero, lo que limita en forma sustancial la cantidad de dinero que usted, como organización, puede esperar del público¹¹⁷.

Este problema general es más grave para los grupos que luchan por los derechos de los detenidos, los cuales tropiezan con complicaciones y dificultades aún mayores causadas por el persistente legado de las prácticas informales de la cooptación y el clientelismo vigentes en el sistema político contemporáneo de México¹¹⁸. En efecto, la informalidad que prevalece en el sistema político mexicano se extiende al ámbito penal y socava las estrategias de internacionalización, como se ha observado en el caso de Chile. Los activistas mexicanos, en gran parte debido a su “debilidad” local, han tratado de internacionalizar sus acciones, pero, a causa de los altos niveles de informalidad en el país, esos esfuerzos han sido infructuosos. En palabras de un miembro de otra ONG:

114 M.-M. Müller, nota 30 *supra*, p. 233.

115 Entrevista personal con un miembro de una ONG, Ciudad de México, abril de 2008.

116 M.-M. Müller, nota 36 *supra*, pp. 101-102.

117 Entrevista personal con un miembro de una ONG, Ciudad de México, junio de 2006.

118 Acerca de las dificultades de los actores de la sociedad civil para acceder al gobierno, v. Sharon F. Lean, “Enhancing Accountability in Mexico: Civil Society in a New Relationship with the State?”, *LASA Forum*, vol. 45, n.º 1, 2014, disponible en: <https://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol45-issue1/Debate3.pdf>.

La verdad es que el Estado escucha, pero no cumple. En México no existe un sistema jurídico que aplique las recomendaciones o decisiones [en materia de derechos humanos] a nivel nacional. Esto significa que [el sistema de los derechos humanos] solo sirve como medio de presión política. Por desgracia, en nuestro ámbito jurídico, no hay posibilidad de aplicar los criterios internacionales a causas jurídicas concretas. Pese a que nuestra constitución confiere a los tratados internacionales el estatuto de leyes supremas, no hay mecanismos jurídicos institucionales que permitan la aplicación directa de la decisión [de un organismo internacional de derechos humanos]. No existe el sistema jurídico respectivo o el juez no está obligado a aplicar esas recomendaciones. Además, por otro lado, aunque los tratados internacionales de derechos humanos tienen el carácter de leyes supremas, es cierto que los jueces y que los miembros del poder judicial no tienen la capacidad de adoptarlas ni tienen conocimiento alguno acerca de esos tratados... Porque, para castigar a un gobernador o a un jefe de policía de los que se sabe dieron las órdenes, se necesita un juicio político ejecutado por el poder legislativo del estado respectivo o de nivel federal. Pero ese hombre sin duda tiene compadres entre los diputados y no lo van a enjuiciar. Por lo tanto, no hay manera, definitivamente no hay modo alguno de sancionar ni a los oficiales de policía de alto rango ni a los responsables políticos¹¹⁹.

Esta observación se extiende a la esfera de las mejoras carcelarias, por lo cual, debido a la informalidad prevaleciente que determina el funcionamiento del poder en el ámbito penal mexicano, las instituciones y mecanismos internacionales de derechos humanos pierden su poder cuando se trasladan a México. Otro problema estructural que afrontan quienes están interesados en mejorar las condiciones de las cárceles del país radica en que los expertos y los actores dominantes que fijan el programa de derechos humanos en el ámbito penal de México normalmente no provienen del activismo, sino que son académicos tecnocráticos cuya filosofía de trabajo está dominada por ideales de imparcialidad, eficiencia y neutralidad y que a menudo se adhieren a los programas políticos dominantes y a las prioridades de los organismos de financiación externos (los cuales, a la luz de la crisis de seguridad, en muchos casos tienden a desentenderse de la crisis de la detención en México¹²⁰). La aparente “neutralidad” de muchos expertos en derechos humanos, la informalidad que predomina en la política mexicana y la “estructura de oportunidad” que ofrece la “guerra contra las drogas” en México para la negación política de la crisis de la detención en el país son factores que, en última instancia, han menoscabado los resultados más favorables de los activistas que desplegaron estrategias internacionales.

119 Entrevista personal a un miembro de una ONG, Ciudad de México, julio de 2007, citada en Markus-Michael Müller, “The Struggle over Human Rights in Mexico”, en Klaus Hoffmann-Holland (ed.), *Ethics and Human Rights in a Globalized World*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009.

120 M.-M. Müller, nota 83 *supra*.

En ese sentido, frente a los agentes políticos, judiciales, administrativos o expertos que resisten, abortan o rechazan las luchas en favor de nuevas políticas, como sucede en México, las mejoras en las condiciones carcelarias del país solo podrán lograrse a través de alianzas y con el respaldo de los distintos agentes situados en las esferas penitenciarias nacionales. Los principios, acciones y anhelos de los activistas de derechos humanos deben manejarse con una sensibilidad aguda y con un conocimiento preciso de la estructura de intereses y estrategias de los agentes que participan en la definición de las políticas y prioridades penitenciarias a nivel nacional. La labor de los científicos sociales acerca de los presidios de la región y dentro de ellos es importante no solo para documentar las estructuras simbólicas y de poder que condujeron a la actual crisis de la detención y las fuentes que subyacen a su negación, sino que también será decisiva para la identificación de las múltiples opciones disponibles para superar la resistencia y producir cambios positivos.

En 1999, Nigel Rodley, Relator Especial de la ONU, vio en la “decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de estudiar las cárceles” la “única luz de esperanza” en la región¹²¹. Desde entonces, la CIDH ha producido numerosos informes de país, regionales y temáticos. En 2011, la CIDH concluyó su informe especial sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en el que recomendó intervenciones en diferentes sectores del ámbito penitenciario. En la esfera política propiamente dicha, recomendó la adopción de “políticas públicas integrales, orientadas a la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados”. A nivel judicial, sugirió adoptar medidas legislativas e institucionales “para asegurar el control judicial efectivo de la ejecución de las penas privativas de la libertad”, en particular, por parte de los jueces, y “las medidas necesarias para brindar asistencia legal pública”. A nivel administrativo, recomendó “ejercer un monitoreo de las actividades y decisiones de las autoridades” que se ocupan de asignar trabajos, conceder beneficios penitenciarios y dictar sentencias, a fin de prevenir irregularidades o prácticas de corrupción; “garantizar que las órdenes de libertad sean efectivamente notificadas”; “establecer sistemas de bases de datos que contengan la información... de todas aquellas personas sujetas a procesos penales”; e “implementar programas de seguimiento y apoyo postpenitenciario”. Por último, a nivel de los establecimientos penitenciarios, señaló la necesidad de establecer “mecanismos ágiles, equitativos y transparentes para la adjudicación de los cupos o plazas en los programas de estudio, capacitación y trabajo”¹²².

Cada una de esas políticas apunta a distintos sectores y dimensiones de los procesos que han llevado a la actual crisis de la detención y a su negación. Los estudios sociales y científicos son las mejores herramientas tanto para descifrar los límites que las tensiones inmanentes de los ámbitos penitenciarios imponen a la promoción de las políticas progresistas dentro de las cárceles como para identificar

121 Nigel Rodley, “Torture and Conditions of Detention in Latin America”, en J. E. Méndez, G. O’Donnell y P. S. Pinheiro, nota 24 *supra*, pp. 39-40.

122 CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Washington, DC, 2011, pp. 219-220, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>

las posibilidades que ofrecen en tal sentido. Para avanzar en esa dirección, es imprescindible reconstruir el sistema de las luchas de poder, que entrañan dinámicas políticas, judiciales, administrativas, burocráticas, sociales y reformistas.

Conclusión

En este artículo, hemos evaluado las causas y consecuencias de lo que hemos dado en llamar la crisis de la detención en América Latina contemporánea. Esa crisis, como hemos demostrado, se hace más visible en la superpoblación de los sistemas penitenciarios altamente informales de la región, que da lugar a constantes violaciones de los derechos humanos y a la violencia en los lugares de detención. Hemos situado esos factores en su contexto político y burocrático penal y hemos reseñado el papel algo paradójico que desempeñaron la democratización, los cambios de régimen político y las políticas partidarias, así como la neoliberalización y la posneoliberalización, en la aparición de un “giro punitivo”, en la región que originó el surgimiento de proyectos de reforma penal impulsados por el Estado, los cuales, sumados al aumento del populismo penal, condujeron a un aumento sin precedentes de los índices de encarcelamiento y a la negación de la violencia carcelaria y las violaciones de derechos humanos en las instituciones penales de América Latina por parte de los sectores políticos y judiciales y de los expertos. Esa negación produjo un estado de abandono institucional que es preservado por los intereses de los políticos y del poder judicial, quienes niegan la violencia carcelaria y las violaciones de los derechos humanos a la vez que promueven y producen mayores castigos.

Analizando los ámbitos en los que se cuestiona la negación de las violaciones de derechos humanos en las cárceles de América Latina, hemos demostrado cómo, en condiciones de abandono producidas por los sectores políticos y judiciales, los derechos humanos y los foros internacionales se transforman en elementos de último recurso para los reclusos y los activistas de derechos humanos, lo que convierte a las cárceles en objetivos para las intervenciones humanitarias. Sin embargo, esas intervenciones operan en función de las tensiones de las esferas penales nacionales, lo cual en la mayoría de los casos lleva a negar la violencia estructural de las condiciones carcelarias latinoamericanas, a la vez que se sigue demostrando la “voluntad de mejorar”. No obstante, en algunos casos, las estrategias internacionales de derechos humanos han contribuido a cambiar las políticas, llevándolas más allá de la preocupación meramente simbólica.

Una consecuencia analítica y práctica importante de nuestros hallazgos es que las normas, preceptos, discursos e instituciones internacionales de derechos humanos no son la panacea que permitiría superar la crisis de la detención en América Latina. Las esferas penales de América Latina son lo que Dezalay y Garth llaman “sistemas de dos niveles”. Esos sistemas están compuestos por una elite cosmopolita que difunde e importa “grandes principios”, en el nivel superior, y por agentes, actores y burócratas “ordinarios”, cuyas prácticas de rutina se siguen

definiendo con base en las prácticas de “clientelismo y apadrinamiento”¹²³, en el nivel inferior. La separación social e institucional entre esos dos niveles es de tal calibre, que el impacto de los actores que promueven la mejora de las prácticas locales mediante la internacionalización choca con limitaciones estructurales si esos dos niveles no están sincronizados.

Los importadores cosmopolitas trabajan para construir un Estado nuevo, internacionalmente aceptable y legítimo, pero se enfrentan con prácticas profundamente enraizadas en todos los niveles sociales y con las personas que sostienen esas prácticas de maneras que terminan por beneficiar a la elite cosmopolita... La desvalorización o descalificación de la justicia local y de los Estados locales en América Latina (y en otros lugares) motivada por su estrecho vínculo con el apadrinamiento y el clientelismo también confiere legitimidad y prestigio a quienes se encuentran en la cima del sistema de dos niveles. Obtienen reconocimiento, en parte, por lo sofisticado de sus críticas. Dicho de otro modo, su distancia, sus conexiones cosmopolitas y su credibilidad les permite presentarse como una casta noble que habla en favor de soluciones nuevas y sofisticadas para el Estado y la economía¹²⁴.

En este sentido, el camino por seguir y la vía posible para solucionar la crisis de la detención en América Latina contemporánea dependen de la creación de alianzas internas e internacionales que generen sincronía entre esos dos niveles de las esferas penales cada vez más internacionalizadas. Obviamente, en los contextos hiperpolitizados de las “democracias violentas” y las “democracias de la seguridad”, donde las carreras políticas se construyen sobre la base de la (re)producción y negación de esta crisis, esos esfuerzos chocarán con una fuerte resistencia. Sin embargo, este es, en nuestra opinión, el único camino capaz de lograr un cambio estructural en los sistemas penitenciarios de la región. Ese cambio debería entrañar también un replanteo crítico y una mayor autorreflexión por parte de los activistas, estudiosos y expertos interesados en el tema, quienes, a menudo involuntariamente, han contribuido a esta crisis a través de su labor bienintencionada. Mientras sigan proliferando los discursos engañosamente progresistas como el de la “seguridad ciudadana”, que implícitamente marca a los delincuentes como no ciudadanos, y mientras las esferas penales de la región sigan dominadas por expertos tecnocráticos centrados en la eficiencia, no habrá mejoras, ni siquiera en el largo plazo. Para solucionar la crisis de la detención en la región es indispensable entender mejor las consecuencias imprevistas de las reformas penitenciarias y de los múltiples intereses en juego. Tenemos la esperanza de que, al echar luz sobre el escenario institucional, político y burocrático en el que se despliegan esas reformas, el presente artículo contribuya a que los profesionales cobren conciencia acerca de esta situación y los ayude a orientarse en el hiperpolitizado terreno de las reformas penales en la región.

123 Y. Dezalay y B. G. Garth, nota 83 *supra*, p. 249.

124 *Ibid.*