

INFORME 2018

Comisionado Parlamentario Penitenciario

(VERSION PRELIMINAR)

“¡Tía, tía! ¡Me llamaron del Parlamento!”

Así le comentó un interno de 22 años a su familia, por teléfono, que había sido visitado por la Oficina del Comisionado Parlamentario. Llevaba tres años preso. Había cometido una infracción meses después de quedar huérfano en un hecho de violencia doméstica, a poco de cumplir los 18 años. Durante ese tiempo en la cárcel no recibió asistencia penitenciaria relevante. Solicitó estudiar, trabajar y tener atención psicológica. Se tomó su caso y se hicieron las gestiones correspondientes.

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

El presente informe resume la tarea de supervisión o monitoreo del sistema penitenciario que, por Ley 17.684, realiza el Comisionado Parlamentario Penitenciario al servicio del Parlamento Nacional.

Encontrarán aquí información sobre las actividades realizadas y sobre la situación de las cárceles en el Uruguay, a lo que se suma un conjunto de recomendaciones que se basan en las conclusiones que podemos extraer de los relevamientos realizados.

El monitoreo de las unidades penitenciarias demanda una presencia constante en los diversos centros. Esta acción es complementada con la tarea institucional de tender redes en torno a problemas humanos que requieren atención y solución.

Hay una actividad cotidiana que es difícil de registrar en las páginas que siguen pero que es parte también central de nuestra tarea: ella es el constante intercambio con nuestras contrapartes –autoridades, directores de unidades penitenciarias, operadores, técnicos– a los que hacemos llegar tanto recomendaciones como planteos puntuales. Muchas veces a partir de ese diálogo es que se pueden resolver problemas serios, disminuir tensiones o incorporar cambios en la gestión o en los servicios. Todos aprendemos de esos intercambios y diálogos, pues comprendemos la complejidad que implica la construcción de ciudadanía y la protección de los derechos de todos.

Además, diariamente realizamos gestiones para zanjar conflictos, alertamos de tensiones o solicitamos medidas urgentes sobre situaciones que afectan gravemente la vida de las personas: amenazas, extorsiones, problemas de salud, condiciones inadecuadas de reclusión, posibles abusos de otros internos o eventuales malos tratos del personal. Prevenimos, asistimos, alertamos. También realizamos mediaciones cuando podemos disminuir tensiones.

Además, en casos que entendemos siguen pendiente de resolución y que implican un evidente a los derechos humanos, realizamos acciones judiciales, ya sea por la vía de denuncias penales como de acciones de amparo o de habeas corpus.

También impulsamos instancias de diálogo, reflexión y análisis de la realidad penitenciaria, ya que buscar nuevos caminos para las políticas públicas es también cumplir con nuestro mandato legal de promoción de los derechos.

Cabe agradecer muy especialmente a todas las personas privadas de libertad y a sus familiares que diariamente nos confían sus historias buscando mejores posibilidades de vida. Sus relatos nos muestran todo lo que hay para hacer y nos dan pistas sobre

nuevos rumbos para las políticas públicas. Se trata frecuentemente de historias de vidas que han sufrido múltiples desamparos y adversidades, y que buscan nuevas oportunidades. La ilusión con que nos relatan sus periplos nos abruma y frecuentemente sentimos que tenemos pocas respuestas, pero ella también nos obliga a esmerarnos en la tarea.

Dejo constancia y agradecimiento del apoyo recibido de la Comisión Bicameral de Seguimiento del sistema Carcelario. Hemos mantenido reuniones periódicas formales y con los integrantes de la comisión mantenemos fluído contacto sobre nuestras acciones. He tratado de mantenerlos al tanto de las novedades que surgían –a veces buenas noticias, muchas veces malas noticias– y también han estado solícitos ante nuestras consultas. La ruta que he seguido es también fruto de esos intercambios y es un honor asumir que brindamos información y asesoramiento a todas las bancadas parlamentarias, a cuyo servicio estamos.

Muy importante sigue siendo el apoyo de la Comisión Administrativa de la Asamblea General y en particular de su secretario Wilder Leal. Mi agradecimiento a su constante respuesta a nuestros planteos de apoyo logístico y de espacio físico para la tarea, en aumento ante el volumen creciente de trabajo que enfrentamos durante el año.

Asimismo, ha sido muy importante el apoyo que nos ha expresado la nueva presidenta de la Asamblea General, la senadora Lucía Topolansky, quien estuvo cerca en todo el proceso que llevó al surgimiento de esta Oficina. Con ella venimos trabajando sobre los pasos necesarios para seguir fortaleciendo e institucionalizando la Oficina del Comisionado Parlamentario (OCP) como organismo de contralor parlamentario y fomento de los derechos humanos. Asimismo, cuando la magnitud de las situaciones que enfrentábamos lo indicaba, nos reunimos con ella para darle información de primera mano de nuestros pasos y acciones.

Quiero también agradecer la colaboración del Ministerio del Interior y del Instituto Nacional de Rehabilitación. Recorremos todo el sistema penitenciario y todos los sectores de las cárceles. En nuestras recorridas tratamos de dejar apuntes y comentarios que puedan servir para la gestión y para mejorar las condiciones de rehabilitación de las personas privadas de libertad. La defensa de los derechos humanos es una tarea de todos y los buenos resultados llegan cuando se trabaja en conjunto, a veces a partir de roles contrapuestos que implican miradas diferentes sobre la realidad pero con la misma meta: promover la dignidad de las personas.

En este mismo sentido, agradezco los testimonios, informaciones y puntos de vista que durante el año nos dieron muchísimos funcionarios que creyeron que nuestra tarea puede ser de utilidad para mejorar la realidad penitenciaria.

También corresponde agradecer a múltiples instituciones que nos han brindado información, testimonios, o nos han acercado su manera de ver las cosas para la confección de este informe. Espero que se vean reflejados en el resultado final.

Un agradecimiento especial al Profesor Juan Ceretta, titular de la Cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la UDELAR por su constante apoyo, no solo para judicializar los temas más graves sino para reflexionar junto a nuestro equipo en todos los temas de nuestra tarea. Lo mismo debo agradecer al Profesor Manfred Nowak y al equipo de la Procuración Penitenciaria de Argentina: con ellos he compartido preguntas, desafíos temáticos y dudas éticas. Las respuestas de todos ellos, además de ser un aprendizaje, han sido siempre estimulantes e inspiradoras.

Finalmente, mi reconocimiento y agradecimiento a cada uno de los integrantes del equipo de la Oficina. Han trabajado de manera intensa y comprometida... siempre abiertos a pensar y buscar nuevos caminos para cumplir con eficiencia el mandato que tenemos. Trabajar en equipo es darse cuenta que se logran cosas que uno no lograría sin los demás. Demás con nombre y apellido. Este es el caso. Mi reconocimiento y felicitación por el trabajo serio y comprometido a: Graciela Riephoff, Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Estela Malaguez, Daniel Castro, Tabaré Martínez, Silvia Sturla, Alejandro Bonanni, Mariana Iglesias, José Pedro Rossi, Patricia Banchemo, a quienes se suman Agustina Gari, Joaquín Avedian y Joaquín Arigón como voluntarios. Seguimos: “el partido es a mil...”.

Dr. Juan Miguel Petit
Comisionado Parlamentario Penitenciario

Nota conceptual

Este Informe Anual 2018 que se presenta a la Asamblea General del Parlamento Nacional, primeramente a la Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Carcelario, forma parte de la actividad y de las atribuciones del Comisionado Parlamentario para promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Hemos tratado –y trataremos en los años de nuestro mandato– de mantener una continuidad en los capítulos de este reporte, no sólo para conservar la misma estructuración del enfoque sino también para facilitar las lecturas comparativas de sus diversos aspectos año tras año.

Durante nuestro trabajo vamos desarrollando –y esperamos seguir haciéndolo– mejores instrumentos de observación y medición, a la vez que seguimos profundizando nuestro conocimiento del sistema y diálogo con las contrapartes: autoridades, directores, mandos medios, funcionarios, responsables de programas y, por supuesto, con los internos, sus familias y allegados.

Notarán los lectores que algunas definiciones y descripciones temáticas vienen del informe anterior. A la vez, hemos incorporado en todos los temas nuevas informaciones y reflexiones, en particular en todo lo que tiene que ver con los problemas detectados, las buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones. Los datos estadísticos –al margen de que en muchos de los indicadores seguimos trabajando con el Instituto Nacional de Rehabilitación sobre la definición y alcance de los mismos y la manera de hacer los relevamientos– permiten tomar el pulso al metabolismo penitenciario.

A su vez, como parte de nuestro propio ejercicio de reflexión y trabajo sobre los temas penitenciarios y las modernas tendencias penitenciarias y enfoques de derechos humanos, he creído pertinente utilizar lo menos posible los términos “tratamiento” y “rehabilitación”. Si bien es cierto que existe un gran debate académico en todo el mundo sobre el sentido o no de esos términos en la ciencia criminológica y en el penitenciarismo, creo que es más claro y unívoco hablar de educación, actividades socioeducativas o integración social. La referencia a “rehabilitación” o “tratamiento” tiende a llevarnos a un enfoque biológico o médico, donde parece que los esfuerzos del sistema deben ser para “arreglar”, “reparar” algo que está roto, a partir de un diagnóstico neto y definido y con una terapéutica clara y científica. Nos parece que el reingreso a la vida en libertad no encaja en esos conceptos limitados.

No creemos pertinente continuar con enfoques positivistas o neo positivistas, que buscan determinar elementos objetivables y palpables para saber quién está “destinado” a cometer delitos y así, sabiéndolo, determinar y clasificar su peligrosidad. Por otro lado, la criminología crítica latinoamericana mucho aportó para entender la “criminalización”, resultado “iatrogénico” del actuar de los mecanismos de control social. Pero hay enormes vacíos conceptuales a llenar sobre las claves a implementar en políticas públicas para asegurar la integración ciudadana de quienes pasan por la cárcel. También para prevenir la violencia con ciudadanía y derechos, antes y después de la cárcel.

Nuestra visión es que es el trabajo sobre todos los aspectos implicados en la dignidad humana –educación, salud, trabajo, participación, cultura- son la clave para superar las acciones de trasgresión tipificables como delitos o las actitudes reñidas con una vida armoniosa con los demás.

Si bien es claro que dentro del sistema penitenciario –también afuera– hay personas que requieren un tratamiento específico ante afecciones diversas –salud, por ejemplo–, lo que separa la normalidad esperada del delito (trasgresión), es un área intangible, que pasa más por lograr que todas las personas carguen sus mochilas vitales con derechos –educación, empleo, cultura, habilidades sociales– para enfrentar diversas adversidades, que por mecanismos reparatorios mecanicistas “pieza por pieza”.

Es por eso que nuestra visión, tendiente a un sistema de privación de libertad propio del siglo XXI, toma la idea de integración social como objetivo del sistema penitenciario y de actividades psico socio educativas como sostén de la convivencia, adoptando ciertas normas internacionales y nacionales –en particular las “Reglas Mandela” y el mandato del art. 26 de la Constitución– como fuentes normativas obligatorias e inspiradoras de las políticas para esta temática.

I. EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO

El Comisionado Parlamentario Penitenciario, según el mandato legal que lo regula, es una oficina de supervisión (monitoreo) parlamentaria de los derechos humanos en el sistema penitenciario, con amplias atribuciones para visitar e inspeccionar las unidades penitenciarias, solicitar información, formular denuncias y recomendaciones y promover los derechos humanos (recursos de *habeas corpus*, amparo, denuncias penales) y cooperar con los organismos internacionales de derechos humanos. También está en sus atribuciones pedir información a otros organismos públicos vinculados al tema, preparar investigaciones específicas y presentar un informe anual ante la Asamblea General.

El Comisionado Parlamentario es un agente de derechos humanos para las situaciones de privación de libertad que realiza una tarea *preventiva* –detectando problemas, recorriendo y observando situaciones de riesgo para los derechos fundamentales–, *reactiva* –planteando los temas relevados a las autoridades correspondientes, recibiendo y formulando denuncias, presentando recomendaciones y propuestas–, de *promoción* –generación de conocimiento, sensibilización, educación en derechos humanos y judicializando los casos cuando la situación lo amerite (*habeas corpus*, acción de amparo, denuncia penal).

La Ley 17.684, de agosto de 2003, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, establece en su artículo 1º que su cometido principal es “asesorar al Poder Legislativo en su función de contralor del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial”. En ese mismo artículo dice que también “le competará la supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado”.

El art. 2º de la referida ley establece las atribuciones del Comisionado Parlamentario, las que abarcan un amplio espectro: la promoción de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, solicitar información y formular recomendaciones sobre la temática, recibir y procesar denuncias, inspeccionar los establecimientos carcelarios, preparar estudios e informes temáticos, pedir información a organismos públicos u organizaciones vinculadas a la realidad penitenciaria, presentar recursos de amparo, *habeas corpus* o denuncias penales cuando las circunstancias lo ameriten, cooperar con organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Además, como en el presente ejercicio, rendir un informe anual a la Asamblea General.

En otras palabras, el funcionamiento de la institución implica varias modalidades de trabajo: el monitoreo del sistema penitenciario (seguimiento de su estado de situación y recepción y gestión de quejas y denuncias, ya sea sobre las condiciones generales de reclusión como de negaciones o afectaciones individuales de derechos), la promoción de los derechos humanos (acciones que por diversas vías, desde denuncias judiciales hasta actividades de sensibilización, vuelvan más conocidos y accesibles los derechos humanos: educación, salud, cultura, etc.) y la realización de investigaciones y estudios sobre temas específicos.

El monitoreo se realiza a partir de visitas programadas o sorpresivas a todos los establecimientos. Debemos entender por visita la presencia de uno o más integrantes de la oficina por un mínimo de dos horas en un establecimiento, en el cual se desarrollan actividades que permiten conocer su estado de situación: recorridas, entrevistas individuales o grupales con internos, realización de relevamientos, observación de las instalaciones y del funcionamiento del lugar, diálogo con las autoridades y funcionarios. El monitoreo también se realiza a partir de planteos, denuncias o solicitudes que recibe la oficina, ya sea de internos o de sus allegados o de otras fuentes.

La promoción de los derechos humanos se lleva adelante a través de una variedad de acciones. Se promueven los derechos humanos de las personas privadas de libertad – ese es el foco del mandato– con actividades de difusión, intercambio o sensibilización sobre temas que se considera estratégicos para el buen funcionamiento del sistema penitenciario o que remiten a temas que es necesario abordar, como la prevención social, la integración comunitaria post penitenciaria o la existencia de condiciones de crianza favorables en la primera infancia para la generación de capacidad empática. Estas acciones se realizan con internos (talleres, reuniones grupales, circulación de materiales), con familiares u organizaciones sociales. Pero también son promoción de los derechos humanos las acciones de judicialización previstas como herramientas de trabajo en la Ley 17.684 que pueden llevar a resolución judicial (vía amparo, *habeas corpus* o incluso mediante denuncia penal) situaciones que se consideren de clara vulneración de derechos. Asimismo, estas herramientas de promoción constituyen una vía de litigio estratégico, que puede generar innovaciones en la política penitenciaria o aun en políticas sociales vinculadas.

Las investigaciones temáticas o estudios focalizados se realizan sobre temas emergentes o estructurales que se consideran de urgente atención o que son estratégicos para el desarrollo de un sistema penitenciario basado en los derechos humanos.

En suma, monitoreo, promoción e investigación son, entonces, los tres pilares básicos de la tarea.

Tal como lo establece la Ley. 17.684, las herramientas para el trabajo del Comisionado son las típicas de los mecanismos ombudsman (mediación entre la ciudadanía y la

Administración): solicitud de información, presentación de denuncias (judicialización de los casos), planteo de recomendaciones, relacionamiento interinstitucional con las partes involucradas, presentación de informes.

Es a partir de estas herramientas y de la interlocución con diversas contrapartes institucionales y sociales, que el Comisionado Parlamentario colabora para que el Parlamento tenga una importante presencia en un tema de alta sensibilidad, asesorándolo en su función de contralor y trazando líneas para la construcción de políticas públicas.

En la tarea cotidiana, estas funciones hacen que la observación (monitoreo) del sistema oscile entre el caso particular –concreto y urgente– y la situación general –estructural– del sistema. Los casos individuales son los que permiten entender la situación general. Su atención revela muchas veces las carencias generales existentes y cuestiona sobre cuáles son los mejores mecanismos para avanzar hacia un sistema penitenciario integral, eficiente y rehabilitador. El diálogo con las contrapartes, el planteo de recomendaciones, solicitudes concretas de solución, buenos oficios y mediaciones, son cosa de todos los días. Cuando el sistema todavía no tiene las respuestas adecuadas –por falta de recursos materiales, técnicos y por malas condiciones de reclusión–, el camino es aportar para la construcción de políticas públicas que permitan avanzar en la calidad garantista del sistema. Pero también, y de acuerdo a lo previsto por la Ley Nº 17.684, la judicialización de las situaciones es a veces también necesaria. Esto es claro en los casos de hechos con apariencia delictiva. Pero también está claro que en los casos de derechos que están en riesgo o están siendo negados –por ejemplo: ausencia de acceso a tratamientos de salud mental, adicciones, falta de acceso a educación básica (alfabetización), capacitación, trabajo– el recurso de amparo o el *habeas corpus* correctivo son herramientas posibles para zanjar graves situaciones. Esta tarea, generalmente invisible, evita grandes conflictos y daños.

Cabe señalar también que en 2002 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que fue ratificado por Uruguay en 2005 y que establece la creación de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. La Ley 17.684, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, fue aprobada el 14 de agosto de 2003, dando al Comisionado Parlamentario todas las atribuciones típicas de un “mecanismo nacional de prevención de la tortura”: independencia funcional, idoneidad técnica, visitas periódicas a centros carcelarios, recepción de denuncias y formulación de recomendaciones, acceso a toda la información relativa a las personas privadas de libertad, acceso a todas las cárceles y sus instalaciones.

El Uruguay, en la materia de supervisión parlamentaria del sistema penitenciario, fue pionero en el mundo. Casi en el mismo momento que se creaba el instrumento “mecanismo nacional de prevención de la tortura” por las Naciones Unidas, en Uruguay nacía el Comisionado Parlamentario, con un foco más acotado que los

“mecanismos nacionales de prevención” pero con la misma naturaleza y objetivos: monitorear, observar algunas de las áreas más sensibles para los derechos humanos: la privación de libertad.

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, por Ley 18.446 del 24 de diciembre de 2008, con mandatos de promoción y protección de los derechos humanos en todas las áreas, cuya ley de creación establece que “tendrá la función de mecanismo nacional de prevención de tortura”, implica que el país tenga dos organismos parlamentarios con mandato en el monitoreo de derechos humanos en las cárceles.

¿Sobreposición de funciones? ¿Dos organismos haciendo lo mismo o cosas parecidas?
¿Dos mecanismos nacionales de prevención?

El jeroglífico tiene solución.

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2002 (resolución 57/199), prevee la existencia de “mecanismos nacionales de prevención” con integración plural. O sea: no es inexcusable que sea un solo organismo, institución, agencia u oficina el encargado de actuar como “mecanismo nacional de prevención”.

¿Qué dice la norma internacional, ratificada por Uruguay?

Primero que nada: es razonable ver para qué se creó el nuevo Protocolo, adicional a la Convención contra la Tortura. Lo dice su artículo 1: para “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

¿Qué dice sobre los “mecanismos nacionales de prevención”? En el artículo 17 dice que se designarán “uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional”. En el artículo 18 se establece que estos mecanismos: deberán tener “independencia funcional”, “independencia de su personal”, “capacidades y conocimientos profesionales requeridos”. El artículo 19 establece sus tareas: “examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención”, “hacer recomendaciones a las autoridades competentes”, “hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existentes”. Y el artículo 19 obliga a los Estados a permitirle a los mecanismos de prevención acceder “a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención”, “acceso a todos los lugares de detención”, “posibilidad de entrevistarse con todas las personas privadas de libertad, sin testigos”, “libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar”.

Subrayamos de nuevo: el Protocolo fue aprobado en 2002 y ratificado por Uruguay en 2005, siendo la Ley del Comisionado Parlamentario de 2003.

Creemos entonces ¹ que el Comisionado Parlamentario tiene las características (mandato, naturaleza y atribuciones) de un mecanismo nacional de prevención de la tortura, según lo previsto por la norma del Protocolo contra la Tortura.

A la vez, hemos tomado nota de que la posición del Sub Comité contra la Tortura es tomar como “mecanismos nacionales de prevención” a aquellos que realizan una tarea netamente “preventiva”, o sea que no toman casos individuales ni presentan denuncias o litigan sobre ellos contra el Estado.

Esta es la posición que ha sostenido el Sub Comité, la que no es aceptada pacíficamente por todos los actores del escenario internacional.²

Esa es la posición también fijada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en sus documentos técnicos, entendiendo que los mecanismos nacionales de prevención deben detectar riesgos de tortura pero no investigar ni presentar quejas concretas. “Un mecanismo nacional de prevención no es un cuerpo investigativo. El mandato de un mecanismo nacional de prevención difiere de otros cuerpos que trabajan contra la tortura en su abordaje preventivo: busca identificar patrones y detectar riesgos sistémicos de tortura, más que investigar o adjudicar quejas referidas a tortura o malos tratos”.³

Por nuestra parte, entendiendo que somos un mecanismo nacional de prevención de la tortura (puede escribirse con o sin mayúsculas), creemos que poco aporta debatir esta posición del Sub Comité. Hay muchísimo trabajo de derechos humanos por hacer en las cárceles como para perderse en los vericuetos legales de los mecanismos internacionales de protección, sumamente importantes pero a veces demasiado intrincados. Dejando a un lado este análisis normativo y nuestra conclusión sobre el mismo, hemos optado por la vía palpable y constructiva de establecer acuerdos de trabajo con nuestras contrapartes y avanzar en el tema (en el terreno de los hechos y las personas reales). Así, podemos decir que trabajamos en conjunto y muy intensamente con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, con todas sus áreas, incluyendo su Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y su Área de Denuncias, aliados naturales, legales y vocacionales en esta tarea. Vale decir que valoramos mucho sus aportes, sus acciones y que nos enriquecemos en la tarea conjunta, los acuerdos y los debates.

¹ Vale la pena recordar que la Ley 17.684 mandata al Comisionado Parlamentario a “promover el respeto de los derechos humanos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad”.

² Solemos tener “en carpeta” estas definiciones. Visitamos en Ginebra a los asesores técnicos del Sub Comité de la Tortura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y periódicamente conversamos del asunto con diversos expertos. También los analizamos y discutimos con los queridos y valorados colegas de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

³ “Preventing torture. The role of National Preventive Mechanisms. A practical Guide”. ACNUDH, Naciones Unidas, 2018.

Expresión de esto es el Acuerdo de Cooperación y Apoyo Recíproco firmado con esa Institución el 3 de julio de 2018. El mismo marcó una nueva etapa para el trabajo conjunto entre ambas instituciones parlamentarias, trazando líneas claras para la realización de actividades conjuntas, intercambio de informaciones y acciones compartidas. También establece cómo se canalizarán los casos individuales y que ambas instituciones estarán en contacto en los temas comunes que los ocupan, incluso realizando visitas conjuntas.

Teniendo en cuenta la importancia de la tarea, su volumen, la limitación de recursos y que ambas instituciones tienen naturaleza parlamentaria, es de fundamental importancia la coordinación y sintonía de estos dispositivos.⁴ Tanto el Acuerdo de Cooperación firmado como el trabajo cotidiano de intercambio de casos, consultas, actividades académicas y de sensibilización conjuntas, acciones de promoción y *advocacy* de derechos ante diversos organismos realizadas de manera conjunta y documentos de asesoramiento elevados también en conjunto a Comisiones del Poder Legislativo, indican que la existencia de mandatos similares y en algunos aspectos comunes, lejos de ser un problema cuando existen acuerdos concretos de trabajo constituyen una fortaleza y una buena práctica en la experiencia de la promoción y monitoreo de derechos humanos.

La tarea del Comisionado Parlamentario tiene como estándar normativo desde el cual observar el sistema penitenciario, el conjunto de normas nacionales (Constitución, leyes, reglamentos y decretos) e internacionales (pactos, convenciones, recomendaciones del sistema internacional de los derechos humanos) que regulan la privación de libertad desde una perspectiva de derechos humanos.

Siguiendo los fundamentos anteriores, bien cabe volver a subrayar la visión vanguardista de los legisladores que impulsaron la creación del Comisionado Parlamentario, dotándolo de un mandato tan amplio como *sui generis* que suele ser subrayado en el concierto internacional como una notable herramienta de protección y promoción de los derechos humanos.

Sin dejar de lado esta constelación de normas, hemos tomado las recientemente renovadas Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, más conocidas como “Reglas Mandela” y aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015. Estas normas constituyen un “piso mínimo” que todas las cárceles deberían cumplir. Son una referencia, un documento claro y contundente, que refleja el acuerdo de todos los países del mundo sobre las funciones básicas que un sistema penitenciario debe cumplir para poder reinsertar socialmente a quienes han delinquido.

A partir de las “Reglas Mandela”, según las situaciones que se pretende relevar – muertes en custodia, actividades socio educativas, salud, convivencia, etc.–

⁴ Ver Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, arts. 1, 3 y 4.

elaboramos diversos cuestionarios para guiar el trabajo de registro en los centros penitenciarios.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

Durante 2018 se trabajó en dos líneas desde la Oficina (OCP).⁵ Por un lado, en el fiel cumplimiento del mandato de la Ley 17.684, supervisando el sistema penitenciario y realizando recomendaciones, gestiones y acciones de promoción para la mejor garantía de los derechos humanos. Por otro lado se trabajó para generar o “traccionar” cambios positivos en la protección de los derechos humanos a partir de las situaciones de vulneración graves que se detectaban en nuestros recorridos.

Como al inicio de todos los años, realizamos una jornada de planificación donde en intercambio con los asesores y asistentes de la Oficina se establecen las pautas de trabajo del año y se marcan prioridades.

El equipo de asesores se divide en “brigadas”, las que visitan regularmente las cárceles que tienen asignadas, contando cada “brigada” con un integrante que actúa como punto focal. Asimismo, se acordó seguir trabajando sobre las “guías” o cuestionarios para los diversos relevamientos, que pueden tener objetivos distintos: a veces son temáticos, otras refieren a una unidad penitenciaria o un sector de la misma, también puede ser a raíz de una situación denunciada o a estudiar. Para mejorar la definición del tipo de visita que se realiza, definimos la siguiente tipología de visitas: visita regular (las que realizan las brigadas a las unidades asignadas regularmente), visita de auditoría (la realizada para tener un panorama general de una unidad), visita de relevamiento (la realizada para observar una parte de una unidad o un tema o temas específicos de la misma).

También establecimos un mecanismo para canalizar situaciones que nos llegan y que implican riesgos concretos e inmediatos a la vida. Hemos denominado estas situaciones como “Acciones Urgentes” y las enviamos con esa denominación a las autoridades.⁶

El trabajo de campo implica la realización de un régimen de visitas periódicas y sistemáticas a los centros de reclusión. Esto incluye a todas las unidades del país. Las visitas tienen un contenido variado. Por un lado, se mantienen entrevistas con los internos, muchas de ellas a partir de su propia solicitud o a pedido de familiares que se comunicaron con la Oficina. Durante las visitas también se recorren diversos sectores

⁵ OCP: Oficina del Comisionado Parlamentario.

⁶ Hemos tenido muy buenos resultados con el envío de las “acciones urgentes”, en particular al Instituto Nacional de Rehabilitación y a la Administración de Servicios de Salud del Estado. Esto permite obtener respuestas inmediatas ante situaciones que se valora que pueden tener graves efectos sobre las personas, aún con información preliminar que luego se verifica o no. Esto implica una muy buena disposición de nuestra contrapartes, que atienden las situaciones que nos inquietan aunque muchas veces no tenemos una verificación completa de lo que parece un caso grave. Este mecanismo ha permitido respuestas que han evitado graves daños.

de las unidades y en algunos casos se centran en aspectos temáticos, por ejemplo: salud, alimentación, actividades educativas, religión, deportes. Se realizan reuniones con delegados de los internos, se visitan las celdas y alojamientos y los espacios de convivencia, lo que permite conocer en detalle la vida cotidiana en esos lugares. También hemos realizado talleres de educación en derechos humanos con grupos de internos, en particular sobre la promoción de actividades dentro de los establecimientos para promover esos derechos de manera concreta y tangible.

Si bien se cubrieron todos los establecimientos del país, especial dedicación conlleva el seguimiento de la situación del área metropolitana: los grandes penales, Libertad, COMCAR, Canelones, a los que se suman el Centro Metropolitano Femenino, la nueva Unidad No. 1 de Punta de Rieles y la Unidad Nº 6 de Punta de Rieles, donde se encuentra el 64% de la población penitenciaria del país.

Dos equipos visitan bisemanalmente los penales de COMCAR y Libertad, una vez Canelones, otra las unidades Nº 5 y 9 (Centro de Mujeres y de Madres con hijos, respectivamente). También una vez por semana un equipo visita la Unidad No. 1 de Punta de Rieles, la nueva cárcel de construcción y administración público privada. A su vez, este Comisionado a veces acompaña a los equipos o realiza visitas por su parte a estos centros, individualmente o con asesores. Periódicamente se realizan visitas también al Centro de Clasificación y Diagnóstico (ex cárcel central).

La cobertura de las cárceles del interior del país se hace tratando que al menos una vez cada dos meses todas sean visitadas.⁷ En los casos de las cárceles más grandes, Rivera y Maldonado, las visitas son mensuales. En las visitas al interior que realiza este Comisionado se avisa a los legisladores locales de su realización, salvo que ella misma haya surgido imprevistamente o sea originada por un hecho muy puntual emergente. La realización de visitas con legisladores locales es una muy buena práctica ya que permite luego a estos realizar coordinaciones con instituciones locales –Intendencia, oficinas públicas, empresas u organizaciones sociales– en favor de la llegada de servicios o actividades a la cárcel local. También son instancias que permiten transmitir a la comunidad las acciones y preocupaciones del Parlamento en la materia.

Durante 2018 la Oficina realizó 940 visitas, unas 265 más que en 2017.⁸

De las 940 visitas, 891 fueron en las unidades del área metropolitana (Penal de Libertad, COMCAR, Unidad 1 Punta de Rieles, Unidad 6 Punta de Rieles (vieja), Centro Metropolitano Femenino, Juan Soler (San José), Canelones). Otras 52 visitas se hicieron en los demás departamentos del país.

⁷ Durante 2018 la demanda de trabajo en el área metropolitana dificultó el cumplimiento de este objetivo en todos los departamentos. Se priorizó la atención de las cárceles de Rivera, Maldonado, Salto y Soriano.

⁸ Hemos definido como visita: la presencia dentro de una Unidad Penitenciaria por más de dos horas para tareas de monitoreo: recolección de datos, entrevistas individuales con internos, grupales, realización de talleres, reuniones con funcionarios, responsables de área o autoridades del lugar. No se incluye la presencia por actos protocolares: inauguraciones o eventos.

En el año, se elevaron 38 pedidos de informes a diversas autoridades nacionales (hubo 39 en 2017), y se presentaron 92 notas con recomendaciones (hubo 74 en 2017). Los destinatarios de estas notas son, mayoritariamente, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación. También se elevaron notas a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Asimismo, se elevaron a la Comisión de Seguimiento del Sistema carcelario dos Informes Especiales, uno referido a un incidente en el Penal de Libertad donde resultara muerto un interno por disparo de un funcionario, y otro sobre las condiciones del Módulo 8 de la Unidad No. 4 COMCAR.

Para proveer de información sobre los temas penitenciarios a los tomadores de decisiones y a la opinión pública, continuamos difundiendo un Boletín Penitenciario, con los datos básicos del sistema (prisionización, población, densidad, etc)

Se continuó con la digitalización de los registros de casos para su mejor seguimiento y evaluación, culminándose con el diseño de las fichas individuales de registro de casos. La tarea fue realizada por el Área de Construcción de Software de la Dirección de Informática Parlamentaria de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Avanzando en el fortalecimiento técnico de la Oficina, durante 2018 se culminó con la implementación del Convenio de Cooperación firmado con la Procuración Penitenciaria de la Nación de Argentina (PPN), la que funciona en el ámbito del Congreso del vecino país. Durante el año, dos asesores de la Oficina viajaron a Buenos Aires y trabajaron allí una semana. La experiencia implicó una capacitación en mecanismos de visita, procesamiento de la información, manejo de denuncias, judicialización de los casos y protocolos para las visitas. Asimismo, dos equipos de la PPN visitaron Montevideo, integrándose a la OCP en sus visitas y realizando dos jornadas de taller de capacitación para todo el equipo en cada uno de sus viajes. Ha sido un convenio que ha permitido dar un importante impulso a nuestro trabajo. Con más años de experiencia y recursos en el trabajo de monitoreo penitenciario, la Procuración Penitenciaria ha elaborado protocolos de intervención, guías para las visitas, investigaciones sobre muertes en prisión y registro de casos de tortura, sistematizando también las modalidades de visita y la recepción del caso. Hemos aprendido mucho de la Procuración argentina y esperamos seguir trabajando con ellos en el proceso de consolidar e institucionalizar nuestra Oficina.

El 26 de junio, la Dirección Nacional del Liberado y la Oficina del Comisionado Parlamentario firmaron un acuerdo de trabajo para analizar nuevas acciones en la tarea post penitenciaria de integración social, estableciendo mecanismos para la asistencia de los casos que llegan a ambas agencias.

Desde 2015 el Espacio de Innovación Penitenciaria, promovido por este Comisionado, ha sido un ámbito abierto al debate, la discusión y las nuevas prácticas, en diversas temáticas, para el sistema penitenciario. En cada una de sus ediciones, actores de la administración penitenciaria, del sistema de justicia, legisladores, organizaciones de la

sociedad civil, gestores de políticas públicas y público en general, se encuentran para intercambiar ideas, nuevos pasos a dar, polemizar y establecer contacto.

El 26 de setiembre se realizó en la ciudad de Artigas el XVIII Espacio de Innovación Penitenciaria, el que tuvo como tema central “Rehabilitación y reinserción en la comunidad”. Este encuentro, que tuvo como preámbulo una visita a las unidades penitenciarias del departamento, permitió el análisis de diversas iniciativas productivas, laborales y de acompañamiento en la etapa post penitenciaria.

El IX Espacio de Innovación Penitenciaria se realizó el 12 de diciembre en la Sala Acuña de Figueroa del Parlamento, centrándose en el tema “Justicia, cárcel y derechos humanos”. Uno de los tópicos abordados fue el impacto del nuevo Código del Proceso Penal y la nueva regulación del instituto del habeas corpus correctivo.

También dentro de nuestro rol de difusores de los derechos de las personas privadas de libertad y de la necesidad de una mirada global para conformar una política penitenciaria pública basada en derechos humanos, tanto el titular como los asesores de la Oficina han dado cursos de formación en el Centro de Formación Penitenciaria del Instituto Nacional de Rehabilitación, para nuevos funcionarios penitenciarios.

Buscamos también que nuestra Oficina esté conectada con las nuevas corrientes criminológicas y penitenciarias que existen en el mundo. Del 10 al 15 de setiembre, invitado por la Embajada del Reino Unido, este Comisionado visitó el Parlamento de ese país, reuniéndose con legisladores dedicados al tema penitenciario y con el asesor de ese Parlamento, el experto Andrew Coyle. También visitó varias cárceles – Whitemoor y las dos unidades de Grendon-, fundaciones y organizaciones de sociedad civil de promoción de derechos humanos en cárceles, participó de varias clases del Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge y dio la charla de cierre de un curso de posgrado en penología.

Uno de los objetivos de la visita a Inglaterra y Cambridge, fue conocer de primera mano el programa “Aprendiendo Juntos”, en el cual docentes y universitarios de Cambridge brindan cursos dentro de las cárceles. Hemos tomado esa iniciativa como una referencia para llevar adelante, desde nuestra Oficina, de un programa de Formación de Promotores en Derechos Humanos en las cárceles.⁹

En continuación de esta actividad, del 6 al 8 de noviembre participamos del encuentro “Aprendiendo juntos: experiencias de educación en cárcel en el Reino Unido y Argentina”, realizada en Buenos Aires. En la oportunidad pudimos visitar la experiencia de educación universitaria que lleva adelante la Universidad de San Martín (UNSAM) en la cárcel de San Martín.

⁹ Estamos trabajando sobre esta iniciativa con la Facultad de Derecho y el titular de la cátedra de Litigio Estratégico, Juan Ceretta y con los responsables de la carrera de Educación Social del Instituto de Formación Docente.

Con los mismos objetivos de apertura a las nuevas tendencias en la temática que nos compete, mantenemos contactos constantes con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas –tanto con la Oficina Regional de Chile como con su Asesora en Montevideo-, con el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del Delito y tratamiento del Delincuente (ILANUD) oficina regional de Argentina, con el Núcleo de Análisis sobre la Criminalidad y la Violencia (NACVI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR), el Grupo de Criminología de la Facultad de Derecho de UDELAR y con académicos y expertos en diversas áreas a quienes periódicamente consultamos o con quienes realizamos ateneos o reuniones de trabajo para ilustrarnos.

Para mejorar nuestra capacidad de investigación en áreas específicas, y en el marco del convenio con la Facultad de Derecho, acordamos con el Observatorio del Derecho a la Alimentación, de la Facultad de Derecho y la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República, iniciar estudios sobre la realidad de ese derecho en las unidades penitenciarias, iniciando un estudio de la Unidad No. 9 de madres con hijos menores a cargo.

Los días 20 y 21 de setiembre realizamos un taller sobre 17 de noviembre realizamos un taller con el criminólogo chileno Diego Piñol, sobre “Tendencias criminológicas, tratamiento y reinserción” donde analizamos los diversos enfoques contemporáneos sobre el significado del llamado “tratamiento” y la “rehabilitación” para las personas privadas de libertad.

Además, el 20 de setiembre, coincidentemente con la presencia del Profesor Piñol, realizamos un “Diálogo entre contrapartes” para analizar posibles pistas a seguir en el mejoramiento del sistema de privación de libertad. Participaron fiscales, jueces, operadores del sistema penitenciario, autoridades del sistema educativo, de salud, legisladores, empresarios y organizaciones de la sociedad civil.

Los días 26 y 26 de octubre participamos de un encuentro regional organizado por el Gobierno uruguayo y el sistema de Naciones Unidas en el marco del Estudio Global sobre Justicia Juvenil que coordina el Profesor Manfred Nowak. En la oportunidad planteamos la pertinencia de atender la realidad de los hijos e hijas de personas privadas de libertad con programas especiales que atenúen el impacto de tener un progenitor o referente preso a temprana edad. Con el Profesor Manfred Nowak, emblemática figura de los derechos humanos a nivel mundial, mantenemos comunicación y es fuente de consulta en muchos temas de fondo que abordamos.

El convenio firmado el 29 de mayo de 2017 entre el Comisionado Parlamentario y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República ha seguido apuntalando los pasos de nuestra oficina. Ese acuerdo, firmado por el entonces decano de Derecho, profesor Gonzalo Uriarte (lamentablemente fallecido, y cuyo legado sigue con nosotros), fortalece la capacidad jurídicas de la Oficina. Es muy importante para nuestro accionar la relación de trabajo con la Cátedra de Litigio Estratégico de la

Facultad referida. La dirección de esa cátedra está a cargo del profesor Juan Ceretta, quien ha apoyado con rigor técnico y enorme compromiso los trabajos de nuestra Oficina. Podemos decir que hemos avanzado en una de las modernas tendencias del derecho de los derechos humanos: la judicialización de casos cuando se han agotado otras herramientas de *advocacy*. Y eso es gracias a ese acuerdo y al aporte que nos realiza el Profesor Ceretta, su cátedra y sus estudiantes.

Por último cabe señalar que entendemos que la consolidación institucional de la Oficina también pasa por mantener sólidas relaciones de trabajo con nuestras contrapartes. Sin dudas que así ocurre con nuestra contraparte directa, el Instituto Nacional de Rehabilitación, y la cartera de la cual todavía es dependiente, el Ministerio del Interior. Con ellos tenemos un diálogo permanente, intercambio de información, pedidos de informes, reuniones de trabajo. La construcción institucional no pasa por estar siempre de acuerdo. Tenemos también debates con puntos de vista diversos sobre lo que es pertinente y posible hacer, siempre en el entendido de que tenemos el común objetivo de defender los derechos humanos y favorecer la vida. También –y así lo establece la Ley. 17.684- mantenemos reuniones y hacemos gestiones de promoción ante otras instituciones públicas y varias de sus dependencias: Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN), Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Universidad de la República, Defensoría Pública y numerosas Intendencias Departamentales.

De acuerdo a los compromisos asumidos ante el mundo en Tratados y Convenios, y ante nosotros mismos y entre nosotros mismos en la Constitución de la República, el objetivo y sentido del Estado es asegurar una vida digna para todos sus habitantes. Esa es la razón del ser de todos los organismos, agencias, oficinas e instituciones estatales, los que con distintos roles y mandatos tenemos esa meta común. El diálogo inter institucional es la clave para que esos diversos mandatos se vuelvan catalizadores de acciones y enriquezcan el actuar de cada actor. Uno de las buenas prácticas del año fue la relación de trabajo establecida con la gestión de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) a cargo de Marcos Carámbula¹⁰. Si bien la atención en salud en el sistema penitenciaria tiene todavía muy numerosas carencias, se establecieron mecanismos para canalizar casos urgentes y para agilizar situaciones pendientes, los que en el correr del año comenzaron a dar frutos, sustentándose en un diálogo frecuente que incluyó en análisis de medidas para atender los problemas estructurales existentes.

Además, muy importante es para nuestra Oficina el apoyo y la relación de trabajo con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esa dependencia actúa de nexo con todo el sistema internacional de derechos humanos, donde Uruguay debe reportar sus problemas y logros a los diversos comités de seguimiento de tratados y otras instancias de monitoreo, como el Examen Periódico

¹⁰ Asumió el cargo en febrero de 2018.

Universal. Cabe anotar que dese ese ámbito se ha creado un Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de derechos humanos que recibe el país del sistema internacional, lo que constituye una rica fuente de información sobre avances y temas pendientes.¹¹

Como saldo del seguimiento del Informe 2017, que incluía 31 recomendaciones de política pública y 20 recomendaciones específicas¹², puede señalarse que de las primeras 3 fueron cumplidas, 17 están en curso de cumplimiento y 11 no han sido cumplidas. De las segundas, 3 fueron cumplidas, 9 están en curso de cumplimiento y 8 no fueron cumplidas.

El fortalecimiento técnico de nuestra Oficina que impulsamos y esperamos continuar en la próxima Ley de Presupuesto, permite mejorar la calidad de las recomendaciones y del asesoramiento que brindamos al Poder Legislativo. El cumplimiento de las recomendaciones ilustra la sintonía o desconexión entre el monitoreo que se realiza y la toma de decisiones y marcha de la Administración. Según la Ley 17.684, las recomendaciones del Comisionado Parlamentario “no tendrán carácter obligatorio, pero la autoridad administrativa a la que se dirige deberá, dentro de los 30 días de notificada la misma, dar respuesta por escrito, particularmente de las razones que le asistan para no seguirlas. Si el Comisionado Parlamentario no se conformare con ellas o no hubiere recibido información aceptable, remitirá los antecedentes al jerarca máximo del órgano en cuestión. Si dentro de los 60 días no tuviere explicación adecuada, incluirá el asunto en su informe a la Asamblea General, con mención de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, las recomendaciones formuladas y las razones de la Administración, si la hubiere”. El artículo 5 de esa ley también dice que: “Los servicios administrativos encargados de los establecimientos de reclusión están obligados a auxiliar y colaborar con el Comisionado Parlamentario en sus investigaciones, inspecciones o pedidos de informe”. Y el artículo 13 señala incluso que: “La negativa de los funcionarios o sus superiores a remitir los informes que se les solicitan o la falta de colaboración en la asistencia o auxilios solicitados en forma, podrán ser considerados actitudes entorpecedoras con el normal funcionamiento de los cometidos del Comisionado Parlamentario”. Agregando a este el artículo 14: “El funcionario que obstaculizare la investigación mediante la negativa de contestar los informes o no facilitara el acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito previsto en el artículo 164 del Código Penal”. (Omisión contumacial de los deberes del cargo).

Estas normas muestran la voluntad del legislador de que la Administración aporte toda la información disponible de manera pronta y cierta al Poder Legislativo a través de la

¹¹ La Oficina del Comisionado Parlamentario participa de ese grupo de trabajo y seguimiento.

¹² La verificación de una recomendación puede deberse a que se tomó nota de la misma y luego se la implementó o que ese tema se encontraba “in mente” o “in carpeta” en la Administración y luego la misma se llevó adelante, como concebido, habiendo actuado o no como “catalizador”, según los casos, la recomendación del Comisionado.

información solicitada por el Comisionado Parlamentario, pudiendo ello –como es obvio- referirse a datos estadísticos, expedientes o información general o específica de los establecimientos. Este mandato legal obliga a un trabajo institucional donde las partes involucradas deben mantener un aceptado diálogo e intercambio.

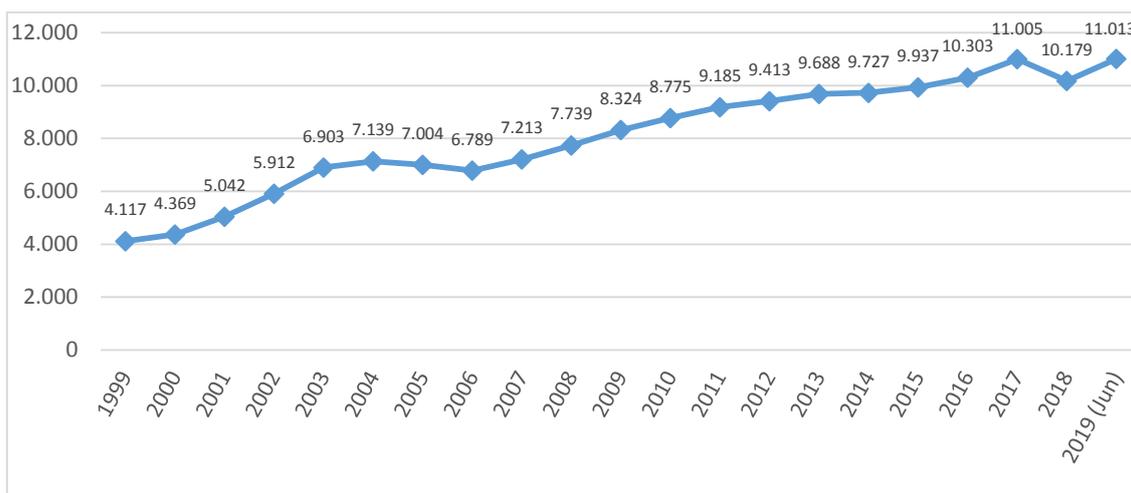
III PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Evolución

El Uruguay sigue teniendo un sistema penitenciario de llamativa magnitud. Sin guerras o enfrentamientos civiles recientes, con muy buenos indicadores de desarrollo humano, clara disminución de la pobreza y la indigencia en los últimos años, amplia cobertura institucional en políticas sociales, sin conflictos étnico raciales, con una cultura relativamente homogénea e instituciones políticas democráticas y estables, ocupa, en el *ranking* de países con más presos por habitante, el puesto 31 de un total de 222 países, con 316 presos cada 100.000 habitantes.¹³ Desde hace algunos años Uruguay es uno de los países de América Latina que tiene más presos, muy por encima de otros países del continente como Perú (278 presos cada 100.000), Chile (235), Colombia (247), Paraguay (199), México (163) o Argentina (207).

La población penitenciaria no ha parado de aumentar desde 1999¹⁴, momento en que el país tenía unos 4.000 presos, mientras en julio de 2019 tenemos 11.141. Los motivos por lo que Uruguay tiene tantos presos en comparación con muchos países que tienen mayores cifras e indicadores de criminalidad, desigualdad y conflictividad, es algo que escapa a las posibilidades de este informe. Sin dudas que es materia para estudios en profundidad.

GRÁFICO 1: Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (1999 - 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a (OPP) *Reporte Uruguay 2015* e información proporcionada por el Ministerio del Interior.

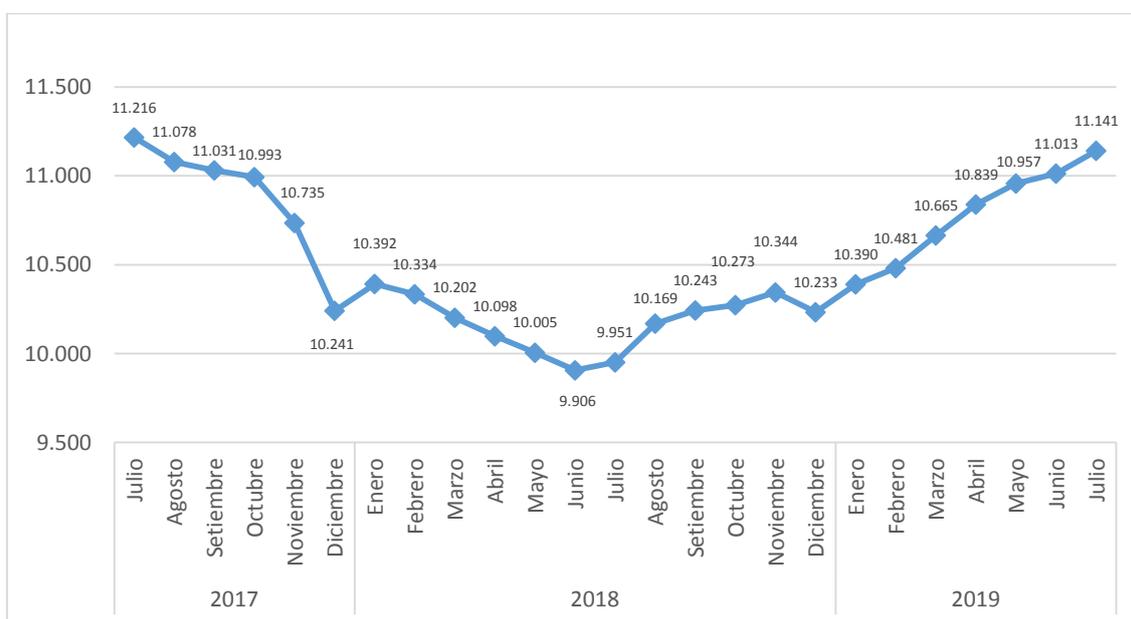
¹³ Considerando los datos de Uruguay a julio de 2019. La medición es realizada por el Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres (<www.prisonstudies.org>).

¹⁴ Con un leve detenimiento en 2005 por aprobación de la Ley de Humanización Carcelaria y en 2018 por la aprobación del Nuevo código de Proceso Penal.

Estos datos muestran también la gran magnitud de personas directamente vinculadas con el sistema penitenciario, a lo que deberíamos agregar a las familias y a todo el personal que trabaja en el sistema cotidianamente para tomar conciencia de la importancia cuantitativa que tienen los temas penitenciarios en la sociedad. Si a esto se le agregan las víctimas primarias y secundarias del delito, tendremos un importante volumen de población afectada por “lo penitenciario”, lo que marca la importancia estratégica de invertir en el tema.

Cabe anotar que desde agosto de 2017 se registra una caída en la cantidad de personas privadas de libertad, que se acentuó en noviembre. El punto más bajo en la población penitenciaria fue en Junio de 2018 con 9.906 personas. Tras ello la población comenzó a aumentar nuevamente y en Julio de 2019 casi se ha alcanzado la cifra máxima histórica. No nos resulta posible dar una explicación unívoca a esta evolución, aunque es claro que la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal ha generado cambios adaptativos en la actuación de los diversos actores –Policía, jueces, fiscales– de la política criminal que pueden estar influyendo en estas variaciones. Ha ocurrido en otros países que al introducirse estos cambios, también se generan alteraciones en los meses siguientes de su implementación que luego se moderan o desaparecen.

GRÁFICO 2: Evolución mensual de la cantidad de personas privadas de libertad¹⁵



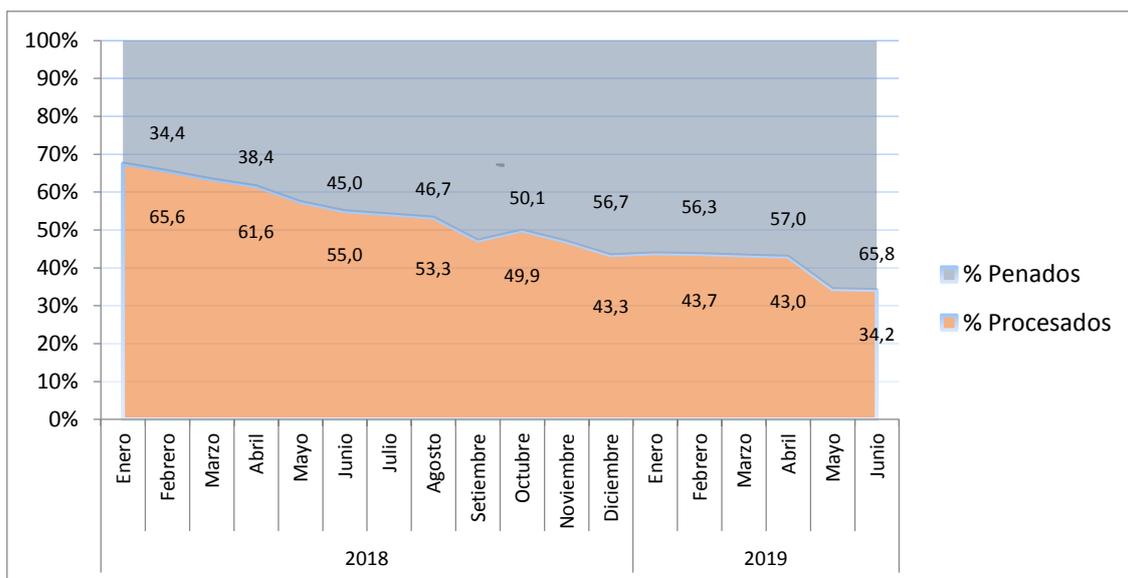
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

La cantidad de personas que en Uruguay se encuentran privadas de libertad sin condena fue históricamente llamativa; en el 2017 representaba un promedio de 69,2%

¹⁵ Se toma la población del último día de cada mes.

en 2017¹⁶ ocupando el lugar 13 de un total de 217 en el *ranking* de países con presos sin condena¹⁷. Sin embargo, tras la reforma del Código de Proceso Penal, se observó un pronunciado descenso que continuó en el primer semestre de 2019, donde se llegó a un 34% de personas sin condena, la mitad respecto a 2017.

GRÁFICO 3: Evolución de la situación procesal de las personas privadas de libertad



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

Esta evolución de la proporción de personas privadas de libertad con condena ha representado un cambio positivo. La incertidumbre procesal es un factor negativo en las perspectivas de reinserción, es un elemento de inseguridad para la convivencia y para conformar proyectos vitales, volviéndose de hecho un adelanto de pena que vulnera las normas básicas. Debiendo ser la privación de libertad una medida excepcional capaz de actuar como plataforma para la reinserción, la medida debe comunicar claramente su respeto a los valores de justicia que están en juego y que se quieren inculcar al justiciable y a la comunidad toda en el proceso.

La privación de libertad en Uruguay es vivida culturalmente como una medida sancionatoria ante hechos que vulneran lo socialmente aceptado (delito), pero en el debate cotidiano rara vez se integra el fenómeno al panorama más global de la construcción de ciudadanía.

Al desconectarse el proceso causal, tanto su contexto como las condiciones de crianza que determinan la capacidad relacional de las personas con el hecho que luego es

¹⁶ Datos del Ministerio del Interior.

¹⁷ Medición realizada por el Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres, <www.prisonstudies.org>.

captado por el radar penal, también se desconectan las políticas sociales (desarrollo humano, ciudadanía social) de las penitenciarias. El ámbito de lo penitenciario parece así competencia exclusiva o predominante del sector administrativo encargado de su cobertura. La cárcel termina siendo una burbuja o vacuola donde las políticas sociales entran en cuentagotas, quedando la construcción de una convivencia adecuada exclusivamente en manos del organismo penitenciario. Esto provoca enormes dificultades y carencias.

No parece estar claro todavía para la opinión pública cuál es el sentido y objetivo de la cárcel. Hay también allí una deuda de los actores públicos, incluyendo a quien escribe, en llenar ese vacío conceptual y de valores. Por ahora, el sentimiento punitivo nos domina. Nos dañaron, nos hicieron sufrir, pues entonces “devolvemos” el sufrimiento retributivamente, como si el daño hecho se pudiera superar con otro dolor. El resultado institucional son centros penitenciarios que –en su mayor parte– hacen sufrir, devuelven dolor con la privación de libertad y otras penas añadidas de hecho, pero que no evitan ni previenen nuevas violencias.

Mientras no haya un cambio cultural en el cual se asuma que la función de la cárcel es educar y preparar proyectos de vida para evitar nuevos delitos (la concreción de los derechos humanos de la persona como garantía para la paz), y se reclame calidad de la gestión penitenciaria como un servicio público más, la cárcel seguirá siendo una fuente de violencia, de desintegración y, paradójicamente, de nuevos delitos.

Cabe preguntarse en qué parte del tablero de la agenda de la política pública se ubica la “ficha” de la política penitenciaria. La política penitenciaria es parte de la política pública. También lo es la política de seguridad pública. Al final del día, la política criminal es la resultante de un conjunto de “políticas” que determinan quién va preso, por cuánto tiempo, qué ocurre durante su reclusión y qué puede pasar luego que ella finalice. Sin embargo, los diversos ámbitos de estas políticas –la prevención social del delito, su persecución fiscal, la administración de justicia, la gestión de la privación de libertad, la preparación para el egreso, la existencia de penas no privativas de libertad– actúan como sistema de exclusas. Confluyen en la práctica, pero no en instancias de formulación o implementación de una política; desafío complejo –implica a los tres Poderes del Estado– pero posible, como ocurre en muchos países. Esta confluencia, en un ámbito de consulta no vinculante, puede evitar fricciones, malas interpretaciones o confusiones a la hora de legislar o aplicar las leyes, favorecer ciertas líneas de trabajo y fomentar investigaciones y estadísticas conjuntas que coadyuven al trabajo de todos.

Cárcel y sociedad

Para tratar de comprender qué ocurre dentro de una cárcel y cuál es su impacto sobre la sociedad general, es necesario ampliar el foco de la estadía intramuros y seguir todo el derrotero de las personas que pasan por esa circunstancia: antes, durante y después.

La privación de libertad puede entenderse como una situación que se desencadena luego de transitar varias “privaciones” o “adversidades traumáticas”, a veces muy evidentes como son las situaciones de pobreza material, otras menos visibles, como son las condiciones de crianza bajo estrés material, psicológico o afectivo durante los primeros meses o años de vida. Suele darse en personas con trayectorias de vida marcadas por la vulneración de derechos. Como analiza Vigna en el informe sobre el censo nacional de reclusos realizado en el 2010, “...la prisión es una institución que interviene sobre un sector muy específico de la población, signado por la interrelación de múltiples fuentes de vulnerabilidad (...) dicha situación de exclusión social no comienza en la adultez de estas personas, sino que la misma constituye la continuación de un proceso que se inició durante su infancia y perduró a lo largo de la adolescencia”.¹⁸

El mandato constitucional fundante de políticas públicas penitenciarias¹⁹ refiere a la obligación pública de proteger la vida²⁰, evitando la reincidencia en el delito. Allí el punto se conecta con otras políticas públicas (prevención social, seguridad pública, integración ciudadana) y toma valor crucial entender cómo se genera la violencia. Sin comprender la microsociología de los contextos que favorecen la generación de actitudes poco empáticas primero, violentas y anti sociales después, poco puede hacerse desde las políticas sociales “macro”.

¿Dónde nace la violencia? Hay muchos caminos que llevan a ella, muchos todavía resultan todavía incomprensibles para las ciencias de la conducta, pero hay algunas cosas muy claras que explican buena parte de esos derroteros.

“Es un hecho indiscutible, ampliamente confirmado en numerosas investigaciones, que las raíces del crimen violento prosperan en las familias vapuleadas por la explotación, las humillaciones, la indiferencia y el abandono. Los niños y las niñas que son con regularidad testigos o víctimas de actos crueles, muestran mayor propensión hacia los comportamientos violentos que aquellos que no han sido sometidos a estas injurias. Las criaturas que crecen en este ambiente opresor se vuelven emocionalmente insensibles a estos horrores. Piensan que la fuerza es el único camino para resolver incluso las más pequeñas contrariedades o frustraciones de la vida diaria. También es cierto que no todos los niños maltratados terminan de mayores siendo criminales violentos. (...) El abuso de los niños en el hogar familiar se puede predecir con una precisión tan exacta como deprimente. En efecto, los hogares donde con mayor frecuencia se maltrata con crueldad a los niños son aquellos donde cunden las privaciones, la ignorancia, la inseguridad, el estrés y la desesperanza. Estas moradas suelen estar constituidas por familias numerosas, con hijos que ni se planearon ni se desearon. Se caracterizan por un estado crónico de desempleo, por padres impulsivos y propensos al abuso del alcohol o las drogas, mal preparados y sin recursos, tanto

¹⁸ Ana Vigna, *Análisis de datos del Censo Nacional de reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos. Informe final*. 2012.

¹⁹ Art 26 de la Constitución: “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”.

²⁰ Art. . de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 7 de la Constitución.

económicos como afectivos, para llevar a cabo las enormes tareas y responsabilidades de la crianza, y aislados de fuentes de apoyo como familiares, amigos y organizaciones comunitarias o servicios sociales”, explica el psiquiatra español Luis Rojas Marcos, que por años estuvo a cargo del Sistema Psiquiátrico Hospitalario Municipal de Nueva York.²¹

El análisis de este tema debe contemplar la complejidad del mismo, por un lado revisando las características de las trayectorias previas al ingreso a la prisión y al mismo tiempo observar cómo se da la transición a la vida en comunidad. Esta transición, señala Fiorella Ciapessoni²², “...puede ser costosa como resultado de las consecuencias negativas que tiene el paso por la vida intramuros: 1) escaso capital social, 2) vulnerabilidad sanitaria (patologías psiquiátricas o abuso de sustancias psicoactivas), 3) escasez de oportunidades en el mercado de trabajo y en el mercado de vivienda (...) si esa transición se ve mediada por la experiencia de calle, los riesgos de aislamiento social se ven incrementados, lo que puede aumentar también, según algunos autores, la probabilidad de reincidencia y de retorno a la prisión”.

Estos tres procesos, el antes, el durante y el después, están enmarcados en el contexto socioeconómico, político y cultural y por lo tanto la privación de libertad no puede analizarse como un sistema cerrado dentro de la sociedad.

Comunidad, cárcel, calle....

Siguiendo esta línea de acontecimientos, una de las “paradas” posibles de la trayectoria desde la exclusión social, es la situación de vivir en la calle. Ciapessoni explica que: “Las fallas y debilidades en el plano institucional son uno de los principales factores desde los cuales el vínculo entre situación de calle y el encarcelamiento se reproduce, resultado de los escasos y aislados programas de reingreso que no contemplan, además, el acceso a la vivienda como componente fundamental en la vuelta a la vida en libertad”²³. La autora afirma que “La transición de la prisión a la comunidad es aún más crítica para quienes presentan múltiples episodios de encarcelamiento, problemas de abuso de sustancias, diagnósticos de salud mental graves sin tratamiento o problemas de vivienda previos al ingreso a prisión, cuestiones que, combinadas, pueden resultar en experiencias de situación de calle”.²⁴

En el año 2016 se realizó un censo²⁵ de personas en situación de calle²⁶ del que surge que el 80% de las personas consultadas tenían trayectorias en instituciones totales

²¹ “Las semillas de la violencia”, Luis Rojas Marcos, editorial Espasa Calpe.

²² Fiorella Ciapessoni, *Contribuciones al entendimiento del vínculo entre encarcelamiento, reingreso y situación de calle*. Cárceles en el Uruguay del siglo XXI, 2016.

²³ Fiorella Ciapessoni, *La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle*. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 32 - n.º 45 - julio-diciembre de 2019.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Realizado por el Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) del Ministerio de Desarrollo Social.

²⁶ Situación de calle refiere a *personas que habitan a la intemperie en espacios públicos y llevan consigo sus pertenencias, sin un lugar que pueda caracterizarse como vivienda. También se considera a las personas que habitan en refugios o centros nocturnos, que no tienen un alojamiento estable*. Nota de prensa a Fiorella Ciapessoni, La diaria.

(privación de libertad, instituciones de salud mental y, en menor medida, en INAU por amparo). En abril de 2019 se realizó un nuevo relevamiento y el 82% de las personas declaró haber vivido alguno de estos tipos de institucionalización. De estos porcentajes corresponde destacar que en 2016 el 47% de estas personas menciona haber estado privada de libertad, cifra que aumenta en el censo de 2019 donde el 69% hace la misma afirmación.

De los datos del relevamiento de personas en situación de calle se puede observar la similitud que tienen con el perfil de la población carcelaria: “9 de cada 10 son hombres, el 83% declaran consumir alguna sustancia, 59% son consumidores problemáticos (diario), el 37% declara tener problemas de salud mental o haber estado internado por eso en el pasado”.²⁷ El bajo porcentaje de mujeres en situación de calle se asemeja con el también bajo porcentaje de mujeres en prisión y de la misma forma las trayectorias de vida signadas por ser víctimas de violencia, de abuso sexual, y por tener problemas de salud mental, siendo en ambos casos una población poco visible y poco estudiada, lo que fue cambiando en los últimos años. Un grupo aún minoritario lo constituyen las mujeres trans, siendo según concluye en sus estudios Ciapessoni²⁸ las que sufren más violencia estando en la calle.

Las personas que se encuentran viviendo en la calle explican su situación como consecuencia de problemas de vínculos o convivencia -más de un 50%-, y del consumo problemático de sustancias -un 30%-. En relación al primero es oportuno señalar los aportes de Ciapessoni²⁹, que en base a distintos estudios expresa: “La pérdida o debilitamiento de los vínculos sociales es señalado como el factor principal que opera para muchos de los liberados en detrimento de poder retornar a sus hogares.” Agrega³⁰ que el pasaje por el sistema penitenciario puede ocasionar “falta de autonomía, estrés y daño emocional, pérdida de autoestima, falta de confianza interpersonal, problemas sanitarios, disminución de intensidad de las visitas, deterioro de las habilidades sociales”³¹, lo que aumenta el riesgo de aislamiento social.

Al diseñar intervenciones en cárcel y en situación de calle es ineludible trabajar los vínculos y los lazos sociales: ¿Existieron? ¿Se perdieron? ¿Nunca estuvieron? ¿Puede construirse nuevos lazos? ¿Con quién y cómo?

Es casi nulo el trabajo vincular hacia las familias o allegados de las personas privadas de libertad. Una muestra de este vacío es lo que ocurre con las visitas a las cárceles. En especial en los macro penales metropolitanos, “la visita” todavía sigue siendo un proceso complejo y por momentos desagradable para quienes lo transitan. Las

²⁷Datos obtenidos de la presentación del Relevamiento de población en situación de calle en Montevideo realizado en abril de 2019.

²⁸ Nota de prensa a Fiorella Ciapessoni por La diaria

²⁹ Fiorella Ciapessoni, *Contribuciones al entendimiento del vínculo entre encarcelamiento, reingreso y situación de calle*. Cárceles en el Uruguay del siglo XXI, 2016.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

dificultades que atraviesan las personas que quieren ingresar de visita a los centros penitenciarios a veces comienzan desde la falta de locomoción para llegar a los mismos – problema común en el interior del país-, largas e inciertas esperas en las filas (generalmente a la intemperie, sin servicios sanitarios, asientos ni espacios apropiados para los niños), normas confusas y de arbitraria aplicación sobre el ingreso de alimentos y ropas admitidas para ingresar, falta de lugar para dejar las pertenencias, revisiones corporales que causan pudor en adultos y angustia en los niños, niñas y adolescentes. Además, en los macro penales se viven contextos muy violentos en los propios salones de visitas, en medio de condiciones edilicias que varían entre ser inadecuadas y deprimentes. Es muy destacable en el área metropolitana las buenas prácticas que para favorecer las visitas y generar en ella un ambiente amigable y favorecedor de buenos vínculos y contactos con el mundo de afuera, se realizan en la Unidad 1 (Punta de rieles nueva), Unidad 6 (Punta de Rieles vieja), Unidad No. 10 Juan Soler (San José) y Unidad No. 5 (Centro Metropolitano Femenino). Sigue siendo una áspera experiencia la visita en el Penal de Libertad, COMCAR y Canelones.³²

El tema del trato y las condiciones de las visitas es uno de los elementos que puede incidir en el debilitamiento de los vínculos sociales. Deben ser abordados con programas específicos de atención a la familia, garantizando el acceso a servicios y mecanismos de asistencia y/o protección como la defensoría de familia o algún servicio similar. Otro ejemplo de esta línea de acción es facilitar los trámites como el reconocimiento de los hijos (que suele verse impedido por falta de móviles, custodias o directamente por no realizarse la gestión dentro del centro). Los vínculos se verán favorecidos con programas socioeducativos, culturales y laborales que promuevan el bienestar biopsicosocial durante la trayectoria en prisión para transitar el camino hacia afuera.

El otro factor que señalan como explicativo quienes están en situación de calle es el consumo problemático de sustancias. Ese consumo continúa en las personas que ingresan al sistema penitenciario con adicciones. Más allá de los esfuerzos que se han realizado para combatir la corrupción en el sistema penitenciario, una significativa cantidad de personas que consumen drogas dentro de los establecimientos, potenciados por el impacto carcelario: angustia, ruptura de vínculos, necesidad de “escapar de la realidad”. Esto alimenta un sinnúmero de extorsiones a las familias, peleas intracarcelarias, cadenas de conflictos y elevados niveles de violencia.

La violencia como consecuencia del consumo y tráfico de drogas es la expresión y la cara visible de varias carencias problemáticas, de las personas y de la institución carcelaria.

Es muy común que al preguntar por los problemas de un interno o un grupo de internos se responda que es por “problemas de drogas”. De la mano de este aserto

³² Mayor presencia de escáneres, mejoras edilicias, material informativo, adecuación física básica de los lugares de ingreso y permanencia, son pasos posibles incluso con recursos acotados.

están la falta de atención a las adicciones, de actividades educativas, deportivas y culturales, de presencia educativas y referenciales en la vida cotidiana, los malestares que surgen de la convivencia y las condiciones inadecuadas de los lugares de reclusión.

En el relevamiento de personas en situación de calle de 2019 “el 37% declara tener problemas de salud mental o haber estado internado por eso en el pasado” y como explica Ciapessoni³³ “Quienes padecen patologías psiquiátricas y están en situación de calle presentan tasas más altas de encarcelamiento en comparación con las personas en su misma situación, pero sin patologías, y con quienes padecen esas enfermedades psiquiátricas, pero con un domicilio fijo.”

En el sistema penitenciario se desconoce la cifra de personas con problemas de salud mental pero se observa que es una problemática presente en todas las unidades y se da una concentración mayor de esta población en las cárceles metropolitanas. La visión disciplinaria sobre “buena y mala conducta” ha predominado en determinar las resoluciones con respecto a los traslados, realojamientos internos y posibilidades de progresividad, lo que ha llevado y muchas veces conduce a que las personas con problemas de salud mental sean trasladadas por no “adaptarse al perfil de la unidad”, y ahí el problema es que la unidad no se adapta a las necesidades de atención integral que tienen todas las personas y en particular las que se encuentran en esta situación. Es muy remarcable que, en los últimos años, a partir de la implementación de la perspectiva de los derechos humanos en la privación de libertad, ha ganado lugar el punto de vista técnico y estas prácticas se han ido recortando y viéndose como inapropiadas, tendiéndose lentamente a superar ciertos binomios custodiales de larga historia y ascendencia: bueno/malo, se adapta/no se adapta, autorizado/no autorizado, norma/sanción. Falta aún contar con equipos fuertes en salud mental, alternativas para la internación o alojamiento en personas que deben cumplir una sanción penal pero a quienes la cárcel es un medio totalmente inadecuado y mecanismos sanitario asistenciales de seguimiento y acompañamiento posterior. También en esto ha tenido impacto positivo la implementación del OASys³⁴. Igual falta mucho para conocer y tratar el tema de salud mental. Se desconoce cuántas personas ingresan con cualquier tipo de discapacidad y aún más complejo es conocer la cantidad que tienen discapacidad intelectual o psicosocial, que no sólo puede estar presente cuando la persona ingresa sino que puede agravarse en contextos de encierro inadecuado. En las cárceles metropolitanas la vulnerabilidad de estas personas es mayor. Por un lado, por la fragilidad que pueden tener frente a las dinámicas y lógicas de poder que se dan entre los internos y la escasa presencia de funcionarios educadores. Por otro, por las dificultades para sostener comportamientos que les permitan realizar procesos de integración y permanencia en actividades educativas y laborales que favorezcan a su vez la progresividad dentro del sistema. El alojamiento en este tipo de unidades junto al distanciamiento de los vínculos sociales y comunitarios, y por lo tanto el posible debilitamiento de los mismos, incrementan las dificultades para el proceso de egreso y de reinserción social.

³³ *Ibidem*

³⁴ Ver capítulo sobre medidas alternativas.

Es imprescindible generar y dar continuidad a programas de trabajo con las familias y la comunidad, e incluir en los mismos el tema de la vivienda entendiendo que “el acceso a una vivienda adecuada y sostenida es esencial para la plena participación en la sociedad, y la privación de acceso a la misma representa una de las formas de exclusión social más severas.”³⁵ El estrecho vínculo entre el adentro y el afuera, entre el encierro y la situación de calle, muestra que las devastadoras realidades que viven las personas en estas situaciones no responden a consecuencias de estos hechos en sí mismos. Esto es: no son efecto solamente del encarcelamiento o de la vida en la calle, sino que refieren factores estructurales. La profundidad de estos casos de deshumanización requiere, tanto para ser comprendida como asistida, un ejercicio que abarque todas sus aspectos, con políticas de conexiones interinstitucionales. Esto abre el camino a políticas sociales de nuevas dimensiones, donde la respuesta a la exclusión social no sea la institucionalización, y donde la respuesta a la institucionalización no sea la exclusión social. Es un desafío inquietante pero ineludible.

Drogas, delito, comunidad

La vinculación entre las drogas (en particular en su consumo problemático) y el delito, y entre este y su frecuente consecuencia, la cárcel, es muy clara. Un estudio de la Junta Nacional de Drogas ³⁶ señala: “determinadas condiciones de exclusión y vulnerabilidad social (incluyendo la segmentación territorial) conforman un escenario donde es más probable que se configuren situaciones delictivas y/o de consumo problemático de drogas; desventajas sociales iniciales serán factores que interfieren en las diversas conductas “integradas” futuras de las personas y generen por el contrario otras disfuncionales, entre ellas el consumo problemático de drogas y el delito”.

La droga está antes de la cárcel, suele estar dentro de ella y suele seguir luego fuera al egresar cuando no se ha logrado superar su consumo o su consumo problemático. Si es complejo superar la adicción en la sociedad abierta, mucho más difícil es lograrlo dentro de una cárcel. Allí el acceso a tratamientos personalizados –escaso afuera, menos que escaso adentro de la prisión- es remoto, la atención puntual existe pero es acotada a momentos emergentes, la existencia de actividades socio educativas generadores de proyectos de vida que ayuden a superar el consumo son insuficientes y la condiciones de la privación de libertad –incertidumbre, angustia, temores- no hacen sino aumentar las debilidades, fisuras y fragilidades personales pre existentes.

En el citado estudio de la Junta Nacional de Drogas, que incluyó una encuesta y otras herramientas de recolección de información, se muestra como la droga explica buena parte del derrotero vital de muchas personas que terminan en la cárcel. Por un lado, el relevamiento hecho indicó que antes de perder la libertad un 52,5% de los hombres privados de libertad había consumido pasta base, un 61,9% había consumido cocaína,

³⁵ Ciapessoni, Fiorella y Vigna, Ana. 2015. *El rol de la vivienda en el proceso de desistimiento delictivo*.

³⁶ “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar). Junta Nacional de Drogas. El estudio tuvo por objeto “dimensionar y caracterizar el consumo de drogas y factores asociados y posible vinculación con el delito en la población privada de libertad para favorecer con evidencia la toma de decisiones en las políticas públicas del Estado”. El trabajo de campo fue hecho entre setiembre de 2015 y marzo de 2016.

un 81,1 consumía tabaco y 82,2 marihuana. Pero además, según el estudio, “Cuatro de cada 10 hombres privados de libertad señaló que el delito por el cual está actualmente privado de libertad lo cometió bajo los efectos de sustancias. De estos, más de la mitad dijeron encontrarse bajo los efectos de pasta base al momento de la comisión del delito. Un importante 44% declara estar bajo los efectos del alcohol. Cuando se les consultó si hubieran realizado el delito si no hubieran estado bajo los efectos de sustancias psicoactivas (a modo de escenario contrafactual), casi 7 de cada 10 respondieron que no³⁷. En otras palabras, el 27,4% de los hombres privados de libertad indica que no hubiera cometido el delito si no hubiera estado bajo los efectos de sustancias. Mirado desde el modo opuesto, se confirma en un 12% de los casos que el delito hubiera sido cometido igual, independientemente del estado de alteración de conciencia generado por el efecto de las sustancias consumidas en los momentos previos al acto delictivo”.

Agrega el informe, sobre los delitos cometidos por hombres: “Independientemente de estar bajo los efectos de las drogas al momento de cometer el actual delito que lo privó de la libertad, el 35,2% indicó que su delito tuvo alguna relación con drogas, es decir, uno de cada tres respondió que esta privado de libertad por infracción a la Ley de drogas o por un delito al que le subyace dicha temática por ejemplo, robó para comprar drogas, participó en algún homicidio por ajuste de cuentas por drogas, etc”.³⁸

La droga es un factor que aparece una y otra vez en los episodios delictivos, de muchas maneras diversas. Parece claro que atender esta presencia tiene directo impacto en la disminución de las transgresiones. “Si bien el 40% de los encuestados señalan que el delito actual fue cometido bajo los efectos de drogas (siendo las drogas de mayor presencia cocaína y pbc), el 27% de estos señala que no hubiese cometido el ilícito si no hubiera estado intoxicado, atribuyéndole la responsabilidad del acto al efecto psicoactivo”.³⁹

La población femenina es totalmente minoritaria en el sistema penitenciario. Los procesos que llevan a la privación de libertad de las mujeres son muy diferentes a los de los hombres. Pero las drogas están igualmente presente. “Volviendo a la posible vinculación de los delitos y el consumo problemático de drogas y dejando de lado la ya mencionada infracción a ley de drogas, encontramos que entre las mujeres un 53,6% respondió que su delito tenía alguna relación con drogas lo cual es superior a lo evidenciado entre sus pares varones (35%). Esto coincide con lo constatado por este y

³⁷ Este cálculo debe ser tomado con cautela ya que en la respuesta de la persona operan mecanismos de arrepentimiento en unos casos y en otros directamente quitarse responsabilidad del hecho. Un análisis contrafactual es especialmente útil al momento de evaluar futuras acciones y riesgos pero en estos casos presenta ciertas limitaciones de validez que no se pueden obviar. (Nota del informe de la JND)

³⁸ “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar). Junta Nacional de Drogas.

³⁹ “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar). Junta Nacional de Drogas.

otros estudios anteriores en relación al peso diferencial que este tipo de delito tienen entre los procesados varones y mujeres, fundamentalmente en lo relacionado con la infracción a ley de drogas”.⁴⁰ Muchos de los delitos de las mujeres están vinculados a desesperadas estrategias de supervivencia, refieren a micro narco menudeo, son resultado de presiones familiares o de figuras masculinas y no han implicado daños de vida o de sangre. Siendo situaciones de gran fragilidad social y psíquica, la cárcel “tradicional” tiene un efecto devastador sobre las mujeres.

Ocurrido el delito: ¿qué viene? Un panorama complejo, pero que es imprescindible incluir en cualquier política nacional de drogas. “El ingreso al Sistema Penitenciario de personas que se encuentran en esta situación supone grandes desafíos al mismo. Por un lado, la presencia de crisis y cuadros de abstinencia se vuelve inminente. Además de la urgencia sanitaria, los datos confirmarían el establecimiento un mercado potencial de sustancias al interior de las Unidades con el consiguiente despliegue de los más diversos artilugios para el acceso y comercialización de las sustancias. Todo esto no puede pensarse sin tener en cuenta la violencia e inseguridad que genera este mercado a partir de los “ajustes de cuenta”, las redes de tráfico, etc.

Más allá del papel que el consumo de drogas pueda tener para las personas privadas de libertad, como ser la evasión o distracción, el efecto químico que genera entre otras cosas el síndrome de abstinencia parecería ser el principal factor que orienta la continuidad de consumo (en un principio) dentro de las unidades penitenciarias. Pero cabe la reiteración que esto se da mayormente en las personas que ya consumían previo al ingreso al establecimiento. Esto sería contrastable con el hecho de que excepto para tabaco, es minoritario el porcentaje de personas que inician su consumo en la cárcel, despejando en parte el mito que en las cárceles se inician los consumos. Por un lado, se ha demostrado los altos niveles de consumo previos por lo cual el inicio fue anterior y además por el dato consignado anteriormente de la baja iniciación de sustancias en condiciones de privación de libertad. El dato más preocupante de esta situación es la puesta en manifiesto de los pocos casos que recibieron tratamiento por el consumo problemático de drogas al ingreso. Si bien es discutible y objeto de un análisis profundo e interdisciplinario del sentido y la oportunidad de realizar un tratamiento de estas características en el ámbito penitenciario no debe cuestionarse una medida primaria de desintoxicación y una mínima orientación al respecto.

Este déficit, sumado al empeoramiento de las condiciones de vida dadas por el encierro hace que sea no solo pronosticable la necesidad de consumo, sino que también enfrenta al individuo en una nueva “clandestinización” en sus acciones. Casi la mitad manifiesta que conoce a alguien que fue “castigado” por el tráfico o suministro de drogas dentro del recinto. Sin embargo, consultados sobre su propia experiencia, los casos son marginales. El 47,9% sabe de alguien que fue llevado durante el último año a celda de castigo por introducir, facilitar, poseer o consumir alcohol y/o drogas. El

⁴⁰ “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar). Junta Nacional de Drogas.

3% de los hombres privados de libertad indican que alguna vez durante el último año estuvo en esa situación”.⁴¹

Marco institucional

La institucionalidad es un marco normativo, donde interactúan organizaciones, agencias y oficinas con su público de referencia, reflejando los valores y principios que la sociedad tiene, en un momento dado, para el tema que esa institucionalidad pretende enmarcar.

Las políticas públicas constituyen esfuerzos sostenidos y racionales que el Estado lleva adelante para atender un tema o un problema, basados en que ese objetivo es realizable.

Desde los marcos institucionales, las políticas públicas, cuya meta resumida en base a los compromisos asumidos como Estado es asegurar una vida digna para todos,⁴² se implementan acciones que deben ser acordes al conocimiento y posibilidades materiales de cada lugar y cada tiempo histórico.

El tratamiento de los efectos del delito, mediante la ejecución de la ley penal que implica diversas medidas jurídicas –privación de libertad, medidas alternativas o sustitutivas– constituye materia compleja para la construcción institucional.

Si bien el delito sigue siendo un punto de enorme atención para la opinión pública, no es fácil la conformación de políticas públicas para las medidas a tomar con quienes cometen la transgresión penal. Ya decían los autores clásicos que el delito tiene efectos patéticos, esto es “agita los sentimientos” e impide el razonamiento sostenido, base fundamental para políticas públicas eficientes.

Identificada durante siglos con el suplicio de los transgresores y vinculada al horror y rechazo que genera el daño del acto delictivo, el mandato constitucional cierra el camino a la venganza y a pagar violencia con violencia: “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y si sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del

⁴¹ “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar). Junta Nacional de Drogas

⁴² Ver: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

delito”.⁴³ Pero esto no siempre se trasunta en la necesaria inversión pública y social ineludible para volver el precepto realidad.

La institucionalidad es producto de un conjunto de decisiones que toman los diversos actores públicos, mientras que el accionar de ellos refleja en buena medida los valores sociales imperantes y el imaginario público. No obstante eso, parece claro que los decisores públicos deben no solo reflejar los estados de la opinión pública, siempre volátiles, sino también liderar la innovación social, cultural y legal a partir de las medidas sustantivas, organizativas y legales que han mostrado ser exitosas para el desarrollo humano. Las políticas públicas reflejan la sociedad pero también empujan y abren el camino para que la sociedad alcance mejores niveles de desarrollo y vida en común.

Durante muchas décadas el marco institucional para la privación de libertad tuvo un punto central: de los presos se ocupa la administración penitenciaria. Pero con el tiempo la explosión demográfica penitenciaria y la incorporación de una nueva perspectiva de derechos humanos fruto del fuerte desarrollo del sistema internacional de los derechos humanos y nuevos compromisos asumidos por el Estado uruguayo, trajeron nuevas dimensiones a ser incorporadas al sistema penitenciario. Nuevas demandas de salud, salud mental, educación, participación, cultura, capacitación y comunicación empezaron a llegar a las cárceles, como también llegaron a la sociedad global.

Durante años, el marco institucional para la administración penitenciaria puso énfasis en uno de los términos de la ecuación constitucional: asegurar, custodiar, vigilar. Así, el sistema recaló en el Ministerio del Interior, se identificó con la continuación de la labor policial de controlar al transgresor y continuó intramuros con la tarea de imponer la ley. Con el tiempo se ha podido observar como repetir el esquema “transgresor versus policía” en la cárcel es contraproducente, siendo la función asegurativa dentro de ella un medio para un fin: re educar, preparar ciudadanos para la libertad.

Así, una nueva visión para el sistema penitenciario comenzó a forjarse, hasta llegar a hoy en día en que es pacíficamente aceptado que la seguridad es una de las funciones que deben existir dentro de las cárceles pero no es la única ni es su objetivo. Siendo el objetivo central el de re educar, preparar para la libertad, crear ciudadanía, la lógica consecuencia es que se requiere un marco institucional apto para ese fin.

Expresión de esta nueva visión fue la creación en 2010 del Instituto Nacional de Rehabilitación, todavía como Unidad Ejecutora del Ministerio del Interior pero con importante dosis de autonomía funcional dada la vastedad de sus competencias y la cantidad de población asistida. Este nuevo diseño lo separó administrativamente de la jerarquía policial, permitió la generación de una orientación centrada en la

⁴³ Art. 26 de la Constitución del Uruguay.

rehabilitación más que en lo exclusivamente custodial y abrió las puertas a nuevos enfoques y actores: el escalafón penitenciario, nuevas dotaciones técnicas, un relacionamiento más fluido con otras contrapartes.

Sin duda que el surgimiento de un Instituto especializado para una administración penitenciaria orientada a la “rehabilitación” fue un paso importante en la política pública. Sin embargo, la nueva estructura no asegura todavía la presencia de todas las políticas públicas sectoriales de manera accesible para toda la población penitenciaria.

El fortalecimiento de un nuevo organismo con mandato de asistencia penitenciaria no debe “liberar” a todos los eferentes de políticas sociales. La política pública es un marco general de acción en favor de asegurar una vida digna a todos los habitantes del país, que se lleva adelante mediante diversas acciones organizadas: políticas educativas, sanitarias, culturales, de seguridad pública, etc. Ellas se vuelcan y funden en una atención integral pues las personas son una unidad, indivisible administrativamente. Las políticas penitenciarias deben ser también integrales, fuertemente vinculadas a la política criminal –en la medida que su objetivo es educar para evitar nuevos delitos- pero también no menos vinculada a las políticas sociales, en la medida que los contenidos de esas políticas –educación, cultura, salud, empleo, deporte- son el medio para el fin buscado. Por este motivo, las políticas penitenciarias deben ser parte constitutiva de las políticas sociales. Más aún: son un espacio estratégico que debería ser de alta prioridad para las acciones con poblaciones vulnerables y vulneradas. Lamentablemente, el aporte de muchos organismos sociales al sistema penitenciario es insuficiente. Todavía falta asumir por todos los organismos del Estado que las cárceles están en territorio de la República Oriental del Uruguay, no son un enclave extranjero. Mala cosa es que muchas políticas sociales lleguen hasta la puerta la cárcel –a veces implementando acciones en barrios o localidades a pocos metros de ella- y no entren en ella.

Todavía estamos lejos de que las cárceles sean vistas como “un barrio” más en nuestra sociedad. Si son “un barrio más”, todas las políticas sociales tienen la misma obligación de estar presentes con servicios pertinentes y de calidad que tienen en el resto del territorio nacional. Sin embargo los aportes que muchas políticas sociales sectoriales realizan se viven como “aportes”, “ayudas” o muy buenas señales como compromisos, y no tanto como auténticas obligaciones que deben ser cumplidas puntualmente igual que en territorios, aulas, hospitales, calles y plazas del resto del país.

Desde hace algunos años ha ganado consenso la idea de que la magnitud del sistema penitenciario uruguayo requiere una administración especializada para la gestión de la privación de libertad y que demanda un grado de autonomía que le permita celeridad, transparencia y diferenciación de otras áreas de la seguridad pública. Esto implica superar el paso ya dado con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación,⁴⁴

⁴⁴ En la Ley de Presupuesto Nº 18.719, aprobada en diciembre de 2010, se suprimió la Dirección Nacional de Cárcels y se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación, unificándose el sistema

Luego del diálogo inter partidario convocado por Presidencia de la República en 2016, el acuerdo hacia una nueva organicidad administrativa para la administración penitenciaria creció significativamente. Si bien hay matices sobre cuál debería ser el organismo del Poder Ejecutivo con el cual debería conectarse una administración penitenciaria autónoma o descentralizada, parece ser aceptada unánimemente la necesidad de esa nueva naturaleza administrativa para la gestión de la privación de libertad.

El Ministerio del Interior envió un Proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional, el que está siendo analizado por la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Diputados. El texto enviado, si bien apunta a la creación de un servicio penitenciario descentralizado, el que se vincularía según el texto con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación, recibió varias observaciones –entre otras las nuestras- lo que motivó que la Comisión se abriera a discutir en profundidad las alternativas propuestas. El trámite parlamentario continúa abierto. Por nuestra parte hemos enviado un documento con insumos en forma ya de articulado, elaborado junto a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Este documento fue hecho de manera servir como “caja de herramientas” para los legisladores, de manera de dar catalizar el avance de la discusión.

La privación de libertad en Uruguay

Al observar el gráfico de evolución de la cantidad de personas privadas de libertad en Uruguay, queda claro que en el entorno del año 2000 se registra una auténtica explosión demográfica, donde la población penitenciaria empezó a crecer de manera constante y significativa. Con un modelo de prisión ya vetusto, con recursos menguantes, el sistema colapsa y tiene periódicas expresiones de violencia masiva. Esto no implica desconocer las diversas experiencias positivas que existieron durante ese tiempo y las voces de alerta premonitorias, como los informes anuales de SERPAJ, de IELSUR y el reporte de la Comisión Tommasino, que en 1996 señaló la gravedad de lo que se vivía y el estancamiento técnico penitenciario que se venía,⁴⁵ diversas acciones puntuales realizadas desde la apertura democrática (creación de la primera experiencia civil de gestión en la cárcel de Santiago Vázquez, el Programa de Seguridad Ciudadana) y diversas medidas tomadas desde 2005 como la declaración de emergencia penitenciaria, la Ley de Redención de Pena por Trabajo y Estudio y los inicios del sistema de gestión de la información carcelaria.

penitenciario (antes todas las cárceles departamentales dependían de la Jefatura de Policía local, con la variedad de orientaciones implícita en eso).

⁴⁵ La Comisión Tommasino fue creada por la Ley Nº 16.707 para asesorar honorariamente al Poder Ejecutivo sobre el mejoramiento del sistema penitenciario. La presidía el expresidente de la Suprema Corte de Justicia, Armando Tommasino, y la integraban Óscar Ravecca, Ezio Francescoli, Ofelia Grezzi, Daniel Echevarría, Eduardo Lapenne, Beatriz Scapusio, Francisco José Ottonelli y Daniel Borrelli.

En 2010 se inicia una “reforma penitenciaria”,⁴⁶ que las autoridades han expresado se basa en las normas y estándares de derechos humanos. Ese encuadre retoma lo que fue un sacudón conceptual para la historia de la política penitenciaria en el país: la visita en 2009 del relator de Naciones Unidas sobre tortura, Manfred Nowak, quien planteó con un crítico documento múltiples mejoras que debían ser encaradas urgentemente.⁴⁷

El colapso del sistema ha hecho muy ardua su transformación. A veces es más difícil “reciclar” que “hacer obra nueva”. La gestión se vuelve muy complicada ya que el día a día está lleno de emergencias que dificultan la implementación de nuevas políticas; la falta de recursos materiales, de recursos humanos para la gestión, técnicos y logísticos, todavía vuelve muy azarosa la concreción de cambios.

El sistema es todavía muy heterogéneo. Las 26 unidades para personas privadas de libertad existentes en todo el país presentan realidades diferentes y hasta contrapuestas, tanto en su tamaño como en su metodología de trabajo, clima de convivencia, capacidad de respuesta.

Es claro que la “reforma penitenciaria” ha introducido bases novedosas y muy importantes, y que algunas llenaron vacíos de larga data. Algunos de estos pasos clave: la incorporación de la salud pública, la mayor presencia de técnicos, la construcción de nuevos centros para bajar el hacinamiento, la consolidación de varias experiencias innovadoras en materia de rehabilitación, la apertura a recibir aportes de organizaciones externas (universidad, sindicatos, sociedad civil), la creación y puesta en marcha de un Centro de Formación Penitenciaria para el nuevo personal, el dictado de pautas claras de respeto de las personas privadas de libertad, el aumento de actividades de educación formal e informal, entre otros factores.

En los últimos dos años, se ha reforzado el trabajo técnico en varios aspectos. Entre estos cabe destacar la incorporación de un instrumento para la evaluación de los internos o “protocolo”, denominado OASYS por su nombre original en inglés Offender Assessment System que pauta las entrevistas que se realizan al ingresar al sistema o en diversas instancias dentro del mismo (traslados, informes a juzgado). También se creó un Sistema Nacional de Evaluación e Informes para ordenar la población penitenciaria en base a una clasificación según sus perfiles, lo que debería dar lugar a formas de asistencia más eficientes y ajustadas a las necesidades de cada interno.⁴⁸ Pero el sistema es todavía tan heterogéneo y la falta de algunos recursos y servicios elementales es tan inquietante, que no cabe otra cosa que señalar que todavía falta

⁴⁶ “Reforma penitenciaria. Plan, acción y evolución”, Ministerio del Interior, 2012. “Buenas prácticas en el sistema penitenciario. Avances en la Protección de los derechos humanos, 2012-2012”, Ministerio del Interior. “Los caminos de la libertad, 2014”, Ministerio del Interior.

⁴⁷ Ver Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Misión a Uruguay, Naciones Unidas 2010. Nowak estuvo en Uruguay del 21 al 27 de marzo de 2009.

⁴⁸ Resolución 1152/2018 del 12 de junio de 2018 del Instituto Nacional de Rehabilitación.

mucho camino por andar. La nueva orientación es alentadora. Pero en la medida que buena parte del sistema todavía tiene carencia materiales, logísticas y de recursos humanos muy grandes, estos enfoques no tienen un espacio congruente para aplicarse.

En el mismo sistema conviven centros donde el reclamo central es tan elemental como acceder al patio alguna vez por semana (Canelones, Libertad, Tacuarembó, algunos sectores de Maldonado, algunos módulos de COMCAR) con otros donde se puede estudiar y trabajar o realizar una actividad cultural.

Es bueno subrayar y subrayarse siempre el meollo del mandato constitucional: las cárceles no deben ser para mortificar sino para reeducar. Y para prevenir el delito. O sea, cualquier cárcel que no cumpla con ese mandato no tiene sentido y no cumple su cometido.

Lograr que las pautas de la reforma penitenciaria lleguen a todas las unidades es uno de los desafíos de la hora actual. Más aún si en muy pocos años el Instituto Nacional de Rehabilitación asumirá una mayor autonomía administrativa. Parte del desafío es también que la política penitenciaria ofrezca a cada persona que entra al sistema un modelo de atención sólido, coherente e integral, teniendo como norte la integración, con los déficits pendientes e inhabilidades sociales que la llevaron al delito debidamente atendidos.

El Instituto Nacional de Rehabilitación ha tomado los Planes de Tratamiento Individual, previstos en las “Reglas Mandela” como una “hoja de ruta” para que al ingresar una persona a su período de privación de libertad se puedan determinar metas y actividades para ellas, de manera que cuando recobre la libertad haya superado carencias y reforzado su capacidad vincular para la libertad. La falta de equipos técnicos o de recursos humanos hace que esta voluntad no se pueda volver realidad en muchos casos. Además, en cárceles de gran tamaño –más de 500 personas- la falta de conocimiento directo de las autoridades de la misma de la realidad de cada persona vuelve aún más lejano contar con un “plan” sobre lo que cada persona debe hacer para “salir mejor” de la cárcel.

El panorama actual es de ambivalencia. Por momentos parece que una realidad nueva e innovadora se tironeara con una añeja y retardataria pero todavía vigente, en una especie de pulseada institucional que no termina de dirimirse. Coexisten sombras y luces. Pero la no existencia de un modelo uniforme, sólido e integral, aplicado a todas las unidades y con la misma lógica de derechos humanos, genera incertidumbre en todos los operadores del sistema. Esta suerte de “empate técnico” o “suma cero” puede dirimirse positivamente con un programa técnico de abordaje de la privación de libertad concebido como política pública –articulado con todos los efectores de servicios sociales– y con los suficientes recursos que hagan posible su viabilidad.

Las caras del sistema penitenciario

La actual situación de transición hace que el sistema penitenciario tenga múltiples caras y que sea muy diferente la privación de libertad en cada una de las unidades. Esta anomalía debería superarse y el sistema penitenciario ofrecer un servicio de integración social parejo y eficiente, basado en los mismos parámetros de trabajo técnico para conformar un clima de convivencia cotidiano que favorezca relaciones sociales armoniosas, de integración social y favorecedoras de las capacidades para superar adversidades y contrariedades vitales.

Desde la dirección del Instituto Nacional de Rehabilitación y en particular desde el impulso de su Sub Dirección Nacional Técnica, se ha trabajado durante 2018 muy intensamente para trazar líneas técnicas de trabajo en aspectos que refieren a todas las unidades, utilizando como vehículo de ello a las subdirecciones técnicas que tiene cada establecimiento. Es notorio que las Reglas Mandela han comenzado a utilizarse como guía para orientar la vida penitenciaria, como piso mínimo para garantizar ciertos derechos. Asimismo, se ha consolidado el Centro de Clasificación y Diagnóstico que, ubicado en la ex Cárcel Central, recibe a las personas que inician su privación de libertad antes de su derivación a una unidad, teniendo allí un primer diagnóstico que incluye salud, nivel educativo, laboral, historia social. Lamentablemente, no existe un centro de esas características para las mujeres privadas de libertad, lo que constituye otro caso de “doble rasero” en el sistema penitenciario. Si bien se ha dado la pauta de que luego en las unidades de destino se debe elaborar un Plan Individual de Trabajo, la falta de recursos hace que ese primer diagnóstico no sea tenido en cuenta o no tenga un receptor técnico capaz de elaborar a partir del mismo una “hoja de ruta” para el privado de libertad.⁴⁹

También se ha incorporado en casi todas las unidades un sistema informático para la gestión carcelaria, denominado SGC (Sistema de Gestión Carcelaria), que permite en cada centro tener información *on line* de cada persona bajo su custodia, una herramienta básica para todos los efectos.

Asimismo, se ha incorporado una Escala de Riesgo al ingreso de la persona al sistema penitenciario: se trata de un largo cuestionario que cubre diversos aspectos de la vida de la persona y que es utilizado para clasificar su situación y a partir de eso determinar su lugar de reclusión y posibles medidas y pasos para su rehabilitación. El programa que se ha incorporado, ya estandarizado en otros países, es el OASyS (Offender Assessment System), apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para “evaluar la probabilidad de que un sujeto reincida, identificar y clasificar necesidades del sujeto que están relacionadas con el delito, evaluar riesgo de daño para el sujeto y

⁴⁹ La promoción y difusión de las Reglas Mandela es una preocupación central de nuestra Oficina.

otros riesgos, proporcionar información valiosa de gestión”.⁵⁰ Es importante contar con un instrumento que aporte información sobre el itinerario y la vida de la persona que sea ilustrativo para una estadía productiva en el sistema penitenciario; sin embargo, el éxito o fracaso del instrumento dependerá de cómo sea usada y canalizada esa información.

Es resaltable el esfuerzo del INR por recabar información útil para el trabajo penitenciario. También es pertinente clasificar u ordenar a los internos e internas según ciertas características, modalidades de trabajo o situaciones de cada uno.

Sin embargo, es importante tener presente que la clasificación penitenciaria puede dar algunas pautas –importantes– pero que aún la meticulosa aplicación de una larga entrevista no puede determinar la “vulnerabilidad” o “peligrosidad” de una persona de manera total y terminante. Si bien puede dar lugar a insumos relevantes para una “hoja de ruta” del trabajo con el interno, es la convivencia, la vida cotidiana y el contexto –violento o educativo/integrador– en que este se desarrolle, lo que determinará su buena o mala reinserción futura.

Es necesario sin dudas despistar emergentes complejos como los trastornos psiquiátricos, las adicciones crónicas, los delitos sexuales o los trastornos severos de personalidad. La “clasificación” no debe ser un dogma que haga olvidar que es el contexto relacional diario (la vida cotidiana en el barrio, la casa, el trabajo, la calle o la cárcel) el ámbito donde la persona resolverá su manera de vincularse con los demás y con los desafíos de esas relaciones.

Sin dudas muchos casos requieren programas especializados de atención, desde odontológicos a psiquiátricos... Pero esos casos no pueden avanzar en lo específico de su “tratamiento” si no tienen un contexto de convivencia adecuado.

Por lo anterior, es clave que cada unidad tenga un clima de convivencia lo más parecido a la vida extra muros, a lo que podríamos llamar una “vida normal”, con los conflictos y problemas propios de la vida en sociedad, pero también con todos los elementos que ayudan a conformar una personalidad apta para la convivencia con los demás. El desafío de las instituciones es sostener una convivencia sana, sin violencias, sin discriminaciones ni enfrentamientos letales o insuperables. Dicen las Reglas Mandela: “El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto de su dignidad como ser humano. Las administraciones penitenciarias facilitarán todas las instalaciones y acondicionamientos razonables para asegurar que los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión”. (Regla Nº 5).

⁵⁰ Presentación del OASyS el 10 de octubre de 2017 por el BID en taller.

El principal problema del sistema penitenciario hoy es que la vida en prisión –más allá del hecho de que la privación de libertad siempre implica una “artificialidad”– está muy lejos de esa “normalidad”, lo que no hace otra cosa que aumentar los desintegración social y la reincidencia por imposibilidad de inserción social positiva.

Hay una relación directa entre el nivel de actividades socio educativas y el nivel de violencia: a más actividades, menos violencia. Y viceversa: los centros que registran más incidentes, heridos y muertos son lo que menos actividades productivas o socioeducativas tienen.

Hay todavía ciertas carencias básicas que comparte todo el sistema, y que hasta que no se llenen no se logrará un salto cualitativo: debilidad de las respuestas en salud mental, debilidad o inexistencia del tratamiento de las adicciones, inexistencia de programas sociales, familiares y comunitarios (vinculación del privado de libertad con sus afectos y entorno), preparación para el egreso, apoyo postpenitenciario. Estos vacíos demandan, como ya se señaló, la presencia de otros organismos de política social externos.

Diagnóstico del sistema

A los efectos de establecer un diagnóstico de situación del sistema, tanto para su evaluación como para el desarrollo de políticas, en continuación de las tareas ya presentadas en el pasado informe, dividimos los centros en tres categorías.

Para formular estas categorías⁵¹ utilizamos como base las Reglas Mandela y el contenido del mandato constitucional de educar y prevenir el delito expresado en su art. 26. Eso implicó tener en cuenta ciertos “indicadores estratégicos de situación” elementales:

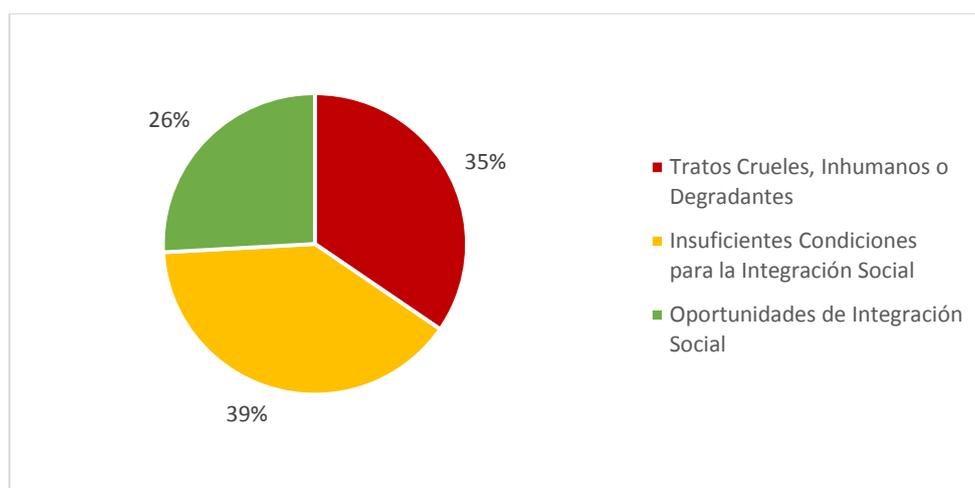
- Encierro en celda
- Acceso a patio
- Oferta de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas o sociales (programas)
- Hacinamiento
- Condiciones edilicias
- Características de la convivencia (vida cotidiana)
- Niveles de violencia
- Rol educativo - pedagógico de las autoridades, mandos medios y operadores - funcionarios.

⁵¹ El objetivo de estas categorías es representar el estado de situación del sistema, identificar sus puntos más sensibles en cuanto a protección de los derechos humanos y aportar para el desarrollo de acciones concretas de mejora de los lugares críticos.

El anterior listado permite distinguir que aun en locales con serias dificultades edilicias o carencias de algún tipo, el buen accionar de directores o referentes, sumado a contar con un proyecto de centro que tiene el compromiso de sus funcionarios, logra conformar una cotidianidad positiva, desde la cual se afrontan las carencias con valentía y respeto de los derechos. En el polo opuesto, a veces buenos edificios albergan malas prácticas.

Teniendo eso presente, hemos identificado las tipologías que siguen. **Tipo 1:** unidades donde las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las Reglas Mandela y en el mandato de la Constitución (art. 26, reeducación y profilaxis del delito), y por lo tanto se puede decir que allí, por la falta de oportunidades de rehabilitación e integración hay tratos crueles, inhumanos o degradantes. **Tipo 2:** Unidades que tienen parcialmente actividades relevantes para la integración social y la rehabilitación, pero que tienen todavía importantes sectores sin acceso a las mismas, total o parcialmente. Son lugares donde paradójicamente se encuentran, en el mismo establecimiento, realidades muy dispares, con internos que, por ejemplo, van a estudiar o realizar tareas agrícolas, y otros que no salen prácticamente de la celda o no tienen actividad socioeducativa alguna. **Tipo 3:** Son centros que logran presentar una buena agenda de actividades, donde la violencia interna es baja o inexistente, donde se concretan buenas relaciones con los allegados sociales y familiares de los internos, los directores y referentes conocen a los internos y tratan de responder a sus necesidades y particularidades, la apertura al medio es grande y hay intercambios con el mundo exterior (organizaciones sociales y culturales realizan actividades dentro de la prisión).

GRÁFICO 4: Panorama de las condiciones de Rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población



Fuente: Elaboración propia en base a las visitas regulares de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes

Unidad

N° 1	Punta de Rieles PPP - Sector MI
N° 3	Libertad - Celdarios 1 y 2
N° 4	Santiago Vázquez - Módulos 3, 4, 8, 11 y 12
N° 5	Femenino - 2° Centro, 3° Piso Este y Oeste, Tránsito, Ingresos, Individual
N° 7	Canelones - Módulo 2
N° 13	Maldonado - Sector A
N° 16	Paysandú - Sector delitos sexuales
N° 19	Río Negro - Preventivas
N° 24	Soriano - Sector ingreso, Preventivas y Mujeres

Unidad Insuficientes Condiciones para la Integración Social

-	Centro de Ingreso (CIDDZM)
N° 1	Punta de Rieles PPP
N° 3	Libertad - Contenedores y Celdario 5
N° 4	Santiago Vázquez - Módulos 5 y 10
N° 5	Femenino - Pisos 1 y 2
N° 7	Canelones - Módulo 1 y Barracas
N° 12	Rivera
N° 13	Maldonado (parcialmente)
N° 16	Paysandú (parcialmente)
N° 19	Río Negro
N° 23	Treinta y Tres
N° 24	Soriano (parcialmente)
N° 26	Tacuarembó (masculino)

Unidad Oportunidades de Integración Social

N° 2	Chacra Libertad y Chacra Canelones
N° 3	Libertad - Barracas
N° 4	Santiago Vázquez: Módulo 6, 7, 9 y 14
N° 5	Femenino - 3° Piso Polo
N° 6	Punta de Rieles
N° 8	Domingo Arena
N° 9	El Molino
N° 10	Juan Soler
N° 11	Salto - Tacuabé
N° 13	Maldonado - Sector Pre Egreso
N° 14	Colonia
N° 15	Cerro Largo
N° 17	Lavalleja
N° 18	Durazno
N° 20	Salto
N° 21	Artigas
N° 22	Rocha
N° 24	Soriano - Sector Extramuros

Nº 25	Flores
Nº 26	Tacuarembó (femenino)
Nº 27	Artigas - Pintado Grande
Nº 28	Rivera - Paso Ataque
Nº 29	Florida

Densidad

La superpoblación penitenciaria compromete seriamente todo intento por lograr un clima de buena convivencia y trabajo integrador. La superpoblación –cuando existe– hace colapsar todo intento por generar programas de actividad. La superpoblación suele ser seguida de otro problema añadido: el encierro. En los lugares que desbordan de población, ante la falta de recursos humanos o bien tomando como excusa circunstancial esa falta de recursos, los internos no son sacados a planchada (corredor en torno al cual están las celdas), al patio o espacios de convivencia, para –supuestamente– evitar conflictos. Pero al no salir al patio el encierro se vuelve el agitador de la violencia. Cabe anotar que pese a la superpoblación, en algunos centros el personal igual hace intentos de aumentar las horas de patio y generar espacios de actividad.

Una de las maneras de evaluar la situación penitenciaria es con la medición de la “densidad” de población existente.⁵² Esto se hace tomando la unidad 100 como la cantidad de plazas disponibles y estimando en cuánto se supera, o no, ese límite. Cuando se supera el índice 100, existe superpoblación. A partir de 120, existe “superpoblación crítica” o hacinamiento, lo que implica muy malas condiciones de vida y obstáculos enormes para cualquier programa de rehabilitación.

Según los datos oficiales, la relación entre la cantidad de plazas disponibles y la evolución de la población en 2018, ha marcado que por primera vez en mucho tiempo, la densidad se ubique por debajo del 100. Esta cifra, que venía en descenso, se ubicó en Diciembre de 2018 en 91,3%⁵³, lo cual refleja los esfuerzos de los últimos años por construir nuevas plazas carcelarias. La habilitación progresiva de nuevas plazas en la nueva Unidad Nº 1 de Punta de Rieles, junto a la pausa en la tendencia de crecimiento poblacional de 2018, llevaron a esta importante reducción de la densidad global.

Sin embargo, la cifra de plazas oficiales sigue presentando algunos problemas que se han señalado en informes anteriores.

Si bien la estimación sobre densidad y hacinamiento del sistema arroja señales importantes sobre el estado de cosas, debe tenerse presente que el concepto de “plaza” se refiere a la existencia de un cupo individual adecuado. O sea, debe incluir el

⁵² Se calcula como la cantidad de personas privadas de libertad sobre la cantidad de plazas (según declaración oficial) x 100.

⁵³ Se excluyeron del conteo de plazas a los módulos inhabilitados, por ejemplo los módulos no inaugurados a diciembre de 2018 de la nueva cárcel de Punta de Rieles.

correspondiente acceso al agua y baño, luz, aireación, objetos propios y espacio para circular, trabajar y estudiar. Es necesario avanzar y precisar la definición y el concepto oficial de plaza, incorporando todos los criterios que aseguran un espacio digno y “vivable”, como base para una convivencia pacífica. Hay veces que una forzada flexibilidad lleva a contar como una “plaza” lugares inadecuados o creados improvisadamente y que no son un correcto alojamiento, por ejemplo al agregar colchones, agregar una cama más donde había un espacio en una celda colectiva o en espacios que eran para otros fines y que al transformarlos en dormitorios colectivos pierden su destino original (duchas, salones, espacios multiuso).

Encontramos un ejemplo importante de este problema en el relevamiento del Módulo 8 de la Unidad Nº 4 que realizó nuestra oficina el 10 y 12 de Octubre de 2018⁵⁴, dónde se observó un número de camas significativamente inferiores al número de plazas oficiales, además de otras carencias básicas y condiciones de alojamiento distantes de configurar espacios dignos. Relevamientos similares en otros espacios del sistema penitenciario podrían llevar a conclusiones similares y deberían desembocar en una revisión de las cifras de plazas disponibles

Una buena definición debería contar entonces, con una medición válida de ciertas dimensiones y debe utilizarse el mismo criterio técnico en el relevamiento de todas las unidades. Además, esta medición debería revisarse periódicamente en tanto es usual que celdas o sectores se inhabiliten o que se creen nuevas plazas. Todo ello implica una gran complejidad para que el proceso de relevamiento sea válido y confiable entre unidades y a lo largo del tiempo. A ello se le suma la importancia y la sensibilidad del indicador para el debate público sobre el hacinamiento en el sistema penitenciario. Por todo esto es necesario que este proceso esté mediado técnicamente y que se desarrolle con la mayor transparencia posible en los criterios, metodologías, fuentes y bases de información. Este proceso de seguimiento no ha tenido lugar, por lo que aún no contamos con buena información estadística pública sobre este importante tema.

Por otra parte, la medición de la densidad refleja parcialmente la realidad, ya que no expresa cómo funciona un lugar ni toma en cuenta la disponibilidad de otras áreas para actividades. Las modernas tendencias tratan de tomar en cuenta los metros cuadrados disponibles por persona para evaluar si existe o no un contexto físico apto para el relacionamiento interpersonal. Es decir, la medición de la concentración penitenciaria debe complementarse con la valoración de espacios disponibles para actividades diversas, o bien con la evaluación del sistema por los metros cuadrados disponibles para cada interno.

Otro aspecto importante del conteo de plazas refiere a que no solamente deberían indicar lugares con condiciones estructurales habitables, sino también funcionales, es

⁵⁴ “Informe Especial sobre el Módulo 8 de la Unidad para personas privadas de libertad No. 4 del Instituto Nacional de Rehabilitación (COMCAR)”, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/13.11.18%20Informe%20especial%20so bre%20el%20M%C3%B3dulo%208%20del%20COMCAR.pdf?>

decir, que tengan asignada una mínima dotación de funcionarios para llevar adelante la gestión de la vida cotidiana. Las carencias mencionadas en la revisión técnica y periódica del número de plazas llevan a que haya situaciones en que se contabilicen módulos o pisos como plazas que no estuvieron siendo habitados por carencias estructurales y funcionales⁵⁵.

La caída de la densidad global es alentadora, permite entrever la posibilidad de aliviar algunas situaciones críticas. Sin embargo este dato sólo refleja el promedio global del sistema; aún persisten algunos focos de hacinamiento en ciertas unidades y al interior de algunos módulos o sectores de unidades.

En el interior hay unidades como Artigas y Salto, cuya población más que duplica su capacidad locativa. Hay otras unidades como Río Negro o Cerro Largo cuya densidad es crítica (supera el 120% de la capacidad) y otras como Tacuarembó, Soriano, Maldonado, Rivera, Rocha y Florida en las que se superó la capacidad de alojamiento, aunque sin llegar a un nivel crítico.

En la zona metropolitana la densidad global ha mejorado sustantivamente, aunque persisten situaciones de hacinamiento en algunos módulos de las grandes cárceles. Para un mejor análisis de estas situaciones de hacinamiento es importante contar con información de la población desagregada en los distintos módulos y sectores de las unidades. A partir de Julio de 2018 comenzamos a recibir esta información del Ministerio del Interior mensualmente para las grandes unidades, lo que nos permite un seguimiento más preciso cuando lo combinamos con nuestras propias observaciones cotidianas.

Ello nos permite estar atentos a situaciones críticas de hacinamiento en unidades en las que la densidad global parecería ser adecuada. A cifras de Diciembre de 2018, en la Unidad Nº 4 se observó una situación crítica en el Módulo 8 (159%) y de sobrepoblación en otros Módulos como en el 5 (113%), 10 (114%), 11 (105%) y 3 (103%). En la Unidad Nº 7 se observó un sobrepoblamiento crítico en el Módulo 2 (138%). En la Unidad Nº 5 se destaca la sobrepoblación en el 3º piso del polo industrial (170%) y en el 1º piso en el sector de primarias (131%).

En las unidades del interior ya fueron señaladas algunas unidades con situaciones globales de sobrepoblación. A ellas deberíamos agregar también la situación crítica de los Módulos A (248%) y D (133%) de la Unidad Nº 13 de Maldonado, mientras que la situación de sobrepoblación del Módulo H (115%) y G (111%) se acercan a valores preocupantes. El sector femenino de la cárcel de Rivera también alcanzó una cifra crítica (120%)⁵⁶.

Otro problema vinculado al hacinamiento puede emerger del imperativo de separación de los internos con y sin condena, procesados por el nuevo Código del Proceso Penal.

⁵⁵ Por ejemplo, módulos no inaugurados de la nueva cárcel de Punta de Rieles, o inhabilitados como el Piso 4 de la Unidad Nº 5 o el Módulo 12 de la Unidad Nº 4.

⁵⁶ Todas estas cifras se basan en datos del Ministerio del Interior a Diciembre de 2018.

En algunos lugares no se cuenta con un diseño arquitectónico adecuado para integrar esa separación a otras segregaciones importantes para el funcionamiento cotidiano, y ello podría derivar en espacios de hacinamiento. Este problema es particularmente relevante para las mujeres en tanto no se cuenta con muchas alternativas en el caso de que se necesiten realojamientos internos para cumplir con lo que indica el nuevo código.

Lentamente, la comunidad internacional mediante el trabajo de diversos mecanismos de monitoreo de los derechos humanos comienza a abrir paso a nuevos estándares para medir la “densidad” en un centro de privación de libertad. En efecto, cada vez se considera que la valoración “por plazas”, entendidas como “lugares para dormir” debe ser sustituida por conceptos multidimensionales que incluyan todos los aspectos de una vida similar a la del mundo exterior. Utilizar esos elementos de medición arrojaría luz sobre carencias hoy no tenidas en cuenta. Esta perspectiva, también, reclama nuevos diseños arquitectónicos, capaces de instalar centros sólidos y seguros pero de diseño digno, funcional y motivador, lo que debe expresarse en todos sus detalles (desde la existencia de mecanismos de prevención de incendios y circulación, hasta espacios comunes, educativos y sanitarios). Cabe anotar que el diseño arquitectónico penitenciario en Uruguay tiene un notable rezago con respecto a lo que existe en otras partes del mundo. “Cuando la estructura arquitectónica responde a criterios de seguridad, toda la vida de la prisión gira en torno a la vigilancia y el control, lo que reduce al mínimo o elimina los espacios adecuados para otros tipo de actividades. El espacio se convierte en sociófugo por naturaleza y las relaciones interpersonales se deterioran”.⁵⁷

Violencia

El derecho a la vida, obligación del Estado consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en nuestra Constitución, es la base para la consagración de todos los demás derechos que pueden, o no, hacer de esa peripecia biológica una vida digna y plena. El sistema penitenciario, en todas partes, como dispositivo artificial de convivencia, está lleno de debilidades y vulnerabilidades que ponen en jaque a ese derecho elemental y a esa responsabilidad ineludible del Estado: asegurar la vida en condiciones de que todo lo demás “humanizable” sea posible. Las malas condiciones de reclusión cuando ocurren atentan contra eso, ya que no sólo evitan la realización de toda la agenda de derechos sino que ponen en riesgo la vida misma. Cuando incidentes violentos, enfrentamientos o la depresión del ocio forzoso campean, las potenciales “nuevas vidas” desaparecen.

⁵⁷ Castro, Daniel. *Adolescentes, seguridad y derechos humanos. Arquitectura para la gestión de un nuevo modelo socioeducativo*. Unicef, Ilanud, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Dice Víctor de Currea-Lugo: “La cárcel es un castigo legal que no debe ser excusa para todo tipo de castigo”. Lamentablemente, quien va a la cárcel suele sufrir, además del castigo legal de la privación de libertad, otra serie de castigo que proviene del propio incumplimiento del Estado en asegurar los demás derechos que no están acotados o cercenados (penados) por la ley y la sentencia del caso: educación, trabajo, cultura, deporte, salud, comunicación, etc.

Siendo el Estado el garante de los derechos humanos, no hay duda de que el primer derecho que debe asegurar es el que permite acceder a los demás: el derecho a la vida.

Tristemente, las condiciones de violencia que existen en muchas cárceles ponen en jaque ese derecho elemental.

El origen de la violencia, como en otros ámbitos, es la ausencia de contenidos que dignifiquen la cotidianidad. La falta de actividades, de horizontes, de propuestas capaces de generar proyectos de vida y de espacios físicos adecuados, genera un ocio compulsivo y fricciones constantes que vuelven un infierno la convivencia con los demás. Todo se vuelve motivo de puja y disputa, las diferencias más nimias dan motivo a enfrentamientos violentos. Las acciones y reacciones, las violencias, las venganzas y las venganzas de las venganzas, van acumulando odios entre grupos de personas. En los centros o módulos donde no hay intervención socioeducativa, esa violencia crece y se potencia diariamente.

Detrás de todas las muertes en custodia, si se estudia su contexto y el itinerario de sus actores, suelen encontrarse carencias, omisiones o irregularidad a cuenta del Estado, por acción u omisión. Por eso el Estado debe allí ser el primero en autoinvestigarse, para deslindar responsabilidades, cosa que no siempre ocurre de forma debida, ni a nivel administrativo ni judicial, ya que la desbordante situación penitenciaria (falta de información, traslados, ausencia de testimonios y denuncias, acumulación de hechos graves) lleva a que muchos hechos no se esclarezcan. “Como responsable de los establecimientos de detención, el Estado es garante de la vida, por lo que, dados los supuestos de muerte o desaparición de personas tras su detención por las autoridades estatales, existe una fuerte presunción de hecho en contra del Estado, que sólo se puede revertir con una explicación plausible sobre las causas del deceso o desaparición forzada, establecidas a partir de una investigación efectiva de lo ocurrido”.⁵⁸

La violencia hacia el otro –las lesiones (el puntazo), el homicidio, a veces el homicidio en ocasión de un enfrentamiento– es expresión de una atmósfera de violencia que todos respiran.

Pero hay algo más que también es expresión de esa violencia generada por la ausencia de derechos que anula a la persona: la depresión. El hundimiento individual en la

⁵⁸ CERES. *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Autores: Álvaro Garcé (investigador principal), Lucía Casal, Carlos Díaz y Lucía Donnangelo, citando a “Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio de jurisprudencia”.

carencia de “un lugar en el mundo”. Expresiones nítidas de esto son las lesiones autoinfligidas y el suicidio.

Así como las lesiones, el homicidio y el suicidio son efectos visibles de la violencia, hay otros efectos que no lo son. El sordo deterioro de las capacidades de las personas privadas de libertad sin programas socioeducativos y el impacto de la situación sobre sus familias y sus hijos, implica daños de larga duración y alcance que golpearán a toda la sociedad.

Cárcel no tiene que ser necesariamente sinónimo de violencia o de muerte. Debería serlo de educación, de oportunidades, de restauración, de procesos de integración. Lamentablemente, una nota distintiva de buena parte de nuestro sistema penitenciario, debido a sus carencias, es la violencia.

La reiteración de episodios violentos dentro de las cárceles se ha vuelto una constante en los centros con mayores dificultades (menos recursos socioeducativos). La interpretación o intercambios que estos hechos generan en las redes sociales suelen explicarlos como enfrentamientos entre sectores, grupos de infractores, cuentas pendientes de bandas instaladas en la sociedad o desenlaces de periplos poco menos que condenados a la peor suerte. El estudio de los casos de muerte en custodia que realiza la Oficina⁵⁹ muestra que, si bien a veces la muerte es el resultado de enfrentamientos largamente larvados, son las malas condiciones de reclusión –léase muy pobres o nulas actividades socioeducativas– las que disparan la violencia final que se cobra vidas o genera lesiones graves y secuelas permanentes. El repaso del relevamiento de nuestra Oficina indica claramente que las muertes en custodia, igual que los casos de enfrentamientos con lesiones graves, ocurren, una y otra vez, en aquellos lugares que se ha señalado que son pobres en actividades de integración social.⁶⁰

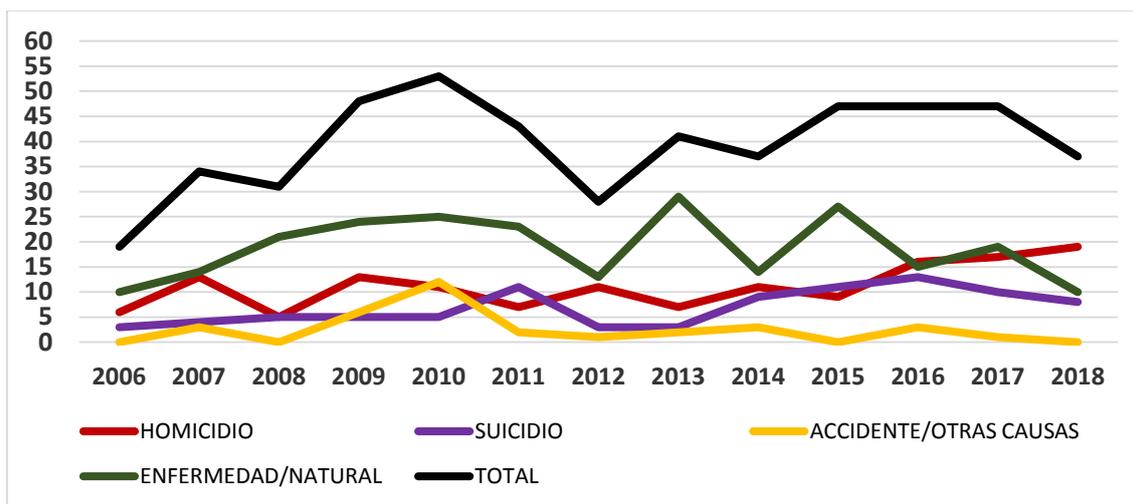
Es común escuchar, referido a esas unidades donde se generan los peores episodios, que allí “están los peores presos”, esto es, aquellos más violentos o conflictivos. La experiencia muestra rotundamente, sin embargo, que no es que estén los peores presos sino que allí están las peores condiciones socioeducativas o de integración. Internos con idénticos o muy similares perfiles, en contextos incluso levemente mejores, logran importantes resultados, los que predicen mucho mejores posibilidades al egresar de prisión.

⁵⁹ La Oficina aplica un cuestionario a cada caso en la Unidad en que ocurre, recoge testimonios, en algunos casos entrevista a la familia y, cuando es posible, nos hacemos presentes a la brevedad en el lugar donde ocurrió el hecho. El relevamiento permite sacar algunas conclusiones y ha ayudado también a colocar el tema en la agenda pública.

⁶⁰ Ver Informe Especial sobre muertes en prisión 2016, Comisionado Parlamentario.

En 2018 hubo 37 fallecimientos en custodia, 27 fueron violentos y 10 fueron no violentos. Entre las muertes violentas se contabilizaron 19 homicidios y 8 suicidios. Uno de los homicidios contabilizados fue por Violencia Institucional⁶¹.

GRÁFICO 5: Evolución anual de fallecimientos según causa de muerte 2006-2018



Fuente: INR, Ministerio del Interior, Comisionado Parlamentario.

Si bien hubo un importante descenso en la cantidad global de las muertes en el 2018 (en el 2017 hubo 47), cabe señalar que las muertes en custodia, y en particular las muertes violentas, son un hecho persistente y el último año no fue una excepción. Hubo menos suicidios pero 2018 ha sido el año con mayor cantidad de homicidios en custodia desde el 2006.

Las muertes violentas ocurren en mayor frecuencia relativa en prisiones que en el resto del territorio nacional. La tasa de homicidios en prisiones en 2018 fue de 187 cada 100.000 personas, lo cual representa una proporción 15 veces mayor a la tasa nacional (11,8 cada 100.000 hab.), mientras que la de suicidios en prisión (79 cada 100.000) fue casi cuatro veces mayor que la tasa nacional (alrededor de 20 cada 100.000 hab.).

El descenso global de las muertes en custodia en el último año se observa en buena medida en la reducción de las muertes por enfermedades/naturales casi a la mitad; en el 2018 hubo 10 mientras que en el 2017 hubo 19. Esta mejora es especialmente significativa en la Unidad Nº 4 Comcar, donde solo se contabilizó una muerte por enfermedad en 2018, mientras que el promedio de 2006 a 2017 venía siendo de 11 por

⁶¹ Ver Informe Especial sobre el caso, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Incidente%20con%20fallecido%20en%20Penal%20de%20Libertad%209-10-18.pdf?>

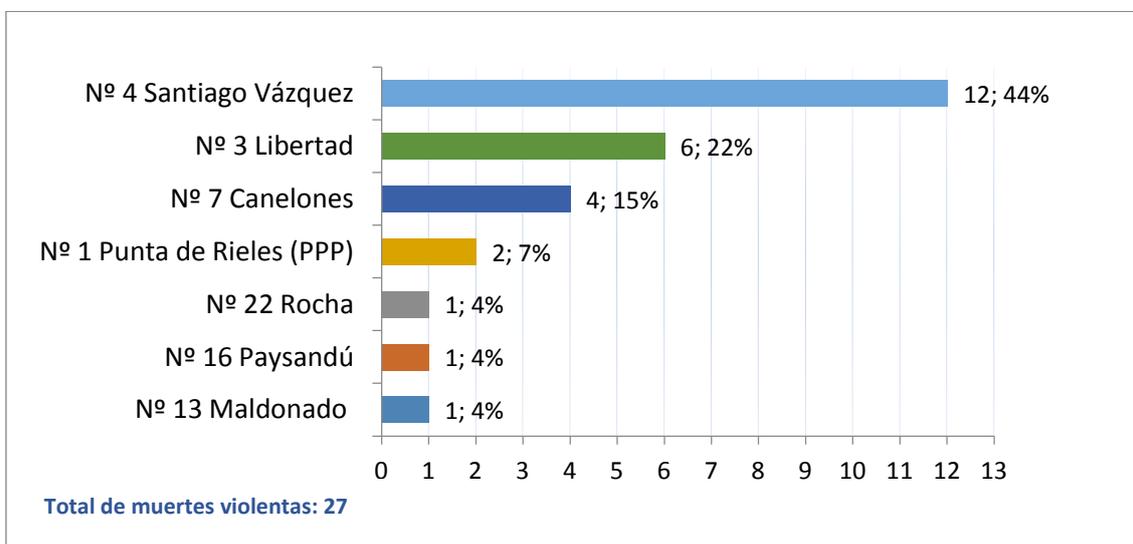
año, y en el 2017 hubo 9. Dada la disminución tan abrupta de este tipo de muertes en el COMCAR y la demora relativa en el reporte informal de estas muertes, a diferencia de las muertes violentas, no hay que descartar totalmente que pueda haber habido algún otro caso no registrado, lo cual debería ser indagado con mayor profundidad.

Tal como se ha analizado en los informes anteriores, las muertes no ocurren en todas las unidades del sistema con la misma frecuencia. Trece de las 37 muertes ocurrieron en la Unidad N° 4 Santiago Vázquez (el 35%), lo cual implica que se redujo la proporción respecto a años anteriores (45% en 2017 y 47% en 2016). Esta unidad es también la que aloja la mayor cantidad de población (el 30% del sistema), por lo que, si los datos son correctos, en el 2018 no se continuó con la tendencia de sobrerrepresentación de fallecimientos totales en COMCAR de los últimos años.

Sin embargo, si consideramos solo los casos de muertes violentas, el 44% fueron en el COMCAR, por lo que sí es posible verificar una sobrerrepresentación. A su vez, las muertes violentas del COMCAR estuvieron concentradas en los Módulos 4 y 11, con cuatro muertes en cada una, mientras que hubo otras dos muertes violentas en el Módulo 10, una en el Módulo 8 y una en el Módulo 6.

La Unidad N° 3 Libertad también había sido identificada como uno de los lugares con mayor sobrerrepresentación de muertes violentas en custodia. Aloja alrededor del 10% de la población del sistema pero es donde ocurrió el 22% de las muertes violentas en 2018. En ese año también llaman la atención las 4 muertes violentas (15%) de la Unidad N° 7 Canelones, solo había habido una en el 2017. También es importante tener presente las dos muertes violentas en el primer año de funcionamiento de la nueva Unidad N° 1 de Punta de Rieles y teniendo en cuenta que su poblamiento recién alcanzó el 50% de su capacidad total en los últimos meses del 2018.

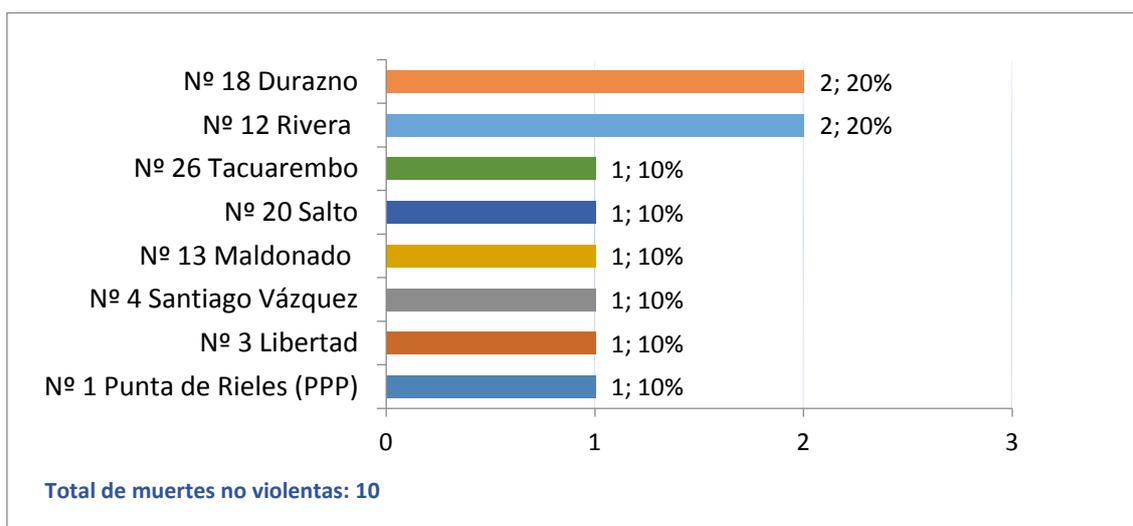
GRÁFICO 6: Distribución muertes violentas según Unidad (2018)



Fuente: Comisionado Parlamentario.

Por otra parte la distribución de las muertes no violentas, observamos que se encuentran bastante más dispersas en el sistema. Lo más notorio es la baja de las muertes no violentas en el COMC AR, tal como fue señalado más arriba.

GRÁFICO 7: Distribución de las muertes no violentas según Unidad (2017)



Fuente: Comisionado Parlamentario.

Género y cárcel

La violencia o discriminación contra la mujer todavía contamina nuestras relaciones sociales y la misma también se constata tanto en el cotidiano de la privación de libertad como en la estructura física y normativa que la contiene. No por estar atrás de las rejas o los muros de una cárcel estas pautas culturales tan arraigadas dejan de suceder; por el contrario pueden potenciarse si las autoridades o todos los organismos que trabajan dentro o relacionados con la cárcel (servicios de salud, educación, ONGs, sistema de justicia) no intentan visualizarlo y corregirlo proactivamente. El estigma que persigue a la mujer presa que ha roto con determinadas pautas culturales ancestrales la hace muy vulnerable dentro de la prisión. En este sentido, no cumplir con los ideales culturales sociales establecidos explícita e implícitamente respecto al rol de la mujer dedicado al cuidado del hogar, los hijos e hijas, su pareja y resto de la familia y además infringir normas de conducta al cometer delitos, la ubica en un lugar alejado del paradigma esperado. El resultado: condena penal y condena social.

Más allá de lo previsto en las Reglas de Bangkok para el tratamiento de las mujeres reclusas, que constituyen una base sobre la cual observar lo que sucede a las mujeres en la cárcel, es necesario intervenir para no reproducir estereotipos que perpetuen la desigualdad. Así, es importante que no se reproduzcan roles que impliquen inequidades entre hombres y mujeres que pueden hacerse más evidentes en la distribución de tareas asignadas, en las oportunidades ofrecidas e incluso, y en forma sutil, en comportamientos de subordinación o dominación basados en estereotipos de género.

Esta mirada sobre la reclusión femenina se da tanto desde los actores políticos que tienen la tarea de legislar o tomar decisiones de gobierno como desde la óptica del personal que trabaja en las cárceles. Tampoco son ajenas a ella las propias mujeres presas que asumen roles de dependencia respecto a sus parejas, algunas también privadas de libertad, o internalizan sentimientos de culpa por no haber cumplido con el rol asignado como "cuidadora" familiar. La preocupación por haber desatendido la crianza de hijos e hijas o el castigo que otros miembros de la familia le imponen son muy diferentes a los que se imponen a los varones padres que se encuentran presos. Poco importa que el delito cometido por mujeres en la gran mayoría de los casos sean acciones ligadas a una desesperada estrategia de supervivencia o vinculadas a una relación de poca autonomía o sujeción con su pareja.

A esto se agrega la condición de grupo minoritario en la que se encuentran las mujeres en todos los sistemas penitenciarios: son menos del 10% de la población reclusa. Como en una especie de tercera transgresión (a la ley penal, al comportamiento esperado y a la cultura carcelaria que invaden) este grupo se encuentra en un lugar tradicionalmente pensado para varones y cuya organización y cotidianidad está estructurada con parámetros masculinos. No se tienen en cuenta sus necesidades específicas y menos aún cuando son sólo un sector o pabellón dentro de una cárcel masculina. En la mayoría de los casos, a las mujeres se las recluye más, se les retacea la salida al patio o los espacios más abiertos en los cuales se ubica a los hombres. No sólo los sistemas están más acostumbrados a lidiar con temas de violencia entre varones sino que necesitan pensar estrategias que abarquen a la mayoría. La desventaja de ser pocas ha provocado que se las aloje en lugares reducidos, con escasa comunicación con el exterior y muy limitadas posibilidades de progresividad o de movimiento.

En nuestro país, salvo la Unidad N° 5 o la Unidad N° 13 Las Rosas que cuentan con más de un área para distribuir a las mujeres, el resto de las unidades del interior están compuestas por uno o, a lo sumo, dos sectores para alojamiento. Esto hace que si una interna tiene un problema de convivencia con otra o alguna otra incompatibilidad, su única alternativa sea un traslado de cárcel, agravado por el hecho de que no hay cárceles en todos los departamentos. El traslado, para cualquier persona privada de libertad se convierte en un castigo adicional, particularmente para los más pobres. La imposibilidad de que otros miembros de la familia concurren a otro departamento a visitarlas y, fundamentalmente, la dificultad para que les lleven a sus hijos e hijas,

transforma el traslado en un serio problema y se profundiza la disolución de los vínculos familiares. En el nuevo destino deben "comenzar de nuevo" intentando adaptarse al entorno, conseguir formar parte de comisiones laborales o estudiantiles, y luchar por las pocas actividades que se ofrecen.

Por otra parte, la posibilidad de que las internas queden embarazadas, teniendo en cuenta que la mayoría de ellas son mujeres jóvenes en edad de procrear, constituye siempre un "problema" más para el sistema, acotándose el contacto entre varones y mujeres en las cárceles mixtas, prevaleciendo siempre los espacios para el uso de los varones. Como ejemplo de ello, en algunas cárceles se procura que a la hora de patio de los varones, las internas se encuentren encerradas ya que pueden generarse vínculos que deriven luego en fricciones entre varones. Este manejo de las masculinidades deriva en un encierro mayor para mujeres que para varones en cárceles mixtas, en su exclusión de tareas al aire libre como la chacra, patios abiertos o incluso de otras como la cocina, relegando a las mujeres a tareas de limpieza o cocina en su propio pabellón.

La vestimenta que deben usar las mujeres durante la visita a las cárceles de varones o mixtas constituye un ejemplo de todo lo anterior. Se prohíbe el uso de pantalones ajustados y de colores claros, polleras, shorts, zapatos con tacos o plataformas, escotes o musculosas o ropa que pueda ser transparente como forma de evitar conflictos entre varones. A esto se suma la prohibición de determinados colores destinados a todos los visitantes - varones o mujeres - por razones de seguridad. Las instituciones penitenciarias -reflejando a su manera lo que también ocurre en otros ámbitos de la sociedad- no trabajan sobre la mirada del varón hacia el cuerpo de la mujer sino que se evita que la mire tapándola o evitando que se muestre. Esto, de alguna forma, culpabiliza a la mujer por su forma de vestir y no al varón por su forma de comportarse.

Otro punto a tener en cuenta es la gran cantidad de mujeres que ingresan droga u objetos prohibidos a los establecimientos carcelarios introducidos en su cuerpo. Muchas relaciones de dominación entre varones y mujeres se siguen una vez que el varón se encuentra recluido y exige a la mujer que le ingrese determinados bienes para su uso o trueque adentro de la cárcel. Esta forma de exponer a muchas mujeres a un procesamiento o una privación de libertad de ellas mismas, tiene nefastas consecuencias familiares y personales para estas mujeres. En algunos de estos casos, el varón era el proveedor del sustento familiar y al estar privado de libertad la familia queda sin ingresos. Algunas mujeres con escasa formación y nula experiencia laboral no encuentran salida a esta situación y también terminan haciéndose cargo de un "negocio" familiar. Para enfrentar este problema es importante que las instituciones estatales tengan en cuenta otras herramientas para proporcionar alternativas a estas familias y no únicamente la vía judicial. El encarcelamiento de estas mujeres traslada la condena a los hijos e hijas que deben pasar a vivir con otro familiar que se haga cargo o en una institución de acogida.

Para controlar esta situación las cárceles han implementado diferentes sistemas de registro al momento en que los visitantes ingresan a la cárcel. En el caso de las visitantes mujeres se las somete a una revisión exhaustiva y diferente a la que se somete a los hombres, aunque también los varones puedan ingresar objetos en su cuerpo. El uso de medios tecnológicos de revisión no sustituye actualmente el registro personal y además en la mayoría de nuestras cárceles no hay escáneres o los hay sólo para los bultos. La forma en que el mismo se realice reviste gran importancia: el trato humano por parte de funcionarias y de visitantes es una obligación y un derecho de todas las personas que no debe olvidarse así como la importancia que las visitas revisten para mantener el buen clima de convivencia dentro de las prisiones.

Un capítulo aparte merece la forma en que muchas mujeres privadas de libertad han dado a luz: lo han hecho manteniendo las medidas de sujeción (grilletes) atados a la mesa de parto dando cuenta de que el paradigma de la seguridad ha primado sobre otras consideraciones aún en un momento tan especial para la vida de una mujer. En muchos casos, la compañía de un familiar ha sido sustituida por la custodia policial ya que las instituciones de salud permiten el ingreso de una sola persona al momento del parto. Aún estando su pareja, madre u otro familiar, las mujeres privadas de libertad han dado a luz acompañadas por funcionarias policiales. En algunos casos, según los relatos de estas mujeres, las policías encargadas de la custodia han sido empáticas y han acompañado este momento de la mejor forma posible. Pero esto no ha sido así en todos los casos. El uso excesivo de métodos de seguridad (grilletes, custodia) incluso en mujeres de buena conducta y sin ningún antecedente de fuga, deshumaniza la reclusión y contraviene la normativa internacional. De igual forma, la presencia de custodia durante las consultas médicas escuchando y participando de la consulta impide el derecho de confidencialidad que las personas deben tener con un profesional de la salud.

En cuanto a los derechos de salud sexual y reproductiva es muy infrecuente que se realicen controles de rutina de mamografía y Papanicolau de igual forma que se indica rutinariamente en los centros de salud nacionales. No se realizan controles de rutina para descartar o prevenir enfermedades o después que la mujer ha cumplido cierta edad. En cuanto al acceso a métodos de anticoncepción, en general se realiza la colocación de implante subcutáneo o se brinda otro método. Respecto a la posibilidad de realizar una interrupción voluntaria del embarazo el tema se maneja con cierta discreción por parte de algunos operadores de la salud: algunos refieren que debido al estigma que las mujeres que cometen delitos contra sus hijos tienen dentro de la población carcelaria, no está bien visto informar sobre el tema. Algunas de las mujeres que han sido consultadas sobre si han recibido información, han manifestado enojo ante la pregunta en tanto otras han revelado que no han recibido.

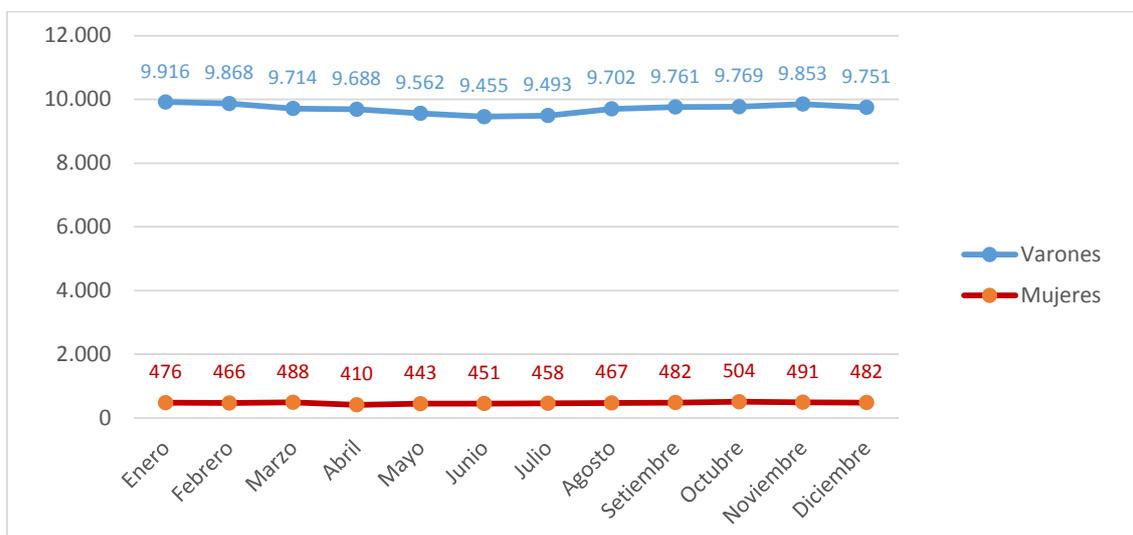
El sistema judicial lentamente va tomando en cuenta algunas situaciones de difícil prueba en los estrados judiciales. En muchos procedimientos relacionados con tráfico de estupefacientes el mismo es consecuencia de otro delito mayor como la trata de

personas. En estos casos no son pocas las ocasiones en las que se condena a la mujer sin tener en cuenta que es una víctima de otro delito y obligada a pasar droga de un país a otro. Además, deben cargar con el prejuicio sobre su vida sexual por considerarla promiscua y no siempre se mantiene la discreción sobre la condición de la mujer al momento en que la misma es recluida. Las mujeres que han ejercido la prostitución, pueden verse sometidas a abusos por parte del personal masculino de la cárcel al no considerarla merecedora de algunos derechos. En los casos de trabajadoras sexuales privadas de libertad se debe ser cuidadoso para evitar que sufran presiones, discriminaciones o malos tratos físicos o psicológicos por parte del personal masculino o que sean víctimas de prejuicios en el trato cotidiano por el personal y el resto de las internas.

La perspectiva de género para observar las cárceles se focaliza habitualmente en las cárceles en las que se alojan mujeres. Esto no debe hacer olvidar la situación de aquellas personas transgénero o con una identidad de género no heteronormativa que habitan también las cárceles de varones, así como el tratamiento de no discriminación que se debe brindar a las visitas y en general los criterios con los que se diseña el presupuesto, trabajos, funciones o actividades dentro de los establecimientos de reclusión. Si consideramos que el grupo de mujeres privadas de libertad es minoritario y poco visibilizado, mucho más aún lo es el grupo de personas recluidas con otras identidades de género. En general, y nuestro país no es la excepción, en aras de brindar una mayor protección a este grupo, se le terminan de hecho escatimando posibilidades de acceso a actividades y se les confina en un sector de la cárcel. Se trata de un grupo muy vulnerable, que puede ser víctima de abuso sexual o de discriminación, cuya salud en general está más deteriorada que el grueso de la población y que posee escasas herramientas educativas para reinsertarse una vez que sale en libertad. Debido a que sólo pueden alojarse en módulos especiales en muchos casos, el traslado a otra unidad es vivido como un derrumbe extremo y puede ser tomado como una amenaza a su seguridad. Es fundamental que los centros de reclusión no perpetúen la discriminación que en su gran mayoría han sufrido estas personas y respeten las vivencias personales respecto al género tal como lo establecen los Principios de Yogyakarta. Se trata de un grupo que plantea desafíos a las instituciones penitenciarias en lo relativo al lugar de alojamiento, tradicionalmente distribuido en pabellones femeninos o masculinos, a la atención de su salud y acceso a tratamientos médicos y de hormonización, a la requisa corporal y a su integración con el resto de la población penitenciaria.

El trabajo sobre los conceptos de masculinidad debería incluir todas las cárceles, incluyendo personas privadas de libertad y funcionarios, a los efectos de que la perspectiva de género sea transversal. Se trata de un aporte fundamental para enriquecer la convivencia, pauta que aplica tanto para los contextos de privación de libertad como en la sociedad abierta en todos sus ámbitos.

GRÁFICO 8: Evolución mensual del total de varones y mujeres viviendo en prisiones (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

Las mujeres reciben también un triple castigo cuando cometen un delito. Primero, la pena dispuesta por la justicia. Luego la pena social de sus allegados y entorno: rompieron el comportamiento esperable (“las mujeres no cometen delitos”) y por lo tanto son rechazadas, aunque sigan tratando de ocuparse desde la cárcel de la situación de los hijos que siguen en sus casas. Y el tercer castigo es cuando son liberadas: pasan a ser “mujeres-que-cometieron-un-delito”, por lo que las puertas a la inserción laboral se les abren también con mucha dificultad.⁶²

Siendo el delito “cosa de los hombres”, la mujer que delinque, la mayoría de las veces como una estrategia de supervivencia familiar fruto de largos procesos de desamparo y deterioro, recibe un rechazo social más fuerte que el que reciben los hombres. Además de la sanción jurídico penal, reciben la sanción social más dura: el abandono. Es notorio que en las cárceles las mujeres reciben menos visitas que los hombres y que tienen menos apoyos externos, sociales o familiares que ellos. Y el abandono durante la prisión tiene, al salir de ella, un escalón todavía más abajo: gigantescas dificultades para rehacer su vida por el antecedente penitenciario, ya sea en la dimensión de lo laboral como de lo familiar o lo social. En todos los ámbitos “la-mujer-que-estuvo-presa” ve cómo su pena se alarga al recobrar la libertad con el rechazo social. Dice Corina Giacomello en *Género, drogas y prisión*: “Las concepciones acerca de las mujeres en reclusión siguen siendo embebidas de prejuicios basados en creencias sobre lo que debería de ser una ‘buena mujer’. Ello tiene implicancias en cómo la familia reacciona ante el encarcelamiento de una mujer (a menudo abandonándola y etiquetándola de mala madre), el funcionamiento del sistema penitenciario y de muchas de sus prácticas cotidianas, especialmente aquellas relacionadas con el

⁶² Comisionado Parlamentario, informe 2016.

ejercicio de la sexualidad y la maternidad”. Y agrega Giacomello: “Las relaciones entre los géneros se reproducen y magnifican en el interior de las cárceles. De ello se deriva que alguno de los aspectos impuestos a hombres y mujeres, causen más sufrimiento para estas. Por lo tanto, cabe preguntarse sobre las implicaciones del espacio penitenciario para y sobre las mujeres que en él habitan: cómo está organizado, si son tomadas en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en reclusión, así como en el ámbito judicial, legislativo e institucional del sistema penal y penitenciario”.

La inadecuación física es reflejo del vacío conceptual y de la falta de una “política” para la privación de libertad femenina. Incluso en algunas unidades de reciente construcción donde se han incorporado sectores para mujeres –Pense, en Soriano, por ejemplo–, esa área está en medio del establecimiento, sin una entrada autónoma, rodeada de espacios para hombres, lo que provoca diversas dificultades. Y cabe anotar que en esa unidad en el sector femenino hay varias mujeres con hijos, lo que vuelve más gravosa esa situación. Pero es el panorama en aquellos lugares donde el área de mujeres ha quedado dentro de un viejo establecimiento, como ocurre en Maldonado, donde el acceso, las visitas y hasta las visitas conyugales están muy dificultadas por lo complejo que es el acceso al sector.

En algunos casos el sector femenino, aunque se encuentre en el mismo predio, está alejado del módulo central, lo que le permite tener autonomía. Es el caso de Salto, donde se ha realizado un importante trabajo de readecuación física y de nuevas actividades en el sector de mujeres, que está a unos 200 metros del edificio principal; se llegó a contar con una guardería del plan CAIF para mejor atención de los niños que allí viven.

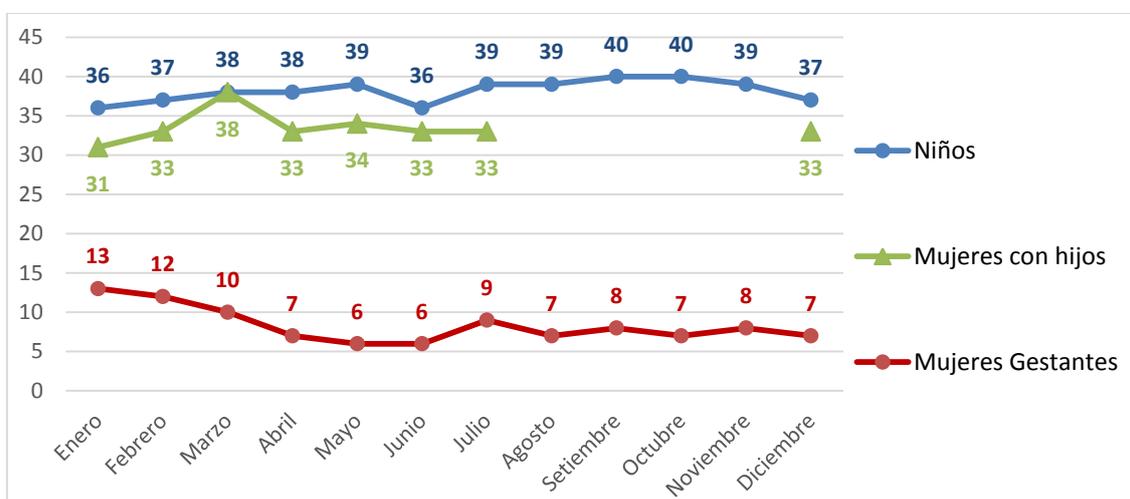
El centro metropolitano femenino, la Unidad Nº 5, es el mayor centro de alojamiento de mujeres, ubicado en Colón, Montevideo. La Dirección nos mantuvo al tanto del uso de estos lugares, explicando los motivos extremos que llevaron a su uso por corto tiempo. Expresamos que la internación en estas celdas no debía implicar una ausencia de asistencia penitenciaria a quienes allí estuvieran por más grave que fuera el antecedente que las llevara allí, debiéndose cubrir su vida cotidiana con todos los recursos socio educativos disponibles. En todo momento se nos señaló que así sería. Visitamos el lugar varias veces y analizamos los casos con las autoridades del lugar, las que hicieron un seguimiento de para que esas situaciones no solo fueran excepcionales sino que también la permanencia fuera de lapso muy breve, buscándose soluciones para cada uno de los casos. El equipo de dirección, ante diversos episodios, ha dado señales de que intenta llevar adelante un programa educativo y que atiende las necesidades de las internas desde una perspectiva de derechos humanos. La variedad de problemas que enfrenta, en el marco de falta de recursos técnicos, dificulta los avances. Pero es notorio que hay diálogo con las internas y que se trata de buscar soluciones para los problemas, existiendo un plan de obras para mejorar la hoy muy dañada infraestructura.

Se produjeron varios movimientos de internas, mejorando el acceso a actividades y tratando de lograr que en todos los sectores existan operadores penitenciarios, de manera de mejorar la convivencia y tener un más completo panorama de las necesidades de las internas, cosa que ha mejorado el clima general del establecimiento. Si bien han existido momentos de tensión y episodios de enfrentamiento, en especial con la guardia policial, en todos los casos los responsables del centro mantuvieron una actitud de firmeza para la aplicación de las normas de funcionamiento pero también de diálogo con las internas, tratando de que los conflictos se canalizaran de manera pacífica.

Mujeres con hijos

Varias cárceles del país presentan una singularidad: alojan a mujeres privadas de libertad con sus hijos menores de edad. Si la privación de libertad constituye un desafío para la capacidad del Estado para dar cumplimiento a los derechos humanos y a la construcción de ciudadanía en un ambiente artificial, mayor es el desafío cuando allí se alojan mujeres con sus hijos menores de cuatro años.

GRÁFICO 9: Evolución mensual de niños, mujeres gestantes, madres con hijos viviendo en prisiones (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

En promedio, en 2018 hubo mensualmente 33 madres con hijos en el sistema penitenciario, la mayoría de ellas en la Unidad 9 Molino (dedicada solamente a madres con sus hijos) y en la Unidad Nº 11 de Salto. También hubo algunas mujeres con sus hijos en Soriano, Artigas, Colonia Tacuarembó, Salto (Tacuabé) y Florida. Estas plazas se han ido creando en virtud de circunstancias emergentes, sin condiciones de

alojamiento que pudieran dar las garantías de seguridad requeridas para el cumplimiento de la pena, y a la vez configurar un contexto no agresivo para los niños viviendo allí en los casos que no existía otra alternativa de cuidado.

La unidad para madres privadas de libertad con sus hijos, la Unidad N° 9, funciona en el mismo edificio que la Unidad N° 5, el Centro Metropolitano Femenino, en Colón. Es la única unidad del país especialmente preparada para alojar madres con hijos, pero al ser el resultado del “reciclaje” de la planta baja, sector oeste, de la referida Unidad N° 5, en realidad su diseño tampoco es particularmente adecuado para una atención de las características señaladas.

La realidad de las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo merece una atención especializada y una política (gestión, diseño, seguimiento) específica. Son mujeres privadas de libertad con hijos a cargo y con una situación social con una particular vulnerabilidad de ambas partes, requiriendo afinadas medidas de asistencia y sostén.

En 2017 realizamos un Informe Especial sobre el tema, elaborado luego de varias instancias de consulta con organizaciones públicas vinculadas al tema –Universidad de la República, Ministerio de Salud Pública, MIDES, Programa Uruguay Crece Contigo, INAU y el Instituto Nacional de Rehabilitación–. Existe consenso científico en la importancia que tienen los primeros meses y años de vida de un niño, y todo lo que está en juego cuando a esa fragilidad se le suma la privación de libertad de la madre. Ante la falta de otras alternativas de crianza capaces de construir apego o de la prisión domiciliaria, las unidades con madres –como medida extrema que son– deben tener la especialización que demanda el cuidado de la vida en su etapa más frágil.⁶³

No necesariamente se debe pensar en un único centro que solucione la atención a la población en esta situación, sino en centros pequeños, personalizados, con lugares apropiados para la atención médica y espacios de recreación infantiles y aptos para recibir visitas.

Contextos de estrés, inestabilidad, violencia y falta de relaciones afectivas constantes en el tiempo, son lesivos para las posibilidades de las personas de crecer sanamente y desarrollar su potencial neuronal, sus habilidades sociales, su empatía, su sensibilidad con los demás, su alcance cognitivo y la posibilidad de adecuarse con flexibilidad a las demandas del mundo exterior y de atender sus propias necesidades personales.

El vínculo madre hijo, la construcción de apego, fortaleza básica para la creación de resiliencia en las personas y un desarrollo psicológico sano, es por tanto un auténtico reservorio de vitalidad para la sociedad, por lo que deben extremarse las medidas a favor de su cuidado. Siendo eso válido en todos los contextos sociales, el desafío adquiere mayor rigor y dramatismo cuando estamos en una sociedad, como la

⁶³ Ver Informe Especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, editado en 2017 por el Comisionado Parlamentario y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

uruguaya, donde la reposición poblacional es notoriamente baja. También debe tenerse presente, siguiendo las conclusiones de las neurociencias, que el apoyo afectivo de la crianza en la primera infancia también puede ser dado por quienes no son la madre biológica pero constituyen un vínculo estable, sano y sólido.

Los avances de los estudios sobre el desarrollo en los primeros meses de vida muestran que ante ausencia de la madre, puede haber otras instancias de crianza y construcción de apego, personalizadas, afectivas y estructuradas o no en base a un programa institucional. Hay actualmente experiencias relevantes en curso en el país. También es claro que la situación de las mujeres que cometen delito suele ser de una gran precariedad vincular, no teniendo apoyos, referencias o alternativas cercanas ante ausencia temporal de la madre.

El dilema es de hierro. Es claro, tanto desde la perspectiva de la evolución normativa nacional e internacional como desde las diversas ciencias del comportamiento, que el vínculo madre-hijo en los primeros meses y años de vida debe ser protegido, cuidado y enriquecido, y que sólo debe romperse ante casos extremos, cuando es mayor el daño de su continuidad que su ruptura. También es claro que el contexto institucional y mucho más el contexto penitenciario no es el adecuado para la crianza de un niño. La respuesta desde la política pública, por ende, debe ser vigorosa y creativa. Las instituciones que se requieren son “anfibia” o de “doble propósito”: deben ser aptas para la crianza y la integración social de la persona privada de libertad.

Es muy destacable la creación del INR del Programa de Atención a Mujeres con Hijos a su cargo (PAMHI), el que podrá ser un ámbito para impulsar innovaciones en la gestión, en la formulación programática y en la creación de nuevas infraestructuras para atender a esta población particularmente sensible y vulnerable.

Una unidad para madres con sus hijos requiere de un programa de asistencia propio, que incluya una fuerte línea de trabajo para el apoyo socioeducativo a la prisión domiciliaria y centros adecuados para los casos que no pueden recibir prisión domiciliaria o tener otra alternativa de crianza. Esto implica para estos centros un diseño edilicio y de funcionamiento especializado que nunca será tal si está enclavado en otra unidad de grandes dimensiones y fuerte problemática, pese a que se tomen medidas paliativas de emergencia para darle cierta autonomía. Entendemos que la experiencia remite a que la ubicación de la mayor unidad con mujeres con hijos en el país (la Unidad Nº 9) debe trasladarse a un lugar que asegure una convivencia armónica y fructífera. Este Programa debería contar con los recursos técnicos adecuados, en articulación con otros organismos públicos, para orientar, asistir y acompañar integralmente todos los casos en que una mujer privada de libertad tiene hijos menores de edad a su cargo, ya sea que estén o no con ella en el establecimiento o que hayan o no recibido la posibilidad de prisión domiciliaria.

El contenido de intervenciones de esta naturaleza requiere ineludiblemente un fuerte apoyo de los ámbitos especializados y rectores de la matriz de protección: el Ministerio

de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, sin descartar otros ámbitos especializados como la Institución Nacional de Derechos Humanos, dada la constelación de derechos en juego, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema.

Más allá de la emergencia, lo que se requiere no es adecuar un alojamiento momentáneo o adaptar lo existente para contener la situación, sino diseñar un Programa para Mujeres con Hijos de alcance nacional, que pueda evitar la institucionalización de menores de edad a partir de la aplicación de la prisión domiciliaria y, cuando ella no proceda, dar asistencia en unidades pequeñas, personalizadas, con el clima comunitario de un hogar de amparo, con diversos perfiles de asistencia según la población, conectadas entre sí y con un mecanismo central de orientación y supervisión. En la base de todo debe estar el modelo de convivencia (actividades, relacionamiento, clima, sentido de la estadía en el lugar) que se quiere sostener a partir de los pilares técnicos de la intervención.⁶⁴

Quizás el nuevo PAHMI pueda orientarse hacia un programa amplio, con múltiples herramientas que incluyan una línea de trabajo central con la prisión domiciliaria y su seguimiento y un sistema de pequeños centros (no más de ocho mujeres con sus hijos) para los casos que lo requieran, que trabajen en red a partir de una orientación y directiva general, localizados en casas de pequeño porte capaces de recrear un clima hogareño para la crianza del niño y el desarrollo de la madre. Cada centro podría tener su propio perfil y su propio sostén técnico de acuerdo a las características de la población que aloje. Articulados entre sí, los centros permitirían un abanico de opciones según las necesidades de cada caso. Obviamente, la implantación de un Programa de estas características puede ser paulatina o en fases.

La base del iceberg: los hijos de las personas privadas de libertad.

Las personas privadas de libertad constituyen expresión visible de un proceso individual y social complejo y extendido en el tiempo, y son también parte de una realidad compleja que no suele verse: la de sus familias y, en particular, la de sus hijos. Hay miles de personas privadas de libertad, y hay miles de hijos e hijas de personas privadas de libertad, muchos de ellos menores de edad y afrontando a temprana edad la enorme adversidad –económica, social y sobre todo afectiva- que implica tener un progenitor o referente preso.

Es muy grande el impacto que tiene en la socialización y en el proceso de desarrollo de un niño o adolescente no contar con su progenitor o progenitora o tener su

⁶⁴ Ver Informe especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, editado en 2017 por el Comisionado Parlamentario y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

“presencia” condicionada a un régimen de visitas a establecimientos carcelarios que frecuentemente es traumático y doloroso. Buena parte de las unidades penitenciarias no cuentan con espacios cálidos, amigables, disfrutables para que los niños y adolescentes y en general todos los familiares y allegados visitantes puedan tener un marco adecuado para el encuentro. Vale la pena señalar que el tema es tenido en cuenta ahora en varias unidades, por ejemplo en la Unidad 6 de Punta Rieles (vieja), Unidad 1 de Punta de Rieles, Juan Soler en San José, Rocha, Salto, entre otras. Se ha tratado de colocar mobiliarios adecuados en esas unidades y en algunas de ellas generar actividades especiales para los menores de edad visitantes e incluso actividades culturales.

Además del marco físico, se suma una carencia más importante aún: la falta de programas de atención a la familia en las unidades. Esto provoca que en la atención de la persona privada de libertad queden por fuera sus vínculos más cercanos, los que suelen ser motivo de preocupación y angustia, o que no se puedan recomponer vínculos o crear nuevos vínculos en los casos de personas que los han perdido o que tienen muy acotadas relaciones sociales fruto de diversos motivos (rupturas, abandonos, falta de familia). La falta de recursos técnicos para trabajar con la familia también impide tender puentes para minimizar el impacto que la cárcel de un referente tiene sobre un menor de edad o para ayudar a que esos vínculos familiares sean lo más saludables posibles. Son múltiples los problemas y demandas que genera el sostenimiento de un grupo familiar con la cárcel de por medio, si no se cuenta con orientación, asistencia, canalización de esos emergentes, la cárcel terminará golpeando también esas estructuras familiares con efectos dañinos que se transmitirán de generación en generación. El rol de la intervención social es también allí filtrar la violencia generada por el devastador binomio delito/cárcel.

Atender la realidad de los hijos de las personas privadas de libertad implica incorporar nuevos programas desde la cárcel y conectarlos con el mundo y los servicios del mundo “de afuera”.

El tema nos pone de frente al desafío de diseñar políticas sociales con nuevas dimensiones y capaces de proteger o zurcir el tejido social en zonas de poca visibilidad y de poco acceso a las políticas sociales generales. Se ha dicho “el Estado es muy grande para las cosas chicas y muy chico para las cosas grandes”. Se pueden trazar e implementar grandes líneas de políticas sociales, centros asistenciales, programas comunitarios, y está muy bien. Pero: ¿cómo favorecer directamente la crianza, lazos afectivos sanos, maternaje y paternaje de largo aliento, contextos afectivos, sostén ante la adversidad, apoyos en las etapas críticas de la vida? Como la micro cirugía llega a los vasos más pequeños, también las políticas sociales tienen el desafío de llegar en algunos casos a la microsociología de las interrelaciones del tejido social que se ven afectadas por la violencia y sus ecos. Desde el sistema penitenciario hay una enorme oportunidad de trabajar con vidas concretas, familias y grupos humanos con nombre y apellido, en situaciones en las que la privación de libertad es

una alarma sonando y llamando a la intervención social inteligente y eficiente. El trabajo con los hijos de los privados de libertad también ayuda en el trabajo con el privado/a de libertad, abriendo posibilidades de diálogo y de nuevas proyecciones de vida. El trabajo con la familia y allegados, que también es clave para el egreso, implica una conexión constante entre los equipos técnicos del sistema penitenciario y los servicios externos, sean públicos o privados.

Enfocar a los hijos -en especial los menores de edad- de las personas privadas de libertad como uno de los focos del trabajo humanizador que debe emanar del sistema penitenciario, es algo nueva. No forma parte de la agenda habitual del trabajo de rehabilitación o reinserción social.

Tener un padre o referente preso es una forma de violencia que debe ser trabajada desde el Estado para evitar que la violencia inicial siga repicando y generando más víctimas. Los hijos de los privados de libertad requieren especial atención de las políticas sociales y de infancia. Su invisibilidad requiere acciones eficientes, sutiles, inteligentes y con pluralidad de actores intrerconectados.

Pionera en el tema ha sido la Oficina de la Fundación Quáquera ante el sistema de derechos humanos Naciones Unidas, planteando a los diversos órganos de Tratado de Derechos Humanos que la poca visibilidad de la situación de niños y adolescente de las personas presas llevaba a un vacío de políticas asistencias capaces de mitigar el daño – afectivo, material, social- de la prisión de un ser querido y cercano.

El tema también estuvo presente en las reuniones regionales que organizó el relator de Naciones Unidas Paulo Sergio Pinheiro al preparar su Informe Mundial sobre la Violencia contra los niños y las niñas (2004-2006).

En 2014, un documento del Proyecto "Apoyo a la consolidación de la reforma del sistema apenitenciario" de Naciones Unidas en Uruguay elaboró la "Primera agenda de recomendaciones para la protección integral de hijos e hijas de personas privadas de libertad". El documento,⁶⁵ planteaba incorporar la asistencia a la familia y a los hijos en los planes de asistencia penitenciaria, adaptar los lugares y espacios de visita para promover buenas y sanas relaciones con los hijos y referidos, preparar la conexión de las personas privadas de libertad con los servicios sociales externos, facilitar el transporte y acceso de la visita a las unidades, favorecer intervenciones socio culturales de la sociedad civil en favor de la protección de los derechos del niño en todas sus interacciones con los espacios penitenciarios, generar programas de acompañamiento familiar a los adultos que quedan a cargo de las familias con referentes presos. También propuso la creación de una instancia de articulación de

⁶⁵ Hacia la protección integral de personas privadas de libertad, Primera agenda de recomendaciones" fue presentado como un "documento de trabajo" resultado de consultas con el Ministerio del Interior, visitas a cárceles y reuniones de trabajo con organismos públicos y organizaciones de sociedad civil. El 21 de julio de 2014, en un taller abierto, se presentaron las propuestas y se incorporaron planteos de diversos actores sociales.

acciones de urgencia y asistencia en los casos en que existan menores afectados por la privación de libertad.

También en 2014⁶⁶ se presentó un relevamiento regional realizado por el Church World Service y la ong Gurises Unidos, buscando detectar los impactos del encarcelamiento de un adulto referente en los niños, niñas y adolescentes. El documento demandó en sus recomendaciones “prestar especial atención a la integración social de los niños niñas y adolescentes con referentes adultos encarcelados en la comunidad, en los centros educativos, de salud y recreativos. La sociedad civil organizada inserta en la comunidad puede desempeñar un rol clave en este sentido: asistencia psicológica, espacios socioeducativos, instancias grupales de apoyo, asistencia pedagógica”.

El 21 de octubre de 2014 el Ministerio del Interior, creó un Grupo de Trabajo para crear un Protocolo que regulara la intervención de diversos organismos en casos en que haya niños o niñas afectadas por la privación de libertad de sus padres, familiares o referentes. En 2016, por decreto Ministerial se aprobó el “Protocolo de actuación para la coordinación institucional en el marco de la atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad”. El mismo estipula que diversos organismos deberán estar especialmente atentos y coordinar acciones para cuidar los derechos de niños y niñas cuando un adulto referente es privado de libertad y contó con expreso apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Integración Social del Adolescente (INISA), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), entre otros.

El tema sigue en el tapete.⁶⁷

⁶⁶ “Invisibles: ¿hasta cuando?”, fue presentado por la ong Gurises Unidos, el 31 de julio de 2014. El coordinador de Gurises Unidos, Gonzalo Salles, dijo: *“Lo que vemos y pronosticamos es que la situación de niños y adolescentes con padres y madres encarcelados está en aumento y va a ir en aumento”*.

⁶⁷ Son destacables los trabajos de la ong Gurises Unidos, que sigue avanzando tanto en diagnosticar la magnitud del tema como diseñando intervenciones específicas. En proceso tienen una investigación sobre “niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados por delitos de drogas menores no violentos”.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

La Constitución establece en su artículo 26 que el objetivo de la cárcel es “re educar” y lograr la “profilaxis del delito”. O sea que la privación de la libertad es para educar y prevenir la violencia. En otras palabras: construcción de ciudadanía, preparación de personas aptas para vivir en libertad con los demás a partir de un ambiente educativo que permita aflorar o promover lo mejor de cada uno.

Dejando a un lado los términos de “rehabilitar” o de dar “tratamiento”, la idea de lograr la integración social a partir de un contexto educativo que permita desarrollar los derechos de cada persona nos parece más adecuada para las demandas de la hora.

En otras palabras: el contexto debe ser educativo en un sentido amplio. Para ello, las diversas facetas del desarrollo humano, del crecimiento de las potencialidades de cada individuo, deben estar presentes: cultura, trabajo, deporte, relacionamiento con los demás, trabajo, educación, afectividad, comunicación, participación. Todos esos “campos” están garantizados por derechos (y también regidos por obligaciones correspondientes) en la medida que son los que permiten que una persona se humanice. Y al humanizarse, relacionarse en armonía y equilibrio con los demás.

El contexto educativo, la propuesta pedagógica de cada centro, es lo que abre las puertas para las políticas sociales que hacen posible la dignificación humana y su posibilidad de proyección positiva con los demás. Desde ella es que puede producirse la integración social.

Las políticas sociales, por tanto, desde sus efectores públicos y desde otros actores involucrados (empresas, sindicatos, sociedad civil, academia, etc.) deben “inundar” el sistema penitenciario de la misma manera en que despliegan su cobertura en la sociedad abierta.

Educación

La educación, formal y no formal, fue durante años una gran ausencia en el sistema penitenciario. Insólitamente, hasta bien entrado el siglo XXI no era común la realización de actividades educativas en todo el sistema penitenciario. Había escasas aulas y se dictaban cursos escolares y de alfabetización en algunas cárceles, básicamente en Montevideo, COMCAR y en algunos departamentos. No existían programas educativos generales y no había estudios secundarios o universitarios, salvo puntuales excepciones. Hasta el año 2011 prácticamente no había aulas ni cursos de educación formal –primaria, secundaria o técnica– en todo el sistema, limitándose la

formación a acciones puntuales en algunos centros del área metropolitana. En muchas cárceles, hasta el 2008, sí, 2008, no había siquiera aulas. El Informe 2005-2006 del Comisionado Parlamentario del momento, Dr. Álvaro Garcé, recomendaba en ese sentido que la ANEP asignara horas docentes para impartir en todos los establecimientos “enseñanza primaria a personas analfabetas y a los que no hayan completado el ciclo escolar” y la asignación de horas docentes para promover la enseñanza secundaria en todos los centros penales del país, inexistente en muchos de ellos todavía. También recomendaba la instalación de aulas en las cárceles que todavía no las tenían.⁶⁸

La Ley 17.897 de setiembre de 2005 fue un hito fundamental al establecer un sistema de redención de pena por trabajo o estudio. La norma colocó en un lugar central de la rehabilitación el derecho a estudiar. Poco después, a inicios de 2007, se creó la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles (CAEC), una instancia que debe ser recordada como el embrión de una futura política educativa en las prisiones. El panorama desértico de aquellos años explica, también, que los avances recientes lleguen todavía a una parte acotada de la realidad. Escribía en esos años uno de los integrantes de la CAEC: “En nuestro país, hasta no hace tanto tiempo y para muchos, incluso para los que trabajamos profesionalmente en ella, la educación en cárceles la veíamos como una tarea casi marginal, propia del voluntariado y en el mejor de los casos, limitada sólo a algunos establecimientos carcelarios”.⁶⁹

La presencia de la educación formal en las cárceles, brindada por docentes del sistema educativo, ha aumentado en los últimos años. Si bien es totalmente insuficiente, es de justicia observar el rezago desde el cual se partió para construir institucionalidad en este tema largamente olvidado en el país.⁷⁰

Un nuevo paso en el desarrollo de la educación dentro de las cárceles fue el inicio, en 2011, de la Coordinación de Educación y Cultura del Instituto Nacional de Rehabilitación, que debe sostener la actividad educativa en el sistema en articulación con el sistema educativo (ANEP-CODICEN).⁷¹

Existe desde 2016 una “Mesa Interinstitucional de Educación para personas en conflicto con la ley penal”, de la que participan diversas instituciones educativas y de asistencia (ANEP, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Educación, Instituto de Integración Social del Adolescente, Universidad, MIDES y, desde fines de 2017, también el Comisionado Parlamentario). Esta instancia ha permitido mejorar la débil cobertura, realizar intercambios de experiencias y discutir aspectos

⁶⁸ “Informe de gestión y evaluación del sistema penitenciario”, 2005-2006, Comisionado Parlamentario.

⁶⁹ “La educación en cárceles del Uruguay”, publicación de CAEC. Texto introductorio del maestro Felipe Machín.

⁷⁰ Comisionado Parlamentario, Informe 2016.

⁷¹ De todas formas, es indudable que el organismo nacional mandatado legalmente como responsable de la cobertura educativa es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

pedagógicos.⁷² Esta mesa surgió de un convenio firmado en el marco del Programa “Justicia e Inclusión” realizado por la cooperación internacional con el Estado uruguayo. Es un ámbito que ha sido muy positivo ya que ha permitido acercar a las instituciones, ver problemas comunes, compartir recursos y experiencias y empezar a amalgamar una perspectiva común sobre cómo debería ser la educación dentro de las cárceles.⁷³ En 2018 la Mesa Interinstitucional creó sub comisiones de trabajo para profundizar en diversas temáticas. También se avanzó en “descentralizar” su actividad, realizando mesas locales: reuniones de todos los actores de educación que realizan actividades en una unidad. Se siguieron haciendo seminarios y talleres de formación para docentes en contextos de encierro, buscando especializar a los docentes volcados al área.

Lamentablemente, todavía no se ha logrado una agenda fluída de reuniones de la llamada “mesa política” integrada por todos los titulares de carteras y organismos con tareas educativas en el sistema penitenciario, de manera de conformar un programa para educación en cárceles con programas, presupuesto y planes de acción específicos.

Pero una mesa de intercambio y generación de acciones está lejos de ser un efector robusto de política pública, más allá de las buenas iniciativas que ha logrado catalizar. Todavía se está lejos de que la educación en cárceles sea un eje más del sistema educativo y no una actividad especial que hay que cumplir secundariamente. Los programas que se aplican son los mismos que los de la población general, no existe una preparación pedagógica para los docentes que se vuelcan a una población singular: privada de libertad, en contextos poco favorables y con edades y niveles de preparación muy diversos. En las cárceles de medianas dimensiones, sobre todo en el interior del país, es donde se logra tener la mejor infraestructura de aulas. De todas maneras, los pocos espacios disponibles en el diseño de los centros hacen que las aulas tengan importantes limitaciones de espacio, iluminación y materiales. Tampoco suelen existir espacios de estudio o lectura, por lo que la instancia de educación formal suele limitarse al tiempo de clase. Tampoco ayudan a la actividad educativa y sus tareas complementarias (estudio, trabajo, análisis) las condiciones habituales de las celdas (superpobladas, mala luz, pobre infraestructura). Si a esto le agregamos que salvo en algunos centros no existe acompañamiento educativo de los alumnos –apoyo en las tareas, orientación vocacional, preparación de exámenes–, podemos decir que el Estado todavía está lejos de ofrecer una educación de razonable calidad en las cárceles.⁷⁴

⁷² Mesa Interinstitucional de educación para personas en conflicto con la ley penal, Programa estratégico, 2017.

⁷³ Nuestra Oficina integra ese grupo de trabajo desde 2017.

⁷⁴ Comisionado Parlamentario, Informe 2016.

CUADRO 1: Cantidad y proporción de estudiantes de educación formal (primaria, secundaria y terciaria)⁷⁵ según Unidad (Promedio mensual de Marzo a Diciembre 2018)⁷⁶

UNIDAD	CANTIDAD TOTAL DE PERSONAS	CANTIDAD DE ESTUDIANTES EN LISTA EN EL MES (PLAZAS EDUCATIVAS)	
	Total	Total	%
Centro de Ingreso (CIDDZM)	102	0	0,0
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	860	173	20,1
Nº 2 Chacra Libertad	60	21	34,8
Nº 3 Libertad	1.034	269	26,0
Nº 4 Santiago Vázquez	2.951	378	12,8
Nº 5 Femenino	255	120	47,2
Nº 6 Punta de Rieles	554	186	33,6
Nº 7 Canelones	834	181	21,7
Nº 8 Domingo Arena	12	0	0,0
Nº 9 El Molino	10	9	86,0
Nº 10 Juan Soler	108	59	54,4
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	473	131	27,8
Nº 13 Maldonado	691	173	25,1
Nº 14 Colonia	144	52	36,0
Nº 15 Cerro Largo	156	77	49,5
Nº 16 Paysandú	246	58	23,7
Nº 17 Lavalleja	172	95	55,2
Nº 18 Durazno	119	64	54,1
Nº 19 Río Negro	136	53	38,8
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	310	107	34,5
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Gde.	192	63	32,9
Nº 22 Rocha	85	41	48,5
Nº 23 Treinta y Tres	82	19	23,3
Nº 24 Soriano	311	138	44,5
Nº 25 Flores	26	0	0,0
Nº 26 Tacuarembó	136	60	44,2
Nº 19 Florida	85	64	75,2
Total	10.140	2.584	25,5%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

⁷⁵ Hay algo más de un centenar de plazas correspondientes a UTU que no fueron contabilizadas en el cuadro para evitar duplicaciones, porque no es posible distinguir a personas que además estuvieran cursando secundaria.

⁷⁶ Se tomaron como referencia esos meses porque son los que contamos con información. Lamentablemente las actividades educativas formales caen notoriamente en los meses de enero y febrero.

En 2018 la cobertura aumentó al menos 4 puntos porcentuales respecto a 2017, lo cual es significativo. Tras algunos años en los que las plazas educativas se mantuvieron estables, en el 2018 se observa un aumento, al tiempo que descendió la población de privados de libertad respecto al 2017.

El Cuadro 1 nos permite visualizar que continúa persistiendo una heterogeneidad en el sistema respecto a la cobertura educativa en las distintas unidades. Mientras que en unidades como Juan Soler, Lavalleja, Durazno, Florida o en Molino más de la mitad de la población cursa algún nivel de educación formal, en otras, como COMCAR la proporción es mucho más baja (13%). Igualmente se observa un avance en la cobertura en el Comcar (en 2017 era 8%) y también en Canelones, Maldonado y Paysandú, que este año superaron el 20% de cobertura de su población, aunque aún continúan con valores relativamente bajos. Es llamativa la relativamente baja cobertura de educación formal de la nueva Unidad Nº 1 de Punta de Rieles, donde apenas se alcanzó a cubrir el 20% de la población.

Pese a los avances en el aumento de plazas educativas, todavía se está lejos de asegurar una cobertura acorde a la demanda existente. Los cupos educativos que se ofrecen están lejos de los pedidos que hay, lo que constituye una negación de un derecho humano básico. A esto hay que agregar que las carencias de personal de algunos centros llevan a que la asistencia al aula se interrumpa. La carencia de funcionarios para acompañar a los internos hasta el aula lleva a que estos falten a clase. A veces hay otros motivos: mal tiempo, razones de seguridad y también la mala disposición del encargado del traslado o su sobrecarga de tareas. Cuando esto se repite viene el desánimo, el desinterés y el abandono de los estudios iniciados. Un caso paradigmático ocurre en la Unidad Nº 4 COMCAR. Allí existe una muy buena infraestructura educativa, con un edificio –denominado Comunidad Educativa– con excelente infraestructura: múltiples salones de clase, buen equipamiento, talleres, patio cerrado y abierto. Sin embargo, el lugar es desaprovechado porque es frecuente que “los funcionarios no saquen a los internos, por todo tipo de motivos”.⁷⁷ Así, ocurre que de unos 1.500 internos que allí piden para estudiar hay cupo para unos 500, de los cuales asisten regularmente unos 380. En el Penal de Libertad las clases se dan con grandes limitaciones, ya que las aulas son celdas mínimamente adaptadas que están en los mismos pisos del celdario. Eso hace que el clima para la clase esté alterado por lo que ocurre en el celdario y que los alumnos no tengan un auténtico paréntesis de su vida carcelaria para aprender y dialogar.

La cobertura de programas de UTU casi no se ha variado el último año, representando algo más de un centenar de plazas. Sin embargo el aprendizaje de oficios es de las demandas más frecuentes y donde la brecha con la oferta aparece más pronunciada.

⁷⁷ Cabe anotar el impulso que ha dado la actual dirección del COMCAR a las actividades educativas y al relevamiento de los pedidos de cupos educativos.

La cobertura de la educación no formal es otra dimensión fundamental para incluir en el monitoreo. En muchos casos, este tipo de abordajes es más adecuado a las necesidades de los internos, en particular cuando la pena a cumplir es breve.

Sin embargo, aún persiste la dificultad estadística de que cada programa de educación no formal lleva su base de información por separado, por lo que no es posible saber exactamente cuántas personas están cursando en un momento dado; solo contamos con las plazas por programa⁷⁸. Sumar los cupos de educación formal y no formal sería un error, porque se podrían estar dando varios niveles de duplicación de personas entre programas y respecto a los programas de educación formal. Por ello no contamos con información certera de la cobertura de educación formal y no formal, imprescindible para una evaluación más precisa del cumplimiento del derecho a tener acceso a la educación.

Durante nuestras visitas observamos la alta cantidad de analfabetos existentes en el sistema penitenciario. También hay muchísimas personas que si bien saben leer y escribir, lo hacen con lentitud y con muchas dificultades, lo que de hecho los excluye de algún trabajo mínimamente calificado o que no depende del esfuerzo físico solamente. El concepto de analfabetismo incluye una variedad de situaciones que se sitúan en torno al mismo y excluyente eje: la imposibilidad de leer o escribir con fluidez, hacer cálculos matemáticos básicos o comprender estas actividades. Pudimos verificar que pese a que en todas las unidades hay maestros atendiendo casos de analfabetismo, el despliegue y presencia de docentes es insuficiente.

En el informe “Relevamiento nacional sobre el máximo nivel educativo alcanzado por la población privada de libertad” del INR de Noviembre 2018, se estima que el 6% de la población penitenciaria no sabe leer, mientras que el 12% tiene algunas dificultades. El 6,3% no sabría escribir y el 4,4% tendría algunas dificultades para hacerlo. Finalmente, el 7,8% no sabría realizar cálculos básicos, mientras que el 13,4% tiene algunas dificultades para ello. El estudio logra evidenciar que hay un núcleo importante de personas, alrededor del 20%, que presenta necesidades claras de alfabetización para una preparación adecuada del egreso. Ante la creciente visualización del problema en 2018, cabe destacar la realización de talleres de alfabetización en todo el país por parte de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (DSEJA), que abarcaron unos 900 estudiantes⁷⁹.

No requiere mayor argumentación el hecho de que la integración social de cualquier persona, su comunicación elemental no sólo para su desempeño laboral sino para su relacionamiento social básico, debe comenzar por la capacidad de lectura, escritura y manejo de cálculos matemáticos elementales. No contar con esos recursos implica no sólo no poder acceder al tiempo presente sino ni siquiera llegar a comprenderlo

⁷⁸ Según datos del INR, hubo en promedio mensual unas 346 plazas de talleres de DSEJA, unas 318 de talleres del MEC, unas 52 de talleres de INEFOP y unas 938 plazas de talleres bajo la categoría “otros” que incluye actividades de distinto tipo y duración.

⁷⁹ Según datos de ANEP.

cabalmente. El analfabetismo es un evidente obstáculo para el desarrollo de todos los derechos. Siendo el objetivo de la privación de libertad la integración social, se vuelve una insólita paradoja que dentro del propio Estado no exista una intensiva atención a este problema.

Un avance destacable y que puede valorarse como un síntoma de avance en toda la cadena educativa es el aumento de estudiantes terciarios dentro del sistema penitenciario. En 2018 hubo 49 personas privadas de libertad que pudieron realizar estudios terciarios. Hubo 10 en 2016 y 31 estudiantes en 2017. Si bien son números pequeños, el avance ha implicado una importante movilización y coordinaciones de recursos de la Universidad de la República y el sistema penitenciario.⁸⁰

Salud

Según la Ley 18.719, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) desde su Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAIPPL) tiene a su cargo “organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención” del sistema penitenciario. Esto tuvo un importante impulso en el período 2010-2015, luego de iniciarse en 2009, pero el avance se ha detenido. Esto puede decirse tanto de la extensión de la cobertura como de la profundidad de la atención (especialidades médicas, coordinaciones). ASSE cubre el 61% del sistema penitenciario, fundamentalmente el área metropolitana y Rivera (unidades: 3 Penal de Libertad, 4 Santiago Vázquez, 5 CNR, 6 Punta de Rieles, 9 Molino, 12 Rivera y Cárcel Central), lo que representa en promedio unas 6.233 personas. El resto de la cobertura la tiene a cargo Sanidad Policial (3.946 personas, 39% del sistema).

Contar con ASSE dentro del sistema penitenciario ha sido un importante logro. Pero es un proceso que debe seguir ampliándose en cobertura y profundidad de su intervención.⁸¹

En general, la cobertura de salud actual se limita a atender posibles enfermedades emergentes. Sin embargo, las modernas tendencias penitenciarias, y en particular las Reglas Mandela, recomiendan que los servicios de salud jueguen un rol proactivo de protección sobre todas las condiciones de vida de los internos.⁸² Así, se espera que los responsables de los servicios de salud asesoren a la dirección de los establecimientos en una variedad de temas que van más allá de casos individuales de enfermedad: condiciones de los alimentos, higiene general, actividad física, salud mental,

⁸⁰ Información de la Universidad de la República para este Informe.

⁸¹ Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

⁸² Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela). Reglas 24 a 36.

condiciones de vida. En esa línea, los responsables de los servicios de salud deben estar en sintonía con la gestión cotidiana de cada centro.

Un problema que expresa todavía las dificultades de articulación entre lo “médico” y lo “penitenciario” es que se reitera el traslado de internos sin su historia clínica, por lo que el interno llega a una nueva unidad sin las indicaciones de medicación y sin sus antecedentes médicos, generando en los primeros y críticos días de llegada al nuevo establecimiento diversos problemas.

En la mayoría de los centros los servicios médicos se limitan a la atención de enfermedades, no realizando actividades preventivas, de educación de salud o atención primaria. En los macro penales (Libertad, COMCAR), la atención se complejiza por la dificultad de acceder a los internos. No todos los que lo solicitan acceden fácilmente o en tiempo a la policlínica debido a que el personal de apoyo (funcionarios policiales u operadores), por motivos diversos –dificultades operativas reales o ficticias, falta de personal, desborde de tareas o simplemente falta de interés ante el planteo de los internos– no acerca con prontitud a los internos a los servicios.

En general el personal de los servicios médicos se dedica con compromiso y entrega a la tarea, la que suele verse desbordada por falta de recursos humanos o porque la consulta médica es el espacio donde muchos internos expresan o canalizan su angustia, ansiedad o demandas, lo que implica un importante desgaste intelectual y afectivo del personal.

Sin embargo, el punto crítico de los servicios de salud penitenciarios, tanto los manejados por ASSE como por Sanidad Policial, es la dificultad para concretar coordinaciones externas. Consultas con especialistas e intervenciones quirúrgicas se vuelven materia de largas demoras, a veces por dificultades operativas en el traslado de los internos que implican la pérdida de las horas para exámenes o consulta, y muchas otras veces por dificultades o resistencias para agendar intervenciones para personas privadas de libertad. Si bien no hemos tenido acceso a documento que lo explicita, los operadores del sistema saben que existen ciertos “cupos” en los hospitales, no formalizados pero reales, para admitir el ingreso de personas provenientes del sistema penitenciario, dados algunos incidentes de fugas e incluso heridos registrados en algunos centros hospitalarios.

Si bien el desarrollo del Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad de ASSE es muy importante, se trata de un servicio con poco peso institucional en la enorme estructura de la Administración de Servicios de Salud (ASSE), lo que genera dificultades y dilaciones en los tratamientos. Esto, a su vez, genera atrasos en las actividades socioeducativas de los internos. Muchas veces la posición de SAI-PPL queda en falsa escuadra entre las demandas que vienen del sistema penitenciario y la falta de respuestas de ASSE cuando se trata de coordinaciones de

envergadura. Los casos pendientes de resolución médica se acumulan.⁸³ Hemos realizado una lista de casos pendientes de inmediata atención que hemos remitido a SAI-PPL y a ASSE.

La cobertura de ASSE incluye el área de salud mental, con intervenciones psicológicas y grupos terapéuticos para la atención de adicciones y la situación vital general de los internos, los recursos son pocos y el alcance de la cobertura muy limitado. No obstante eso, es muy valioso el aporte que hacen estos equipos, en especial para el tratamiento de los casos emergentes.

Diversos factores –desinformación, la propia exclusión social de los internos, falta de accesibilidad o familiaridad de los servicios, temores, presiones de otros pares– hacen que exista una amplia población penitenciaria “fuera de los radares” de la cobertura de salud. Razones de seguridad han hecho que el personal médico no recorra los módulos o sectores, salvo excepciones, esperando para atender en puntos determinados. Sería deseable que al menos periódicamente se realicen recorridas para difundir aspectos sanitarios, tanto preventivos como de información de los recursos disponibles y de detección de situaciones de riesgo para la salud.

Para lograr lo anterior, es preciso que los responsables de los servicios sanitarios de la prisión y la dirección penitenciaria de la misma mantengan un fluido diálogo sobre las necesidades y problemas existentes, ya que ambos suelen recibir diversos insumos sobre la realidad penitenciaria.

Un ejemplo de los temas que deben incluirse en la agenda sanitaria lo constituye la alimentación. Mala alimentación –se sabe– implica tarde o temprano problemas de salud. Lo mismo puede decirse de la limpieza, de la calidad del agua, del ambiente estresante, del uso de espacios con aire y sol. Sobre todo eso las autoridades sanitarias y penitenciarias tienen mucho para intercambiar y decidir, promoviendo dentro y fuera del sistema apoyos para que el contexto penitenciario sea también un ambiente sano en su sentido más amplio.

Salud mental

La atención en salud mental, muy necesaria y todavía con mucho pendiente por hacer en la sociedad abierta, sigue siendo un problema grave dentro del sistema penitenciario. Detrás de la trasgresión a la ley penal (delito) se encuentran en muchos casos una larga trayectoria de carencias y adversidades, entre las cuales puede estar la

⁸³ Al cierre de este informe, hemos tenido ricas reuniones con el nuevo presidente de ASSE, Marcos Carámbula y su equipo, a los efectos de identificar los principales problemas de la atención médica penitenciaria, identificar los casos demorados y necesitados de urgente coordinación y también analizar las posibilidades de ampliación de la cobertura de ASSE en el sistema penitenciario.

afectación de la salud mental: no detectada o no tratada, muchas veces tapada por otras carencias muy graves o situaciones explosivas.

Si bien existe un primer “despistaje” de estas situaciones en la primer entrevista que tiene quien ingresa a una cárcel, la carencia de recursos técnicos dificulta tanto el seguimiento de eventuales enfermedades como la detección y seguimiento de las que puedan emerger durante el período de cárcel.

Esta “sucesión de puentes rotos” es más grave aún cuando la persona egresa de la cárcel, ya que no suele realizarse conexión con servicios de salud o de salud mental para continuar el tratamiento, lo que deviene en nuevas descompensaciones de la persona, con nuevas transgresiones, rupturas familiares, hetero o auto lesiones, comportamientos auto destructivos, adicciones y eventualmente re ingresos al sistema penitenciario con un nuevo ciclo en el espiral de deterioro.

Hay muchos casos de personas que eran jurídicamente imputables, pero que tienen afecciones de salud mental que hace muy difícil su convivencia en una cárcel. Más aún, la privación de libertad es para esos casos un disparador de su vulnerabilidad y un contexto que agrava su patología.

Los recursos de salud mental dentro del sistema penitenciario son insuficientes, no existen centros preparados para atender personas con patología psiquiátricas. No existiendo para ellas lugares adecuados fuera de la cárcel donde cumplir su pena, reciben una atención de emergencia en ella y se instrumentan soluciones paliativas para cada caso. Pero también hay muchas situaciones que quedan “fuera de los radares” sin la debida asistencia.

La privación de libertad constituye un hábitat antinatural para el ser humano, especie para la cual la convivencia social en libertad es el ambiente de propicio para desarrollar sus capacidades (dignidad humana). La transgresión a normas fundamentales (delito) lleva a sus autores a vivir en instituciones totales (cárceles), dispositivos creados para evitar nuevos daños y favorecer la re integración, pero que en ese tránsito implican vivir en un dispositivo por definición masivo, despersonalizado, deshumanizante, anómico, generador de violencia. Es necesario tener presente este impacto deshumanizante por anti natural (aunque necesario en muchísimos casos) que tiene el dispositivo de la privación de libertad, para proveer a la “institución total” de intervenciones suficientes que enerven o bloqueen los efectos dañinos de la misma. Allí, entre la constelación de actividades que deben conformar una trama densa de posibilidades, y en una población particularmente vulnerable o ya vulnerada a estas afectaciones, debe estar la salud mental.

Particular mención merece la atención a las adicciones. Si bien el abordaje de las mismas admite muy diversas perspectivas, programas y acciones, sin duda que en el ámbito carcelario se requiere ofrecer concretas posibilidades para superar las adicciones.

El suicidio es también una conducta extrema que el impacto de la pérdida de libertad agrava. En la población uruguaya general, el número de suicidios promedio desde el 2015 al 2018, ha sido de unos 688 por año. Esta cifra, equivale a una tasa de 19,70 cada 100.000 personas, guarismo que duplica el propuesto por la OMS como objetivo sanitario 2020.⁸⁴

Si miramos cuál es el panorama en materia de suicidios en nuestro sistema penitenciario, nos encontramos que en los cuatro años citados, el total de reclusos que se quitaron la vida fue de 42, esto es 102,15 cada 100.000 lo que quintuplica el promedio nacional.

Diferentes autores (1), coinciden en que la tasa de suicidios en privación de libertad, es entre 4 y 5 veces mayor que la tasa entre población general. Existen factores de riesgo suicida individuales, y factores de riesgo familiares o del contexto social cercano, ambos presentes en el interno antes de su detención.

Junto a estos factores de riesgo suicida, surgen los propios de la situación de reclusión, los llamados “ precipitantes “ que pertenecen a la vida en reclusión, lo que obligan a políticas específicas para su prevención en ese ámbito. La privación de libertad puede precipitar la decisión de quitarse la vida, al asociarse con fragilidades previas. Si bien algunos de los factores individuales, familiares o de contexto social cercano, pueden ser modificables, es en el transcurrir del tiempo intramuros, donde las modificaciones mayores se pueden practicar.

Se debe focalizar en el día a día de la vida de la persona presa, detectar sus principales carencias y necesidades en el sentido más amplio de estos términos, realizando una “escucha y lectura” sintomática de sus reclamos, en el entendido que los mismos esconden y portan demandas insatisfechas.

Desde la búsqueda atenta de comunicación y comprensión, se genera la oportunidad de transformar los factores de riesgo suicida de la vida en reclusión, en factores de protección contra el desánimo y la desesperanza.

Detectar en cada Unidad Penitenciaria los factores de riesgo suicida cotidianos, sean internos de la Unidad o externos, como el cuidado de vínculos beneficiosos para los internos, permitiría una reducción del riesgo suicida entre las personas privadas de libertad.

Tuberculosis

La privación de libertad impacta en la salud de las personas, generando nuevos daños y agravando existentes. Se produce una sinergia entre las vulnerabilidades sociales de origen y los contextos penitenciarios, generando una compleja incidencia de

⁸⁴ Ministerio de Salud Pública.

enfermedades. Ejemplo de este círculo negativo, es altísima tasa de personas afectadas por el Bacilo de Koch (tuberculosis) dentro del sistema penitenciario.

Mientras que la tasa de Tuberculosis actual a nivel nacional es de 28,6 por cada 100.000 habitantes, la misma se dispara en el universo de personas privadas de libertad, ascendiendo a 742.2 por cada 100.000 habitantes⁸⁵.

Esto se explica porque varias unidades – muy especialmente aquellas que presentan sectores con hacinamiento- son “reservorios” que amplifican la transmisión de esta enfermedad. Las condiciones de hacinamiento, salubridad, higiene y edificaciones convierten a varios establecimientos de nuestro sistema penitenciario en lugares de muy alto riesgo de transmisión de la tuberculosis, VIH y otras infecciones.

Todas las personas que ingresan al sistema penitenciario son evaluadas de forma precoz a efectos de diagnosticar enfermedad tuberculosa activa, lo que permite detectar el problema y realizar el tratamiento adecuado, evitando la propagación que las condiciones del sistema favorece. Al detectarse la presencia de enfermedad activa en una persona recién ingresada al sistema, se procede a aplicar un régimen de aislamiento – que actualmente se cumple en el Módulo 12 de la Unidad Nº 4, Complejo Penitenciario Santiago Vázquez- por un período de 10 a 15 días. Concomitantemente se da comienzo a la fase inicial del tratamiento de la enfermedad, en la cual se le administran cuatro antibióticos combinados en comprimidos, cuya cantidad se determina en función del peso del paciente. Esta fase inicial dura entre 6 y 9 meses. No se han presentado casos de abandono ni fracaso de tratamiento. Durante todo proceso cumple un rol fundamental la Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes, en coordinación con los servicios de salud de cada unidad. También se realiza, una vez detectada la presencia de la enfermedad, sea en un caso de un individuo recién ingresado o no, un control de contactos convivientes, para evitar la propagación de la enfermedad.

La detección temprana de la Tuberculosis resulta cardinal, por lo cual sería conveniente realizar una búsqueda activa entre la población privada de libertad, y no solamente cuando un interno expresa síntomas de ella. Sería conveniente la realización de tamizajes cuya periodicidad dependería de la pertenencia o no a ciertos grupos de riesgo, como quienes son VIH positivo, padecen diabetes, o son consumidores de tabaco, entre otros. Asimismo, se recomienda adoptar medidas de evaluación periódica al personal que desempeña tareas en el sistema penitenciario.

Discapacidad

⁸⁵ Ídem.

La trayectoria de privación de libertad puede ser vivida con mayores riesgos y derechos vulnerados por múltiples factores: la situación de discapacidad es uno de ellos. Los criterios para definir qué es discapacidad y los parámetros para medirla se encuentran en definición en el Estado uruguayo. Sin ahondar en ello, anotamos que las situaciones de discapacidad física, motora, psico-social o intelectual, interactúan con un entorno determinado, no es la persona en sí misma que “no cumple los requisitos” sino que en el vínculo con el entorno y las pautas de convivencia predominantes se dan limitaciones que pueden ser resueltas según las respuestas disponibles.

En relación a los avances que ha tenido Uruguay en materia de discapacidad, cabe destacar la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de las Personas en Situación de Discapacidad. En este marco se encuentra en funcionamiento una mesa de trabajo interinstitucional de privación de libertad en la cual se ha avanzado en distintas líneas de acción del plan. Una de ellas es la realización de un convenio con el INR donde se apunta a la capacitación de los funcionarios en la temática, a trabajar sobre el concepto y valoración de la discapacidad con el objetivo de conocer el estado de situación en el sistema penitenciario y abordar el tema.

El INR creó un Programa de discapacidad (PRODIS) que ha comenzado a trabajar en el diagnóstico de las situaciones de discapacidad y las problemáticas específicas que estas personas atraviesan dentro de los establecimientos penitenciarios. Dicho programa es coordinado por una persona de la Sub. Dirección Técnica Nacional que con mucho compromiso y dedicación da respuestas a los planteos de todas las unidades del país, trabajando con los referentes de cada una que fueron designados para esta temática. El trabajo con referentes es una buena práctica, aunque muchas veces los mismos no logran asimilar el rol, ya sea porque cumplen varias tareas o por falta de formación en el tema. El programa ha intentado avanzar en la detección de situaciones de discapacidad cuando las personas ingresan a las unidades penitenciarias y se aplica el OASyS⁸⁶. Este instrumento tiene una sección que aborda el tema de la discapacidad y en los casos que se considera necesario, se pone en conocimiento del PRODIS para realizar las gestiones necesarias en la atención de la persona.

Las situaciones de discapacidad psicossocial e intelectual, a las cuales hacemos referencia cuando hablamos de “salud mental”, representan un número a la vista significativo y viven la vulneración de sus derechos en distintos planos. Claro ejemplo de ello es la respuesta sancionatoria cuando las personas se autolesionan, muchas veces acompañadas de la permanencia en un calabozo. En algunas situaciones también implica el traslado de unidad, ya sea por esta actitud o por la suma de esta y otras faltas que hayan cometido. El problema se acrecienta cuando tras el traslado está la ausencia de comunicación entre una unidad y la otra respecto a la situación que está atravesando la persona y en muchos casos que el traslado se efectúa sin su historia

⁸⁶ Cuestionario protocolizado de vulnerabilidad socio penal.

clínica, lo que produce que se discontinúe el tratamiento, ya sea farmacológico o de otro tipo.

La discapacidad intelectual o psicosocial es la más compleja de detectar y de elaborar estrategias de intervención; la invisibilización del tema no colabora en la búsqueda de abordajes integrales que garanticen el acceso a los derechos y eviten el deterioro biopsicosocial que puede causar la prisión.

En otro orden se visualiza un incremento de personas con discapacidad o con consecuencias a nivel físico por el uso de armas de fuego. Al momento de cometer el delito o de la detención se producen en muchos casos heridas de bala que pueden significar una internación prolongada, secuelas temporarias o bien situaciones de discapacidad permanentes. En ambos casos la entrada al sistema penitenciario es compleja para las personas que lo viven y para la institución. Las unidades no se encuentran diseñadas ni cuentan con los recursos suficientes para dar respuesta a estas situaciones, como dar continuidad al tratamiento y realizar las conducciones a servicios médicos externos.

En relación a la discapacidad física cabe mencionar que ninguna unidad cuenta con instalaciones accesibles ni alojamientos accesibles salvo algunos muy puntuales ajustes. Carencias que alcanza incluso la Unidad N°1 construida recientemente, lo que llama la atención sobre la falta de cumplimiento de las normativas internacionales⁸⁷. Esto repercute en el vida cotidiana, tanto para desarrollar las cuestiones básicas (como bañarse) así como en el acceso a las actividades.

En este sentido es indispensable avanzar en la aplicación de medidas alternativas en los casos que sea posible. Hay situaciones en que la persona se encuentra en estado de dependencia, y la permanencia dentro del sistema penitenciario conlleva que los cuidados que requiere queden a disposición de la voluntad de los compañeros, lo que posiciona a la persona en una situación de total vulnerabilidad, mayor riesgo y desprotección.

El avance en el diagnóstico de la cantidad y heterogeneidad de situaciones de discapacidad, es fundamental debido a que el desconocimiento del mismo implica la falta de respuestas, de atención, y genera por lo tanto que dichas problemáticas puedan ser afrontadas con una impronta represiva o violatoria de los derechos humanos.

Trabajo

⁸⁷ Ver Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por las Naciones Unidas y ratificada por Uruguay.

El trabajo dentro de la cárcel, igual que fuera de ella, es un factor clave en el desarrollo de la identidad personal y de la definición personal de tener “un lugar bajo el sol”. Es frecuente que se vea en lo laboral un “predictor” de la no reincidencia. Sin embargo, no debe dejarse de lado que la inserción social y las respuestas ante las adversidades vitales que enfrenta la persona obedecen a factores multidimensionales, por lo que el trabajo en prisión, para ser efectivamente un factor preventivo de nuevas violencias, debe estar acompañado de un contexto de convivencia donde todas las áreas de la vida puedan desarrollarse sanamente.

Pese a que se han incrementado,⁸⁸ las posibilidades de trabajar dentro de una cárcel son pocas. Todavía se consideran “trabajos” dentro de la cárcel, actividades que si bien lo son –tanto por la tarea en sí como por sus efectos jurídicos sobre la causa del interno–, difícilmente constituyan un aporte para el desarrollo de la persona o le sirvan más adelante como un antecedente laboral. Hay muy poco trabajo ofrecido en las cárceles, y buena parte no es remunerado. Sería deseable que el “trabajo” penitenciario fuera idéntico o lo más parecido a un “empleo”, con las ineludibles condiciones de seguridad social y laboral (incluyendo aporte jubilatorio), pautas para la tarea, realización de un producto o servicio mensurable, remuneración y certificación de lo realizado.

Gran parte de los “trabajos” que hoy hay en las cárceles refieren a las tareas tradicionalmente denominadas “fajina”. Son tareas de limpieza del módulo, limpieza o acondicionamiento de los espacios comunes o patios, reparto de la comida. Estos puestos de “fajinero” son muy apreciados por los internos. En los lugares donde predomina el encierro, son una de las pocas oportunidades para salir de la celda. La determinación de quién es el fajinero del sector la toman los responsables del mismo, decisión poco transparente en que influyen múltiples factores: en los mejores de los casos, valoración de aptitudes y conducta; en los peores, influencias, presiones o transacciones de diversa naturaleza (a veces ilegales o vinculadas a hechos de corrupción). El rol del fajinero, en los lugares donde predomina el encierro, es, además de apetecido, muy riesgoso. Como el fajinero es quien circula por el Módulo, recibe múltiples pedidos y presiones de los demás internos. Cuando no los puede concretar, esto se vuelve fuente de conflictos. No es casual que muchos de los hechos de violencia hayan tenido a fajineros como víctimas.⁸⁹

Lamentablemente no contamos con estadísticas que distingan la cantidad de personas realizando los distintos tipos de trabajo en las unidades. Se evaluó que el registro que se utilizó en el 2016 no tenía la calidad de información adecuada y se discontinuó en 2017. Esto es una definición importante que colabora en la claridad conceptual para relevar el estado de situación de cada centro y también aporta en la dignificación del trabajo penitenciario.

⁸⁸ Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

⁸⁹ Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

CUADRO 2: Cantidad de personas que realizaron alguna actividad laboral en el mes (Promedio mensual de 2018)

UNIDAD	CANTIDAD TOTAL DE PERSONAS	CANTIDAD DE PERSONAS QUE REALIZARON ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL EN EL MES	
		Total	%
Centro de Ingreso (CIDDZM)	99	9	9,1
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	758	143	18,9
Nº 2 Chacra Libertad	60	39	65,1
Nº 3 Libertad	1.033	235	22,7
Nº 4 Santiago Vázquez	3.027	1.167	38,5
Nº 5 Femenino	255	178	70,1
Nº 6 Punta de Rieles	560	448	80,1
Nº 7 Canelones	852	270	31,7
Nº 8 Domingo Arena	12	0	0,0
Nº 9 El Molino	10	10	95,2
Nº 10 Juan Soler	107	83	77,2
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	491	148	30,1
Nº 13 Maldonado	703	173	24,7
Nº 14 Colonia	145	98	67,4
Nº 15 Cerro Largo	154	61	39,8
Nº 16 Paysandú	252	100	39,7
Nº 17 Lavalleja	172	86	50,2
Nº 18 Durazno	120	97	81,3
Nº 19 Río Negro	134	91	68,2
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	313	156	49,9
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Gde.	181	42	23,3
Nº 22 Rocha	86	53	61,3
Nº 23 Treinta y Tres	85	62	72,8
Nº 24 Soriano	315	120	38,0
Nº 25 Flores	27	18	64,7
Nº 26 Tacuarembó	136	47	34,8
Nº 29 Florida	92	66	72,0
Total	10.179	4.000	39,3%

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

El Cuadro 2 presenta información promedio de las personas que realizan algún tipo de actividad laboral en el mes. En general, se observa año a año que en los centros de mayor población es donde parece haber mayores dificultades para ofrecer plazas

laborales para la población penitenciaria, con la excepción de la Unidad N° 6 Punta de Rieles. Las unidades de Libertad, Santiago Vázquez, Canelones, Maldonado, Artigas y Rivera tienen un bajo guarismo de su población con alguna actividad laboral. Lo mismo puede decirse de la nueva Unidad N° 1 de Punta de Rieles, donde las plazas laborales solo alcanzaron a cubrir a casi un quinto de su población.

Desde cierta perspectiva podría decirse que “no es fácil generar auténtico trabajo” dentro de las cárceles, por la falta de recursos, maquinaria o capacitación. Sin embargo, la experiencia muestra todo lo contrario.⁹⁰ Pese a sus mayoritarias historias de carencia y vulnerabilidad, la gran mayoría de los internos o bien domina un oficio, un saber o al menos una habilidad concreta. Muchas veces hemos visto cómo algunos de los educadores líderes del sistema encaran el trabajo de rehabilitación a partir de la pregunta personalizada: “¿Usted qué sabe hacer? ¿A usted qué le gusta hacer?”. Y esa constituye la ventana para iniciar el trabajo socioeducativo, con el marco pedagógico del reconocimiento de las capacidades de la persona. Por eso, las cárceles constituyen un reservorio de capacidades y potencialidades que no deben desperdiciarse por la incapacidad del Estado.

Las cárceles tienen, entonces, enormes posibilidades para generar trabajo, el que debe integrarse a un conjunto de acciones de desarrollo de ciudadanía. Sin embargo eso no ocurre pues aún no existe una clara regulación del trabajo penitenciario.

Persiste la idea de que las fuentes laborales deben ser provistas por el propio Estado. Esto es: talleres implementados con recursos y maquinarias públicas, responsabilidad directa del centro. Todavía son vistas con recelo y no existe una regulación general y menos un impulso para el emprendedurismo de los internos. Se pierden enormes posibilidades de que los propios internos generen su fuente de trabajo, desarrollando pequeñas empresas, cooperativas o emprendimientos. Esta constituye una sana vía de generación de empleo y de proyección del interno a la realidad del mercado laboral.

Del total de plazas laborales, el 71% (2.858) representa trabajo no remunerado. El 19% (741) recibe un peculio por su trabajo; en general se trata de emprendimientos internos de las unidades. El 10% (401) restante percibe un salario por su trabajo. Estos últimos representan convenios con entidades externas a las unidades, públicas o privadas. Estas proporciones se mantienen en mayor o menor medida en todas las unidades, con la excepción de la Unidad N° 6 de Punta de Rieles, donde se concentran la mayoría de los convenios laborales.

Actualmente se apoya la instalación de empresas privadas que generen trabajo para los internos en el establecimiento. Es también una buena opción, en la medida que incorpora organizaciones con buena dotación tecnológica y representativa de las condiciones del mercado. Pero las opciones no deberían ser excluyentes: pueden coexistir puestos laborales generados por el establecimiento (sector público),

⁹⁰ Basta repasar la solidez y variedad de actividades que se han desarrollado en experiencias como el Polo Industrial, Salto, Punta de Rieles, Artigas (Pintado Grande).

instalación de empresas (sector privado externo) y emprendimientos productivos o de servicios, individuales, grupales o cooperativos de los propios internos (sector privado interno). Estos tres escenarios no serían más que una representación de lo que ocurre afuera de la cárcel, estando en línea con la pregonada finalidad del “principio de normalización”: cuanto más parecido es el clima carcelario a la realidad social, menos probable es que la persona al egresar reitere conductas de inadaptación a los valores aceptados.

Claramente, estos temas requieren regulación legal y su ausencia, además de ser un factor de desmotivación para fuerzas productivas que podrían desarrollarse, es fuente de confusiones y problemas administrativos y de gestión.

Otro serio problema de la realidad laboral penitenciaria es la realización de tareas a cambio de nada. ¿Cómo se denomina esa forma de trabajo en el siglo XXI? Son personas que prestan funciones, durante varias horas por día, regularmente, muchas veces con un saber técnico valioso (sanitaria, mantenimiento, realización de construcciones o instalaciones) sin recibir ni un sueldo ni al menos un ingreso compensatorio, sin reconocimiento ni certificación de su habilidad o tarea, sin seguridad social y sin registro jubilatorio.

Cuesta creerlo desde afuera, pero en buena medida las cárceles se mantienen en pie por el trabajo que realizan los propios internos, sin regulación ni reconocimiento laboral alguno, en relaciones de “trabajo” totalmente irregulares que forman parte de un inquietante “gueto estatal”. Muy paradójicamente, para quienes tuvieron conductas irregulares que el Estado quiere re orientar, se genera un escenario de incumplimiento de las normas laborales básicas. Todos los días los internos pintan, arreglan caños, sanitaria, pozos negros, cocinan, realizan instalaciones eléctricas, construyen aulas, arreglan paredes y patios. Frecuentemente lo hacen con los propios materiales que les acercan sus familias. Y muchos de los que no lo hacen piden para hacerlo y no obtienen respuesta.

A vía de ejemplo, señalo unidades del interior del país donde un grupo de internos produce las cuatro comidas durante todos los días del año. Más allá de las naturales ventajas de estar en la cocina y no en la celda, esas personas sin duda luego de cocinar para 300 o 400 personas todos los días han adquirido un importante conocimiento en el manejo, fraccionamiento, preparación, conservación y distribución de los alimentos: ¿cómo se reconoce esa enorme cantidad de horas trabajadas bajo el techo del Estado? ¿Qué calificación legal tiene ese trabajo sin compensación formal alguna llevado adelante durante años en algunos casos?

El mundo laboral sigue siendo una enorme materia pendiente dentro del sistema penitenciario, cuya no resolución apareja graves daños a la sociedad toda.

La realidad laboral penitenciaria que tenemos hace décadas no sólo implica una violación de las normas nacionales, sino también un grosero atropello al Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁹¹ que entre otras cosas establece el “derecho a trabajar”, que comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” y el “derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.⁹²

Deporte

El deporte ha tenido un fuerte impulso en el sistema penitenciario. Es de subrayar la creación de la Coordinación de Deporte y Recreación en el INR como parte de las novedades que la implementación de la reforma penitenciaria ha traído. Ha impulsado diversas acciones en el sistema que son un importante apoyo en las unidades. Algunas actividades, por sus características, no requieren una gran dotación de recursos para ser desarrolladas, pero sí una fuerte decisión para en algunos casos “romper el encierro” y generar actividades. Tratándose de un población con perfil joven, el deporte –con sus roles y reglas– es un ámbito positivo de socialización.

Cabe señalar algunos logros muy positivos. Por ejemplo, la creación de una cancha de rugby en el COMCAR, que vino a coronar meses de trabajo realizados por voluntarios de la Asociación de Rugby del Uruguay. Su aporte ha sido notable, y doblemente meritorio en los casos de muchos internos que provenían de módulos en los que prácticamente no había salida al patio ni actividades, siendo la ida a esa cancha un momento ya no de oxigenación sino de humanización que iba mucho más allá de la actividad deportiva en sí.

Como con otras actividades, deberían existir previsiones para la continuidad deportiva de los internos, asumiendo que la misma no es un mero pasatiempo o una “válvula de escape” de la presiones internas, sino una actividad con sentido y proyección a futuro. La privación de libertad debe tener como norte la no privación de libertad, o sea: el día después, la liberación, la preparación para la libertad. Y eso también aplica al deporte. El “menú” de habilidades adquiridas durante la privación de libertad debe tener un correlato luego, en la sociedad. Quien desarrolle una habilidad deportiva, bien puede ser “conectado” con entidades deportivas externas o con espacios deportivos –clubes, plazas de deportes, etc.– que pueden jugar un rol importante en su re enganche a la sociedad.

Hay muchos casos de sectores del sistema donde el inicio de deporte fue el resultado de esfuerzos y su sostenimiento también fruto de gran dedicación. Resumo esas situaciones en la entrega de funcionarios, internos y un docente por transformar un

⁹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en rigor en enero de 1976 y ratificado por Uruguay.

⁹² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 6 y 9.

basural-lodazal ubicado en los fondos del Módulo 8 del COMCAR, uno de los módulos con peores condiciones de todo el sistema penitenciario. Donde había en una intransitable mezcla de lodo, basura y roedores, se logró crear un espacio abierto y una cancha de básquetbol. Un ejemplo y metáfora de que no solamente son recursos sino también voluntades los elementos necesarios para las transformaciones. Lamentablemente, esta experiencia de descontinuó.

Las Reglas Mandela valoran mucho el aporte que las actividades deportivas pueden dar a la cotidianidad penitenciaria: gratificación, alivio de tensiones, aprendizaje de reglas, comprensión de roles y límites. Así, establecen que todas las cárceles deben ofrecer una hora de ejercicio físico al día a los internos. Esto no se cumple en la amplia mayoría de los establecimientos.⁹³

Cultura

En la cárcel sigue siendo verificable una idea no siempre explicitada pero que muy presente: la cultura –como producción de la subjetividad humana- es algo muy importante pero que debe ceder ante necesidad más apremiantes.

Es verdad que si no hay condiciones de vida digna –en cualquier espacio de convivencia humana- lo primero es asegurar lo básico, aquello que si no existe tampoco existirá lo demás. Esto es: la vida, la alimentación, los enseres básicos para la cotidianidad.

Pero también es verdad que los derechos culturales no son una expresión vacua de pensamientos, sentimientos o pareceres, sino un mecanismo muy útil y eficiente para alcanzar otros derechos.

Mediante el ejercicio del derecho cultural alcanzamos también nuevos niveles de realización de los derechos civiles y políticos entre otros. ¿Cuántos avances se han logrado a partir de un manifiesto, un texto literario, una obra de arte, un mural o un video? La cultura es una herramienta de transformación, en la sociedad abierta y en la cárcel también.

Es muy clara su función transformadora en las expresiones de las normas internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos dice en su art. 27 que: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Uruguay, con esta misma visión dice: “No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones

⁹³ Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos”.⁹⁴

A su vez el art. 15 del PIDESC reconoce el derecho de toda persona a : “participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones”.⁹⁵

La generación de cultura es una función olvidada en el sistema penitenciario. Más aún, cuando oficialmente se enumeran las áreas de actividad, la cultura como tal no aparece en la lista enumerada. Tradicionalmente, las necesidades apremiantes en otros rubros y las complejas trayectorias cargadas de vulnerabilidad de quienes llegan al sistema pueden generar la noción de que la creación de cultura –en sus diversas acepciones y expresiones– parece algo lejano a un establecimiento de privación de libertad. Sin embargo, en los centros donde se logran plasmar actividades culturales (grupos musicales, teatrales, talleres de expresión, pintura, publicaciones colectivas, artesanías), el impacto positivo que tienen es enorme.⁹⁶

Es bueno recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona a “participar en la vida cultural”,⁹⁷ en el entendido de que los derechos culturales no son un lujo, sino que pueden actuar como una eficaz herramienta para lograr el cumplimiento de otros derechos.

Cada vez que un interno en una cárcel no puede expresarse mediante textos, música, creaciones artesanales, producciones, expresiones corporales, se están vulnerando derechos básicos. Cada vez que un interno no accede a la ciencia y tecnología disponible en la sociedad abierta, también se están desconociendo sus derechos.

Y más aún: la falta de acceso a derechos culturales, y la distancia de los internos con los bienes culturales, hace que pierdan muchas herramientas aptas para hacer realidad otros de sus derechos y su propia realización en tanto personas que son.

Las actividades que podríamos llamar “culturales” provienen habitualmente de intervenciones de educación no formal, fundamentalmente del Programa Aprender Siempre, del Ministerio de Educación; de intendencias departamentales que tienen programas de extensión; de la acción de organizaciones no gubernamentales, grupos de voluntarios o instituciones cercanas. También de iniciativas de los funcionarios de los centros y también a instancias de los propios internos.

Llama la atención que muchos centros penitenciarios ubicados en el interior del país, algunos dentro de las propias capitales departamentales, otros a pocos kilómetros de

⁹⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resolución 2200 de las Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966.

⁹⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 15, numeral 1, incisos a y b.

⁹⁶ Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

⁹⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en rigor en enero de 1976 y ratificado por Uruguay.

ellas, no logren convocar a instituciones cercanas para que aporten, aunque sea puntualmente, alguna actividad cultural al centro de su localidad.

Nos resulta impactante en algunos casos visitar unidades que, ubicadas en plena ciudad capital de un departamento o a pocos kilómetros de ella, no reciban actividades de promoción cultural (música, danza, talleres, teatro, manualidades, pintura, cualquier creación humana...) de las múltiples instituciones sociales existentes en el medio. ¿No son parte de esa sociedad?

A la vez, es notable el aporte que realizan algunas organizaciones. Hay emprendimientos que producen cultura dentro de las unidades que nacen de grupos voluntarios, sindicales o empresariales, y que llevan adelante acciones concretas y puntuales, a veces con motivo de algún festividad o acontecimiento (Día del Niño, de la Madre, de los Derechos Humanos). También en oportunidades unen esfuerzos con otros actores (grupos profesionales, sindicales, interesados, religiosos). Las Usinas Culturales de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura son ejemplo a seguir.

V. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

- **Amenazas, extorsiones y riesgo de vida.** Existe un circuito que se conforma entre los grandes centros penales del área metropolitana: Penal de Libertad, COMCAR, Canelones. Allí se alojan unas 5.000 personas, la mitad casi del sistema penitenciario. Son todavía macro penales con enormes dificultades, resultado de múltiples carencias acumuladas, para generar una convivencia adecuada. Esos centros todavía están lejos de generar un nivel positivo de actividades socioeducativas. Sus grandes dimensiones conspiran contra un trato adecuado y en que los internos puedan proyectarse en un plan de rehabilitación. La baja intensidad de la intervención estatal hace que las diversas carencias que traen consigo los internos y que se expresó en la transgresión penal sancionada con cárcel encuentre allí un ámbito donde agravarse. Carencias, conflictos y violencias que se traen de afuera cuando no son “filtradas” o “cauterizadas” con un buen nivel de actividades socioeducativas se multiplican y se expresan de manera radical. Perdidas las barreras, la violencia se contagia y comienza una interminable -y muchas veces incompresible para el espectador externo- cadena de venganzas, nuevas agresiones, venganzas y más agresiones, en ciclo exponencial que desborda las posibilidades de centros de internación ya débiles en su intervención. La convivencia se rompe. Las autoridades no encuentran donde alojar a los internos piden estar en lugares alejados de quienes los amenazan. Se confunden amenazados y amenazadores, víctimas y victimarios, la violencia se expande y llueven las amenazas y las extorsiones. Las amenazas llegan a las familias, las que para evitar ciertos o inciertos riesgos inminentes de vida realizan pagos reiterados vía redes de pagos a quienes los extorsionan por teléfono, a veces directamente o a través de sus familiares presos. Son muchísimos los internos que dicen: “No puedo estar ni en Libertad, ni en COMCAR ni en Canelones, estoy amenazado”. Siendo de difícil comprobación este aserto, las autoridades deben armar un explosivo puzzle sobre dónde alojar los internos. Hemos visto casos de internos que son trasladados y o ingresan a una cárcel y a las pocas horas son heridos de gravedad. Los temores no son infundados. Datos del Centro de Salud de ASSE en COMCAR indicaron que en diciembre de 2018 se registraron 98 casos de heridos corto punzantes, más de 3 heridos por día.⁹⁸ En la cárcel de Canelones relevamos que existieron 60 heridos por mes.⁹⁹ Todo indica que se registra un aumento de

⁹⁸ Datos de consultas diarias del Servicio de emergencia del centro de Salud de SAI-PPL relevado por este Comisionado. A esa cifra hay que sumar, en el mes de diciembre, 30 casos de heridas autoinfligidas.

⁹⁹ Datos relevados por este Comisionado en el Centro de Salud de Sanidad Policial en la cárcel de Canelones.

los casos de extorsiones a las familias en este circuito de violencia. En 2018 se duplicaron los casos de extorsiones que llegan a ser finalmente formalizadas ante la justicia. Suelen iniciarse con una denuncia ante la autoridad administrativa y luego de tener entrevistas con las oficinas encargadas de la información e inteligencia deciden (o no) presentar la denuncia formal ante la Fiscalía. Obviamente muchos casos quedan por el camino, ya que entre la amenaza y su denuncia suelen decidir no llevarlas adelante por temor a represalias. En 2017 se presentaron denuncias formales ante la justicia por 14 casos de extorsión y por 32 casos de amenazas, mientras que en 2018 las cifras se duplicaron y algo más: hubo 43 denuncias formalizadas por extorsión y 98 denuncias por amenazas.¹⁰⁰ Amenazadas, desesperadas, con llamadas que llegan anónimamente desde un celular o en un mensaje de su familiar preso que dice que “hay que pagar sino lo matan”, las familias pagan como pueden, una y otra vez. Tienen temor de denunciar. Nos llegan múltiples casos de amenazas, chantajes, cobros de deudas entre internos, expresiones de viejos y nuevos conflictos, formas de control y dominio sobre los más débiles y vulnerables que se potencian ante la falta de una autoridad educativa que ordene la convivencia. Son expresiones de la deshumanización que generan los espacios con poca presencia estatal.

- **Heterogeneidad.** El sistema penitenciario sigue presentando una heterogeneidad inquietante ya que conviven modelos de atención basados en valores, concepciones y perspectivas diferentes y hasta contradictorias. Hay un amplio abanico donde entran desde experiencias pedagógicas innovadoras hasta el inaceptable aislamiento en solitario. La transición de la reforma penitenciaria deberá llevar hacia la mejora de todo el sistema, hacia estadios superiores de educación o integración, o, si eso no ocurre, a un congelamiento o caída de los logros alcanzados. El sistema penitenciario es una constelación o archipiélago de centros muy diferentes, no solo en su tamaño, sino en su capacidad de respuesta humanizante. Avanzar en la reforma penitenciaria implica lograr en todos ellos una respuesta acorde y similar en calidad del servicio penitenciario socio educativo que se brinda.
- **Encierro.** Es preocupante que en muchos centros (sectores de Canelones, COMCAR, Libertad) la reivindicación sea todavía “salir al patio” con regularidad. En los macro penales todavía hay amplios sectores donde se sale de la celda una o dos veces por semana y en algunos casos no se sale por períodos prolongados.
- **Equipos técnicos.** No existe todavía un programa consistente e integral de abordaje socioeducativo que dote a todas las cárceles de un “esquema de atención” capaz de favorecer la integración social. En buena parte del sistema no existen equipos técnicos de las unidades, no existen programas sociales que

¹⁰⁰ Datos de la Unidad de Información y Análisis Penitenciario (UIAP), ahora dependiente de la Dirección Nacional de Inteligencia.

permitan vincular al interno con su familia y su comunidad, las respuestas en salud mental y adicciones son insuficientes. Los equipos técnicos son la base de un programa que sostenga la vida cotidiana a partir de contenidos pedagógicos, que doten de sentido al día a día. Cuando ello no ocurre, la angustia y la violencia afloran en la privación de libertad, contexto que impacta la sensibilidad existencial de cualquier persona, disparando procesos de violencia hacia los demás (agresiones) o hacia sí mismo (autolesiones, intento de autoeliminación o suicidio). Ese circuito letal sólo puede romperse con una intervención pensada de política pública educativa en el lugar.

- **Violenta convivencia.** La falta de recursos técnicos genera en muchas unidades una muy mala convivencia. La “nada” de actividades genera un “todo” de violencia. En los macro penales, ante la ausencia de una intervención técnica que “genere” reglas de funcionamiento compartidas, claras y orientadas a la elaboración de proyectos de vida, emerge la violencia interpersonal por los motivos más diversos. Si bien se han hecho esfuerzos para mejorar su detección, las drogas (fundamentalmente marihuana y pasta base) siguen circulando. Ante la falta de intervención técnica, existen zonas y horas del día que están “fuera del radar” de las autoridades del centro por falta básica de funcionarios.
- **Violencia.** La falta de actividades, de recursos que las generen o de las voluntades necesarias que las renueven y sostengan, es causa de agresividad constante en muchas prisiones. En COMCAR se registran unos 120 heridos por mes con arma blanca o corte carcelario (heridas corto punzantes)¹⁰¹, en Libertad 10¹⁰², en Unidd 1 Punta de Rieles 10, en Penal de Libertad 10 y en Canelones unos 60¹⁰³. Es todo un dato que la agresividad en sus miles de formas florece en las unidades que tienen más de 500 internos: en esas unidades, su tamaño se vuelve un factor de fracaso insalvable para los pocos recursos humanos y técnicos existentes, porque la gestión cotidiana no puede dar un norte, sentido u objetivo a la estancia en el lugar. El intento de tener una identidad propia aflora como violencia contra otros bajo distintas banderas –el barrio, el club, el grupo, el delito por el que se llegó allí o cualquier otro factor diferenciador en apariencia– y genera formas de agresión y sometimiento de los demás, que no llegan a ser neutralizados por una intervención humanizadora. Las amenazas en los macro penales (amenaza al interno, chantaje a la familia) se vuelve la moneda de cambio para todo, que corroe la convivencia. Ni la superpoblación ni el hacinamiento pueden explicar todo el contexto de violencia; el origen de la violencia es la ausencia programática del Estado. Hace tiempo ya explicaba Fromm que la agresión nace de la pobreza de bienes, de recursos y de sentidos para la supervivencia. “No es el hacinamiento en sí, sino las condiciones sociales, psicológicas,

¹⁰¹ Informe de SAI-PPL de ASSE al Comisionado Parlamentario.

¹⁰² Informe de SAI-PPL de ASSE al Comisionado Parlamentario.

¹⁰³ Relevamiento de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

culturales y económicas en que se presenta, lo que causa la agresión”.¹⁰⁴ “No es la densidad de población sino la falta de estructura social, de vínculos comunes genuinos y de interés por la vida lo que causa la agresión humana”.¹⁰⁵ En los macro penales las denuncias de amenazas cruzadas, por los motivos más diversos (fundamentalmente por enfrentamientos en la convivencia pero también por conflictos que vienen de fuera de la cárcel) vuelven aún más inmanejable la gestión penitenciaria (nadie quiere estar con nadie, todos los internos piden traslados imposibles de efectuar, en todos los sectores hay gente que no quiere estar con los otros), mostrando que hay una realidad social latente que excede lo penitenciario y aviva su conflictividad: la exclusión social. Por momentos, por ejemplo al visitar la sala penitenciaria del Saint Bois, sector que recibe internos heridos o enfermos, parece que estuviéramos en un campo de batalla: apuñalados, lesionados, jóvenes con daños de por vida, baleados. ¿Dónde ocurre esa batalla? ¿Dónde está el Estado para poner educación, normas y valores donde existe esa confrontación entre personas?

- **Debilidad de registro.** Si bien ya se ha instalado en casi todas las unidades un sistema de registro y gestión penitenciaria –el SGC (Sistema de Gestión Carcelario)–, todavía hay importantes carencias para recoger la información, contar con indicadores significativos y hacer accesible la información a todos los actores para tomar decisiones y para detectar tempranamente posibles conflictos. Por ejemplo, los datos sobre incidentes, autolesionados, intentos de autoeliminación, que solemos pedir en nuestras visitas, no están debidamente registrados ni sistematizados. Podrían ser una alerta temprana de lugares donde aumenta la conflictividad. Existe discordancia de información, por ejemplo, entre los heridos que registran las direcciones de las unidades y las que tienen registradas los servicios de salud. Verificamos casos donde en un mismo día en el centro médico se registraban muchísimos casos más que de los que tenía noticia la dirección de la unidad. En un caso que observamos¹⁰⁶ que la relación era de 10 a 1 (en el servicio médico tenían unas 60 intervenciones en el mes, en la dirección figuraban 6). En otro la relación era de 3 a 1 (9 atenciones por herida cortopunzante en el servicio médico, pero 3 registradas por las autoridades del lugar).¹⁰⁷
- **Autolesiones.** El desajuste entre las pautas técnicas, las normas y las prácticas penitenciarias puede verse en que todavía hemos encontrado casos en que hay internos que se autolesionan (generalmente cortes en los brazos) y eso es motivo de sanción, interpretando que se trata de una manipulación a la autoridad. Si bien es cierto que en algunos casos la autolesión puede ser usada como una falsa amenaza o presión, claramente ella surge como expresión de angustia y desesperación, muchas veces para “cortar” con el dolor físico el

¹⁰⁴ Fromm, Erich. *Anatomía de la destructividad humana*.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Visita a cárcel de Canelones.

¹⁰⁷ Observación en el COMCAR.

dolor psíquico que tiene el preso y no puede colocar en palabras. Reaccionar con sanciones y traslados a peores lugares de reclusión ante esas situaciones no hace más que agravarlo todo, profundizando el deterioro de la persona. Muchas veces esa reacción custodial es reflejo de la falta de recursos técnicos y asistenciales para responder a la situación. Sancionar por autolesiones es contrario a los principios del sistema de derechos humanos.

- **Traslados.** La falta de dotación técnica y de programas hace que en muchas unidades del interior los conflictos interpersonales o incluso los problemas leves de conducta o faltas no graves terminen con derivaciones a cárceles del área metropolitana, sobrecargando estos centros. El traslado de una unidad a otra es una situación delicada y tensa, que implica una compleja operativa. Hemos verificado casos de mujeres, por ejemplo, que fueron trasladadas sin que se les expresara su nuevo destino y sin recibir asistencia en los primeros días de reubicación, lo que generaba un estado confusional importante. En algunos casos los traslados se realizan sin que la persona sepa la causa ni el lugar al que va a ser llevada. Los traslados son un momento delicado, que debe ser analizado también como parte de la continuidad educativa de la gestión penitenciaria. El descuido en su realización hace que, por ejemplo, no se lleven las pertenencias del interno, lo que genera un innecesario e inconducente malestar.
- **Egreso.** La persona recobra la libertad de golpe, sin un plan de integración, sin recursos de apoyo, orientación, referencias laborales y sin una preparación para lo que le espera extramuros. Nuevas acciones encaradas por la Dirección Nacional del Liberado (DINALI) han abierto nuevas perspectivas –y esperanzas– en el tema. Si bien DINALI, dependiente del Ministerio del Interior, trabaja en la fase post penitenciaria, viene coordinando acciones con el INR para comenzar a trabajar con personas que están próximas a egresar, de manera de esperarlos a la salida de la privación de libertad con respuestas concretas.
- **Transición rígida.** Existe una práctica por la cual todo interno que llega a una unidad debe estar al menos 90 días en ella antes de que pueda ser re derivado a otra unidad o sector. Esto nace de las dificultades para valorar a las personas que llegan a las unidades y el tiempo que eso conlleva; sin embargo, es una práctica que debería ceder cuando hay casos donde notoriamente es perjudicial que la persona permanezca allí.
- **Aplicación de sanciones.** En muchos centros, la falta de recursos para una gestión penitenciaria educativa, racional y transparente, hace que las sanciones sobre los internos se multipliquen, sean mal comunicadas a los que las reciben o que no sean notificados de las mismas, que estas no puedan recurrirse y que se acumulen sin sentido educativo o preventivo alguno. También ocurre que ante ciertas situaciones –una pelea, posesión de sustancias u objetos prohibidos– se sancione a todo el grupo involucrado, cosa normativamente prohibida. Más graves aún son los casos, en varios de los cuales hemos intervenido, en que agresor y agredido reciben el mismo tratamiento. Sólo una

gestión penitenciaria basada en un enfoque educativo claro –reglas firmes, conocidas y aplicables– evita que la aplicación de sanciones se vuelva contra su finalidad de prevenir o disminuir conflictos. Otro problema detectado es que el sancionado, aunque su sanción haya finalizado, muchas veces sigue figurando con mala conducta en el sistema de información interno, por lo que los informes sobre su situación quedan “congelados” en lo que pudo haber sido un hecho puntual e, incluso, poco investigado y en el que el afectado no pudo realizar en forma descargos.

- **Requisas.** En 2018 en diversos procedimientos pudimos observar que las pautas dadas por las autoridades para las requisas son muy claras en cuanto a respeto de los derechos y al uso de la fuerza de acuerdo a la normas legales nacionales e internacionales. Se ha mejorado mucho en la realización de requisas -sean ellas regulares o ante la emergencia de un motín- ya que a las mismas asisten autoridades de los centros, se registran, en algunos casos los delegados dialogan con los funcionarios y se ha bajado mucho la tensión que generan. Pero también hemos verificado que se han realizado requisas con violencias innecesarias y con abusos verbales y procedimentales que es necesario corregir y que, somos contestes, son materia de preocupación y trabajo de las autoridades.
- **Denuncias y planteos sin atención.** Es común que cuando un interno/a amenazado por sus pares o ante una situación irregular quiere hacer la denuncia, ya sea para su esclarecimiento o para salir de ese lugar, se le labre acta. Sin embargo, esa acta es usualmente realizada por los propios funcionarios de la guardia o del establecimiento involucrado. Por temor, rara vez los internos hacen la denuncia ante los mismos funcionarios policiales u operadores del lugar, y terminan expresando que no tienen nada concreto para denunciar, lo que anula las posibles señales de anomalía. Es deseable que estas actas sean tomadas por el área jurídica de la unidad, de manera de tener receptores que guarden cierta distancia con el manejo diario de la gestión y puedan asegurar privacidad a la denuncia y autonomía a su evaluación.¹⁰⁸ También es deseable que desde el área técnica de las unidades se pueda recoger testimonio en los casos en que se denuncian estas situaciones para que las mismas puedan ser valoradas con un criterio amplio y no solamente referido a la seguridad del sector. Tampoco existen canales formales y estandarizados –formularios accesibles y con un trámite pre fijado- para elevar planteos, pedidos a las autoridades de cada unidad, siguiendo cada pedido que se hace un incierto recorrido.
- **Sin atención social.** La sala penitenciaria del Hospital Saint Bois, donde van internos que han sufrido heridas o quebrantos graves de salud, depende de la dirección de ese hospital. O sea que, institucionalmente, no es competencia ni

¹⁰⁸ La nueva normativa del CPP reclama mayor fortaleza de las áreas jurídicas de las unidades penitenciarias.

- del INR ni de SAI-PPL, es un *rara avis* ya que depende de la dirección de un hospital específico, lo que determina que los internos que están ahí, las más de las veces con muy graves cuadros de salud, no tengan apoyo socioeducativo y enfrenten carencias básicas para sobrellevar la internación hospitalaria, agravada por el hecho de que muchos de ellos no tienen familias de apoyo.
- **Salud mental.** Cuando es enviado a consulta desde una unidad carcelaria al Centro de Referencia Psiquiátrico de Montevideo y del país, Hospital Vilardebó, la persona privada de libertad se encuentra altamente descompensada con una evolución de varias semanas. El desenlace de la consulta es el retorno, tiempo después, a su unidad con indicación de medicación si se estima necesario. En algún caso excepcional, si se trata de un paciente masculino en momento agudo de su cuadro, puede ser internado en el único lugar destinado a tales efectos, que funciona en el sexto piso de la ex Cárcel Central, llamado “ Anexo Asistencial”, ahora bajo administración de SAI-PPL de ASSE. Cuenta con 12 plazas, en un espacio muy reducido, cerrado, con casi nula actividad de laborterapia o estimulación. El lugar no es adecuado ni para los internos ni para el personal, por su encierro y falta de servicios adecuados. Estas carencias determinan que reclusos con patologías psiquiátricas crónicas permanezcan en las celdas de su unidad, en algunos casos medicados o seguidos por el equipo de salud mental, si la unidad cuenta con ello. Un gran problema es la falta de seguimiento externo cuando la persona privada de libertad vuelve a la sociedad. En muchos casos, requiere de atención psiquiátrica continuada, lo que debido a la falta de articulaciones con servicios externos no suele concretarse, con importantes consecuencias.
 - **Producción, empleo.** No está clara la política para la generación de empleo dentro de la cárcel. Tanto las empresas privadas como los emprendimientos de los propios internos (pequeñas empresas) requieren –como en el mundo extramuros– ser fomentados y orientados para mejorar su productividad y eficiencia. Al no existir una norma legal clara sobre el tema no hay pautas claras para las unidades sobre cómo proceder, lo que genera desconcierto en quienes quieren realizar innovaciones laborales fomentando empleos de los propios internos o de emprendimientos externos.
 - **Oportunidad perdida.** Se ha mejorado la atención a las familias en las oficinas centrales del INR, pero todavía las unidades no tienen programas de trabajo hacia fuera de los centros. El avance de la situación de la persona privada de libertad también tiene que ver con lo que pasa con su mundo de afectos, contactos y allegados, que juegan un rol clave en su eventual nuevo proyecto de vida. Eso requiere trabajo, preparación, asistencia y orientación. La población privada de libertad es una ventana de oportunidad para llegar a sus familias y allegados, que también viven frecuentemente en contextos de fragilidad o vulnerabilidad social. El contacto con ellos abre una variedad de posibilidades de trabajo educativo, preventivo y de integración que muchas veces no es viable en otros escenarios sociales.

- **La visita.** El momento de la visita, un ritual central en todas las cárceles del país, es una instancia que debe ser integrada socioeducativamente. Más aún, puede ser un momento de acceso de diversos programas para atender vulnerabilidades de la población visitante, lo que redundaría en favor de la mejora de situación global del interno/a que van a visitar. La visita no debería ser un momento de fricción con la institución sino también una oportunidad de integración.¹⁰⁹
- **Reglas claras.** Los privados de libertad no reciben al ingresar a prisión un manual con las reglas y derechos del lugar. Tampoco existe una guía impresa y clara para las familias o visitantes con reglas claras sobre el ingreso a ver a sus allegados, lo que genera confusiones, demoras y tensiones a la hora de ingresar.
- **Sin familia ni visita.** Contar con familia o apoyo familiar es algo usualmente presentado como un factor positivo para los informes criminológicos, tanto para gestiones internas como judiciales. Incluso, suelen crearse oportunidades laborales para quienes ingresan materiales de trabajo (pintura, bloques, herramientas) que les son traídos por sus familias. Pero muchos internos no tienen ni han tenido desde tiempo atrás, familiares o personas que los visiten, lo que los coloca en una situación de desigualdad que no se puede corregir por la falta de programas de asistencia social o de generación de nuevos vínculos que atiendan diferencialmente a quienes están desconectados del mundo: privados de libertad, sin visita y muchas veces sin comunicación alguna con alguien de fuera. Expresión de un problema social de desamparo que si no se minimiza de alguna manera o atiende, se agrava.

¹⁰⁹ Algunas experiencias positivas en este sentido se han hecho, por ejemplo, en la Unidad N° 17 Campanero, Minas.

VI. BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS

- **Base conceptual para avanzar.** Durante 2018 se consolidó el marco conceptual del Instituto Nacional de Rehabilitación tendiente a conformar una política de privación de libertad basada en un enfoque de derechos humanos. Esta visión continuó extendiéndose a todo el sistema mediante la nominación de nuevos responsables a cargo de las unidades, el fortalecimiento de las sub direcciones técnicas, pautas de trabajo para las unidades y la generación de una cultura de derechos humanos y transparencia. Pautas dadas con claridad a las diversas unidades del sistema son la base para una profunda transformación, pese a que la carencia de recursos humanos enlentece el avance de una nueva cultura institucional. Pero la base está dada. Se ha ordenado la gestión a partir de un modelo que tomando las Reglas Mandela usa conceptos claros para el funcionamiento. Diferencia trato (contexto adecuado para desarrollar los derechos humanos) y tratamiento (acciones focalizadas de tratamiento). En el trato se incluyen los programas de Educación y Cultura, Emprendimientos Productivos y Laborales, Programa de Atención a Extranjeros y Migrantes, atención a Personas con Discapacidad, atención a Madres con hijos a su cargo; y en trato se incluyen acciones como el control de la agresión sexual, control de violencia de género, prevención de la violencia de género para las mujeres, atención al uso problemático de drogas, programa de pensamiento pro social para el entrenamiento de habilidades sociales.¹¹⁰
- **Encuadre técnico.** Desde la INR y en particular desde su Sub Dirección Nacional Técnica se ha hecho un gran esfuerzo, quizás el mayor desde la apertura democrática, para dar una orientación técnica a la gestión penitenciaria. Se han difundido pautas claras sobre la necesidad de un adecuado trato humano con los internos y se persiguen las denuncias que llegan sobre malos tratos o irregularidades. Se han dado también pautas sobre el objetivo educativo de la prisión y de que lo custodial es un medio para un fin. Se han iniciado tareas para contar con equipo propio para las adicciones, mediante formaciones con la Junta Nacional de Drogas y ASSE, para que un grupo de técnicos de INR pueda, luego de unos cuatro meses de formación, empezar a realizar acciones en la materia.¹¹¹ También se implementaron líneas de atención a los internos extranjeros, con discapacidad o autores de delitos sexuales, lo que significa una primera aproximación a poblaciones claramente vulnerables dentro del sistema. Se ha creado y comienza a implementarse un “Expediente de seguimiento individual” de cada persona privada de libertad, donde todas las áreas que participan de la gestión penitenciaria deberán registrar las

¹¹⁰ Documento de trabajo “La perspectiva técnica en la privación de libertad. Breve reseña”, Instituto Nacional de Rehabilitación, Sub Dirección Nacional Técnica, Mag. Ana Juanche.

¹¹¹ Instituto Nacional de rehabilitación, “Programa de Atención al Uso Problemático de Drogas”, 2017-2018, documento oficial.

actividades, situación y evolución de la persona, lo que va en línea con tener un Plan de Trabajo Individual para cada persona.¹¹² El Plan Operativo Anual del INR da cuenta del esfuerzo por delinear una política penitenciaria basada en un encuadre técnico: conocimiento fundado, transparencia, evaluación de resultados, decisiones basadas en informes técnicos, pautas de trabajo basadas en derechos de las personas privadas de libertad y los funcionarios. Más allá de que la implementación de estas orientaciones todavía está en curso, se trata de un nuevo impulso muy importante. Se ha establecido un formulario de ingreso, a partir de trabajos realizados con el Banco Interamericano de Desarrollo y su Programa de Seguridad Pública; se estableció una entrevista inicial para la persona que es internada en el sistema penitenciario, basada en una metodología utilizada en otros países y promovida por esta institución, denominada OASyS 2.0, la que apunta a medir los riesgos de reincidencia. Más allá de que el protocolo del OASyS está todavía en vías de actualización y ajuste a la realidad local, y también más allá del debate sobre el concepto y alcance de la noción de tratamiento, constituye algo muy encomiable que el Instituto Nacional de Rehabilitación estructure pautas teóricas y conceptuales para guiar su acción práctica. Es a partir de estos encuadres basados en información trabajada y criterios fundados, con el consiguiente debate y análisis crítico que conlleva todo saber científico y la generación de políticas, que se podrá avanzar hacia un modelo sólido de intervención socioeducativa.

- **Operativos y emergencias encuadrados.** Durante varios hechos ocurridos en 2018¹¹³ pudimos observar que la Sub Dirección Nacional Operativa del INR tuvo importante logros en implementar protocolos de actuación basada en derechos humanos y respeto a la ley para casos de incidentes violentos basados en derechos humanos y respeto de la ley. También para la efectivización de traslados. Si bien también registramos y denunciemos acciones irregulares, algunas de ellas con muy graves consecuencias, estas acciones ocurrieran por fuera de las pautas dadas y protocolizadas y se tomaron medidas –ante denuncias- para esclarecer los hechos y tomar medidas administrativas con los responsables de los excesos. Estos procedimientos son de particular sensibilidad y en ellos los riesgos de abusos o ilegalidades –por motivos diversos y cambiantes- son muy grandes. Pero contar con normas claras y mecanismos de corrección para las irregularidades es un avance en buena dirección.
- **Programa PAS: educación no formal.** El Programa Aprender Siempre (PAS) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es un muy buen ejemplo de cómo la articulación del accionar de diversos organismos públicos puede generar una trama de servicios capaz de llegar a poblaciones antes desatendidas, aportando cada sector su especialización. El Programa PAS, dependiente de la Dirección de

¹¹² Instituto Nacional de Rehabilitación, “Plan Operativo Anual 2017”, documento oficial.

¹¹³ Motines e incidentes, incluso con toma de rehenes.

Educación del MEC desarrolla actividades de educación no formal en diversos lugares e instituciones de nuestra sociedad, habiendo tomado a los contextos de encierro como una de sus áreas prioritarias de actividad. Esto ha permitido que muchas disciplinas del conocimiento y la cultura llegaran a muchas unidades penitenciarias. Unas 400 personas privadas de libertad¹¹⁴ tuvieron actividades periódicas y sistemáticas sobre arte, recreación, lectura, muralismo, murga, ciudadanía ambiental, teatro, expresión artística, ajedrez, “teatro del oprimido”, formación literaria, libros cartoneros, preparación y relato de cuentos, música, recreación y deporte. El conjunto de actividades, enmarcable como educación no formal, fue un riquísimo aporte de sensibilización cultural, transmisión de valores, cultura, ciudadanía y habilidades diversas. Las acciones no solamente impactaron en los participantes, ya que muchas veces se hicieron actividades abiertas con participación de otros internos e incluso de sus familias o se promovieron actividades en el lugar en beneficio de todos: murales, teatro, lecturas, reuniones, talleres de salud, actividades musicales. La experiencia permite también incorporar recursos locales y genera un impacto positivo en toda la unidad, mostrando la amplia gama de acciones que es posible llevar adelante.

- **Dirección Nacional del Liberado y Posada del Camino.** Desde 2018 la dirección Nacional del Liberado ha comenzado a desarrollar varias acciones innovadoras que abren positivas perspectivas para el trabajo post penitenciario. Se han reforzado convenios con diversas entidades para mejorar las oportunidades de formación, trabajo y cultura para los liberados que encuentran en esta agencia una referencia para sus vidas. En mayo de 2018 se inauguró una residencia transitoria para liberados que, en el marco de su proceso de re integración social y según su situación personal, requieran una vivienda hasta lograr una solución habitacional propia y permanente. Esta residencia recibió el nombre de Oscar Ravecca, toda una señal de integración ya que Oscar Ravecca, fallecido en 2011, fue una figura señara de los derechos humanos y del trabajo de promoción humana de las personas privadas de libertad¹¹⁵. La Posada del Camino es mixta y tiene capacidad para alojar a 60 personas. El periodo de permanencia es de 90 a 120 días (flexible). La posada es autogestionada por sus usuarios, contando con el acompañamiento permanente de un equipo técnico que cuenta con distintos profesionales (psicólogo, trabajador social, educador social, entre otros) y realizan una intervención personalizada de acuerdo a las áreas de necesidad de cada persona. Su puesta en marcha es el inicio de

¹¹⁴ Informe de Actividades del Programa PAS, 2018.

¹¹⁵ Oscar Ravecca, declarado Profesor Honoris Causa de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, presidió el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados durante muchos años, sentando las bases para el trabajo post penitenciario con acciones de capacitación y asistencia integral. Reconocido por todos los sectores sociales y políticos como un hombre de un singular humanismos y una nítida inteligencia, fue una voz siempre presente para plantear alternativas humanizadoras al sistema penitenciario. Fue el impulsor de las Defensorías de Oficio y Presidente del Instituto Nacional del Menor (hoy INAU).

nuevas líneas de trabajo para el egreso de la cárcel y su experiencia seguramente aportará pistas para nuevas acciones. Todavía en etapa de consolidación, la experiencia ha llenado el dramático vacío de algunas de las personas que salen de la cárcel y no tienen donde vivir, estando en situación en enorme vulnerabilidad socio penal y donde la institucionalización carcelaria puede terminar ocupando el lugar de su ciudadanía. Desde la inauguración hasta diciembre de 2018 pasaron por la Posada unas 115 personas.¹¹⁶

- **Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos del CODICEN (DSEJA).** Esta oficina dependiente del CODICEN ha fortalecido durante 2018 su participación en el sistema penitenciario, con una mejor articulación con la Administración penitenciaria para definir contenidos educativos a aportar y los contextos físicos y de seguridad necesarios para tener como contrapartida para desarrollarlos. EL DESEJA lleva adelante los talleres de alfabetización y las posteriores acreditación de cumplimiento del ciclo de educación primaria. Se realizaron en 2018 unas 694 acreditaciones de internos de haber cumplido ese ciclo. Unas 900 personas participaron de talleres de alfabetización y 764 se integraron en diversos talleres temáticos que incluyeron saberes como huerta, construcción, gastronomía, teatro, ajedrez, carpintería, corte y diseño, belleza, danza, peluquería, tapicería, panadería.¹¹⁷ Sus acciones son muy estimulantes para los internos y coadyuvan a generar buenas condiciones de vida. Se trata de una línea de trabajo que requiere muchos más recursos para llevar a más población sus muy buenos productos.
- **Universidad en camino.** Recién en los últimos años comienza a verse como una realidad que personas privadas de libertad accedan a estudios terciarios. Incluso, cuando se reglamentó la ley de redención de pena por trabajo y estudio, no se tuvo presente la hipótesis de internos que estuvieran realizando cursos terciarios. Es muy destacable el avance logrado por varias Facultades de la Universidad de la República, llevando a las cárceles tutores, realizando cursos y actividades, tomando pruebas y estimulando al estudio universitario o de tercer nivel. Es muy valioso el aporte de Facultades de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Química, Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Humanidades, entre otras. Los resultados logrados han supuesto una importante dedicación de horas docentes y el incentivo de la participación de los estudiantes. El Rectorado de la Universidad, y varios de sus vice rectorados, vienen impulsando estas acciones y empiezan a diseñar una línea general de trabajo de la universidad, en todos sus cometidos de formación, investigación y extensión, hacia dentro del sistema penitenciario.
- **Trabajo técnico en el Penal de Libertad.** El Penal de Libertad constituye, por su estructura edilicia, carencias de personal, historia y limitación de espacios adecuados, uno de los centros más explosivos. En ese contexto, cabe subrayar

¹¹⁶ Informe de la dirección Nacional de Liberado, gestión 2018

¹¹⁷ Informe 2018 de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos.

la tarea que realiza el área técnica de la unidad, con apoyo de las autoridades, impulsando con gran esfuerzo actividades educativas e intervenciones que intentan superar ese difícil contexto.

- **Pensar la educación en cárceles.** La Mesa Interinstitucional de Educación para Personas en Conflicto con la Ley Penal (MIE), formada por representantes de diversos organismos con actividad educativa dentro de las cárceles, ha venido consolidándose como un espacio de trabajo sostenido con un alto potencial en la construcción de una nueva perspectiva sobre la educación en contextos de encierro. Pretende promover la inclusión social, laboral, educativa y cultural mediante la complementariedad de las acciones que cada agencia educativa lleva adelante. Durante el 2018 elaboró un Plan Estratégico a partir de un intercambio entre actores vinculados a las áreas educativa, social, laboral y cultural. De forma paralela y dentro del marco del mencionado plan, se destaca la instalación de “mesas locales de articulación” en siete Unidades (Colón, Canelones, Durazno, Salto, Maldonado, Lavalleja y Punta de Rieles). Fueron una “bocanada de aire” para sintonizar las líneas centrales de trabajo a las peculiaridades de cada cárcel y su realidad social circundante. Además, el proyecto itinerante “Aula Móvil” (un contenedor móvil adaptado como aula multipropósito) inició su actividad en la Unidad Nº 18, Durazno, con un positivo impacto educativo en el centro. Esta mesa de trabajo también estructuró grupos de trabajo para promover el avance en diversas áreas: proyectos de co-participación, espacios de inclusión digital, diseño de propuesta piloto de pre-egreso y egreso, comunicación, sistema de información, evaluación y monitoreo de programa estratégico. Este espacio de trabajo puede ser la antesala de la formulación de un Plan de Educación en cárceles, incluyendo la formación técnico profesional y capacitación laboral.
- **Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN).** El espacio de formación y debate del CEFOPEN sigue siendo una bocanada de aire fresco en el sistema penitenciario. En un sistema donde la naturaleza de sus funciones hace que la tensión y los problemas del día a día inunden la agenda, el debate académico, la búsqueda de contenidos, la formación de nuevas generaciones y la apertura a todas las voces, tienen un efecto muy positivo y renovador. La formación de los nuevos funcionarios y la actualización de quienes prestan funciones desde hace tiempo sigue siendo una de las mejores prácticas de la reforma penitenciaria y una de sus áreas más innovadoras. El CEFOPEN no se limita a una formación o “instrucción” penitenciaria, sino que tanto en sus cursos regulares como en actividades especiales (talleres, seminarios, reciclajes) favorece las capacidades para responder con creatividad y sensibilidad a los problemas que plantea la gestión carcelaria. Hay una fuerte incorporación en la formación, tanto de operadores como de policías penitenciarios, de los principios de derechos humanos y de la perspectiva de género; existe un sistema de “unidades de práctica” donde los estudiantes empiezan a realizar tareas bajo acompañamiento. Con un espíritu abierto a la innovación educativa

de sus responsables y docentes que es destacable, que les permite también un enriquecedor intercambio con la realidad de cada unidad penitenciaria, el CEFOPEN llevó adelante instancias de formación permanente en unidades de todo el país. El Centro realiza actividades con otras entidades educativas (Universidad, CODICEN, Ministerio de Educación, organizaciones no gubernamentales) lo que también lo coloca como un interlocutor clave para la consolidación de un sistema penitenciario acorde a los tiempos presentes. Durante 2018 se buscó “la regionalización formativa”, generando formación en los departamentos del interior donde están localizadas las unidades donde los funcionarios iban a prestar tareas. También se consolidaron varios centros como “unidades de práctica”. Se hicieron 98 cursos de educación permanente, tanto en el local central en Montevideo (32) como en el interior del país (42). En total las actividades educativas llegaron a 3.450 participantes.¹¹⁸

- **El principio de normalización.** Desde 1955, cuando se aprobaron las reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos, la comunidad internacional y la ciencias penitenciarias asumen como meta a lograr contextos penitenciarios lo más parecidos a la vida en libertad, “lo más normal posible”, abatiendo las “distorsiones” que implica vivir en privación de libertad.¹¹⁹ En ese sentido, es una buena noticia que experiencias innovadoras se sigan consolidando y siendo referencias para todo el sistema. Cabe señalar, por ejemplo, los logros de la Unidad Nº 6 Punta de Rieles. Allí se ha logrado algo que sigue concitando la atención de académicos y técnicos de muchos países extranjeros, además del reconocimiento local: el clima de convivencia es el de una pequeño pueblo o barrio, donde “hay muchas cosas para hacer” y donde la actividad productiva, educativa o laboral no solamente no se detiene luego del horario de oficina sino que continúa y se acrecienta en feriados y fines de semana. Es particularmente destacable el espíritu emprendedor que se fomenta entre los internos –existen más de 50 emprendimientos productivos de ellos–, ya que los dota de herramientas propias para forjarse un futuro laboral viable. Los emprendimientos no sólo implican un conocimiento sobre lo que se va a fabricar o los servicios que se van a proveer, sino que también implican reglas de convivencia, relaciones entre pares, conocimiento del juego del mercado, preparación para la interlocución con otros actores sociales y formación concreta en varios saberes (formulación de proyectos, administración, comunicación, etc.). En la unidad abundan las actividades culturales, deportivas, de capacitación, y desde la dirección se dan pautas constantes para la atención de la realidad de cada interno de forma educativa. Son notorias las diversas instancias de participación de los internos, no sólo en actividades sino en la propia marcha de la unidad, lo que no va en desmedro de normas firmes y

¹¹⁸ Datos de CEFOPEN para este Informe.

¹¹⁹ Las Reglas Mandela dicen: “El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano”. Regla 5.

claras sobre el comportamiento, la formas de relacionarse entre pares y con los funcionarios, explicitándose que “la autoridad se fortalece cuando se usa para desarrollar a las personas”.¹²⁰ Hemos visto a sus educadores una y otra vez insistir en que los conflictos de la convivencia deben resolverse democráticamente y sin ocultamientos. Por todo ello, siendo muy destacables las actividades educativas y productivas de esa unidad, debe subrayarse el encuadre pedagógico que se ha implementado en las relaciones con los internos. Es muy destacable también el avance que se sigue registrando en la Unidad N° 20 en Salto. Si bien la estructura edilicia tiene serios problemas estructurales que por falta de recursos no se pueden encarar de manera total, el liderazgo de su director y el compromiso de su equipo y de los funcionarios ha permitido lograr un muy buen clima de convivencia, con una amplia mayoría de la población que estudia o trabaja y que también participa de diversas actividades. Se ha expandido el trabajo en la chacra y la cantidad de internos que participan en ella y el sector femenino que está también en el predio pero separado de la unidad masculina, también ha sido objeto de mejoras edilicias y de funcionamiento, incluyendo una guardería infantil CAIF.¹²¹ Hay un importante trabajo con los internos primarios, actividades educativas y culturales. Son grandes los esfuerzos para reparar el edificio; pese a la enorme escasez de recursos se han reparado varios de los pabellones y construido nuevos baños y patios. Es notorio que existe una nueva relación de la unidad con la comunidad: hay acuerdos con empresas locales para plazas laborales de internos y egresados y diversas organizaciones se acercan para aportar al mejor funcionamiento del centro. El Sindicato de la Aguja, por ejemplo, se estableció con un taller de costura. Se reforzó la atención en educación primaria, llegándose a atender unos 50 internos analfabetos. También es muy destacable la labor que se viene consolidando en Artigas, tanto en la Unidad N° 21 (ciudad) como en la Unidad N° 27 (chacra de Pintado Grande, a unos 30 km de la ciudad). En la cárcel urbana existe hacinamiento, falta de espacios y las condiciones edilicias son muy malas, ya que el edificio es añejo y requeriría una total reconstrucción: pero esas graves dificultades se enfrentan con un trabajo educativo firme, la promoción de actividades educativas, culturales y laborales a partir de una relación con los internos que trata de ser personalizada y llegar también a sus familias. También son muy destacables los avances logrados en la Unidad N° 28 de Rivera de Paso Ataques (una pequeña unidad que forma parte del pueblo que le da el nombre, con muy buena convivencia y mucha actividad productiva e involucramiento de los internos), la Unidad N° 10 en

¹²⁰ Señalamiento del director de la Unidad.

¹²¹ Esa guardería, que era parte del Plan CAIF y atendía a los hijos de las mujeres internadas en la unidad, dejó de funcionar, pese a las gestiones realizadas tanto por el INR como por legisladores y este Comisionado, ya que la cantidad de niños atendidos no cubría el financiamiento requerido por la organización. Propuestas alternativas de financiamiento o de atención de otros niños del barrio, creando una nueva puerta de ingreso autónomo al sector, no pudieron concretarse.

Juan Soler (que combina en una unidad de mediano tamaño muy buena dotación de actividades educativas y productivas, con un muy buen clima de convivencia y un trabajo de su dirección y equipo de funcionarios que intenta una labor personalizada con los internos, habiendo atendido con mucha solvencia varios casos muy delicados por su vulnerabilidad social o médica), y la Unidad N° 18 de Durazno, que ha tenido muy buenos logros en su cobertura educativa y un muy buen clima de convivencia y relacionamiento con las familias de los internos. También es bueno anotar que el Polo Industrial, ubicado en el COMCAR y con internos básicamente de los Módulos 7 y 9, sigue desarrollándose y permitiendo el acceso a plazas laborales y una buena preparación para el mercado laboral, en especial para ambientes fabriles. Las iniciativas productivas con empresas que se instalan en el Polo se siguen aumentando, generando nuevas posibilidades de inserción. Cabe subrayar que unidades con buena convivencia, logros educativos, desarrollo de actividades socioeducativas, buen relacionamiento con la comunidad y baja reincidencia van de la mano de ser unidades de dimensiones pequeñas o medianas (no más de 500 o 600 internos) y por lo tanto gestionables humanamente.

- **Departamento de Género y Diversidad.** Este programa del INR continúa realizando una importante tarea. La consolidación de dicho departamento muestra avances en la incorporación de la perspectiva de género dentro de la institución, tanto en relación a la formación del personal, en el diseño y ejecución de programas en las unidades penitenciarias y en el seguimiento de determinados grupos de personas privadas de libertad, tal como la población LGTBI. El equipo del departamento es aún muy reducido y para lograr la cobertura a nivel nacional trabajó en la capacitación de personal de todas las unidades del país, creando la figura del “referente de género”. En 2018 dichos referentes lograron intervenciones en varias unidades. En relación al colectivo LGTBI cabe mencionar el realojo del mismo en el módulo 14 de la Unidad N°4, lo cual fue trabajado por este departamento tanto en la búsqueda del lugar adecuado, en el acompañamiento de las personas en el cambio y en el apoyo a los operadores del módulo. Durante el 2018 trabajaron en el diseño del Programa de Atención a Mujeres con hijos e hijas en privación de libertad lo cual es un avance importante para definir innovaciones en el área.
- **Clasificación y diagnóstico.** En el local de la ex Cárcel Central, en San José y Yí, funciona el Centro de Clasificación y Diagnóstico. Si bien los varios pisos que están ocupados y la planta baja constituyen un ámbito muy poco propicio para el trabajo socioeducativo, se ha logrado establecer un dispositivo físico correcto donde las personas que fueron procesadas o con el código procesal nuevo “prevenidas” o condenadas, son entrevistadas y permanecen un par de días a la espera de que la Junta de Traslados del INR resuelva su lugar de derivación. Hemos atendido múltiples casos en el lugar y hemos visto que en ese delicado momento en que la familia o allegados se enteran de la prisión de

su persona cercana, los responsables del Centro de Clasificación y Diagnóstico brindan un servicio de información y asistencia adecuado¹²².

¹²² Esta Unidad será trasladada a la Unidad No. 1 de Punta de Rieles en 2019 según los planes.

VII. EL PERSONAL PENITENCIARIO

No hay programa de rehabilitación que pueda llevarse adelante si no existe un personal que sostenga en la vida cotidiana –en los lugares concretos donde están las personas privadas de libertad– los principios, valores y prácticas necesarios para lograr un contexto acorde a lo buscado.

La traslación del modelo punitivo-custodial a uno basado en la concreción de los derechos humanos en el espacio cotidiano (sea este el liceo, el barrio o un patio carcelario) tiene implícito un cambio en el rol del funcionario penitenciario. Antes, el funcionario cumplía una tarea de custodia, observación, vigilancia y traslado, de ahí la clásica y simplificante denominación de “llavero” a muchos encargados de esta tarea. Por otro lado, se concebía que los aportes técnicos debían correr por un camino paralelo: talleres, aulas y espacios deportivos.

La llegada de los derechos humanos como agenda de contenidos para la dignidad cotidiana quiere decir que cada persona debe tener a su alcance los factores que la humanizan y personifican: cultura, educación, salud, información, participación, familia, expresión. Todo eso se refleja en el espacio de vida cotidiana. Y allí es donde trabaja el funcionario penitenciario, cualquiera sea su denominación.¹²³

La reforma penitenciaria iniciada en 2010 avanzó en este sentido incorporando la figura del “operador penitenciario”. La idea era crear una figura que fuera más allá del cuidador u observador y tener una figura activa sosteniendo y estimulando las actividades y los programas existentes. Con ese fin empezó a funcionar el Centro de Formación Penitenciaria ya referido, formando a los nuevos funcionarios y *aggiornando* a los ya presentes. Los resultados alcanzados reflejan la dificultad de cambiar una concepción funcional custodial (y punitiva) arraigada durante décadas. Por un lado, muchos operadores han asumido un rol fuertemente educativo: hablan con los internos, generan actividades, los acompañan en sus actividades, conocen sus realidades y tratan de apoyar sus cambios positivos, transmiten valores y cuidan que todo se desarrolle en un clima positivo y estimulante. Pero por otro lado, hay otros operadores que no han captado o entendido el nuevo rol: se limitan a lo custodial, no generan actividades, no dialogan con los internos ni los conocen y se encierran en tareas administrativas o de papeleo. Más aún, en algunos casos, cuando no tienen claro su rol educativo, terminan añorando o copiando el viejo modelo custodial y la manera de hacer las cosas de los “veteranos” o “expertos” funcionarios policiales. Desarrollar el trabajo penitenciario sigue siendo hoy muy complejo. Más allá del injustamente poco reconocimiento social que tiene la tarea, y de la acotada remuneración, la falta de personal que hay en muchos establecimientos hace que los

¹²³ Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

que efectivamente están en funciones deban encarar una tarea absolutamente imposible.

Si no hay funcionarios suficientes, los internos no pueden ser llevados a las aulas, al patio, a los espacios culturales, sanitarios o deportivos. El encierro trae violencia y esa violencia, nuevos encierros y sanciones. El clima negativo deteriora a los internos pero también deteriora y agota a los funcionarios. Las carencias de personal son críticas en varios establecimientos, en especial COMCAR, Canelones, Libertad y la Unidad Nº 5. El Penal de Libertad ha perdido en los últimos años mucho personal sin que sea repuesto.

Es notable la alta cantidad de certificaciones médicas del personal y el ausentismo. Obedece a múltiples causas. Algunas pueden ser las malas condiciones de trabajo y los pocos mecanismos de apoyo y sostén para una tarea que se vuelve angustiada y desgastante, generando confusión de roles y agotamiento.

Sin duda que los equipos técnicos de los establecimientos, que son parte de su plantilla, tienen un importante rol a cumplir en lo específico de su especialización: médicos, psicólogos, asistentes sociales, docentes. Pero sería un error creer que “lo técnico” o “la rehabilitación” son acciones que discurren en espacios diferenciados y a cargo de expertos. El entorno positivo de la convivencia sólo puede construirse a partir de la tarea de los operadores penitenciarios si desde ese rol se asume la variedad de dimensiones que implica la tarea, enmarcada en los dos ejes que traza el mandato constitucional: seguridad –en tanto garantía de la vida y de sus posibilidades– y educación –en el sentido amplio de lograr lo mejor de cada uno para integrarse a la sociedad–.

Somos conscientes de que tanto el Instituto Nacional de Rehabilitación como los responsables del Centro de Formación Penitenciaria tienen claro que uno de los desafíos de la reforma penitenciaria es mejorar el nivel de capacitación del personal penitenciario y su asunción del rol y sentido educativo de la tarea. También de que la formación debe estar basada en la aplicación de los estándares de derechos humanos para las prisiones.

La reforma penitenciaria no es viable sin un cambio nítido del rol de todos los funcionarios que sostienen las prisiones: desde quienes llevan la tarea administrativa, hasta las tareas de apoyo y vigilancia, más la atención de las personas, el sostén de las actividades y las intervenciones de todo tipo que puedan existir, todos están llamados a jugar un rol educativo e integrador.

Esto requiere señales claras desde la cúspide de la administración del sistema, dando sentido al trabajo de todos, ya que el conjunto de las tareas apunta a la defensa de la vida y a la restauración de vidas y familias rotas.

Esto implica un discurso institucional claro y un liderazgo que se replique en todos los establecimientos, bajando a todos los módulos y a todos los sectores. Sin referentes en

lo cotidiano, es imposible que exista un contexto de convivencia en el cual puedan implantarse actividades en favor del desarrollo personal y humano.

En ese sentido, la formación de los directores de los establecimientos es fundamental. Todavía no se ha renovado la antigua visión custodial por una moderna perspectiva basada en una seguridad enraizada en un clima de convivencia armonioso debido a su densidad de actividades.

No solamente es necesaria la formación de los directores en el liderazgo educativo y en la gestión, sino que también la sostenibilidad del sistema requiere la formación de nuevos cuadros para administrar los centros. Todavía el sistema es muy resistente a aceptar la llegada de cuadros externos, luego de décadas de reclutar sus mandos directivos dentro de los mandos policiales. Como han hecho otras instituciones, se requiere aire nuevo y perspectivas renovadas, tanto en mandos medios como altos, por lo cual sería muy deseable abrir las puertas a gestores que provengan de otros ámbitos y que puedan empezar a gestionar o bien unidades, o sectores o programas. “El aspecto más importante de una prisión es la dimensión humana, ya que las prisiones tienen que ver fundamentalmente con seres humanos. Los dos grupos de personas más importantes de una prisión son los reclusos y los funcionarios que los custodian, y la clave para una prisión bien administrada es la naturaleza de las relaciones entre ambos grupos. Los responsables de las prisiones deben ser líderes capaces de transmitir al personal que está a sus órdenes un sentido de valoración del modo en que realizan sus tareas cotidianas. Deben ser hombres y mujeres con una clara visión, y con una clara determinación, de mantener las normas más altas en la difícil tarea de la gestión penitenciaria”.¹²⁴

La reingeniería de la gestión penitenciaria, además de la formación permanente de los mandos, también requiere de evaluaciones objetivas que valoren los lugares donde se registra baja reincidencia, pocos incidentes, autolesiones o suicidios mediante mecanismos objetivos de valoración. También debe valorarse la gestión por los logros educativos, las coberturas alcanzadas, las actividades generadas (empleos creados) y la producción propia realizada.

Es necesario medir la calidad de la vida en prisión, ella se basa en la gestión penitenciaria y estas valoraciones deben analizar el funcionamiento de cada unidad, revisar sus logros y periódicamente plantearse renovadas metas.

Es fundamental subrayar el rol social del funcionario de prisiones, tanto de los operadores penitenciarios como de quienes todavía cumplen funciones desde el rol custodial (policial) tradicional.

¹²⁴ Coyle, Andrew. *La administración penitenciaria en el contexto de derechos humanos*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, King's College, Londres.

En muchos centros todavía es notorio que no está claro el rol de los nuevos operadores penitenciario. Esto se trasunta en ausentismo, licencias médicas injustificadas, desgano en la tarea, confusión de roles.

Es muy destacable también que hay muchos operadores que han asumido plenamente su tarea educativa, sabiendo que esta incluye todas las tareas cotidianas, ya que su espacio de trabajo es el espacio de la convivencia, todo lo que pasa en el día en todo el establecimiento. Así, saben que es educación desde abrir la celda o el sector hasta realizar un taller temático con un grupo de internos o atender a su familia y analizar su situación. Son el sostén de la institución y son la primera línea de trabajo en la promoción de los derechos humanos de las personas. Es una tarea noble pero desgastante, que requiere de apoyo, orientación y motivación desde la superioridad para que no se pierda de vista que aún las tareas más sencillas coadyuvan en la defensa de la vida. “Al final de cuentas, nada de lo que digamos es más importante que señalar que las relaciones entre el equipo de funcionarios penitenciarios y los privados de libertad es el corazón del sistema penitenciario y que el control y la seguridad fluyen si esa relación se establece de manera correcta. Las cárceles no pueden ser administradas por la simple coerción: dependen de tener un equipo de funcionarios firmes, confiables y con un abordaje humano a la tarea que les permita tener un contacto cercano con los presos sin tener confrontaciones que arruinen todo”.¹²⁵

Las prisiones son un servicio público y como tal deben ser concebidas, en su eficiencia y calidad, por toda la población. Ese servicio es sostenido por los funcionarios de prisiones, que deben ser vistos como agentes de un servicio que cuida la vida de toda la población.

Durante décadas el trabajo penitenciario fue desvalorizado, cuando no mal visto. Sin un cambio cultural sobre su rol, será difícil enriquecer las plantillas que día a día deben sostener la vida de personas que han perdido la libertad, acarrean severas vulnerabilidades y deben preparar un nuevo proyecto para volver a la libertad. Esta valoración social es clave para que los funcionarios introyecten el sentido ético de su trabajo, cosa que muchos hacen. El desgaste de la tarea, la gravedad de hechos que deben vivir, que lastiman su optimismo en el ser humano, y el desborde de tareas, provocan un agotamiento (*burn out*) que muy malas cosas genera.

La tarea del funcionario de prisiones merecería el nombre más adecuado de “educadores” y no tanto el de “operadores penitenciarios”, que parece vinculado al simple manejo de un dispositivo mecánico. El “educador” tiene una tarea integral, global, sobre la vida cotidiana. “La relación educativa es el entramado vincular más significativo de las prácticas socioeducativas, involucra aspectos técnicos y humanos basados en la estrecha relación cara a cara entre agente y sujeto de la educación”.¹²⁶

¹²⁵ Documento del gobierno del Reino Unido, Home Office 1984, citado por Helen Arnold en “El oficial de prisiones”, en *Manual de Prisiones*, de Yvonne Jewekes, Ben Crewe y Jamie Benett.

¹²⁶ Silva Balerio, Diego. *Pedagogía y criminalización*.

¿De qué hablamos cuando hablamos de actividades socioeducativas, sostenidas por educadores (funcionarios) como eje del metabolismo penitenciario? Hablamos de “crear escenarios de aprendizaje y desarrollo personal en instituciones que no fueron creadas para ello”.¹²⁷

Pero ¿quién crea esos escenarios en cada unidad? ¿El director? ¿Los técnicos? ¿Los operadores?

Parece claro que los centros requieren todos, según su perfil, un proyecto de funcionamiento en el cual estén claros, como principio de sana gestión, los roles y atribuciones de cada actor. Y que la creación del escenario educativo como plataforma para la integración social es el objetivo común de todos. Así, el funcionario de prisiones, llámese educador o no, debe ser un educador y tener formación para eso, ya que deberá sostener normas, transmitir valores, mantener diálogos profundos, canalizar reclamos, realizar mediaciones y resolver conflictos, motivar, atender necesidades múltiples y pensar puertas afuera, hacia las nuevas vidas que los privados de libertad deben encarar. Los técnicos, en su especificidad, juegan a lo mismo: a impulsar lo mejor que tienen las personas adentro y a generar herramientas para que se oriente hacia las mejores opciones para tener una vida integrada a su comunidad. Enorme tarea que todavía no tiene ni el reconocimiento social ni salarial que merece.

“Trabajar en una prisión requiere de una combinación poco común de cualidades personales y aptitudes técnicas. El personal penitenciario debe tener las cualidades personales que le permitan tratar con todo tipo de reclusos, incluso los más duros y peligrosos, de manera equitativa, humana y justa. Esto supone procesos de contratación y selección muy estrictos, para que el sistema admita únicamente a las personas con las cualidades adecuadas. Sólo si este tipo de personas ocupa el puesto de funcionario penitenciario será posible denominar profesión al trabajo de las prisiones. [...] Infundir en un grupo de personas tan poco motivadas un sentido de misión o la creencia de que están haciendo algo valioso constituye una tarea ingente para los encargados del sistema penitenciario. Ni puede hacerse de manera fortuita ni será fruto de la casualidad. Sólo podrá conseguirse si existe una estrategia coherente, basada en la premisa de que para un buen sistema penitenciario es fundamental un equipo que sea públicamente valorado”.¹²⁸

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Coyle, Andrew. *La administración penitenciaria en el contexto de derechos humanos*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, King's College, Londres.

VIII. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

La cárcel, desde su creación con la fisonomía actual a fines del siglo XVIII, emergió como un dispositivo que tenía una intrínseca contradicción: para que la persona pueda vivir adecuadamente en libertad, se la segrega y se la priva de libertad. Desde ese momento hasta hoy, en un proceso que sigue abierto, la comunidad internacional busca mejores herramientas para favorecer una convivencia pacífica. Cada vez son más los autores que cuestionan las cifras millonarias que se destinan en el mundo a cárceles que no logran disminuir la reincidencia en el delito, y apuntan a que medidas alternativas, total o parcialmente basadas en actividades socioeducativas restaurativas del daño ocurrido, merecen ser financiadas e implementadas. “El recurso mecánico al encarcelamiento para contener los desórdenes urbanos es una solución que, en muchos casos, sólo agrava la enfermedad que pretende curar. Como institución basada en la fuerza bruta que opera en los márgenes de la legalidad, la cárcel es un crisol de violencia y humillaciones diarias, un vector de desconexión familiar, de desconfianza cívica y de alienación individual. Y además, para muchos reclusos marginalmente vinculados a actividades ilícitas es una escuela de formación e incluso de profesionalización en carreras delictivas. Mientras que para otros, el confinamiento es un agujero sin fondo, un infierno alucinógeno que extiende la lógica de la destrucción social que ellos ya conocen en el mundo exterior, acompañada de la destrucción personal”, dice Loic Wacquant, reflejando esta búsqueda de alternativas que existe en buena parte del mundo.¹²⁹

Agrega el referido autor: “La cárcel tiene la peculiaridad de ser una suerte de fuelle social que efectúa un doble movimiento de aspiración y exhalación: todos los que son chupados hacia su interior luego son despedidos de vuelta a la sociedad. Incluso en el superpunitivo Estados Unidos de hoy, el 96% de los condenados son al final liberados. Pero la cárcel vuelve a la sociedad individuos más propensos a cometer delitos debido a la ruptura sociobiográfica operada por la reclusión, las deficiencias de los programas de rehabilitación y la serie de prohibiciones, discapacidades y desventajas que implica el hecho de tener antecedentes penales”.¹³⁰

La falta de medidas diferentes a la prisión, la reiteración de la misma en una población que es saturada con ella sin que se ensayen otras respuestas –aun complementarias– para llenar sus vacíos,¹³¹ va anulando el supuesto efecto resocializador que colectivamente se cree que tiene la pena. “La alta frecuencia de encarcelamiento conlleva un proceso de inoculación penal entre las poblaciones a las que afectan regularmente, pues las hace cada vez menos susceptibles a los efectos preventivos o

¹²⁹ Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres*, en referencia basada en citas a varios autores.

¹³⁰ Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres*.

¹³¹ Ver recomendaciones en Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

retributivos pretendidos por las autoridades. Al hacer de la represión judicial algo habitual, el Estado oscurece el aura que la rodea y mella el estigma asociado a ella, lo que conduce a que se deba aumentar continuamente la dosis de castigo requerido para corregir la conducta de los infractores, fenómeno que desde el inicio de la lucha contra el delito, podría resumirse con una fórmula que deleitaría a los economistas neoliberales: “Demasiada cárcel mata a la cárcel”. Pasado un determinado umbral de penetración penal, la carga simbólica negativa de la condena se invierte y una instancia en el “Hotel y Bar” se convierte en una muestra de honor masculino y un valor de membresía en un grupo de pares dedicado a la cultura y la economía de la calle. A largo plazo, al engullir cada vez a más individuos, la cárcel acaba alimentando a sus propios productos, a la manera de un centro de tratamiento de desechos ineficaz, que arroja de nuevo al medio ambiente sustancias más y más nocivas en cada nuevo ciclo”.¹³²

La comunidad internacional estableció, mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1990, conocida como las “Reglas de Tokio”,¹³³ que: “Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente”.

El tema está abierto y existen algunos atisbos en nuestra normativa y en la práctica judicial, aunque todavía la cultura imperante sigue centrada en el castigo y lo custodial más que en el desarrollo de mecanismos preventivos y asistenciales más efectivos.

En nuestro país, las medidas aplicadas desde el ámbito judicial que son alternativas a la privación de libertad, están recogidas en las leyes N^{os} 17.726, 17.897, 19.120 y la 19.446. La oficina encargada de supervisar el cumplimiento de las medidas alternativas es la Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas (OSLA), creada en el año 2010, en el marco de la reforma del sistema penitenciario nacional, a través de un decreto del Poder Ejecutivo. En el caso de la Ley 19.120, cabe aclarar que estas son aplicadas por faltas y no por delitos.

La Ley 17.726 trata de la Prisión Preventiva y establece, en su art. 2, que se podrá sustituir la misma con medidas alternativas, evitando el ingreso a la cárcel de la persona a quien se inició juicio penal.

En la misma ley, en el art. 4, se establece que durante el cumplimiento de prisión preventiva, el juez podrá imponer las mismas medidas que sustituyen a la prisión preventiva, en forma fundada. Esta norma no es aplicable en casos de reincidencia o habitualidad.

¹³² Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres*.

¹³³ Texto elaborado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.

La Ley 17.897 establece, en el Capítulo II, las “Medidas de seguridad provisional para imputados y condenados enfermos y otras situaciones especiales”. Aquí es fundamental destacar como situación especial la de las mujeres embarazadas, quienes podrán solicitar que se les otorgue la prisión domiciliaria en el último trimestre de gestación y en los tres primeros meses después de dar a luz, como lo establece la ley en su art. 8.

En 2016, la Ley 19.446 sobre el Régimen de Libertad Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad agregó nuevas funciones a la OSLA, estableciendo que la pena de privación de libertad puede sustituirse por la pena de libertad vigilada o de libertad vigilada intensiva, bajo su control y acompañamiento. Esta ley establece que la libertad vigilada consiste en someter al penado a un régimen de libertad a prueba, tendiente a su reinserción social, a través de una intervención individualizada. En el 2017 luego de la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) la cantidad de libertades vigiladas aumentó significativamente y continuó en aumento en el 2018, lo que implica un gran incremento de trabajo para la OSLA debido a que en el primer caso dichas medidas requieren la “intervención individualizada, bajo la vigilancia y orientación permanentes”; y en el segundo caso se debe crear un “programa de actividades orientado a su reinserción social en el ámbito personal, comunitario y laboral a través de una intervención individualizada y bajo la aplicación de ciertas condiciones especiales” siendo la vigilancia y orientación permanentes responsabilidad de la OSLA.¹³⁴

La OSLA tuvo un leve aumento de sus funcionarios técnicos pasando a tener diez en el 2017 y catorce en 2018, sin embargo el volumen de casos de libertad vigilada se incrementó superando la capacidad de respuesta y no fueron destinados recursos para ello. Las dificultades se acrecientan debido a que la misma oficina debe realizar la cobertura en el interior del país donde no cuentan con funcionarios, por lo tanto, deben recopilar varias situaciones de departamentos cercanos, viajar para hacer las entrevistas y elaborar los planes de intervención que acuerdan con las personas.

Las entrevistas son realizadas en las seccionales policiales debido a que la oficina no cuenta con espacios para recibir a las personas allí. Se proyecta la mudanza a otro local, lo que es fundamental para que mejoren las condiciones laborales de los funcionarios y a su vez se generen las condiciones básicas para atender a la población con la que trabajan.

La ley establece en el artículo 8 un plazo de 45 días para presentar este plan de intervención, lo cual presenta varias dificultades: por un lado, la escases de recursos humanos con los que cuenta la OSLA para la cobertura a nivel nacional y la cantidad de personas que ingresan mensualmente con este tipo de penas, y por otro, los

¹³⁴ Al cierre de este informe, anotamos que en enero de 2019 habían 1028 personas cumpliendo libertad vigilada y libertad vigilada intensiva.

problemas de comunicación con la Fiscalía y el Poder Judicial ya que no existe hasta el momento un criterio establecido para notificar las sentencias, muchas veces existen demoras que acortan el plazo que tienen los técnicos para realizar la entrevista y elaborar el plan de intervención. En algunas ocasiones no hay suficientes datos de las personas para poder localizarlas lo que implica una tarea más que podría ser evitada si al momento de la formalización se recabaran correctamente. Otra dificultad respecto a la comunicación con el Poder judicial refiere a que muchas veces los jueces de Ejecución y Vigilancia solicitan informes a la OSLA que ya fueron enviados a otros juzgados, lo que significa una duplicación de la tarea. Cabe destacar que el vínculo con la Fiscalía ha tenido mejoras en el 2018 y se está trabajando para lograr una mejor coordinación con el Poder Judicial.

El trabajo fluido y en base a una buena comunicación con el Poder Judicial es necesario también para que las medidas que se disponen sean acordes a la realidad de la persona, al delito que se le imputa y al tiempo que corresponde para el cumplimiento de la medida. Respecto a este último se dan dos situaciones que pueden dificultar que la medida impuesta sea exitosa: si son penas muy cortas (de 2 a 4 meses), el tiempo acotado para que la persona realice un proceso de reinserción social se ve restringido por el tiempo que lleva la realización de la entrevista y la elaboración del plan, y si son plazos muy extensos (de 3 a 5 años) deberían repensarse las funciones de la OSLA, destinarse recursos para los nuevos cometidos y elaborar pautas de trabajo que respondan a estas situaciones.

Hasta el momento sucede que la OSLA muchas veces plantea que es necesario adecuar alguna medida y existen demoras por parte de los Juzgados para responder. Respecto a este tema hay quienes consideran que podría ser incorporada la evaluación de la OSLA en una instancia previa al dictado de sentencia, en el entendido que el conocimiento y la experiencia de los técnicos puede ser un insumo importante a la hora de visualizar qué tipo de medidas es más conveniente para los distintos perfiles. Si para ello se necesita una adecuación normativa, mientras tanto se podría apuntar a que mejore la comunicación con los operadores del Poder Judicial y la Fiscalía para brindar asesoramiento y que estén en conocimiento de las posibilidades y de los convenios que tiene la OSLA.

Evidentemente el equipo técnico es muy reducido y no permite que se realicen intervenciones desde un abordaje integral, por lo tanto su labor se vincula principalmente a las cuestiones relacionadas al cumplimiento de las medidas, a fomentar contacto con instituciones y organizaciones que abran sus puertas para la realización de tareas comunitarias o brinden algún tipo de tratamiento, y realizar las entrevistas necesarias para los informes que deben enviar a los jueces. En el caso del trabajo comunitario establecido por la Ley 19.120 de Faltas y Conservación y Cuidado de los espacios públicos, la OSLA envía un oficio al Juez, comunicando si la persona está cumpliendo la medida y adjuntando la planilla firmada con las horas de trabajo que le han sido asignadas. En muchas situaciones se aplica más de una medida a la misma persona, por ejemplo, tareas comunitarias, una medida curativa (puede ser por tema de adicciones, de salud mental, entre otras) y arresto domiciliario.

En octubre de 2018 se creó el Área de Coordinación Institucional (ACI) con el objetivo de generar acuerdos con instituciones para derivar a las personas que deben cumplir tareas comunitarias. La creación de esta área es sumamente importante ya que apunta también a mejorar el vínculo con las instituciones a partir de la creación de dos dispositivos: uno es que las personas asistan a un “taller de inducción” que consiste en orientar a los supervisados para su adaptación en las instituciones que realizarán las tareas, y el otro, es la implementación de un “Protocolo de actuación ante inconductas” que tiene como cometido dar garantías a las instituciones receptoras cuando se presentan dificultades con las personas que cumplen las medidas. La puesta en marcha de esta área podría colaborar también en que las tareas comunitarias se diversifiquen, como ya ha sucedido en algunas experiencias puntuales, y no se limiten a tareas de limpieza.

En el caso de arrestos domiciliarios la OSLA cuenta con tobilleras electrónicas que se utilizan en algunos casos para “reforzar” la medida. Estas tobilleras sólo indican si la persona salió de su casa pero no cuenta con sistema de GPS para la ubicación de la misma. La implementación de este tipo de dispositivos para algunas situaciones ayudaría a economizar recursos humanos que en definitiva sólo se destinan a supervisar que la persona esté en la casa, ya que no realizan ningún tipo de intervención.

Cabe mencionar que la cantidad de funcionarios para realizar las supervisiones en los domicilios y las conducciones es muy reducida y sólo cuentan con dos camionetas para las mismas. Hasta el momento esta función sólo la realizan los funcionarios policiales, tal como lo establece el decreto de creación de la OSLA, sin embargo sería oportuno evaluar la posibilidad de que los técnicos puedan realizar visitas a los domicilios en el caso de algunas medidas, como el de prisión domiciliaria de mujeres embarazadas o personas con problemas de salud.

Se considera que es necesario que las medidas alternativas sean abordadas interinstitucionalmente, por un lado como ya se mencionó, entre los actores que participan en el proceso judicial y aplican las medidas, y por otro, entre la OSLA y aquellas instituciones y organizaciones que traten temas relacionados a la salud, la educación, la salud mental, las adicciones, el trabajo, la vivienda y la familia, que se trabaje de forma coordinada para realizar abordajes integrales.

Es esencial profundizar en programas de atención a personas con discapacidad -ya sea física o psicosocial- para fomentar la aplicación de medidas alternativas en estos casos, debido a que la permanencia en los centros penitenciarios muchas veces es perjudicial en estas situaciones siendo incluso vulnerada la dignidad humana. En este sentido la capacitación de jueces y fiscales así como de los peritos forenses es fundamental tanto en relación a la discapacidad así como a los efectos nocivos de la privación de libertad en estas situaciones.

En una sociedad democrática y republicana, obviamente que la ruptura de las normas que regulan la vida de todos requiere una respuesta. En otras palabras, la violación de una norma que protege los valores esenciales de todos debe ser reprochada. Pero el reproche penal de las conductas no tiene porqué ser equivalente, en todos los casos, a privación de libertad. Señala el constitucionalista argentino Roberto Gargarella sobre la diversidad del reproche estatal: “Reprochar no es lo mismo que castigar, y un Estado democrático debe tener la posibilidad de optar entre formas distintas de reprochar las conductas que quiere desalentar, asumiendo que esas formas pueden incluir, o no, el castigo”.

Las penas alternativas deben ser consistentes y comprender también un plan de trabajo y asistencia con la persona que las recibe.

Más allá de que las medidas alternativas son un mecanismo todavía “en construcción”, resulta inquietante el dispar desarrollo que han tenido, concentrándose fundamentalmente en Montevideo. Eso constituye un desigual tratamiento que desaprovecha además las potencialidades que pueden tener comunidades chicas para generar alternativas por delitos leves en sus cercanías o en una lógica de “región”, mediante programas que articulen varios lugares de aplicaciones de las medidas con un equipo central de supervisión.

Las medidas alternativas y la conformación de programas consistentes técnicamente, que no solamente refieran a un “control externo” de la persona enjuiciada sino que impliquen un refuerzo de su capacidad y una atención a sus circunstancias de vulnerabilidad, requiere que la OSLA, el organismo de “enganche” o articulación de las mismas –incluso con otros programas sociales–, cuente con un soporte material que obtenga buenos y medibles resultados, traslade información fluida al juez y explique a la comunidad que el conflicto social planteado está en vías de resolución.¹³⁵

El trabajo sobre las medidas alternativas constituye todo un nuevo capítulo sobre el cual avanzar, demanda una nueva plataforma programática, nuevos diseños de acciones socioeducativas, una difusión de sus alcances y logros a todos los actores del sistema. “Para elevar la proporción de medidas sustitutivas a la prisión se requieren dos intervenciones: la primera para establecer una infraestructura más efectiva para el manejo de las alternativas (por ejemplo, el uso del servicio comunitario dispuesto por el gobierno o las intendencias) y la segunda, para motivar a los jueces –por medio de la formación– para que utilicen dichos recursos...”¹³⁶

¹³⁵ Vigliola, Agustina. “Las medidas alternativas a la prisión en Uruguay”. Informe final de pasantía en Oficina del Comisionado Parlamentario en convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

¹³⁶ CERES. *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Autores: Álvaro Garcé (investigador principal), Lucía Casal, Carlos Díaz y Lucía Donnangelo.

IX. EL PRE EGRESO, EL EGRESO Y LO POST PENITENCIARIO

El egreso del sistema penitenciario es un tema que debe estar presente en las acciones y gestiones que se realizan cotidianamente en los centros de privación de libertad y en este sentido forma parte de las responsabilidades de quienes llevan adelante los mismos. Sin embargo, debemos abordarlo desde una perspectiva interinstitucional por la relevancia social que tiene y porque las personas que se encuentran en dichos centros, están transitoriamente en esta situación pero son ciudadanos con los mismos derechos que el resto de la población, que volverán a convivir en el entramado social y retomarán el contacto con sus instituciones.

Es así que se presenta un doble desafío: que los centros penitenciarios trabajen desde una perspectiva que apunte a la integración social y trasciendan la lógica punitiva, y a su vez, que las instituciones encargadas de trabajar con poblaciones en situación de vulnerabilidad social, tengan en sus programas contenidos que apunten a personas que han pasado por el sistema penitenciario. Es necesario que tanto los organismos estatales como los de la sociedad civil, entiendan a la privación de libertad como un hecho que marca la vida de la persona, no como un factor discriminatorio sino que es necesario tenerlo en cuenta en las trayectorias de vida dada la incidencia que tiene en la reinserción a la sociedad. Asimismo el involucramiento de las instituciones en esta temática es necesario por las repercusiones que tiene la privación de libertad en las familias y en el entorno más próximo.

El pasaje por el sistema carcelario constituye una discontinuidad en relación a los lazos con la comunidad y muchas veces con los vínculos afectivos, es una interrupción de las actividades y es un tiempo nutrido de experiencias que en varios aspectos son distintas a la vida en libertad y algunas de ellas incluso, contrapuestas a lo que apuntan las Reglas Mandela al decir que “El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.” (Regla N° 5). Aspectos contrapuestos a la vida en libertad son aquellos propios de las instituciones totales, que como sostiene Arnoso siguiendo a Goffman, las personas que están en las mismas “Se encuentran separadas de modo más o menos radical de su entorno y con todas las necesidades y todos los aspectos de la vida sometidos a un plan omnicompreensivo que intenta absorber la personalidad total del interno (...) Todo ello conduce a la reducción del interno/a a un estado infantil mediante la destrucción de su previo sentido de identidad y de su autoestima.”¹³⁷

Para trabajar en pos de la integración social es fundamental que dentro del contexto carcelario se den las condiciones necesarias para la convivencia entre quienes se encuentran allí pero también para mantener y generar vínculos con el “afuera”, con los

¹³⁷ Arnoso, A. Cárcel y trayectorias psicosociales: actores y representaciones sociales. Departamentos para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social. San Sebastián España, España. 2005

seres queridos y con los agentes comunitarios, que actúan como apoyo desde el punto de vista afectivo y aportan a la mirada hacia la sociedad, a pensarse como integrantes de la sociedad. Generar las condiciones para fortalecer estos vínculos es preventivo e integrador, y como analiza Ciapessoni, “Cuanto más amplias sean las fuentes de apoyo social, menos probable será que la población reclusa sufra estrés postraumático, lo que repercutirá en su bienestar psicológico y, como consecuencia, en las posibilidades de atravesar un proceso de reinserción satisfactorio”.¹³⁸

Para pensar en el proceso de reinserción social debe estar presente el compromiso de los actores que inciden en la vida de las personas durante su trayectoria en la cárcel (defensores, servicios de la salud, educación, etc.), el trabajo articulado de los mismos y la comprensión del contexto penitenciario, lo que es esencial para trabajar desde una perspectiva integral y basada en los derechos humanos. Los aportes de Ciapessoni son ilustrativos de las vivencias en la cárcel: El aislamiento con respecto al exterior, la incertidumbre cotidiana y la falta de control sobre la propia vida han sido identificados como elementos clave en la intensificación del estrés y la angustia, sobre todo en las personas más vulnerables. Las dificultades de acceso a los servicios de salud y, en particular, a los de salud mental, los altos niveles de conflictividad y violencia, las dificultades en el acceso a la comida y a la vestimenta y los problemas derivados de la convivencia forzada hacen que, a menudo, la privación de libertad se transforme en “privación de significado y de biografía”.

El trabajo cotidiano que se realiza en los centros penitenciarios necesita ser acompañado por programas de pre-egreso que se encarguen de elaborar pautas para el abordaje y acompañamiento de esta situación tan particular que es la transición de la prisión a la vida en libertad. Con este cometido fue creada la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) por la Ley 19.355 del Presupuesto Nacional 2015-2019 (art. 163) donde se suprime el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y se transfieren los recursos humanos y materiales a la nueva dirección. La misma tiene jurisdicción nacional y depende del Ministerio del Interior.¹³⁹

Los cometidos de la DINALI consisten en diseñar y gestionar políticas públicas en materia de apoyo a la reinserción social de personas que egresan del sistema penitenciario; coordinar actividades con la Comisión Honoraria de apoyo que tiene esa institución, con el fin de que la misma participe en la elaboración y gestión de los diferentes programas de apoyo a personas liberadas, y coordinar la intervención conjunta a realizar en el tratamiento de las personas privadas de libertad, con el Instituto Nacional de Rehabilitación en la fase de pre-egreso.

En el año 2018 dicha dirección comenzó a implementar un programa de pre-egreso que se inició en la Unidad N°4 (COMCAR) y se expandió en el transcurso del año al resto de las unidades de la zona metropolitana, llegando a comienzos del año 2019 a

¹³⁸ Fiorella Ciapessoni, *La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle*. Revista de Ciencias Sociales, Vol 32 – No. 45, julio-diciembre de 2019.

¹³⁹ *Ibidem*.

cubrir la Unidad N°1 Punta de Rieles -PPP-, N°3 Penal de Libertad, N° 5 Femenino, N°6 Punta de Rieles y N° 7 Canelones. Desde abril de 2018 a abril de 2019 fueron atendidas 1468 personas.¹⁴⁰

Este programa está dirigido a quienes egresarán del sistema penitenciario en un período no mayor a seis meses y consta de tres etapas: una informativa, que se realiza en las unidades, otra consiste en que el equipo técnico realice un plan de intervención individual en acuerdo con las personas que deciden participar (usuarios) y la tercer etapa refiere al acompañamiento en talleres. La implementación de este programa es un avance significativo en el trabajo de egreso ya que es fundamental para que las personas puedan proyectar su salida y elaborar su proceso de transición entre la cárcel y la vida en libertad. La continuidad del programa es clave para dar mayor difusión al mismo, que se logre una mayor cobertura y comenzar a vislumbrar la incidencia del trabajo de pre-egreso y egreso en las trayectorias delictivas. La consolidación de esta experiencia y la sistematización de la información podrían aportar al análisis del fenómeno criminológico en nuestro país, lo que colaboraría a su vez, a pensar y diseñar políticas públicas conforme a las características de la población privada de libertad y al contexto social.

En el interior del país DINALI continúa teniendo una presencia muy débil, con uno o dos funcionarios en algunos departamentos, en otros con algún voluntario e incluso varios departamentos estuvieron sin cobertura en el 2018. Hasta el momento no existe un plan nacional de trabajo y cada oficina maneja sus criterios de atención y vínculo con las unidades. El trabajo a nivel nacional es necesario para acompasar los avances que se han dado en la unificación del sistema penitenciario con la creación del INR y para potenciar las buenas prácticas que se han realizado de forma aislada en los departamentos; es impostergable pensar el egreso desde una visión global más allá de que en ésta se contemplen las distintas realidades de las unidades y sus contextos.

La DINALI cuenta actualmente con un equipo técnico de diez psicólogos y trabajadores sociales: cinco de ellos son funcionarios de DINALI y cinco psicólogos forman parte de un proyecto del BID-MI, que se dedican sobre todo a desarrollar su actividad en los barrios Marconi, Casavalle y Cerro Norte de Montevideo. Se hicieron acuerdos con el Ministerio de Desarrollo Social MIDES (Programa Calle, Emprendimientos Productivos, Programa Uruguay Crece Contigo, Uruguay Trabaja y otros), con ASSE, el sistema educativo y otras organizaciones públicas y privadas para dar respuestas a los casos concretos que llevaron al servicio, en especial buscando generar respuestas cercanas al lugar de residencia de las personas atendidas.

El equipo psicosocial trabaja en el programa de pre-egreso y también realiza la recepción y evaluación de los usuarios al ingreso, las coordinaciones con redes de apoyo (ministerios, hospitales, referentes familiares, etc.) y colabora con la gestión de documentación como cédula de identidad, carné de salud, tarjeta de INDA, credencial

¹⁴⁰ Ver Informe Comisionado Parlamentario 2016.

cívica, entre otras. Desde enero a diciembre de 2018 fueron atendidas por el equipo 1864 personas. Cabe mencionar que en este año cambió la forma de atención, pasando de tener un técnico de guardia que recibía y reagendaba a la persona para una próxima entrevista con otro técnico, a que el que hace la primer entrevista es quien continúa trabajando esa situación, lo que ha resultado mejor para que los usuarios logren la continuidad de su proceso que antes se veía dificultado por el tiempo de espera para la próxima entrevista.

El acompañamiento psicológico y social de los usuarios es de carácter voluntario, pero se vuelve una condición cuando la persona accede a las capacitaciones o pasantías laborales. En el 2018 se capacitaron 33 personas en cursos de carpintería en madera, carpintería en aluminio, albañilería y electricidad que brindó INEFOP, que se realizan 4 veces a la semana y tienen una duración de 3 a 6 meses. INEFOP ofrece un subsidio por jornada para que los asistentes puedan cubrir los boletos y el almuerzo, facilitando la participación y continuidad en los cursos. Las pasantías laborales se enmarcan en la Ley 18.489 y se realizan a través de convenios con instituciones públicas y privadas por un período de un año con opción a dos. En 2018 hubo 90 pasantes en Montevideo y 84 en el interior.

En otro orden, cabe mencionar el inicio de las obras para llevar adelante el proyecto de la DINALI de crear un Polo industrial que tendrá varios ejes de trabajo y algunos de ellos ya se están realizando. Uno de sus cometidos es que se instalen empresas privadas que contraten a personas liberadas, lo cual ya comenzó en 2018 con la inauguración de un lavadero de autos y la firma de convenios con dos empresas. Las otras experiencias de 2018 son: las cuadrillas de obra, que divididas en dos grupos de 7 personas cada una, se dedicaron a la remodelación del espacio que se destinará al Polo Industrial y a pedidos de instituciones que realizan convenio con DINALI para reparaciones puntuales, y los cursos de capacitación de INEFOP ya mencionados. En el marco del proyecto del Polo Industrial se creó un fondo para facilitar el acceso a microcrédito para los usuarios en distintas modalidades. Se proyecta la creación de un espacio cultural abierto a la comunidad para promover la integración y un espacio de trabajo colaborativo.

Un avance importante en lo post penitenciario es la inauguración de la Posada de Camino "Dr. Oscar Ravecca". En mayo de 2018 se concretó el proyecto que venía en curso desde 2016 para alojar a personas que egresan del sistema penitenciario y no tienen lugar donde vivir. Se trata de un alojamiento transitorio, el período de permanencia es de 90 a 120 días, es mixto y tiene capacidad para alojar a 60 personas. Los usuarios que viven allí son los que resuelven los distintos aspectos de la vida cotidiana en la posada y cuentan con el acompañamiento permanente de un equipo técnico que realiza a su vez, intervenciones que responden a las necesidades personales. Desde su inauguración hasta diciembre de 2018 se alojaron 115 personas en total, con distintos tiempos de permanencia: 106 hombres, 7 mujeres y 2 personas trans, algunos de ellos latinoamericanos, tres de nacionalidad holandesa y uno italiana.

La inauguración de la Posada es un avance interesante en relación a las respuestas que puede dar el Estado a las personas que salen del sistema penitenciario sin tener resuelto el tema habitacional, sin embargo, sigue siendo un desafío elaborar propuestas habitacionales a mediano y largo plazo para la población liberada, y atender el circuito muchas veces transitados entre la prisión y la situación de calle . Como explican Vigna y Ciapessoni son varios los estudios que “destacan que la población liberada está expuesta a un mayor riesgo de inestabilidad habitacional inmediatamente después de su liberación, como consecuencia de la pérdida o debilitamiento de los vínculos sociales y a las penas de larga duración (...) Unido a esto, existe evidencia empírica que revela que la mayoría de los ofensores presenta trayectorias residenciales precarias e inestables desde temprana edad”.

La propuesta de la Posada de camino es una posibilidad para algunas personas pero la magnitud y la complejidad del problema de la vivienda para quienes egresan del sistema penitenciario, sin duda supera su capacidad de respuesta. En relación a las limitaciones de la misma cabe mencionar a las mujeres con hijos a cargo, como es el caso de las mujeres que egresan de la Unidad N°9 o de las unidades del interior en las que permanecen con niños, lo que podría extenderse a mujeres y hombres que al salir de la cárcel vuelvan a vivir con sus hijos y no tienen resuelto el tema habitacional.

Las experiencias que han comenzado con el programa de pre-egreso y la Posada de camino, muestran que pese a su reciente implementación y su margen acotado de cobertura (que se deduce de los escasos recursos humanos con los que se llevan adelante), existe una gran cantidad de personas que buscan asistencia y orientación, por lo que es imprescindible la consolidación de estos proyectos que son parte fundamental del trabajo de integración social para quienes transitaban por el sistema penitenciario.

La Ley 17.897, de Humanización y modernización del sistema carcelario, de setiembre de 2005, que en su Capítulo IV, Art. 14, estableció -sobre la inserción laboral de personas liberadas-, que se debía incluir en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, “la obligatoriedad de los empresarios contratantes, de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% de personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas” en la Bolsa de trabajo de la DINALI. Sin embargo esa norma fue de casi nula aplicación, ya que las empresas obviaron la contratación de “peones” o bien dieron a esas tareas otra denominación o rango, salteando formalmente la normativa.

Las empresas adjudicatarias de obras –todas, ya que en DINALI no hay registro de ninguna empresa que en esta materia haya cumplido con la ley- suelen presentarse a DINALI y solicitar un “certificado negativo”, donde expresan que no van a usar la categoría laboral prevista en la ley, dadas las características o magnitud de su obra. Las empresas adjudicatarias de obra pública deberían ser controladas sobre este punto por el propio organismo donde realizan la obra, y este remitir la información al

Ministerio de Trabajo y DINALI. No existe todavía una estructura administrativa que realice este seguimiento adecuadamente.

Esta situación llevó al Poder Ejecutivo a promover otra norma en la Rendición de cuentas de 2016, Ley N° 19.438 art. 32, ampliando la obligación a las “tareas de peones, medio oficial, oficial o similares”, de manera de tener una definición abarcativa y difícil de ser eludida. La norma también incluye la posibilidad de que el Poder Ejecutivo tenga “un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados, registrados en la referida Bolsa de trabajo, por encima del 5%” y que el Poder Ejecutivo promoverá “acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales”.

La obligación de las empresas que liciten con el estado debe ser supervisada por la DINALI, la que expide constancias de cumplimiento de la misma: “constancia negativa” en el caso de que la empresa no tenga los cargos del nivel previsto o de “constancia positiva” para los casos en que efectivice la contratación de liberados o liberadas.

Al día de hoy, esta ley no es cumplida por buena parte de las empresas que licitan con el Estado, ya que la norma no tiene un régimen sancionatorio si existe un control de cumplimiento. Tampoco existe una difusión y sensibilización en el mundo empresarial sobre el rol social de esta norma y la importancia de su cumplimiento.

En 2017, se expidieron 120 constancias, 117 de ellas fueron negativas y tres fueron positivas. Los números hablan por sí solos. En 2018 se expidieron 99 constancias, de ellas 95 negativas y 4 positivas.

Una nueva iniciativa legal ha buscado ampliar las posibilidades de acción de esta agencia de apoyo al liberado. La ley N° 19.438 (Rendición de Cuentas de 2016) en su art. 33, habilitó a la Dirección Nacional del Liberado a “constituir una fundación de acuerdo a las disposiciones de la Ley N° 17.163, de setiembre de 1999 (ley de asociaciones civiles y fundaciones), la que tendrá como fin principal gestionar y coordinar actividades de capacitación, producción, venta de bienes y prestación de servicios, para apoyar y promover la inserción laboral de liberados del sistema penitenciario, de modo tal que lo recaudado por la fundación se destinará, principalmente a proyectos o emprendimientos para la población liberada exclusivamente, lo que se deberá prever en la reglamentación y estatutos de la fundación”.

La DINALI tiene hoy entonces una doble realidad. Por una, una nueva normativa y acuerdos –incluyendo el trabajo dentro de las propias unidades carcelarias para comenzar el trabajo de preparación para el egreso- que le abren enormes posibilidades. Por otro lado, recursos muy limitados que acotan su funcionamiento.

X. CÁRCELES Y JUSTICIA

“Desde nuestro objeto de estudio, debe tenerse claro que el ejercicio del poder punitivo como mecanismo de control social sólo puede ejercerse a través de los procedimientos legalmente establecidos y que se encuentra sujeto a los límites auto impuestos en la sociedad democrática –respeto de los derechos fundamentales–. Y por lo tanto, sólo será legítimo en la medida que sea respetuoso de las reglas establecidas y esos límites, tanto desde la definición y el establecimiento de la sanción legal del delito, como en la investigación policial y en el sometimiento del sujeto al proceso penal, que valga señalar, de manera alguna se agota en el juicio con la imposición de la pena a través de la sentencia judicial, sino que abarca la materialización del castigo, o sea la ejecución de la pena. Lo anterior cobra mayor trascendencia si consideramos que desde esta perspectiva la ejecución de la pena debe limitarse a asegurar la restricción de los derechos legalmente reducidos con la sentencia judicial – normalmente la libertad ambulatoria o de tránsito– y que cualquier restricción a otro derecho fundamental no será legítima salvo en la medida que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de la pena”.¹⁴¹

Los derechos fundamentales son objetivo central del Estado, quien debe garantizarlos, tal como asumen la mayoría de los países –Uruguay entre ellos, muchas veces jugando un papel de liderazgo– ante la comunidad internacional en declaraciones y convenciones que constituyen hoy el sistema internacional de los derechos humanos. Esa red de estándares y mecanismos de seguimiento, generados a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y desarrollados por Convenciones, Pactos y resoluciones de las Asamblea General de las Naciones Unidas, constituyen normas jurídicas positivas en nuestro derecho.

Asimismo, en la garantía de los derechos fundamentales, tarea del gobierno en sentido amplio y comprensivo de los tres poderes del Estado, el Poder Judicial tiene un rol central para cumplir, en particular cuando situaciones emergentes marcan una evidente violación a los derechos humanos. Este rol del Poder Judicial no implica la suplantación de los otros poderes ni incurrir en actividades programáticas, sino la existencia de un mecanismo formal de recurrencia para salvaguardar un derecho cuyo contenido específico deberá ser llenado por los órganos competentes designados por el ordenamiento jurídico.

Los estándares del sistema internacional de los derechos humanos son, junto a la normativa nacional, un cuerpo normativo aplicable a la privación de libertad, y lo son muy fundadamente ya que constituyen niveles mínimos establecidos no ya por una legislación concreta sino por toda la comunidad internacional ante lo que constituye

¹⁴¹ Aguilar Herrera, Gabriela, y Murillo Rodríguez, Roy. *Ejecución Penal, derechos fundamentales*.

uno de los desafíos históricos para la preservación de la dignidad humana: la privación de libertad y las vulnerabilidades y posibles abusos y deficiencias que esta puede conllevar.

Entre estas normas internacionales que también regulan la vida en las prisiones uruguayas y deben ser tenidas en cuenta para orientar su gestión, cabe anotar:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención contra la Tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes.
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.
- Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Mandela).
- Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención sobre los derechos del niño.
- Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente médicos, en la protección de personas presas.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio).
- Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
-

HABEAS CORPUS: REVOLUCIÓN EN LAS CÁRCELES

La Ley N° 19.293, el nuevo Código del Proceso Penal, comenzó a regir el 1º de noviembre de 2017, trayendo importantes novedades para el juicio penal –una revolución copernicana al pasar del vetusto sistema inquisitivo al democrático y más moderno acusatorio–, cuya puesta en marcha es todavía materia de ajustes y valoraciones dada la magnitud de sus transformaciones.

El nuevo Código del Proceso Penal también incluyó normas que impactarán fuerte y positivamente en el sistema penitenciario –creemos– al detallar nuevas vías de garantía de los derechos humanos.

En su Capítulo I reguló las competencias de los Jueces Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia, de los que habrá cobertura nacional, quienes deberán visitar las cárceles bajo su órbita para “velar por el respeto de los derechos humanos en todo el ámbito de su competencia”, art. 288 inciso a.

Los magistrados tienen una clara función de monitoreo y de supervisión de que la “ejecución de las condenas penales y el trámite y decisión de las cuestiones sobrevinientes relativas a las penas y a las medidas de seguridad” (art. 287) se ajusten a la normativa y las garantías establecidas en ella.

La nueva ley dice que el Juez Letrado de Ejecución y Vigilancia “podrá hacer comparecer ante sí a condenados, imputados y a funcionarios del sistema penitenciario” (art 288 inciso a), a los efectos de “salvaguardar los derechos de los internos que cumplan condena, medidas de seguridad o prisión preventiva, dando cuenta en este último caso al tribunal competente, de los abusos y desviaciones que en cumplimiento del régimen penitenciario se puedan producir” (art. 288 inciso b).

El mismo artículo 288 en su inciso i señala que los Jueces de Ejecución y Vigilancia deberán “realizar visitas o inspecciones a los establecimientos carcelarios cada vez que lo considere necesario y por lo menos una vez cada treinta días. Si en ocasión de tales visitas o inspecciones verifican la existencia de irregularidades que afectaren seriamente a los penados en causas ajenas a su competencia la pondrá, a la mayor brevedad, en conocimiento del juez competente”.¹⁴²

Otra novedad de gigantesca relevancia a los efectos de garantizar los derechos humanos en la ejecución de las medidas de privación de libertad es la regulación en el Título II del nuevo Código del Proceso Penal del “Proceso de habeas corpus”. Cabe anotar que no se trata de un juicio penal, destinado a la dilucidación de la eventual comisión de una conducta tipificada como delito por la ley. Estamos aquí ante un juicio de garantías constitucionales, de la mayor relevancia, destinado a velar por el cumplimiento de derechos fundamentales recogidos por la Constitución y por las normas internacionales de derechos humanos.

El artículo 351 establece que el *habeas corpus* es “una acción de amparo de la libertad personal ambulatoria contra todo acto arbitrario de cualquier autoridad administrativa que la prive, restrinja, limite o amenace, así como para la protección de la persona privada de libertad contra torturas y otros tratamientos crueles o condiciones de reclusión violatorias de la dignidad humana”.

¹⁴² El CPP establece que en Montevideo el proceso de ejecución penal será competencia de uno o más Jueces Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia y que en el interior actuarán como jueces de ejecución de la sentencia, los de Primera Instancia que la hubieren dictado o los de Ejecución si los hubiere, cuando las penas o medidas deben cumplirse en su circunscripción; cuando las penas o medidas se cumplan fuera del ámbito de competencia territorial de quien las dispuso, la función de ejecución y vigilancia la ejercerá el juez de ejecución y vigilancia si existiere o el juez de igual jerarquía del lugar donde deban cumplirse (Art. 289, 1, 2 y 3).

Dada la importancia de los valores en juego, se establece un trámite y una instrucción rápida, estando legitimados para su presentación el propio interesado, el Ministerio Público o cualquier persona, pudiendo incluso promoverse su oficio.¹⁴³

Esta norma entonces incluye el habeas corpus originario e histórico, el referido a la prisión indebida, la prisión de debe levantarse inmediatamente por su ilegalidad o injustificación. Como dice el CPP, protección de la libertad ambulatoria (la de aquel que debe estar libre) como amparo contra “todo acto arbitrario de cualquier autoridad administrativa que la prive, restrinja, limite o amenace”.

Pero agrega lo que se llama el “habeas corpus correctivo”, o sea aquel que ampara a “la persona privada de libertad” contra privación de la libertad en condiciones ilegítimas y violatorias de sus derechos fundamentales, a los efectos de que esa privación de libertad se cumpla, sí, pero de acuerdo a las normas legales, constitucionales e internacionales. Ha llegado por ley entonces el llamado “habeas corpus correctivo”, el mecanismo destinado a “corregir” la situación cuando la privación de libertad no se hace de acuerdo a los estándares establecidos normativamente.

¿Cuándo procede? Cuando existen “tortura u otros tratamientos crueles” y cuando existen “condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana”.¹⁴⁴

Cabe anotar que la definición normativa recoge dos áreas conceptuales: las “torturas y otros tratamientos crueles” y “las condiciones de reclusión violatorias de la dignidad humana”.

Esto abre una enorme ventana para la mejora de las “condiciones de reclusión”, que implican desde el espacio físico, los ámbitos disponibles, la regulación de la vida cotidiana (acceso a aire libre y patio), servicios básicos (agua, saneamiento, alimentación), servicios sociales (educación, salud, asistencia social, capacitación laboral, deporte, visitas). Esto incluye los programas especializados de esas mismas áreas. Esto es, el derecho a la salud implica la atención primaria y de emergencia en salud, pero también el acceso a servicios especializados, por ejemplo una cirugía. Lo mismo aplica a la salud mental: debe cubrirse la necesidad de atención psicológica primaria, pero también la de afecciones más graves (tratamiento psiquiátrico) o la del consumo abusivo de sustancia (atención de las adicciones).

Habeas corpus correctivo sobre educación

Durante el año 2017, en especial durante el segundo semestre, tomamos nota durante nuestras recorridas en los centros penitenciarios de la gran cantidad de personas

¹⁴³ Arts. 353 y siguientes del Código del Proceso Penal.

¹⁴⁴ CPP, art 351.

privadas de libertad que o bien eran analfabetas totales, tenían serias dificultades para leer, escribir o hacer cuentas (analfabetismo funcional) o no habían terminado la escuela. Éramos conscientes de dos cosas: por un lado, de que recién hace unos pocos años se ha logrado que existan docentes de primaria en todas las cárceles del país, un dramático rezago de décadas. También, por otro, de que era esperable que una población socialmente vulnerable como la privada de libertad registrara mayores tasas de analfabetismo. Pero nos impactó la magnitud del fenómeno.

En base a esta situación, y fundados en que los efectores de las políticas sociales deben llegar a “todos los ciudadanos”, y por ende el organismo encargado de la educación pública está también obligado a que esta llegue a los habitantes privados de libertad, el 28 de noviembre enviamos una nota al Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En la nota, además de plantear la necesidad de acciones sobre el tema, enviamos una nómina de internos con requerimientos educativos básicos.

No habiendo recibido respuesta sobre el tema, el último día hábil de diciembre presentamos un recursos de *habeas corpus* correctivo colectivo contra el CODICEN, reclamando un Plan de Alfabetización para todos los internos del COMCAR, considerado un centro estratégico por ser la mayor cárcel del país.

Luego de varias derivaciones procesales, el recurso fue rechazado por el Juzgado Penal de 37° Turno, resolución que fue apelada por el Comisionado Parlamentario.

Finalmente, el 20 de febrero de 2018, el Tribunal de Apelaciones en lo Penal integrado por los doctores Luis Charles, Manuel Cal Shabán y Gabriela Merialdo Cobelli resolvió revocar esa resolución, dar paso al *habeas corpus* y también dispuso que el caso deberá ser tratado por un juez subrogante debido al “pre juzgamiento” sobre la situación realizada por el juez de primera instancia. El Tribunal sentenció que “corresponde en el caso revocar la impugnada, disponiendo en su lugar y mérito que proceda el subrogante a sustanciar el proceso de *habeas corpus* promovido en autos, ya que no se relevan en el caso las causas manifiestas, palmarias evidentes, que funden el rechazo de plano de la acción”.

El *habeas corpus* correctivo se había instalado como una realidad palpable.

En el caso concreto, luego de tres audiencias, luego de que el CODICEN presentara un Plan de actividades para el año 2018 en el COMCAR y que el Instituto Nacional de Rehabilitación, citado a la audiencia, explicara que en esos días comenzaría un censo sobre el mayor nivel educativo alcanzado por todos las personas privadas de libertad, se firmó un acuerdo ante la Jueza Letrada de Primera Instancia en lo Penal de 36° Turno, Marcela Vargas, que estableció que las actuaciones cumplidas y la información que fuera brindada por ANEP y por el Equipo Técnico del INR acerca del cronograma de acciones llevadas a cabo para la Unidad N° 4 COMCAR conformaban la pretensión planteada, declarando las partes que ratificaban su “compromiso en seguir trabajando de manera articulada en favor del derecho a la educación de las personas privadas de

libertad desde sus respectivos mandatos, tal como lo señalan las Reglas Mandela, la Constitución de la República y las normas internacionales de derechos humanos”.¹⁴⁵

El acuerdo en la audiencia tuvo su impacto en la realidad. Desde ese momento mejoró la articulación entre el sistema educativo y la administración penitenciaria, se hicieron reuniones y visitas y se iniciaron nuevas actividades educativas, en especial en el COMCAR. El INR, tal como anunció en la audiencia, institucionalizó un censo educativo en todos los establecimientos, que realiza periódicamente, el que arroja importante información para las acciones educativas y los recursos a pedir al sistema educativo.¹⁴⁶

Habeas corpus por “Reglas Mandela” en cárcel de Canelones

En julio de 2018, en base a la información recogida en nuestras visitas periódicas y a una auditoría en que recorrimos todos los sectores del celdario No. 2 de la cárcel de Canelones, que alojaba a unos 550 internos, presentamos un recurso de habeas corpus ante el Juzgado de ejecución y Vigilancia de 2º. Turno de Canelones. Habíamos verificado durante todas nuestras visitas muy malas condiciones de reclusión en ese celdario y prácticamente nulas posibilidades de educación y capacitación laboral. Solicitamos que se tomaran medidas para cambiar la situación y pedimos que se cerrara uno de los seis sectores de ese celdario para instalar allí un espacio para educación, capacitación aboral y desarrollo de actividades formativas.

La situación constatada era inquietante. Así la describimos ante la justicia: “El Módulo 2 (se adjuntan fotografías) presenta un aspecto deprimente, muy en especial el Sector B. En especial, las celdas muestran el resultado de largo tiempo de desatención y de falta de mínimas actividades de rehabilitación. El hacinamiento esta distribuído de manera dispar, pero en muchas celdas faltan colchones, algunos internos duermen en el piso, muchas ya no tienen duchero, los sanitarios están en pésimo estado, algunas no tienen luz, les falta el aire, todos sus elementos están deterioradas y la falta de intimidad personal es total. La comida es mala, inadecuada y se reparte en grandes ollas por los propios internos, quienes la entregan celda por celda a los recipientes plásticos (“tapper”) que sacan los internos por una mirilla (el llamado “sapo”). Escasean de manera crítica los elementos para la limpieza ambiental y personal. Como se dijo, buena parte de los internos deben permanecer la mayor parte de su tiempo de reclusión encerrados en su celda, con otros internos, con la única expectativa de salir un rato al patio exterior en algún momento de la semana (si todo va bien, dos veces por semana, una hora, si las cosas van mal, por el motivo que sea, se suspende ese “recreo” de las durísimas condiciones de convivencia y supervivencia). Todo esto hace que las relaciones interpersonales sean tensas, violentas, utilitarias, donde el “sobrevivir cada día” y conseguir las cosas necesarias para ello (jabón, complemento alimentario, comunicarse con alguien) es el objetivo de cada uno. Impensable en ese clima construir un nuevo proyecto personal o elaborar metas para la próxima vida en

¹⁴⁵ Acta del día 9 de marzo de 2018, Decreto 260/2018, en el Juzgado Penal de Primera Instancia de 36º Turno.

¹⁴⁶ Testimonios de integrantes y jefes del sistema educativo y la administración penitenciaria.

libertad. Si sobrevivir, sobrellevar las peleas, tensiones, amenazas, chantajes y agresiones es la gimnasia diaria, nada de futuro se puede elaborar, ningún proyecto de vida en comunidad puede echar raíces allí, cuando la vida está en constante riesgo.

Cabe anotar que en nuestra recorridas se repite una y otra vez el planteo de poder realizar alguna actividad productiva para generar un ingreso legítimo, como también una vez tras otra se nos pide por acceder a enseñanza de algún oficio o capacitación laboral. Resulta desesperante, teniendo presente el mandato constitucional de la “re educación”, la “profilaxis social del delito” y la integración social, ver a decenas de personas privadas de libertad clamando por tener la oportunidad de educarse, aprender a producir o tener un oficio o actividad legítima y recibir asistencia psicológica para enfrentar el impacto que conlleva la privación de libertad, la convivencia forzosa con otros cientos de personas y el alejamiento de sus vínculos afectivos. Es notoria también la cantidad de jóvenes –buena parte de los internos tienen entre 18 y 29 años- que han cometido delitos a partir del consumo problemático de sustancias, siendo las adicciones la expresión de problemas de integración social de larga data y que encuentran en la cárcel una de sus últimas posibilidades de resolución, por lo que resulta imperioso atender esa realidad con algún tipo de programas que de respuesta a esa realidad. Asimismo, también es visible que muchas personas llegan a la cárcel luego de tener importantes afectaciones de salud mental, las que incluso se agravan en la cárcel, lo que requiere también de atención, tratamiento, seguimiento y apoyo específico y especializado en el egreso.

En el Módulo 2 no hay la imprescindible actividad re educativa: ni grupos de convivencia, ni actividades dirigidas por un referente educativo u operador, ni operadores que generen instancias constructivas o de identificación de recursos pro sociales de los internos. No se genera por lo tanto un clima de respeto al otro y de cuidado de la vida.

Del total de 546 internos del Módulo 2, 105 asisten a alguna actividad de educación (talleres, liceo, escuela, actividades no formales). Asimismo, unos 70 internos realizan actividades de limpieza, fajina, mantenimiento, distribución de alimentos u otras tareas. Se trata de actividades de poca exigencia laboral, sin certificación, sin remuneración, sin supervisión externa, sin valoración adecuada y que de muy poco o nada servirán al interno como carta de presentación para un futuro empleo en la sociedad abierta: las tareas son de “fajinero”, “cadete”, “rancharo”, “telefonista”, “cartero”. “sanitario”, “productos de limpieza”, “aguatero”, “delegado”, “mantenimiento”. Acceder a esos “puestos”, de incierta proyección futura, es materia de puja y enfrentamiento entre los internos, ya que esas actividades constituyen como una “balsa” frente al ocio forzosos destructivo y son una de las pocas formas de salir de la celda. Tan es así, que las pujas por acceder a estas tareas, pueden saldarse con enfrentamientos con cortes o resolverse luego de cadenas de amenazas o presiones. Hasta la propia denominación de estas tareas nos evoca otro tiempo histórico, mostrando que todavía tenemos cárceles del siglo XIX para personas que deberán

volver a la libertad en el siglo XXI con todas las exigencias educativas, tecnológicas y relacionales que tiene la realidad hoy para poder tener un lugar en ella en armonía con los demás.

Cabe anotar muy especialmente que la actual dirección de la Unidad 7, Canelones, y su equipo, hacen denodados esfuerzos para desarrollar una adecuada gestión penitenciaria. En el último año es notorio el intento de mejorar las condiciones de convivencia, por ejemplo tratando de generar puesto de trabajo o tareas en el Módulo 2 y favoreciendo el acceso a las aulas educativas. También ha mejorado mucho el uso del patio y el apoyo a algunas actividades que rompen el ocio forzoso y destructivo, como son el deporte, los grupos religiosos o algunas actividades manuales (como la pintura de murales o de paredes de los sectores). No está de más dejar constancia que los problemas existentes no son causa entonces de la mala voluntad de los responsables del centro, sino de carencias elementales y graves de recursos humanos, elementos y programas técnicos y de asistencia, bienes logísticos y déficits edilicios, todos ellos resolubles pero desde instancias administrativas superiores y, seguramente, necesitadas también del máximo apoyo de la autoridad ministerial. Parece claro que la grave situación que se vive solamente es superable con recursos presupuestales y humanos que deben activar instancias de decisión de la administración pública. Poner el foco de los problemas en el funcionario de turno o en una ocasional dirección, sería erróneo e injusto, máxime cuando nos consta que la actual dirección y su equipo hacen lo humanamente posible para enfrentar un vendaval de carencias que los superan, como superarían a cualquiera. La respuesta a este drama institucional instalada es la provisión de recursos mediante los mecanismos que tiene la administración, ya sea los adjudicados legalmente por Ley de Presupuesto o Rendición de Cuentas, como por la habitual vía de los refuerzos de rubros, previstos e indicados para los casos en que el flujo habitual de los recursos no cubre situaciones apremiantes y que se cobran vidas, como aquí ocurre”.¹⁴⁷

En nuestro petitorio planteamos las siguientes medidas correctivas: “1. Realizar, en los próximos 120 días, una revisión general del establecimiento, en particular de su dotación de programas psico socio educativos y su infraestructura edilicia (capacidad de alojamiento, red eléctrica, saneamiento, agua, evacuación de residuos) a los efectos de formular un Plan de Mejora del mismo, recurriendo a apoyos o convenios con otras instituciones, tanto para la generación de programas como para mejorar las condiciones físicas y edilicias (Intendencia de Canelones, Ministerio de Desarrollo Social, ASSE, CODICEN/UTU, Ministerio de Obras Públicas, etc.). 2. Proceder, en el plazo de 150 días al cierre del Sector B del Módulo 2 para alojamiento de internos, instalando en el mismo un Polo Educativo Productivo donde se despliegan aulas, talleres y un espacio recreativo para la realización de actividades socio educativas. 3. Proceder en el plazo de 150, en particular en el Módulo 2 pero accesibles a toda la unidad, a instrumentar un programa de enseñanza de oficios que de respuesta a los

¹⁴⁷ Texto de la demanda presentada ante el Juzgado de Ejecución y Vigilancia de Canelones.

planteos realizados por los internos para su formación laboral, realizando los acuerdos que sean del caso con otras entidades públicas o privadas, mediante los convenios que sean pertinentes a tales efectos. 4. Proceder en el plazo de 45 días a designar un Equipo Técnico para la Unidad No. 7, para desarrollar los programas de rehabilitación definidos por la dirección de la Unidad y mejorar el clima de convivencia, consistente en al menos seis técnicos. 5. Proceder en el plazo de 45 días a designar un equipo operativo destinado a implementar el funcionamiento de un Polo Educativo Productivo en el Módulo 2 y las necesarias transformaciones para que el Módulo 2 cumpla con las normas nacionales e internacionales para la atención de personas privadas de libertad. 6. Proceder en el plazo de 45 días a constituir un equipo de atención psicológica y de salud mental en la Unidad, integrado por psicólogos, terapeutas en adicciones, asistentes sociales y un mecanismo de atención psiquiátrica, el que también en ese plazo implementará el inicio de un Programa de atención de las adicciones en la Unidad”.¹⁴⁸

El 22 de agosto de 2018, se llegó un acuerdo en la audiencia citada por la Juez de Ejecución y Vigilancia de 1er. turno, en la cual el Instituto Nacional de Rehabilitación se comprometió a llevar adelante un plan de medidas en línea con el planteo de la demanda presentada. Así se registró que: “El Ministerio del Interior e INR se comprometen a realiza run proyecto de intervención socio educativa en el módulo 2 con plazos progresivos que entre otras medidas se procederá a la evaluación de los internos, sus perfiles y posibilidades de alojamiento y/o traslado, en un plazo de 90 días. El programa incluirá catálogo de actividades y su cronograma de implementación e instituciones e instituciones contrapartes. (...) El Director (de la unidad) continuará y ampliará las medidas de convivencia. (...) Las partes se comprometen a hacer gestiones pendientes a que se cumplan los cometidos asignados a ASSE (Ley 18.719 art. 731 y demás normas concordantes)”.¹⁴⁹

Sesenta días después se realizó una audiencia de seguimiento en la cual el INR presentó las acciones implementadas: una completa evaluación física y de mantenimiento del edificio (infraestructura y servicios), medidas de convivencia apara mejor acceso a espacios deportivos y recreativos, reforzamiento del sector salud, una revisión de las carpetas de todos los internos alojados en el celdario de marras para estudiar su situación y proceder a derivar a centros más adecuados en los casos que fuera posible para acceder a mejor tratamiento, diseño de un plan de actividades, gestiones realizadas con el sistema educativo para aumentar los cursos de capacitación.

Si bien la cárcel de Canelones y su celdario No. 2 en particular todavía no están por encima de los estándares mínimos deseables, las medidas tomadas luego del recurso presentado significaron un cambio positivo para la unidad y para muchos de sus internos. Hubo traslados que permitieron acceso a mejor convivencia, se lograron

¹⁴⁸ Texto de la demanda presentada en Juzgado de Ejecución y Vigilancia de 2º. Turno de Canelones.

¹⁴⁹ Acta de audiencia del 22 de agosto de 2018.

acuerdos para reforzar capacitaciones del sistema educativo e INEFOOP, se aumentaron los cupos educativos para internos del sector, se implementó una nueva aula. Cabe destacar la muy fuerte señal dada por la Intendencia Municipal de Canelones en el sentido de apoyar las iniciativas que le lleguen desde la cárcel local y el INR. En la propia audiencia presentamos una nota que nos enviara el Intendente Yamandú Orsi expresando su voluntad de cooperar fuertemente con las iniciativas que se le hicieran llegar. También elevó copia de la donación de una predio aledaño a la cárcel, propiedad de la Intendencia canaria, para uso como chacra o similar.¹⁵⁰

Habeas corpus por calabozos irregulares

En el mes de agosto, luego de varios planteos realizados, presentamos un habeas corpus ante el Juzgado de Ejecución y Vigilancia de 3er. turno solicitando se intimara al INR el cierre de los calabozos que funcionaban en el Penal de Libertad en su Celdario No. 1. Los calabozos eran salones pequeños, no diseñados como celdas, donde se alojaban internos que solicitaban medidas de seguridad por estar amenazados. En el Penal existe un sector de seguridad para personas que denuncias estar en riesgo, pero en la “interna” carcelaria pedir seguridad es mal visto por algunos internos . Los internos que se sienten o dicen que están tan amenazados que ni siquiera pueden ir al sector de seguridad, salen de su celda con sus pertenencias y se presentan a la guardia pidiendo un alojamiento protegido. Como medida transitoria esos internos eran alojados en esos salones que no tenían ni cama, ni baño ni agua corriente, quedando allí durante semanas y meses. No estaban en régimen de sanción, pero de hecho no se solucionaba su situación, quizás para no fomentar que otros siguieran sus pasos de pedir forzosamente un re alojamiento en el lugar. Al extenderse en el tiempo su estadía en esos lugares, que las propias autoridades reconocían como totalmente impropios, las condiciones de vida se volvían totalmente degradadas. Los internos allí alojados pasaban mucho tiempo sin los enseres básicos ni la limpieza mínimas, incluso a veces con poco acceso a la comida y al agua, ya que su ubicación no estaba dentro del circuito habitual de reparto. La situación, más allá del complejo proceso que la generó, era totalmente inaceptable. “Constatamos graves condiciones de reclusión que afectan a acuerdo a nuestro criterio y a las normas nacionales e internacionales, la dignidad de la persona humana. Estos calabozos eran originariamente pequeñas salas que se encontraban en los costados del eje central del edificio, las que vienen siendo utilizadas como alojamiento para internos que han solicitado medidas de seguridad ante las amenazas que han recibido de otros internos, no habiéndose ubicado por las autoridades otros lugares para su alojamiento. Estos calabozos son de una enorme precariedad, no tienen baño ni agua corriente, muchos de ellos no tienen luz o

¹⁵⁰ El ofrecimiento del Intendente Yamandú Orsi fue una excelente señal en el sentido de que la propia comunidad “haga suya” la realidad de la cárcel local, aportando oportunidades y servicios. Esta línea de cooperación entiendo que debe ser aprovechada y profundizada, pudiendo ser un factor clave para varias actividades en favor de capacitación, producción, inserción social de los internos del lugar.

cuentan con una rústica instalación eléctrica para una bombita de luz, la ventana no tiene vidrio, deben hacer sus necesidades fisiológicas en botellas y cajas las que luego evacúan por las ventanas manualmente, en esas condiciones tremendas deben hacer las cuatro comidas, los colchones están destrozados, hay suciedad en todos lados, los internos no sales de los calabozos en todo el día y permanecen en ellos durante semanas y hasta meses, alejados de todo tipo de actividad de rehabilitación. (...) Se los ubica allí como forma de salvaguardia de su vida, pero su actual situación es demostrativa de la total falta de condiciones de rehabilitación que existen en el Penal de Libertad, donde la ausencia de programas de rehabilitación, capacitación laboral, asistencia socio educativa o deportes, genera una constante violencia entre los internos que desemboca en estas extremas condiciones de deshumanización”. (...) “Es difícil imaginar peores condiciones de reclusión. El panorama que se presenta en estos calabozos hiere la sensibilidad de cualquiera que los visite u observe” ”.

En audiencia realizada el jueves 16 de agosto, donde la Juez Isabel Rodríguez citó a los 14 presos que vivían en las condiciones denunciadas, se llegó a un acuerdo sobre cómo solucionar la situación con el gabinete de Dirección del Instituto Nacional de Rehabilitación: se procedió a enviar kits de emergencia a los internos (con ropa y artículos de higiene), colchones y ropa de cama y se procedió a reubicarlos en otros sector del celdario, creándose una nueva zona de seguridad. También se estableció que no se volvería a utilizar esos salones o celda como calabozos, firmando las partes en el acta de la audiencia: “Las partes establecen la necesidad de tomar medidas tendientes a evitar la utilización de estos calabozos a partir de este momento –salvo situación de emergencia debidamente justificada–realizando las gestiones necesarias a tales efectos”.

Denuncia penal por homicidio en el Penal de Libertad

El 9 de octubre de 2018 ocurrió un incidente en el segundo piso de la Unidad No. 3 Penal de Libertad, que tuvo como resultado un interno fallecido. La versión inicial, difundida en comunicado oficial y transmitida al Fiscal actuante por los funcionarios del Penal de Libertad, fue que el interno Carlos Alberto Nuñez había muerto por una herida de arma blanca, presumiblemente un corte carcelario, en medio de la revuelta. En esa dirección se orientó inicialmente la investigación de la Fiscalía de Libertad. Concurrimos al lugar de los hechos poco después de ocurridos y, ante la abundancia de versiones que manejaban otra hipótesis sobre lo ocurrido, realizamos una investigación ¹⁵¹que mostró que la muerte había sido provocada por el disparo de la

¹⁵¹ Durante varias jornadas concurrimos al Penal de Libertad y tuvimos entrevistas con todos los internos del celdario, muchas de ellas en sus propias celdas y recorriendo el lugar de los hechos para comprender

guardia actuante en el incidente de una escopeta cargada con gas lacrimógeno. El disparo fue hecho cuando el interno fallecido no estaba en actitud belicosa, de espaldas y a unos dos metros de distancia, contrariando las normas para el uso de esas armas. El interno herido fue golpeado en el suelo y arrastrado hasta una celda, donde se desangró por espacio de una hora. Fue llevado al servicio médico, que se encuentra fuera del celdario, recién luego que más de 20 internos fueron revisados, aunque ninguno de ellos presentaba heridas de gravedad.

Presentamos un Informe Especial sobre lo ocurrido a la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario del Parlamento, donde planteamos las siguientes conclusiones: “c.- En muchas partes del sistema penitenciario, en particular en el Penal de Libertad y más en particular en el Celdario 1, la falta de funcionarios o programas dedicados a tareas socioeducativas provoca una muy mala convivencia, donde afloran todo tipo de violencias y deshumanizaciones (enfrentamientos, autolesiones, amenazas, chantajes a las familias, agresiones entre personas o grupos). El tamaño y la estructura del Penal de Libertad hacen que en el mismo sea totalmente inviable gestionar una cárcel con mínimos estándares de derechos humanos y posibilidades de rehabilitación. Su estructura edilicia impide la circulación, el desarrollo de actividades educativas, culturales, de tratamiento o deportivas. El Penal de Libertad sigue siendo un barco a la deriva cargado de violencia que el país no logra superar. Acompañamos y subrayamos la voluntad del Ministerio del Interior de proceder al cierre del Penal, y comprendemos la dificultad de implementar esta idea dadas las carencias del sistema penitenciario y el desafío presupuestal y logístico que implica una determinación de esta envergadura. Pero es necesario avanzar con pasos concretos hacia el cierre del Penal y la adecuación de los sectores del mismo (Celdario 2 y Barracas) que pueden ser utilizados según mandan las normas. Quizás está muy buena idea planteada por las autoridades requiere para tomar impulso un trabajo inter institucional y un consenso parlamentario amplio para su implementación, para así cerrar un oscuro capítulo de nuestra historia. Quizás el contexto que provocó el hecho ocurrido el 9 de octubre, su desarrollo y lo que pasó luego que ocurriera el incidente, sean ahora una señal inequívoca –por si todavía faltara una- de que se ineludible cerrar el Penal de Libertad y crear otros espacios para privados de libertad de máxima y media seguridad. d. Todo indica que el interno Carlos Sebastián Nuñez Santos murió a raíz de un disparo de escopeta con munición no letal pero hecho a muy corta distancia, realizado innecesaria e irregularmente cuando se encontraba indefenso y sin posibilidad alguna de agredir a nadie, ya que una reja lo separaba del personal policial. El disparo, que entró por su espalda, le habría provocado el estallido de un órgano interno, probablemente el bazo, provocando una gran hemorragia. e. Todos los testimonios apuntan a que luego que fue herido permaneció varios minutos en el piso y que luego fue llevado a un calabozo, donde estuvo más de una hora desangrándose pese a los pedidos de asistencia. Fue el último interno en ser atendido esa noche cuando

mejor lo ocurrido. También tuvimos entrevistas con la guardia interviniente, con las autoridades de la cárcel, funcionarios y con los responsables del centro de salud.

terminaron los incidentes, perdiéndose toda posibilidad de atención. Murió al llegar al centro médico del Penal. f. A la luz de toda la información recogida, es tan llamativo como preocupante, que dos días después de los hechos, el jueves 11 de octubre, tanto el responsable del área Operativa del Penal como su jefe de Reclusión, sostuvieran en reunión formal mantenida en el Penal con el suscrito y el Fiscal de Libertad (con quien casualmente coincidimos en el lugar) al explicar los hechos, que había habido un enfrentamiento entre presos y que luego del mismo se constató que había un muerto con lo que parecía una herida de arma blanca. Bastaba indagar un poco más o indagar mejor o al menos escuchar otras voces (médicos, enfermeros, internos, funcionarios) para concluir que al menos era harto dudoso que la herida fuera de un arma blanca o resultado de una pelea entre internos. Tampoco recogieron información en los días subsiguientes como para corregir lo aseverado y esa versión inicial es la que trasladaron a la información de urgencia realizada. g. Es inquietante que la versión que equívocamente manejaron los funcionarios intervinientes y que fuera luego pasada a integrantes del comando de la unidad, fuera la que directamente recogió la página del Ministerio del Interior y retomó luego en audio el Instituto Nacional de Rehabilitación. Hasta hoy, esa es la información que está en la página estatal. h. Resulta inquietante que la información de urgencia que elaboraron los funcionarios del Penal recién fuera terminada 9 días después de los hechos, el viernes 19 de octubre. Una información de urgencia –que siempre es primaria y en todo caso la antesala de la investigación administrativo o el sumario, el primer paso para ilustrar a la superioridad- debe ser mucho más rápida y eficiente su elaboración. Esa información recorrió todos los escalones administrativos sosteniendo que la muerte había sido provocada por un “corte punzante”. i. No había en el celdario, en las escaleras, en la planta baja ni en los espacios comunes y circundantes del celdario, cámaras de video vigilancia, lo que sigue siendo una sorprendente ausencia en un Penal de máxima seguridad. Si existieran se podría tener un mejor y temprano control y conocimiento de todo lo que pasa en el penal, más y mejor información de las características y hechos de cada sector, se pueden prevenir hechos de violencia, su presencia ya es en sí disuasoria de algunos hechos y, en todo caso, cuando ocurren hechos irregulares, la presencia de cámaras permite un rápido esclarecimiento de lo acontecido. Así, el caso que nos ocupa, se habría evitado, resuelto de otra manera o aclarado. j. El servicio de ambulancias contratado por SAI-PPL de ASSE traslada su vehículo desde Montevideo, lo que implica unos 53 kilómetros de ida y otros de vuelta, lo que significa que cualquier herida vascular severa –siendo que dada la conflictividad en el Penal esa tipo de heridas siguen siendo frecuentes- muy difícilmente pueda llegar a tiempo a centros de referencia como los hospitales Maciel o Pasteur”.¹⁵²

Violencia institucional

¹⁵² Conclusiones del informe presentado ante la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario, noviembre de 2018

Como se indicó en páginas anteriores, pese a las pautas dadas por las autoridades para el cumplimiento de las normas penitenciarias, en especial aquellas referidas a situaciones críticas de relacionamiento con los internos –traslados, requisas, uso de la violencia en casos extremos, también ocurren acciones de violencia ilegal, antijurídica, innecesaria o no proporcional a la necesidad, sobre los internos. Estos hechos, si denunciados, son investigados y, eventualmente, enviados a la Justicia. Sin embargo, hay episodios que quedan “fuera de los radares”: a veces son prácticas ocultas, institucionalizadas, invisibles o que los internos y sus familias temen denunciar por motivos diversos. A los efectos de analizar esa “cifra negra” que no queda registrada de “violencia institucional”, hemos iniciado en la Oficina un registro de casos donde los internos o sus familias no quieren formalizar la denuncia ante la administración o la justicia pero nos aportan elementos para llegar a una conclusión fundada sobre su ocurrencia o no, de manera de proceder a la gestión formal que corresponda, aún sin relevar la identidad de los partícipes de los hechos. Pero generando acciones de política penitenciaria.

LAS LIBERTADES PROCESALES Y EL SISTEMA PENITENCIARIO

Actualmente rige el Nuevo Código del Proceso Penal (NCPP) aprobado por Ley 19.293 del 19 de diciembre de 2014 y que entró en vigencia el 1º. de noviembre de 2017 y sus leyes modificativas y complementarias.

Igual, muchos privados de libertad continúan bajo el régimen anterior puesto que fueron procesados -hoy serían “formalizados”- por el régimen viejo del CPP, Ley 15.032 de 1981, y aún no tienen sentencia y en algunos casos ni siquiera acusación (la demanda que formula el Fiscal solicitando la condena con la pena respectiva).

El nuevo Código de Proceso Penal fue modificado por las leyes No. 19.436, No. 19.474, No. 19.510, No. 19.544, No. 19.549, No. 19.653 y su complementaria No. 19.446.

Mecanismos libertarios.

La Constitución reconoce como principio el derecho a la libertad (art. 7) y como excepción su limitación, siempre y cuando sea luego de proceso y sentencia legal (art. 12) o, en el transcurso del juicio, si no ha de recaer pena de penitenciaría (art. 27).

La Constitución conforma el marco mínimo de derechos y garantías individuales, los cuales no pueden ser afectados por normas de inferior jerarquía, acotando el margen del legislador y pautando al Poder Judicial para que efectúe el control de constitucionalidad de las leyes que eventualmente conculquen preceptos constitucionales.

El legislador está impedido de imponer una limitación que vaya más allá de la excepción establecida constitucionalmente, es decir no puede crear por la vía legal otra excepción que restrinja el derecho a la excarcelación, en forma más grave que el art. 27 de la Constitución.

Por último, cualquier disposición que signifique una modificación que tenga que ver con los institutos de la prisión preventiva y de la excarcelación provisional, que son de neto cuño procesal, deberían incluirse en el Código del Proceso Penal.

Prisión Preventiva.

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución en su artículo 12, sólo puede aplicarse una pena, luego de la existencia de una sentencia, que culmine un proceso penal llevado en legal forma.

Es así que la doctrina procesal más recibida en nuestro medio, ha sostenido la naturaleza cautelar de la prisión preventiva, y como lógica consecuencia el derecho del imputado de aguardar el pronunciamiento definitivo del juicio incoado en libertad ambulatoria.

En efecto, como consecuencia de la formalización (antes procesamiento según CPP Ley 15.032) el imputado puede verse sometido a la sujeción física y jurídica a los poderes del Juez. “ La sujeción física es una consecuencia natural del procesamiento, y se traduce en la prisión preventiva del imputado. Esta prisión preventiva tiene el carácter de medida cautelar sobre su persona y como finalidad la de asegurarla disponibilidad del imputado, la de evitar que en libertad entorpezca la actividad probatoria o que destruya determinados elementos de prueba “, dice José Arlas. (Curso de Derecho PROCESAL Penal, Tomo I pág.. 157 FCU, 1983. En el mismo sentido ABAL OLIU, “ Las medidas cautelares procesales en el Código del Proceso Penal “ en Cursos sobre el Código del Proceso Penal, pág. 201, FCU).

Nuestro actual Código del Proceso Penal en su artículo 223 hablaba de la prisión preventiva y su procedencia en los siguientes términos : “ Toda persona tiene derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En ningún caso la prisión preventiva será de aplicación preceptiva “

Sin embargo la Ley 19.653 modificó el Nuevo Código del Proceso Penal en la nueva redacción dada a los arts. 223 y 224 por los arts 7 y 8 de esa nueva norma.

La nueva redacción estableció para el Art. 223 “ (Procedencia de la prisión preventiva). Toda persona tiene derecho a la libertad personal, a la seguridad individual y a que se presuma su inocencia hasta que la sentencia de condena pase en autoridad de cosa juzgada. La resolución del tribunal, en caso de acoger la solicitud de prisión preventiva del Ministerio Público, se regirá por lo establecido en el artículo 224 “

Y el artículo 224.1 fue sustituido por el siguiente : “ iniciado el proceso y a petición del Ministerio Público, el tribunal podrá decretar la prisión preventiva del imputado si hubiera semiplena prueba de la existencia del hecho y de la participación del imputado y elementos de convicción suficientes para presumir que intentará fugarse, ocultarse o entorpecer de cualquier manera la investigación o que la medida es necesaria para la seguridad de la víctima o de la sociedad (artículo 15 de la Constitución de la República).

Además se dispone en el art. 224.2: “El riesgo de fuga, el ocultamiento, el entorpecimiento de la investigación, así como el riesgo para la seguridad de la víctima y de la sociedad se presumirá cuando el imputado posea la calidad de reiterante o reincidente y el Ministerio Público imputare alguna de las siguientes tipificaciones delictuales:

- a) Violación (artículo 272 del Código Penal)
- b) Abuso sexual, cuando la violencia se presume de acuerdo a las situaciones previstas por los numerales 1 a 4 del artículo 272 BIS del Código Penal
- c) Abuso sexual especialmente agravado (artículo 272 TER del Código Penal)
- d) Atentado violento al pudor, cuando el sujeto pasivo del delito fuese un menor de doce años (artículo 273 del Código Penal).
- e) Rapiña (artículo 344 del Código Penal)
- f) Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344 BIS del Código Penal)
- g) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).
- h) Secuestro
- i) Homicidio agravado (artículos 311 y 312 del Código Penal).
- j) Los crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.
- k) Los delitos previstos en el Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas, que tuvieren penas mínimas de penitenciaría.
- l) Los delitos previstos en la Ley 19.574, de 20 de diciembre de 2017, que tuvieren mínimo de penitenciaría.

224.3 En los casos previstos en el inciso 224.2 el Ministerio Público deberá solicitar la prisión preventiva.

Es necesario notar que fuera de los casos de preceptividad que resultan del propio código, el art. 1 de la posterior Ley 19.446 del 28 de octubre de 2016, estableciendo implícitamente la preceptividad de prisión preventiva en los casos que menciona, dispuso :

“Artículo 1. El beneficio de libertad provisional, condicional o anticipada no será de aplicación en caso de reiteración , reincidencia o habitualidad, indistintamente, en los siguientes delitos y bajo las circunstancias previstas a continuación:

- A) Violación (artículo 272 del Código Penal).
- B) Lesiones graves, únicamente cuando la lesión ponga en peligro la vida de la persona ofendida (numeral 1° del artículo 317 del Código Penal).
- C) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal)
- D) Hurto, cuando concurras sus circunstancias agravantes (artículo 341 del Código Penal).
- E) Rapiña (artículo 344 del Código Penal)
- F) Rapiña con Privación de libertad. Copamiento (artículo 344 bis del Código Penal).
- G) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).
- H) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).
- I) Homicidio y sus agravantes (artículo 310,311 y 312 del Código Penal).
- J) Los delitos previstos en Decreto- Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas.
- K) Los crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.

Libertad provisional

El novel Código del Proceso Penal vigente regula el incidente de excarcelación provisional (cuando se solicita la libertad provisional) en los arts. 284 y 285. “ La solicitud de libertad provisional podrá formularse en cualquier estado de la causa, hasta tanto no haya recaído sentencia de condena ejecutoriada. “

Y en el art. 285 establece la forma de solicitarse en audiencia o fuera de ella y los plazos que tienen el Ministerio Público para expedirse así como el magistrado.

Libertad por plazo razonable

El proceso como tal es un medio y no un fin en sí, un instrumento al servicio del derecho sustantivo, que busca la solución del conflicto.

Es por ello que no es conveniente que se prolongue sine die, por cuanto el Estado debe dar una respuesta adecuada y en tiempo a fin de aventar la sospecha que recae sobre la persona sujeta a proceso.

El Art. 7 numeral 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece un derecho para todas persona a obtener un pronunciamiento rápido respecto a la situación de incertidumbre jurídica que pesa sobre él. Ese derecho, genera para el Estado la obligación de resolver en forma diligente y para el caso contrario si la persona está recluida "... a ser puesto en libertad, sin perjuicio que continúe el Proceso".

El nuevo CPP en su artículo 235 que establece un límite temporal a la prisión preventiva sirve de fundamento para pedir la excarcelación provisional cuando expresa : "Cesará la prisión preventiva cuando : d) hayan transcurrido más de dos años contados desde el momento efectivo de la privación de libertad y aún no se haya deducido acusación".

Libertad Condicional

Hace años que se encuentra consagrada en nuestro sistema jurídico, y también la consagró el nuevo CPP en la redacción original en su artículo 295 derogado por el artículo 9° de la Ley N° 19.544 del 20 de octubre de 2017.

Es un beneficio que se otorga a los penados que se hallaren en libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida, pueda formularse un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por la ley.

El art. 13.1 de la Ley N° 19.446 sin sustituir explícitamente el art. 295.1 del CPP dispuso que: " La libertad condicional es un beneficio que se otorga a petición de parte o por medio de su letrado patrocinante, a los penados que se hallaren en libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida pueda formularse un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por la ley"

El penado podrá solicitar la libertad condicional en un plazo perentorio de 10 días hábiles posteriores a la ejecutoriedad de la sentencia de condena, suspendiéndose su reintegro a la cárcel hasta tanto se resuelva si se le otorga dicho beneficio, el que se tramitará de acuerdo a lo dispuesto en los artículos siguientes."

El penado queda sometido a vigilancia policial por el saldo de pena que resultare de la liquidación respectiva y una vez aprobada el Juez solicita al Instituto Técnico Forense en el término de 3 días la planilla de antecedentes judiciales actualizada a no más de 60 días de su emisión.

Si en dicha planilla no surge que haya sido condenado por nuevo delito y acredita que se halla en condiciones de vida que permitan formular un pronóstico favorable de reinserción social, el JUEZ , previa vista al Ministerio Público (Fiscal), podrá conceder la libertad condicional. Se liquidará el saldo de pena a cumplir, computando el tiempo de

vigilancia que refiere el artículo 102 del CP, a partir del momento en que el penado fue puesto en libertad. Si conforme a la liquidación efectuada la pena estuviese cumplida y previa vista del Ministerio Público, el Juez declarará extinguida la pena, efectuando las comunicaciones pertinentes.

Lógicamente se estableció que el penado no podrá obtener la libertad condicional si resulta de la planilla de antecedentes judiciales agregada que el condenado fue procesado por la comisión de un nuevo delito durante el lapso en que estuvo disfrutando de la libertad provisional otorgada.

Libertad Anticipada

Está establecida en el Art 298 del NCPP que dice: “La libertad anticipada es un beneficio que podrá otorgarse a los penados que se hallaren privados de libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida, se pueda formular un pronóstico favorable de reinserción social. En tal, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por este Código.”

Después estableció los requisitos y las condiciones por las cuales puede pedirse dicho beneficio liberatorio, sea por el defensor o por el propio penado privado de libertad.

Es claro cuando fija los plazos mínimos para solicitar la Libertad Anticipada: si la pena fue de prisión o multa, en cualquier momento cualquiera fuera el tiempo cumplido; si la condena fue de penitenciaría exige haber cumplido la mitad de la pena impuesta, y si se establecieron medidas de seguridad eliminativas establece que se podrá otorgar cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena disponiéndose el cese de dichas medidas.

Reconoce la importancia de la redención de la pena por trabajo y/o estudio (establecido por Ley 17.897 y reglamentado por Dec. 225/2006) al hablar de reliquidación de la pena si correspondiere.

Es importante remarcar que la concesión del beneficio liberatorio salió de la órbita del órgano máximo del Poder Judicial que es la Suprema Corte de Justicia para quedar a cargo de los Jueces de Ejecución y Vigilancia y en caso de apelación de la resolución actuarían los Tribunales de alzada.

Se debe remarcar el aspecto positivo de la reforma que significó agilizar el trámite, puesto que en el sistema anterior además del informe del Instituto Nacional de Criminología, también emitía su opinión el Juez de la causa, aconsejando o no a la Suprema Corte de Justicia conceder el beneficio. Luego se le confería vista al Fiscal de Corte y una vez recibida resolvía el órgano máximo sobre el beneficio solicitado.

Ahora se simplificó: una vez presentada ante el Juez competente éste pide informe de conducta y los informes técnicos referidos a las aptitudes de resocialización del penado al Establecimiento carcelario y previa vista del Ministerio Público decide

acogiendo o denegando el beneficio impetrado. Y existe la posibilidad de que se apele la resolución favorable o negativa y allí decidirán los Ministros de Tribunal de Apelaciones.

Concedida la libertad anticipada y efectuada la liquidación del saldo de pena a cumplir bajo vigilancia de la autoridad, una vez cumplido y no habiendo sido condenado por nuevo delito según el informe de la nueva planilla de antecedentes expedida por el Instituto Técnico Forense se declarará extinguida la pena, previa vista del Ministerio Público.

La ley 19.653 estableció restricciones a la Libertad Anticipada ya que en sus artículo 10 y 11 incorporó a la Ley 19.293 de 19 de diciembre de 2014 (Código del Proceso Penal), el siguiente artículo: Artículo 301 bis. (Inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la comisión de ciertos delitos).- El beneficio de la libertad anticipada no será de aplicación para quien cometiere los siguientes delitos :

- a) Violación (art 272 del Código PENAL).
- b) Abuso sexual (artículo 272- BIS del Código Penal)
- c) Abuso sexual especialmente agravado (artículo 272- TER del Código Penal).
- d) Atentado violento al pudor (artículo 273 del Código Penal)
- e) Abuso sexual sin contacto corporal (artículo 273-BIS del Código Penal)
- f) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).
- g) Homicidio agravado (artículos 311 y 312 del Código Penal)
- h) Los crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.
- i) Aquellos delitos, por los que al condenado se le hubiere aplicado medidas de seguridad eliminativas (artículo 92 del Código Penal)

Artículo 301 ter. (Inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la reiteración o reincidencia de ciertos delitos)._ El beneficio de la libertad anticipada no será de aplicación en caso de reiteración o reincidencia, indistintamente, en los siguientes delitos y bajo las circunstancias previstas a continuación:

- a) Lesiones graves, únicamente cuando la lesión ponga en peligro la vida de la persona ofendida (numeral 1° del artículo 317 del Código Penal).
- b) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).
- c) Hurto, cuando concurren sus circunstancias agravantes (artículo 341 del Código Penal)
- d) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).

- e) Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344-BIS del Código Penal).
- f) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).
- g) Homicidio (artículo 310 del Código Penal).
- h) Los delitos previstos en el Decreto-Ley 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas.
- i) Los delitos previstos en la Ley N° 19.574, DE 20 de diciembre de 2017”.

Como puede observarse la modificación introducida al nuevo CPP que excluye del beneficio de la libertad anticipada a los condenados por juicios abreviados y restringe o limita el beneficio de la libertad anticipada para muchos delitos a los que revistan la calidad de reiterantes y reincidentes, significa una atenuación del espíritu que el nuevo CPP había pretendido instalar.

Salidas transitorias

Es un instituto creado con el fin de introducir paulatinamente al recluso en la sociedad. Conforme al art. 61 Literal b del Decreto-Ley 14.470, están motivadas en el estrechamiento familiar, de amistad y de trabajo con miras a la libertad definitiva del privado de libertad. El elemento sine qua non en éste caso es poseer buena conducta (art 62), y además de haberse cumplido los plazos mínimos requeridos por el Art. 63 en la redacción dada por la Ley 16.928.

La salida transitoria consiste en la posibilidad de que un familiar o hasta un empleador que oficia como tutela responsable del interno vaya a buscarlo a la cárcel y lo lleve a su domicilio o al lugar de trabajo (si son salidas transitorias laborales) por un lapso que determina el Juez con previa vista (opinión) del Fiscal. Dichos lapsos pueden consistir en horas o en días (48 o más horas por ejemplo).

Dichas salidas transitorias son concedidas por los jueces, precedidas por el informe de la cárcel y la opinión del Fiscal. Pero son inapelables sus decisiones. Eso significa que aún teniendo informes favorables del Centro de Reclusión y del propio Fiscal, el Juez las puede denegar.

Los internos tienen que cumplir con dos requisitos para acceder al beneficio que son: cumplir un tercio de la condena establecida por sentencia o un tercio de la posible pena a recaer si no está condenado aún. Además revestir buena conducta para tener derecho a realizar la solicitud y tramitar un régimen de salidas transitorias sean domiciliarias, laborales o por estudio.

EL DERECHO A LA DEFENSA

La debida asistencia jurídica de las personas privadas de libertad sigue siendo un serio problema. Son constantes los planteos que recibimos de internos que dicen no saber el estado de su causa, han perdido contacto con su defensor o hace mucho tiempo que no lo contactan. Está claro que los esfuerzos que realizan muchos defensores de oficio no son suficientes para cubrir las ingentes necesidades, más aún cuando una nueva normativa procesal también genera inestabilidad e incertidumbre en los internos. La confusión y desinformación generan una sensación de indefensión en muchas personas privadas de libertad, y enorme ansiedad en sus familias y allegados. Es notorio además que muchos casos requieren un asesoramiento jurídico que va más allá de sus causas, ya que enfrentan múltiples problemas –tenencias, asuntos de familia, vivienda, etc.– que los desbordan y forman parte del acumulado de situaciones que no pueden resolver.

Con los recursos actuales, ante las nuevas actividades para la defensa que plantea el nuevo Código del Proceso Penal, todo indica que la situación de la defensa pública presenta hoy serios problemas y es todavía más parte del problema que de la solución del sistema penitenciario dada las severísimas limitaciones de recursos que tiene, la que compromete tanto la buena disposición y compromiso de muchos de sus funcionarios y profesionales, como el trabajo de años por estructurar una respuesta central a la vida de los derechos humanos.

Sin duda muchísimos defensores públicos realizan una tarea esforzada y dignísima, pero es evidente que el derecho a la defensa no está asegurado en Uruguay: falta de recursos humanos, apoyos técnicos, recursos logísticos y administrativo. Pese al esfuerzo de muchos muy notables defensores, en cada visita a las cárceles, como guión de una película de pesadilla que no podemos creer se desarrolle en Uruguay, escuchamos: “No conozco a mi abogado”, “no tengo abogado”, “¿Usted me puede ubicar a mi defensor?”, “No sé en qué está mi causa”, “Hace años que nadie me dice qué pasa con mi expediente”, “¿Ustedes nos pueden conseguir un abogado?”. Sin dudas que es un tema complejo. El contacto del defensor con su atendido no requiere ser constante, hay etapas donde el expediente no amerita intervenciones de la defensa y también se deposita a veces, por falta de información y/o desesperación, facultades mágicas en el abogado/a para resolver angustiantes situaciones que vive el privado de libertad y que van más allá de lo que se ventila en el expediente y en el juzgado. No obstante eso, es a todas luces evidente que no es suficiente la cobertura de la defensa pública existente y que existen lagunas muy graves que implican la vulneración de múltiples derechos.

El acceso a la justicia es un derecho fundamental de los ciudadanos, consiste en la posibilidad de utilizar las herramientas legales que proporciona el Estado para hacer efectivos sus derechos ante la justicia.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda persona sometida a juicio gozará de garantías mínimas para su defensa.¹⁵³

Un deficiente acceso a la justicia afecta particularmente a grupos carenciados o con vulnerabilidad socio penal¹⁵⁴.

Es obligación del Estado garantizar igualdad de condiciones a todos los habitantes.

La herramienta del Estado para lograr el efectivo acceso a la justicia y la protección ante quien debe comparecer en juicio como el penal en que están en juego bienes tan valiosos como la libertad, es la Defensoría Pública. El artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos consagra: “el derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor” y “el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”.¹⁵⁵

El nuevo Código de Proceso Penal establece: “La defensa técnica constituye una garantía del debido proceso y por ende, un derecho inviolable de la persona”. (Art. 7 del Código del Proceso Penal).

A pesar de que en Uruguay existe una defensoría Pública de gran trayectoria -una de las más antiguas de América- el número de defensores no es suficiente para cubrir sin demoras las demandas de las personas privadas de libertad. En 2018 existía aproximadamente una población de 10.000 personas privadas de libertad y 125 profesionales Defensores Públicos penales, los cuales realizaron unas 70.000 actuaciones entre escritos, audiencias, visitas de cárceles y entrevistas.¹⁵⁶

Con la entrada en vigencia y desarrollo del nuevo Código del Proceso Penal, se incrementó el número de defensores pero aún no es suficiente ya que el nuevo proceso exige una mayor presencia de los abogados en juicio. Los defensores públicos tienen en sus manos aproximadamente el 90% de las causas que llegan a la justicia penal. Es evidente que se necesita un mayor número de defensores públicos para proteger derechos fundamentales.

La falta de recursos humanos y logísticos (tecnologías de comunicación a distancia) genera situaciones de indefensión, producidas por la falta de coordinación en las actuaciones. Hay situaciones prácticas que deben ser resueltas. Un ejemplo de esto ocurre cuando un interno es trasladado a la cárcel de otro departamento. Normalmente el juicio que lo llevó a la cárcel se sigue desarrollando en otro departamento, perdiendo contacto con su defensor, afincado en el departamento

¹⁵³ Ver art 3 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁵⁴ Terminología del Profesor Juan Carlos Domínguez, Universidad de La Plata.

¹⁵⁵ Artículo 8 incisos d y e de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁵⁶ Datos de la Dirección Nacional de la Defensa Pública

donde se originó ese juicio. Al efectuarse el traslado de departamento del interno, comienza una indefensión de hecho ya que el encausado queda sin contacto con su defensor. He aquí uno de los problemas más comunes que afectan a una gran cantidad de personas privadas de su libertad dada la gran movilidad geográfica que existe en el sistema penitenciario. El hecho de que el interno se encuentra fuera de su departamento y lejos de su defensor, sin contacto, lo hace más vulnerable y es un elemento de inestabilidad.

La Defensa Pública tiene también poca visibilidad pública. Siendo uno de los pilares del proceso democrático, es necesario que su rol sea nítido para la opinión pública y que su visión institucional sea comprendido por la opinión pública.

XI. PRÓXIMAS ACCIONES DE POLÍTICA PENITENCIARIA

Durante 2018 se avanzó en el pleno funcionamiento de la Unidad No. 1 de Punta Rieles, surgido mediante el mecanismo de Participación Público Privado. Se fueron inaugurando módulos de manera sucesiva, resultado de traslados de personas desde diversas unidades, en particular de Canelones y COMCAR. Estando ya en condiciones el lugar de ser habitado completamente, es imperioso que la unidad cuente con los servicios socio educativos capaces de dar cobertura a todos los internos. El normal funcionamiento de una unidad penitenciaria implica: marco físico (estructura arquitectónica y materiales), elementos de funcionamiento (alajamiento, mobiliario, bienes de consumo) y programas psico socio educativos. El contexto institucional de la unidad, que se expresa en su gestión cotidiana, es lo que engloba todos los factores señalados y orienta el rumbo (visión) del lugar. Una cárcel de 1.960 cupos implica una enorme presión sobre su gestión, la que pone a prueba los tres elementos señalados. El desigual acceso a servicios y actividades genera tensiones y violencias.

No entramos aquí en el debate sobre los pros y contras del mecanismo de construcción y administración público privada de unidades penitenciarias. Nos compete valorar su funcionamiento con las normas de derechos humanos.

Desde esta perspectiva se puede valorar que la estructura edilicia muestra tempranas señales de desgaste y dificultades para su mantenimiento en algunos sectores. A la vez, el funcionamiento asegura a los internos colchón, ropa de cama, duchas adecuadas, cuatro comidas planificadas y equilibradas (aunque con cierto desajuste en su presentación y cantidad), pasar el día fuera de la celda (en salón común y patio), buenos salones de visita. Sin embargo las actividades de la unidad no son suficientes para todos los internos y es notorio en las visitas que hay carencia de asistencia penitenciaria. Esto se trasunta en que los internos tienen constantes planteos y reclamos pendientes, requiriéndose mecanismos de atención para canalizar planteos familiares, judiciales, de salud, de convivencia y personales.

La puesta en funcionamiento de todos los cupos de la unidad hace imprescindible que los tres elementos aquí planteados se encuentren en línea. Sin ellos y, en particular, sin contar con una rica densidad de actividades socio educativas que sostengan la convivencia, será muy compleja la gestión de esta unidad de grandes dimensiones.

La construcción de la nueva cárcel de Florida está en vía de finalización, significando un importante avance ya que dejará atrás a la vieja cárcel departamental, de condiciones edilicias muy deterioradas y con un espacio físico totalmente inadecuado para los nuevos tiempos.

El 12 de junio de 2018, el Instituto Nacional de Rehabilitación decidió avanzar en el uso estandarizado de protocolos de evaluación, ya iniciado meses atrás, creando un “Sistema Nacional de Evaluación e Informes”.¹⁵⁷

Esta resolución estableció el uso preceptivo de los protocolos de la sub dirección técnica del INR para la evaluación al ingreso al sistema penitenciario y al sistema de supervisión de medidas sustitutivas, para la elaboración de planes de intervención individual y la derivación a los programas de trato y tratamiento, para la tramitación de solicitudes de traslados, salidas socio educativas y laborales, para la tramitación de salidas transitorias y libertades anticipadas, y para la derivación al sistema de medidas sustitutivas a la privación de libertad.

Esta resolución también dispuso el uso del “expediente individual” para seguimiento de las personas privadas de libertad, lo que dotará de información estandarizada sobre todas las personas que estén en el sistema.

Con este impulso, quedó institucionalizado el uso de: Protocolos de evaluación, los formatos de los informes de los técnicos para diversos usos y el Expediente Individual de cada interno.

XII. Conclusiones y Recomendaciones

De acuerdo a lo previsto por la Ley 17.84 sobre las atribuciones y obligaciones del Comisionado Parlamentario, entiendo que se pueden formular las siguientes recomendaciones y conclusiones a partir del trabajo de monitoreo realizado en 2018.

Conclusiones

1. **PROCESO.** La reforma penitenciaria continúa siendo un **proceso pertinente y positivo, generando mejoras importantes** en el sistema penitenciario pero teniendo todavía **vitales materias pendientes**. Es muy destacable el impulso dado al sistema desde el Instituto Nacional de Rehabilitación con **pautas técnicas de trabajo, perspectiva de derechos humanos y apoyo a buenas prácticas** que se llevan adelante en muchas unidades. No obstante estos avances, **todavía hay condiciones de reclusión muy**

¹⁵⁷ Resolución del Instituto Nacional de Rehabilitación del 12 de junio de 2018, resolución No. 1152/2018

malas e inaceptables para nuestro nivel de desarrollo y los compromisos legales e internacionales asumidos por el país ante la comunidad internacional. Especial destaque merece la presencia de nuevas generaciones de técnicos, operadores y funcionarios, imbuídos de una perspectiva de servicio y derechos humanos que es base para nuevos avances.

2. **IMPERIO DE LA LEY.** Las pautas de las autoridades son claras en materia de **respeto de los derechos humanos, cuidado de la legalidad, lucha contra la corrupción y combate a los malos tratos**. No obstante estas directivas, debido a falta de personal, agotamiento del existente, mala formación o actitud, negligencia o impericia, se registran casos de indebida violencia a los detenidos por parte del personal de seguridad (**violencia institucional**). Cuando los casos se denuncian o detectan son investigados, pero existe debilidad administrativa en las unidades y en la administración penitenciaria (recursos jurídicos preparados, suficientes y potentes) para su rápida aclaración. En 2018 nuestra Oficina presentó 4 casos de denuncias de malos a la Fiscalía y registró 5 casos de violencia institucional que no fueron denunciados a pedidos de los testificantes.¹⁵⁸
3. **APERTURA.** Existe una buena apertura y disposición por parte de la administración penitenciaria para la tarea de monitoreo dentro de las prisiones, tanto para el **acceso a información** como para recorrer las unidades y dialogar con privacidad con los internos. Mantenemos una muy buena relación de trabajo también con los directores/as de las unidades. El diálogo se trasunta muchas veces en acciones y decisiones concretas que mejoran situaciones muy concretas.
4. **SUB ESTADO.** La administración penitenciaria está todavía lejos del nivel de respuesta que podría tener dado el nivel de desarrollo del Uruguay y de sus políticas sociales. Por sus carencias en recursos técnicos, logísticos, administrativos, es **una anomalía** que no condice con el nivel de recursos que tiene el Estado uruguayo.
5. **CONDICIONES DE RECLUSIÓN.** Las condiciones de reclusión todavía no son satisfactorias para asegurar **una mínima cobertura asistencial básica en todos los centros** que aporte posibilidades de rehabilitación. Todavía un 35% de la población penitenciaria está en unidades de condiciones que implican tratos crueles, inhumanos o degradantes, un 39 en lugares con insuficientes condiciones para la integración social y 26 en lugares con oportunidades de integración social.¹⁵⁹
6. **HACINAMIENTO.** Se ha bajado a mínimos el hacinamiento (densidad crítica), revertiendo con la construcciones de nuevas plazas y apertura de nuevas unidades, una situación que hacía inviable cualquier intento de mejora. El hacinamiento se mantiene en algunas unidades y sectores (Artigas, Canelones, COMCAR, Tacuarembó) ya sea porque se trata de edificaciones añejas o inadecuadas, o debido a que la falta extrema de personal y actividades lleva a que se formen agrupamientos de internos para una mejor convivencia o autodefensa de posibles agresiones. La creación de

¹⁵⁸ La Oficina del Comisionado Parlamentario, recibida una denuncia de malos tratos (violencia institucional) solicita información sobre la misma a las autoridades y realiza las investigaciones que tiene a su alcance. Si las presuntas víctimas quieren denunciarlo, y el hecho tiene apariencia delictiva, formaliza la denuncia ante la Fiscalía. Para el caso que quienes presentan el hecho, por motivos personales, no quieren denunciarlo, igualmente el hecho se registra y se trabaja con él, manteniendo la reserva del nombre y demás datos identificatorios, a los efectos de su análisis y denuncia general.

¹⁵⁹ Ponderación de Oficina del Comisionado Parlamentario en base a sus visitas y relevamientos en base a dimensiones indicativas de cumplimiento de los derechos humanos.

nuevas unidades y plazas ha sido una destacable política del período y abre posibilidades de seguir mejorando las actividades sustantivas a realizar. La relación entre la cantidad de plazas disponibles y la evolución de la población en 2018, ha marcado que por primera vez en mucho tiempo la densidad¹⁶⁰ se ubique por debajo de 100. En diciembre de 2018 la densidad era de 91,3%.¹⁶¹

7. **SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.** Las normas internacionales de derechos humanos aprobadas y ratificadas por el Uruguay – la Declaración Universal de Derechos Humanos, las “Reglas Mandela” o Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y demás convenciones referentes- y la Constitución de la República, **obligan al país frente al mundo** a asegurar estándares mínimos dentro de las prisiones. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores cumple una vital tarea, reportando a los Comités de Tratados y otros organismos de derechos humanos, de manera rigurosa, técnica y escuchando a todos los actores nacionales involucrados, en particular a los organismos de monitoreo parlamentario y organizaciones de sociedad civil. Las “Reglas Mandela” son aceptadas por todos los operadores del sistema como una hoja de ruta en común.
8. **ESPIRAL DE VIOLENCIA.** La **violencia en la convivencia sigue siendo un factor destructivo y desquiciante** en buena parte del sistema, en particular en el **circuito de los mega penales metropolitanos** (donde se encuentra más de la mitad de la población del sistema). La falta de un buen nivel de actividades socio educativas que llenen la vida cotidiana, lleva a que la **gestión de los conflictos del día a día** sea resuelto de manera violenta y muy violenta. La falta de actividades (ocio compulsivo o encierro) hace que la violencia se expresa hasta por los conflictos más nimios. Además, muchos internos llegan con enfrentamientos previos, los que se agudizan en la cárcel. La violencia, que se expresa también con **amenazas y chantajes a las familias**, genera agresiones, venganzas y contra venganzas en un espiral que desborda las posibilidades de alojar internos sin riesgo de su integridad personal. Expresión extrema de esta violencia son las muertes violentas en prisión. En 2018 hubo 37 muertos en custodia, 27 fueron muertes violentas (homicidio y suicidio) y 10 fueron por causas de enfermedad. Si bien hubo un importante descenso en la cantidad global de muertes en 2018 (en 2017 hubo 47), cabe señalar que las muertes violentas siguen siendo un hecho persistente. Hubo menos suicidios pero 2018 fue el año con mayor cantidad de homicidios en custodia desde 2006. Según datos oficiales de ASSE, en el COMCAR hay unos 120 heridos corto punzantes al mes, en Penal de Libertad 10 y, según fuentes de la unidad, en Canelones unos 60. Si sumamos todos los centros, tendremos no menos de 200 heridos cortopunzantes (apuñalados, cortados, autolesionados) al mes, con secuelas, ecos de violencia y venganzas en cadena. Las

¹⁶⁰ La densidad, indicador clave para valorar la cantidad de población en una unidad y su operatividad, se calcula como la cantidad de personas privadas de libertad sobre la cantidad de plazas x 100. Por ejemplo: 110 de densidad, implica que hay 10 personas más que las plazas disponibles. A partir de 120 se estima existe superpoblación crítica o hacinamiento, según parámetros internacionales aceptados.

¹⁶¹ Datos del Ministerio del Interior.

cárceles siguen siendo, pese al deber del Estado de garantizar la vida en ellas, el territorio más violento del país.¹⁶²

9. **IMPACTO EN LA SOCIEDAD.** Todos los años egresan más de 6.000 internos del sistema penitenciario. Al ingresar en su gran mayoría presentaban **serias carencias** en su educación, formación laboral, habilidades sociales y salud. Si a esos déficits se le agregan varios años perdidos o, aún peor, de mayor deterioro, su regreso a la vida en libertad acarreará problemas para ellos y para quienes se relacionen con ellos. Si el sistema no actúa como filtro de la violencia, estará volcando diariamente a la sociedad nuevos conflictos y violencias.
10. **POLITICAS SOCIALES.** Las líneas maestras de la política social –Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Social, Cultura, Deporte, organizadas en Ministerios y secretarías- **no tienen todavía la presencia que ordenan sus mandatos legales** dentro del sistema penitenciario, lo que deja a la administración penitenciaria en situación de colapso por la sobre demanda de asistencia que recibe.
11. **IMPUNIDAD Y OSCURIDAD.** Muchos hechos violentos que ocurren dentro de las cárceles –enfrentamientos, amenazas, chantajes, muertes, levantamientos o abusos-, por motivos muy **diversos no son esclarecidos y a veces ni siquiera debidamente investigados**, generando una **sombra de impunidad** sobre las ya intrínsecas dificultades que tiene la investigación de hechos irregulares dentro de una cárcel. La estructura administrativa y jurídica de las unidades es débil.
12. **DISPERSION DE ACTORES.** No existe un ámbito formal o institucional donde todos los actores cuyas decisiones conforman de hecho la política criminal del país – policía, fiscales, jueces, defensores, sistema penitenciario, legisladores, programas de prevención de la violencia- analicen la coyuntura, **tracen líneas de política a largo plazo y establezcan prioridades** para atender los temas más urgentes, explosivos o estratégicos. Expresión de esto son leyes (ej: Código de Proceso Penal, régimen de libertades) que se aprueban y luego reciben modificaciones y modificaciones de modificaciones, que no solo implican cambios en los textos normativos sino en los programas de atención referidos en ellas, impidiendo la continuidad o el nacimiento de acciones que deben ser al menos de mediano plazo (medidas alternativas, atención de salud mental, sistema de libertades). Esta falta de acuerdos interinstitucionales dificulta que el sistema penitenciario y la política criminal tengan una racionalidad que asegure una visión orientada a resultados concretos (disminución de la reincidencia, prevención del delito, evitar la institucionalización delictiva, romper los círculos violentos de ilegalidades, asistir los casos de salud mental y adicciones con respuestas especializadas).
13. **DESPERSONALIZACION.** Tal como señalan las “Reglas Mandela”, las unidades de más de 500 internos generan un **contexto de despersonalización** que dificulta la tarea educativa y la re integración social. Todavía los macro penales, concebidos en el siglo XIX siguen siendo-en su diseño físico, funcional y el contexto que generan- el modelo seguido en el siglo XXI.

¹⁶² Las muertes violentas ocurren en mayor frecuencia relativa en prisiones que en el resto del territorio nacional. La tasa de homicidios en prisiones en 2018 fue de 187 cada 100.000 personas, lo que implica una proporción 15 veces mayor a la tasa nacional (11,8 cada 100.000), mientras que la de suicidios en prisión (79 cada 100.000) fue casi cuatro veces mayor que la tasa nacional (unos 20 cada 100.000).

14. **ADICCIONES.** Todos los datos reportados indican la fortísima relación existente entre las adicciones y la comisión de un acto violento y luego la continuidad del consumo dentro de la cárcel, volviéndose la cárcel un factor destructivo y generador de nuevos delitos y de pérdida de salud mental de la persona. **Sin la atención de las adicciones,** muchos programas educativos y de rehabilitación, dentro y fuera de la cárcel, naufragarán. Puede estimarse que **una cada tres personas** que cometen delito lo hacen con vinculación a las drogas o adicciones.¹⁶³
15. **SALUD MENTAL SIN CUBRIR.** La falta de atención y las carencias básica en muchas dimensiones del desarrollo de la persona están en el origen de muchas trayectorias de vida que terminan en el delito. Es muy clara **la incidencia que tienen las afectaciones en la salud mental en el origen y aumento de trayectorias de transgresión** y delito. También es muy claro que en personalidades ya frágiles, la prisión desencadena afectaciones de salud mental, que no solo complican su pasaje por lo que debería ser una instancia de rehabilitación, sino que comprometen su futuro y el de su entorno.
16. **SALUD INCOMPLETA.** La atención a la salud es clave para la re integración social: **muchas personas llegan a la cárcel con importantes problemas de salud** o experimentan con el impacto de la prisión diversas afectaciones. El proceso para lograr una cobertura de salud total a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado no se ha completado, llegando a un 62% de la población¹⁶⁴, siendo el resto cubierto por sanidad policial. La atención en salud es todavía incompleta, siendo crítica la realización de coordinaciones con servicios y especialidades externas.
17. **MARCO INSTITUCIONAL.** La privación de libertad es la expresión de procesos sociales complejos que están en el centro de las competencias de muchos organismos y carteras ministeriales. Siendo el **Consejo de Ministros** el ámbito de asignación y diseño de las políticas públicas, todo lo referido a la privación de libertad requiere tener una presencia en esa instancia, lo que no ocurre cuando los organismos a cargo de ella no tienen la necesaria autonomía y por ende un peso institucional específico. En esos casos **se vuelven organismos mendicantes, débiles, poco reconocidos u olvidados,** con serias dificultades en cumplir con sus metas, lo que genera un pesimismo cultural sobre la posibilidad real de concretar sus objetivos.
18. **FAMILIA INVISIBLE Y OLVIDADA.** No existen **programas de atención y asistencia a la familia** de las personas privadas de libertad, lo que provoca que un cúmulo de problemas y de situaciones no resueltas o no tratadas de sus allegados o familiares – desde aspectos legales a familiares, atención de los hijos, tenencias, conflictos legales pendientes, debilidad familiar para sostener y criar a los hijos, atención de los adultos mayores, violencias, problemas de salud sin atención- se agraven y sean **un factor más que compromete la posibilidad de alcanzar un mejor futuro.** Los núcleos familiares, en particular los hijos e hijas, de las personas privadas de libertad, son una población prioritaria para la atención y su vinculación con una unidad penitenciaria es una oportunidad para acceder a su asistencia. A modo de ejemplo, en COMCAR, para 3. 200 personas privadas de libertad, hay una sola licenciada en trabajo social.¹⁶⁵
19. **PROGRAMAS INNOVADORES.** Pese a la carencia de recursos existentes, se continúan consolidando experiencias innovadoras con buenos resultado de integración social:

¹⁶³ Datos de investigación de la Junta Nacional de Drogas citada en este informe.

¹⁶⁴ Datos Oficina comisionado Parlamentario.

¹⁶⁵ Relevamiento Oficina del Comisionado Parlamentario.

Punta de Rieles (vieja), Durazno, Juan Soler, Campanero, Paso Ataques, Polo Industrial, Salto, Pintado Grande.

20. **CARCEL DE MUJERES FUERA DE EPOCA.** La privación de libertad de las mujeres constituye una realidad totalmente distinta a la masculina, pero pese a eso **el modelo de atención y funcionamiento es un reflejo de la cárcel masculina.** Esto genera un modelo inadecuado, masculinizado, criminógeno, rígido y no adaptado a las necesidades reales de las mujeres y de los hijos que habitualmente siguen siendo dependientes de ellas. El Centro Metropolitano Femenino tiene graves problemas edilicios y de mantenimiento que lo vuelven totalmente inadecuado. La muy mala infraestructura está generando un deterioro de las condiciones de vida y convivencia en el lugar.
21. **MADRES CON HIJOS.** Se ha mejorado en la Unidad No. 9, en muy loable esfuerzo, la **asistencia** de las mujeres privadas de libertad con hijos menores a su cargo. No obstante eso, su ubicación en dos plantas que forman parte del centro metropolitano femenino **no es el adecuado –por su diseño y ubicación- para la población asistida.**
22. **UNIVERSIDAD.** Existe un **aumento de la presencia de la Universidad** dentro del sistema penitenciario, lo que se expresa no solo en actividades de extensión (talleres, programas, cursos) sino también en el aumento de internos que realizan estudios terciarios apoyados en sus estudios por docentes y estudiantes universitarios.
23. **EDUCACION Y CAPACITACION TÉCNICO PROFESIONAL.** Se ha registrado un importante avance en la cobertura educativa en lo que refiere a educación primaria y secundaria. Sin embargo, la capacitación técnico profesional en las unidades, la misma es todavía muy insuficiente. Es absolutamente prioritario y esencial aumentar las posibilidades de **capacitación en oficios.** Siendo muy importante mejorar el nivel en educación formal, por las características etarias, sociales, las trayectorias de vida y las posibilidades de inserción social, la clave de éxito en la reinserción es egresar con una herramienta laboral concreta fruto de una capacitación específica y valorada en el mercado. Es muy **insuficiente la preparación para el empleo** y la capacitación técnico profesional para ingresar al mercado laboral. En 2018 la cobertura de educación formal (primaria, secundaria y terciaria) fue del 25,5%, aumentó al menos 4 puntos porcentuales respecto a 2017, lo cual es destacable.¹⁶⁶ Hubo en promedio unas 346 plaza de talleres de la dirección de Educación de Adultos (CODICEN), unas 318 en talleres del Ministerio de Educación (Programa PAS), 52 en talleres de INEFOP y otras 938 en talleres de muy diversa temática y rangos.¹⁶⁷
24. **ANALFABETISMO.** Es significativo el número de personas que no saben leer y escribir. Más significativo –y masivo- es aún la cantidad de privados de libertad que si bien leen y escriben, lo hacen con dificultad, lentitud o problemas que harían **difícil su integración a un empleo formal con mínimos requisitos de lectoescritura o cálculos.** Muchos internos han pasado años sin leer o escribir y no tienen acceso a materiales escritos (libros, revista, prensa) o materiales para escribir (útiles). Un 6% de la población penitenciaria no sabe leer, un 12% tiene dificultades para leer, un 6,3% no sabe escribir, un 4,4% tiene alguna dificultad para escribir, no sabe calcular el 7,8% y tiene alguna dificultad el 13,4%. Se puede concluir que cerca del 20% de la población penitenciaria tiene dificultades para leer, escribir o hacer cálculos, lo que limita

¹⁶⁶ Datos del INR entregados para este informe.

¹⁶⁷ Datos del INR entregados para este informe.

severamente sus posibilidades de estudio, de empleo en muy diversas áreas y de progresar como personas.¹⁶⁸ La Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos del CODICEN reforzó su atención al tema del analfabetismo, registrando en 2018 unas 900 personas que pasaron por esa instancia¹⁶⁹ y fueron acreditados, no obstante lo cual la magnitud del tema obliga a seguir aumentando los recursos al sector.

25. **LA SOCIEDAD CIVIL.** Aunque ha aumentado su presencia, fundamentalmente en acciones voluntarias (religiosas, culturales, asistenciales) todavía es poca la presencia de organizaciones de la sociedad civil, lo que sería ampliamente positivo en el sentido de **generar diversidad y pluralismo de intervenciones socioculturales** y vías de comunicación entre el mundo carcelario y la sociedad abierta, todo ello tendiente a favorecer el reintegro armonioso a la libertad.
26. **TECNOLOGIA AUSENTE.** Las carencias materiales, logísticas, insumos para servicios básicos e infraestructura que existen en el sistema penitenciario son sorprendentes y recorrerlo suele ser **un viaje hacia atrás en el tiempo**, donde se ven escenarios lejanos al nivel de desarrollo y la capacidad logística y de infraestructura del país. Las carencias refieren a elementos básicos: elementos para la convivencia, insumos para la alimentación, vestido, equipamiento, material educativo, didáctico, cultural o deportivo. Estas carencias no solo generan un ambiente deprimente sino que desestimulan a los funcionarios comprometidos con la tarea y que requieren elementos básicos para la misma. Esta carencia es especialmente constatable en lo que refiere a elementos tecnológicos. **Usar la tecnología existente en el resto del Estado uruguayo hoy mejoraría muchas de las actividades.** Contar con más y mejores equipos informáticos, mobiliario educativo y elementos logísticos, escáneres para agilizar las visitas y controles –evitando los problemas implícitos en la revisión corporal personal-, videocámaras de vigilancia, sistemas electrónicos de control, permitiría ampliar muchas actividades, mejorar el clima general de los establecimientos y daría mucha más eficiencia al trabajo de funcionarios y educadores.
27. **FORMACION E INFORMACION PARA EL EGRESO.** En 2018 se registraron positivos avances en la creación de **mecanismos de asistencia para los liberados** en la Dirección Nacional del Liberado (DINALI), complementados con el INR con trabajo dentro de los centros detectando personas próximas a egresar. El camino para avanzar sigue siendo muy amplio. Todavía muchísimos internos vuelven a la libertad sin un proyecto de reinserción o con “redes de contención y asistencia” capaces de sostenerlo. Más grave aún, muchos salen sin contar con la información adecuada para saber dónde dirigirse en búsqueda de apoyo, asistencia familiar o de salud, recursos, apoyo para sus emprendimientos, posibles soluciones a sus problemas de vivienda, asistencia de salud mental o continuidad educativo/formativa.
28. **ETAPA POST PENITENCIARIA.** La puesta en marcha de “La posada del camino” y de nuevos programas laborales y de orientación social por la Dirección Nacional del Liberado (DINALI), volvió a mostrar los **enormes resultados** que se consiguen en materia de integración social y de no reincidencia cuando hay apoyos estratégicos para quienes, en complejo proceso, deben reiniciar su vida en libertad. Los recursos de la DINALI todavía son escasos y su cobertura no llega buena parte del interior del país.

¹⁶⁸ Relevamiento del Máximo nivel educativo alcanzado por la población privada de libertad, INR Noviembre, 2018.

¹⁶⁹ Informe 2018 DSEJA del CODICEN.

29. **MEDIDAS ALTERNATIVAS.** Ha aumentado el uso de las medidas alternativas a la prisión, las que implican un seguimiento de la autoridad y la realización de **actividades basadas en programas** de reinserción, re vinculación e incluso rehabilitación. Sin embargo no existe todavía una cultura afín a las mismas ni los recursos adecuados para sostener un sólido sistema.
30. **DEFENSA INADECUADA.** La Defensa Pública no tiene los recursos mínimos para asegurar el derecho a la debida defensa de las personas que no tienen recursos, lo que constituye **una grave vulneración de derechos** que contamina todo el proceso de ejecución penal.
31. **LA GESTION PENITENCIARIA.** Las políticas trazadas por las autoridades basadas en derechos humanos para la privación de libertad tienen serias dificultades de implementación por **la falta de recursos humanos** en toda la cadena de mando, tanto en lo relativo a las actividades sustantivas (educación, rehabilitación) como en la gestión de los insumos y servicios que sostienen el sistema (administración, seguridad).
32. **EL ROL DEL PODER JUDICIAL.** Mediante los Jueces de Ejecución y Vigilancia y la ventilación de casos de habeas corpus, el Poder Judicial está jugando un importante rol en la **protección y exigibilidad de los derechos fundamentales dentro de las cárceles. Las visitas de los magistrados** generan insumos que recibe la administración penitenciaria y generan cambios. Existe una muy buena comunicación entre los magistrados y la Oficina del Comisionado Parlamentario, desde la cual se presentan no solo acciones de habeas corpus sino también situaciones individuales y estructurales que pueden ser elevadas a la administración. A la vez, la práctica ha mostrado que la **regulación del habeas corpus** requiere normas que completen lo dispuesto en el Código de Proceso Penal para su ágil tramitación, en especial en lo que refiere al régimen de recursivo.
33. **TRABAJO IRREGULAR.** La amplia mayoría de los “trabajos” que realizan los internos en las cárceles no son en realidad tales: **no tienen remuneración, no tienen regulación laboral**, no tienen reconocimiento en la seguridad social, no tienen reconocimiento formal, está sometido en cuanto a su continuidad y adjudicación a normas de hecho cambiantes y a veces inescrutables, todo lo cual conspira con lo que debe ser un ideal de las unidades: transparencia para acceder a un empleo. Con los actuales registros es muy difícil afirmar cuántos internos trabajan. Sí podemos decir que un 39,3% realizan alguna actividad laboral en el mes¹⁷⁰. No es posible afirmar ni la duración de esa tarea, ni su calidad laboral, producto o resultado. La cifra incluye desde la simple fajina (limpieza de predio, reparto de alimentos) hasta tareas más complejas (mantenimiento sanitario, reparaciones, preparación de alimentos para cientos de personas, construcción, pintura, carpintería). El 71% es trabajo no remunerado.¹⁷¹
34. **INFORMACION Y RELACION.** Es pobre la accesibilidad que tiene las familias de las personas privadas de libertad **a información relevante sobre su situación**. Esto es más agudo cuando el familiar preso es herido, trasladado a un hospital, sancionado o llevado a otra unidad.
35. **POCA ACUMULACION CIENTIFICA.** Uno de los motivos del rezago del sistema penitenciario en relación con el desarrollo del conjunto del Estado uruguayo, es la

¹⁷⁰ Promedio anual, datos del INR para este informe.

¹⁷¹ Datos del INR.

poca acumulación de actores instituciones. Y, en ese sentido, pese a los aportes valiosos de muchos ámbitos universitarios, es poca la suma de saber científico sobre los diversos aspectos que componen la realidad penitenciaria: el impacto de la prisión en la salud mental, la medición y comprensión de la reincidencia (tema clave de muy débil medición en el país), los factores protectores que evitan la aparición de acciones de transgresión, la evaluación de los programas sociales, los delitos sexuales, relación entre pobreza, transgresión e integración, adicciones, etc. Se trata de una agenda de temas que está en el centro de las preocupaciones de la sociedad del siglo XXI.

Recomendaciones de política pública

1. **Proceso/CONSOLIDAR Y AMPLIAR LA REFORMA.** Continuar **profundizando, ampliando y consolidando la reforma penitenciaria**, en base a **acuerdos técnicos inter institucionales y consensos parlamentarios** que aseguren la continuidad y extensión de una política pública para la privación de libertad basada en los derechos humanos. Es clave para esto incorporar la política penitenciaria al metabolismo de las políticas sociales generales.
2. Imperio de la ley/**FORTALECER Y MODERNIZAR LA ADMINISTRACION PENITENCIARIA.** a) Proceder a **fortalecer institucionalmente la administración penitenciaria**, en particular a su organismo ejecutor, el Instituto Nacional de Administración, con un soporte legal que le permita contar con la necesaria autonomía de decisión, un presupuesto razonable para cumplir sus cometidos, una estructura sólida y eficiente de cargos y salarios y la concurrencia de los restantes organismos de políticas sociales en sus competencias de base. b) Fortalecer la **estructura jurídica del INR** de manera de reforzar su capacidad de investigación y resolución administrativa de hechos irregulares o ilícitos dentro de las unidades.
3. Apertura/**INSTITUCIONALIZACION.** Continuar fortaleciendo institucionalmente el rol del **monitoreo parlamentario** de los derechos humanos en el sistema penitenciario como un catalizador de cambios en las políticas públicas.
4. Sub Estado/ **SISTEMA PENITENCIARIO DEL SIGLO XXI.** Re posicionar el rol de la administración penitenciaria en el Presupuesto Público, tanto en los recursos que maneja directamente como los que deben volcar todos los organismos con mandato en el tema, de manera de permitir que se cumpla el objetivo constitucional de asegurar para educar en la privación de libertad.
5. Condiciones de reclusión/ **REVERTIR PEORES CONDICIONES DE RECLUSION.** Las peores condiciones de reclusión existentes en el circuito de los macro penales metropolitanos, auténtico foco de violencia y conductas criminógenas, deben ser enfrentada con **Planes de Intervención Urgente** (recursos materiales, financieros, técnicos y logísticos extraordinarios) que permitan con **medidas concretas de reorganización** revertir prontamente esas situaciones o al menos aliviar sus extremos.
6. Hacinamiento/ **HUMANIZACION.** Continuar la lucha contra el hacinamiento con políticas sociales y penitenciarias que generen alternativas a la prisión y continuando

la política de **construcción de plazas y unidades con ampliaciones o unidades pequeñas** que incorporen los espacios de servicios aptos para evitar el encierro y la violencia.

7. Sistema internacional de los derechos humanos/ **SEGUIR REPORTANDO** Dado el aporte que significan los diversos mecanismos internacionales de derechos humanos, tanto como garantías generales de protección como mecanismos de denuncia y observación, seguir apoyando **la tarea de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores** como pivot clave para informar al sistema internacional sobre la realidad nacional de derechos humanos y las políticas públicas involucradas.
8. Espiral de violencia/**PACIFICACION DEL CIRCUITO DE VIOLENCIA**. La violencia surge de la deshumanización que genera (en una cárcel o en un barrio) un contexto pobre en actividades, oportunidades, perspectivas y relaciones sociales de vida cotidiana. También cuando no hay cobertura para emergentes específicos en salud, inhabilidades sociales, educación, salud mental o posibilidades de sostén del grupo de crianza o familia. Un Plan de Pacificación del sistema requiere acciones que eleven considerablemente el nivel de actividades (densidad de la trama de la convivencia) socio educativas –programas externos, animadores, monitores, actividades productivas- , **el liderazgo de figuras educativas referentes, el desarrollo de programas de mediación y mecanismos internos para la gestión y solución de los conflictos de la convivencia**. También se deben impulsar Planes de Intervención e Integración Social para revertir las peores condiciones de reclusión, en especial en el circuito de los macro penales metropolitanos.
9. Impacto en la sociedad/**PUENTES DE INTEGRACION**. Elaborar programas “puente” que trabajen la realidad de la persona privada de libertad y su escenario futuro post penitenciario con **líneas de continuidad (por ejemplo: seguimiento médico, continuidad asistencial, conexión laboral, deportiva, social, cultural) entre los programas** de empleo, educación, asistencia familiar, salud, salud mental y cultura.
10. Políticas sociales/**PRESENCIA DE MINISTERIOS Y AGENTES DE POLITICA SOCIAL**. Fortalecer la presencia de los Ministerios y Secretarías efectores de políticas sociales dentro del sistema penitenciario. Se recomienda conformar un Grupo de Trabajo interinstitucional en integración social integrado por el MIDES, CODICEN, Ministerio de Trabajo, Inefoop, ASSE, Secretaría de Deporte, Ministerio de Educación y Cultura e Instituto Nacional de Rehabilitación, a los efectos de coordinar acciones continuas, sostenibles y evaluables, según las necesidades y demandas reales existentes, determinando recursos para el área y elaborar nuevas articulaciones de trabajo.
11. Impunidad y oscuridad./**JUSTICIA Y TRANSPARENCIA**. a) Crear una **Fiscalía Penitenciaria especializada**, de manera que los hechos delictivos que ocurran dentro las unidades sean investigados a partir de un seguimiento y conocimiento de la realidad penitenciaria, sus actores, funcionamiento y lógicas internas, favoreciendo la transparencia y el cumplimiento de las normas internas y de las leyes. b) También se debe fortalecer la **capacidad investigativa** del INR, con un cuerpo jurídico potente que pueda investigar, esclarecer y eventualmente sancionar, con independencia del trámite judicial que puedan tener los hechos denunciados, los casos de abusos o irregularidades. c) Fortalecer las áreas de **análisis de la información** de la Administración para aclarar y prevenir hechos delictivos o irregulares y realizar las

investigaciones administrativas pronta y sólidamente, en particular en lo referido a extorsiones y amenazas a familias y acciones delictivas organizadas y continuadas.

12. Dispersión de actores./**CONSEJO DE POLITICA CRIMINAL**. Crear un ámbito o Consejo donde participen **de manera no vinculante pero activa todos los actores de la política criminal** –jueces, fiscales, defensores, policía, sistema penitenciario, programas de prevención de la violencia- de manera de trazar acciones concretas sobre los **problemas emergentes y concretos que involucran a varios actores institucionales a la vez**, analizar la marcha y resultado de las acciones en curso, determina nuevos pasos que deben darse y fijando metas y prioridades comunes, con ejes de acción prioritaria y estratégica. En este ámbito –espacio institucional dentro del Poder Ejecutivo- deberían surgir, por ejemplo, líneas de políticas sociales de nuevo diseño para mejorar las acciones sociales preventivas en el territorio, de sostén al egreso o como alternativas a la prisión y sus efectos criminógenos.
13. Despersonalización/ **RE INGENIERIA DE GESTION Y HUMANIZACIÓN**. A los efectos de mejorar la rehabilitación dentro de los macro penales es necesario proceder a una re ingeniería de su gestión, generando **sectores descentralizados gestionados por referentes educativos** capaces de liderar procesos educativos y asistenciales. Asimismo, es necesario crear nuevas y pequeñas unidades, pudiendo ser adecuación de otras infraestructuras públicas, para albergar pequeños grupos de internos con programas específicos según su perfil y necesidades.
14. Adicciones/ **JUSTICIA TERAPEUTICA**. Iniciar, como existen en varias partes del mundo, un **Programa de Justicia Terapéutica, a partir de Acuerdo de Cooperación entre el Poder Judicial y el Ministerio de Salud Pública y ASSE** y el Instituto Nacional de Rehabilitación, destinado a proveer cupos en clínicas de atención de adicciones para cierto cupo mínimo de personas que siendo adictas cometieron delitos –leves o no de sangre- y para quienes la internación en una cárcel sería destructiva. Para su funcionamiento, se asegura al Poder Judicial un cierto mínimo de cupos, determinándose un protocolo para el uso de los mismos y una comisión de seguimiento integrada por el Poder Judicial, la Administración penitenciaria y la de la salud.
15. Salud Mental sin cubrir. / **NUEVA AGENDA EN SALUD MENTAL**. Reforzar la presencia de los equipos de salud mental de ASSE en las cárceles, permitiendo a partir del diagnóstico inicial que se hace al ingresar al sistema, una **atención de afectaciones que comprometen el futuro de la persona** y su capacidad de sana relación con los demás. Estas acciones implican el desarrollo de programas de atención a las adicciones, terapias individuales y personalizadas, acciones de prevención del suicidio, atención de emergentes específicos de diversas formas de violencia y depresión y seguimiento terapéutico luego que la persona recobra la libertad, de manera de no discontinuar los tratamientos, asistencia y logros alcanzados, lo que de ocurrir tiene muy negativos efectos.
16. Salud incompleta./ **COMPLETAR INGRESO DE ASSE**. Proceder a que la Administración de los Servicios de Salud del Estado ASSE, tal como establece la ley, complete su cobertura en todas las cárceles, mejorando también las coordinaciones externas y la existencia de “salas penitenciarias” en los hospitales de referencia, brindando según disponen las “Reglas Mandela” **una atención de igual amplitud y calidad** que en el sistema sanitario nacional.

17. Marco institucional/ **MINISTERIO DE JUSTICIA.** Es amplísima la experiencia comparada en favor de contar con una cartera ministerial –llámese Ministerio de Justicia, de Justicia y Derechos Humanos, de Asuntos Constitucionales o terminología similar- que reúna **materias referidas a la privación de libertad, las relaciones con el Poder Judicial** (por supuesto que sin ingerencia alguna en su plena autonomía) y ciertos lineamientos de política criminal. Sería positivo avanzar en un acuerdo de amplio espectro para implementar una cartera –Ministerio de Justicia u otra denominación- que conecte a todos los temas relativos a la privación de libertad con el ámbito de tomas de decisiones ejecutivas.
18. Familia invisible y olvidada/ **ATENCION A LA FAMILIA.** a) Implementar en todas las unidades y muy en particular en las grandes unidades, **programas de atención a la familia, detectando sus necesidades particulares**, proveyendo respuestas y realizando conexiones con los diversos sistemas asistenciales y de promoción existentes en la comunidad. b) A estos efectos, se recomienda que el Ministerio de Desarrollo Social implementará una **Oficina de Referencia** en Penal de Libertad, COMCAR, Punta de Rieles (vieja y nueva), Centro Femenino y Canelones, las que actuarán como nodos estratégicos para atención y derivación de casos. c) Crear un programa de atención a los hijos/hijas con padres o referentes directos privados de libertad. d) Crear una aplicación para que desde los teléfonos celulares los familiares accedan a información de todos los recursos necesarios para el debido acompañamiento y reinserción de sus allegados presos (acceso a las unidades, pautas para la familia, bolsas de empleo, recursos de apoyo, etc).
19. Programas innovadores/. **INNOVACION PENITENCIARIA.** Seguir fortaleciendo las unidades que han logrado buenas condiciones de convivencia y buenos resultados de integración social, reforzando sus recursos técnicos y difundiendo, en todo el sistema, las claves de sus buenas prácticas. Las buenas prácticas pueden actuar como referentes para el sistema y estímulo para los funcionarios y técnicos comprometidos con los derechos humanos.
20. Cárcel de mujeres inadecuada/ **UN NUEVO MODELO PARA ATENCION A LAS MUJERES.** Diseñar un nuevo modelo de atención para mujeres privadas de libertad, creando en el INR **una sub dirección técnica especializada** en la gestión de los centros para mujeres. Proceder progresivamente a crear **nuevas unidades para atención de mujeres, más pequeñas y capaces de tener un régimen progresivo (con pre egreso y casas de medio camino)**, y un sistema de medidas alternativas especialmente diseñado para mujeres en cumplimiento de una sanción penal, que les permitan superar la situación de aislamiento y abandono que suele seguirlas luego del delito.
21. Madres con hijos/ **PROGRAMA DE AMPARO E INTEGRACION EN MICRO UNIDADES PARA MUJERES CON HIJOS.** a) Recomendamos avanzar en un programa de atención de micro unidades, hechas para los casos en que no exista alternativa a la prisión de la mujer con sus hijos, que recreen un ámbito de amparo apto para la crianza y no institucionalizante. b) Continuar con la política de generación de alternativas viables a la prisión para madres con hijos.
22. Universidad./**UNIVERSIDAD PRESENTE.** Favorecer la presencia de la Universidad de la República en sus **acciones de educación, extensión e investigación**, adecuando locales para el uso académico y formativo, facilitando el acceso de docentes y estudiantes y estableciendo programas amplios de intervención (investigación

- temática, acumulación académica, espacios de trabajo multidisciplinario, apoyo a intervenciones en el terreno).
23. Educación y capacitación técnico profesional./ **ESCUELAS DE OFICIOS.** Impulsar un programa adecuado a la población objetivo de capacitación profesional, con formación dual que **integre educación básica y formación técnico profesional** concreta en habilidades laborales de diverso rango y capaz de un pronta inserción en el mercado, sustentada en las acciones del Ministerio de Trabajo, Inefoop y el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU). Promover acuerdos para la instalación dentro del sistema penitenciario de **instituciones privadas especializadas** en la formación profesional, facilitando logística e infraestructura a esos efectos.
 24. Analfabetismo./ **ESTIMULAR LA LECTO ESCRITURA.** Reforzar la buena experiencia del INR creando programas específicos para grupos vulnerables, llevando adelante un **Programa de estímulo general a lecto escritura** como parte de las áreas de educación y cultura, con la asistencia del Ministerio de Educación y de DSEJA del CODICEN, implementando bibliotecas en todos los centros, estimulando las actividades culturales e informativas y actividades de lecto escritura.
 25. Sociedad civil/ **FONDOS CONCURSABLES PARA INTEVENCIONES SOCIO CULTURALES.**
 - A) Crear un fondo concursable, administrado por la Corporación Nacional para el Desarrollo, y con un comité científico inter institucional integrado por el INR, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, el Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad de la República, universidades privadas y Ministerio de Desarrollo Social, para que diversas organizaciones de sociedad civil **presenten proyectos de intervención psico socio cultural dentro de la administración penitenciaria**, a partir de pautas normativas para su adjudicación, propuesta de resultados, auditables y sujetos a evaluación para una eventual renovación. B) También incluir en los rubros presupuestales del INR un renglón que permita **realizar acuerdos de trabajo** con organizaciones de sociedad civil en pase a propuestas específicas y resultados medibles. C) Realizar acuerdos con organizaciones de sociedad civil que puedan instalar dentro de las unidades centros de educación, formación laboral, promoción cultural, derechos humanos, emprendurismo, cooperativismo o de enseñanza y producción.
 26. Sub Estado./ **INCORPORAR LA TECNOLOGIA DISPONIBLE.** Impulsar la incorporación de las **tecnologías de la información y el conocimiento**, con el apoyo de los organismos públicos pertinentes, tanto para la **gestión de los establecimiento – circulación interna, manejo de los expedientes, reclamos, asistencia jurídica, comunicación con el exterior- como a los efectos de la educación**, la capacitación profesional y el desarrollo de emprendimientos. En particular se recomienda la urgente instalación o reparación de escáneres en todas las unidades de más de 250 internos.
 27. Formación e información para el egreso./ **GUIA DE RECURSOS Y LAPTOPS.** a) Implementar acciones que preparen al egreso desde dentro de las unidades penitenciarias, proveyendo **información amplia para orientarse luego en la sociedad abierta.** b) Entregar **guías de recursos** con información sobre: empleo, salud, programas asistenciales, salud mental, adicciones, apoyo familiar, capacitación, vivienda, apoyo en materiales para la auto construcción de vivienda, recursos para el emprendurismo. c) Implementar, con apoyo del Plan CEIBAL, CODICEN y organismos públicos pertinentes, de un **Plan de Laptops para la Integración Social, entregables**

- entre 6 meses y un año antes del egreso estimado**, las que además de jugar el papel de favorecer la inclusión digital, contendrán información especialmente preparada para la situación del privado de libertad próximo a volver a la comunidad: formación para la maternidad, paternidad, guía de recursos comunitarios orientados a quienes vuelven a la libertad, pautas de salud, empleo, participación, crianza, desarrollo de habilidades sociales, información asistencial, etc. d) Crear en el Ministerio de Trabajo **un dispositivo de registro** a cargo de verificar el cumplimiento de la obligación legal de contratar egresados en las obras hechas por licitación pública, contando con un grupo ad hoc de seguimiento as crear por decreto del Poder Ejecutivo conformado por el INR, DINALI, Comisionado Parlamentario, que también realizará actividades de difusión y sensibilización del tema en el mundo laboral y empresarial.
28. Etapa post penitenciaria./**DIRECCION NACIONAL DEL LIBERADO**. Fortalecer las acciones de la Dirección Nacional del Liberado, con el **status administrativo** que le permita la necesaria autonomía para realizar convenios de formación, asistencia y colaboración con entidades públicas y privadas que permitan ampliar su cobertura a la totalidad de los egresados, y muy en particular incorporando su cobertura a los lugares del interior del país donde todavía su presencia es baja o nula.
 29. Medidas alternativas./ **UNA NUEVA DIMENSION DE EJECUCION PENAL**. a) Impulsar un **sistema de medidas alternativas sólido y creíble** tanto para los operadores de justicia como para la opinión pública, que siendo parte del sistema penitenciario, contenga actividades de reparación y rehabilitación sólidas con un adecuado seguimiento. b) Acordar con el sector público ámbitos para el desarrollo de estas medidas: tratamientos, trabajos comunitarios, seguimiento, formación, atención, medidas de justicia restaurativa.
 30. Defensa inadecuada./ **REFORZAR LA DEFENSA PUBLICA**. Reforzar la defensa pública, atendiendo sus postergadas necesidades, **mejorando su capacidad de atención** no solo con más recursos administrativos y profesionales, sino también con medios logísticos y tecnológicos adecuados, mejorando su accesibilidad y presencia entre sus defendidos y su presencia y empoderamiento como actor público.
 31. Gestión penitenciaria./ **REFORMA ADMINISTRATIVA Y MANDOS DE GESTION**. a) Promover la formación de **cuadros de alta gerencia penitenciaria** y de dirección de establecimientos desde el Centro de Formación Penitenciaria con apoyo de la Oficina de Servicio Civil y otros organismos pertinentes. b) **Abrir las convocatorias de los cargos** de dirección y de alta gerencia a toda la administración y eventualmente a concurso general de manera de atraer profesionales especializados.
 32. Rol del Poder Judicial./ **NUEVAS GARANTIAS DE DDHH**. Difundir entre los operadores de justicia en especial entre los defensores públicos y privados las potencialidades del **nuevo sistema de protección de derechos humanos** establecido en el Código de Proceso Penal.
 33. Trabajo irregular./ **EMPLEO DECENTE**. a) Crear un grupo de trabajo interinstitucional para elaborar una propuesta de **regulación del trabajo penitenciario** en todas sus facetas, fomentando el emprendurismo, los grupos cooperativos y la instalación de emprendimientos productivos. b) Promover **el empleo decente** dentro de las unidades como forma de re integración social y de autonomización personal.
 34. Información y relación./ **SISTEMA DE INFORMACION AL FAMILIAR**. Instalar un sistema de información, con las restricciones de seguridad que correspondan, para

que los familiares puedan ser informados en tiempo y forma de las situaciones que involucran la vida y salud de sus allegados.

35. Poca acumulación científica./ **DESARROLLO DE SABER CIENTIFICO.** Promover la investigación científica de temas que refieren a la estructura de la realidad penitenciaria, de manera de contar con un mapa de la realidad a intervenir que esté basado en saber fundado, **acumulación científico académica y en información adecuadamente procesada**, impulsando en los Fondos de Investigación existente áreas vinculadas al delito, su prevención y su tratamiento. En particular se recomienda avanzar en el trabajo sobre la medición de la reincidencia, el impacto de la prisión en la salud, la salud mental y la vida de las personas, la evaluación de resultados de los centros y lo programas de rehabilitación, las trayectorias vitales de los internos, primera infancia, abandono y delito.

Recomendaciones específicas y concretas

- 1.- **Visita.** Reformar los espacios de ingreso a las visitas, en especial en los macro penales, haciendo más eficiente el ingreso y generando lugares amigables para los niños y las familias con servicios adecuados (baños, guarda bultos, espacios infantiles, refugios peatonales, información y orientación adecuada).
- 2.- **Ciudad y cárcel.** Adecuar los espacios internos de las unidades a un funcionamiento social que refiera a la vida en libertad, generando espacios de uso común, plazas, calles, expresiones culturales.
- 3.- **Cercanía a la comunidad.** Establecer lazos con las autoridades locales, en particular las Intendencias Departamentales, de manera de incorporar la cárcel a los servicios públicos existentes y generando oportunidades laborales, productivas y culturales.
- 4.- **Redención de pena.** Adecuar la reglamentación de la redención de pena por trabajo y estudio de manera que las participación en “curso de pre egreso” encuadre dentro de las previsiones existentes, dado que el involucramiento en planes de este tipo es un indicador de fuerte voluntad de re inserción.
- 5.- **Entrevista.** Establecer como obligatorio que todo director de una unidad de internación deberá tener al menos una entrevista con cada interno que llega a su establecimiento a los efectos de conocerlo y transmitirle las pautas generales de funcionamiento.
- 6.- **Guía.** Entregar a cada interno/a que ingresa a una unidad y a sus familias una Guía informativa de derechos y obligaciones y recursos sociales a tener en cuenta durante la privación de libertad.

7.- **Call center.** Crear un centro de atención telefónica (call center) para informar a las familias sobre emergencias ocurridas a sus allegados (traslados), su situación, trámites, requisitos para la visita y otros aspectos que hoy implican largas gestiones.

8.- **En hospital.** Establecer un dispositivo para que las familias que se enteran que un familiar ha sido derivado de una cárcel a un hospital, ya sea por enfermedad o por agresiones sufridas, puedan tramitar eficientemente su visita a los nosocomios, teniendo presente las características médicas y de seguridad de cada situación. Asimismo, establecer pautas administrativas para que las familias sean avisadas cuando su allegado es trasladado de urgencia a un hospital.

9. **Autolesión y sanciones.** Explicitar a todas las unidades que las autolesiones de los internos, según la normativa vigente y salvo prueba en contrario ante situación singular, no deben ser motivo de sanción sino de atención socio educativa ya que las mismas son expresión de un mal estado de salud mental, dificultades de relacionamiento o de estrategias extremas para obtener mejoras en su situación, todo lo cual debe ser canalizado por los servicios de atención establecidos.

10.- **Mediación.** Preparar en la Escuela Penitenciaria a mediadores penitenciarios e iniciar en las unidades programas de mediación para disminuir los enfrentamientos individuales o grupales en caso que existan.

11.- **Salud.** Establecer mecanismos de trabajo entre la dirección de las unidades y los responsables de los centros de salud, de manera de atender toda el área sanitaria y de atención primaria, incluyendo alimentación, condiciones de alojamiento, ventilación, acceso al agua, sanitaria y limpieza.

12.- **Promotores de derechos humanos y monitores.** Favorecer la capacitación de internos como delegados, como monitores educativos y como promotores de derechos humanos, de manera de que puedan trabajar de manera sana y autónomo sobre problemas que puedan detectar y que pueden ser atendidos in situ, recurriendo a capacitadores del Centro de Formación Penitenciaria o de instituciones externas.

13.- **Primeros auxilios.** Promover la realización de cursos de primeros auxilios en las unidades para los internos y los funcionarios, realizados por los servicios de salud con apoyo externo, como buena práctica compartida de sensibilización sobre la protección de la vida.

14.- **Traslados.** Dado el enorme volumen de casos que deben atender, fortalecer la tarea de la Junta Nacional de Traslados, reforzando su mirada técnica sobre todos los factores que inciden en la actitud de los internos frente a las respuestas institucionales, estableciendo mecanismos de revisión y discusión técnica de casos, asegurando que las lógicas del tratamiento (cercanía familiar, acceso de actividades, visitas, salud) sean valoradas junto a los componentes del factor seguridad.

15.- **Certificación laboral.** Certificar la idoneidad para diversas tareas y oficios que realizan los internos en múltiples áreas de las unidades y que aseguran su normal funcionamiento (cocina, limpieza, mantenimiento, jardinería, tratamiento de residuos, etc).

16.- **Horas docentes.** Aumentar las horas docentes disponibles en el CODICEN para la administración penitenciaria. Especial estudio y atención merecen las horas destinadas a la capacitación en oficios con pronta salida laboral.

- 17.- **Desarme.** Favorecer acciones de desarme voluntario en las unidades como parte de los planes de pacificación, realizando acciones simbólicas como la destrucción masiva de las armas y cortes incautados y el uso de las mismas en objetos culturales que favorezcan el cuidado de la vida y la negación de la agresión como forma de resolver conflictos.
- 18.- **Preventivas.** Asegurar a las personas con prisión preventiva un mínimo de actividades – aunque no estén todavía condenados- que asegura una dignidad básica en su detención.
- 19.- **Medicación.** Verificar que la entrega de medicación psiquiátrica sea efectuada de manera personal e *in situ* (entrega “en boca”).
- 20.- **Quejas, denuncias y trámites.** Distribuir formularios entre los internos para la presentación de quejas, denuncias y trámites, de manera de mejorar la llegada de sus planteamientos a las autoridades de cada unidad, colocándolos de manera en los diversos sectores del centro.
- 21.- **Indicadores.** Mejorar la definición de los diversos indicadores estadísticos dentro de las unidades e incorporar nuevos indicadores: personas con y sin visitas, incidentes con heridos, heridos atendidos.
- 22.- **Historia clínicas y medicación.** Verificar siempre que en caso de traslado la historia clínica llegue inmediatamente a la nueva ubicación y que al interno lo acompañe la mediación que está tomando y su indicación.
- 23.- **Odontólogo.** Proveer de tratamiento odontológico a todas las unidades, incluyendo tratamientos preventivos y restauraciones.
- 24.- **Información y cultura.** Favorecer el acceso en todas las unidades a materiales informativos y culturales, facilitando la instalación de bibliotecas bien provistas, la circulación de libros y estimular la lectura.
- 25.- **Requisas y motines.** Capacitar de manera permanente al personal encargado de las requisas y al personal encargado de actuar en caso de hechos violentos, de manera de asegurar un uso de la fuerza según pautan las normas vigentes.
- 26.- **Escuelas de oficios.** Promover la instalación de escuelas de oficios en los macro penales metropolitanos para favorecer la integración laboral.
- 27.- **Formación en derechos humanos.** Continuar capacitando al personal en la perspectiva de derechos humanos, en particular en la comprensión de que la vida cotidiana de la cárcel, como en una sociedad, se base en normas que otorgan derechos y obligaciones, no siendo pertinente el concepto de “beneficios” para el otorgamiento de mejoras o avances, sino el del uso apropiado de los derechos establecidos por las normas.
- 28.- **Perspectiva de género.** Seguir avanzando en incorporación de la perspectiva de género en todas las unidades, teniendo particular cuidado en la formación permanente del personal que debe realizar tareas de cuidado o vigilancia con internos de género diferente al propio.